

---

FACULTAD DE DERECHO



**LUIS CABRERA**  
Precursor Revolucionario y Legislador Agrario

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
1970

**T E S I S**  
Que para obtener el título de :  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
p r e s e n t a :  
**ROBERTO PALENCIA DEL RÍO**

---

México, D. F.

1970





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres,  
como testimonio de cariño, admiración y  
respeto

A mi hermana, con invariable cariño

A la Sra. Esperanza G. de Hinojosa,  
con mi agradecimiento por su entusiasta  
ayuda en la elaboración de este trabajo.

La presente tesis se elaboró en el Seminario  
de Derecho Agrario de la Facultad de  
Derecho de la U. N. A. M., bajo la direc-  
ción del señor Lic. Raúl Lemus García

## I N D I C E

Pág.

### C A P I T U L O I

#### LA ETAPA PRECURSORA, EL MADERISMO Y LUIS CABRERA.

1. Cabrera en la etapa precursora de la Revolución. 1
2. El Maderismo y la XXVI Legislatura Federal. El discurso y proyecto sobre la "Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos". 20

### C A P I T U L O II

#### LA ETAPA PRECONSTITUCIONAL. EL MOVIMIENTO CONSTITUCIONALISTA Y LA LEY AGRARIA DEL 6 DE ENERO DE 1915.

1. El movimiento constitucionalista y la Ley Agraria del 6 de enero de 1915. 50
2. La Ley Agraria de Carranza y las Leyes Agrarias de Villa y Zapata. 77
3. La Ley Agraria inspirada por Cabrera y el Artículo 27 constitucional. 108

### C A P I T U L O III

#### ANALISIS DEL PENSAMIENTO AGRARIO Y ACCION LEGISLATIVA DE CABRERA EN TORNO A LAS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL DERECHO AGRARIO NACIONAL

	<u>Pág.</u>
1. Las autoridades y los procedimientos agrarios.	113
2. El ejido y las comunidades agrarias.	132
3. La pequeña propiedad.	144
4. Reflexiones sobre la subsistencia de la aportación de Cabrera al Derecho Agrario contemporáneo.	147
CONCLUSIONES	153
BIBLIOGRAFIA	171

\*\*\*\*\*

## CAPITULO I

### LA ETAPA PRECURSORA, EL MADERISMO

#### Y LUIS CABRERA

1. Cabrera en la etapa precursora de la Revolución.
2. El Maderismo y la XXVI Legislatura Federal. El discurso y proyecto sobre la "Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos".

## 1. Cabrera en la etapa precursora de la Revolución.

Ha escrito Silva Herzog, refiriéndose al licenciado Luis Cabrera, que la vida y las ideas del notable escritor político, personaje central del presente trabajo, pueden dividirse --para su estudio-- en cuatro etapas: "La primera, antes de unirse al constitucionalismo; la segunda, durante la lucha contra el huertismo y durante el Gobierno Carrancista; la tercera, desde 1920 hasta mediados de la quinta década del siglo, y la cuarta, de 1946 ó 47 a 1951. En esta última etapa, Cabrera se distingue por sus escritos sobre política internacional y su actitud antimperialista". <sup>1/</sup>

De la etapa cronológica inmediatamente anterior al movimiento armado revolucionario, iniciado formalmente en noviembre de 1910, dentro de la cual ha de comprenderse la acción periodística a través de folletos y publicación de libros inclusive, al igual que hechos materiales traducidos en esporádicos y aislados levantamientos contra el régimen porfirista imperante, atribuíbles --las dos formas de acción aludidas-- a quienes bajo denominación genérica se conoce como precursores de la Revolución, poco o nada habría de hablarse en vinculación estrecha con Luis Cabrera, si tratásemos de encontrar su participación directa o intelectual en algunos de tales movimientos armados insurreccionales como los

que tuvieron como escenario Jimenez, Las Vacas, Acayucan, por ejemplo, o quisiéramos encontrar en su obra periodística el germen de las ideas económico-sociales que posteriormente hiciera suyas la Revolución en su desenvolvimiento, hasta plasmarlas en nuestro Código Fundamental.

En este orden de ideas, desde estos dos distintos ángulos de consideración, el pensamiento y acción de Luis Cabrera no se vinculan o identifican expresamente con la etapa precursora o de los precursores de la Revolución. Cronológicamente situado, el pensamiento de Cabrera se hace conocer en los dos últimos años anteriores a la eclosión insurreccional a que convoca Madero y tiene básica y esencialmente un contenido político referido al problema del momento: la sucesión en el poder del viejo dictador tuxtepecano. Ello no debe asombrarnos, toda vez que el movimiento popular que trajera como consecuencia el cambio del régimen dictatorial que hacia la fecha privaba, tuvo un origen fundamentalmente político, por lo menos en el aspecto externo, visible de su manifestación.

El propio Luis Cabrera, en conferencia sustentada el 14 de noviembre de 1950 bajo el título de "Carranza Revolucionario", expresaba:

"En los fenómenos sociales el cambio de los gobernantes, a quienes se supone invariablemente responsables del malestar, se considera siempre una panacea.

"Las causas verdaderas de una revolución no son ostensibles ni se conocen fácilmente; aparecen y se definen casi siempre a posteriori.

"Las revoluciones se inician por actos inconscientes de las masas, que toman aspectos suicidas, dada la desproporción entre los medios de represión con que cuenta el poder público y la debilidad y desorganización de los rebeldes, cuyos actos asumen la forma de delitos cuya represión toma a su vez caracteres de una represión brutal y despiadada.

"Los levantamientos de Jimenez, de Las Vacas, de Acayucan; las matanzas de Papantla, de Río Blanco, de Cananea; las deportaciones de los yaquis hacia el Istmo y Yucatán, y las represiones de Verlardeña, Tehuitzingo, Tepames, etc., son una confirmación de que nuestra Revolución comenzó en la forma indicada...." 2/

Y en la misma conferencia continuaba expresando

Cabrera:

"Lo cierto es que por el año de 1908 no se veía más que el problema político. Y no fue sino hasta después de iniciada la Revolución cuando comenzaron a apreciarse las causas económicas y sociales que la produjeron.

"Entre los diversos documentos de importancia histórica que contribuyeron a despertar el sentimiento democrático de las masas surgidos todos ellos de nuestra clase media pensante, se encontraron los siguientes:

"Debe mencionarse ante todo el libro del licenciado Andrés Molina Enríquez, Los Grandes Problemas Nacionales, que es indiscutiblemente el que inició el pensamiento revolucionario y que da a su autor el verdadero carácter de precursor de la Revolución, como don José María Luis Mora fue el verdadero precursor de la Reforma.

"Ya para el año de 1908 empezaron a publicarse diversos folletos en que se pretendía encontrar una solución política a la situación de aquella época, a saber:

"El Partido Democrático, por Francisco de P. Sentís; Cuestiones Electorales, por el licenciado Manuel Calero; La Reección Indefinida, por el licenciado Emilio Vázquez; ¿Hacia dónde vamos?, por el licenciado Querido Moheno; México tal cual es, publicado en Estados Unidos por Carlo de Fornaro, y diversos escritos de Lázaro Gutiérrez de Lara, publicados bajo el nombre de El Pueblo Mexicano..."

3/

Señaló en la misma conferencia el aludido político poblano que los documentos más trascendentales, dentro del género que denominó "históricos", al que pertenecen los folletos citados, lo fueron el libro la Sucesión Presidencial en 1910, escrito por don Francisco I. Madero en 1908; dedicado en forma exclusiva a plantear el problema de la sucesión del General Díaz; y la entrevista concedida por don Porfirio Díaz al periodista James W. Creelman, para la revista Person's Magazine, publicada en el mes de marzo de 1908, que señala el principio de la campaña electoral de 1910 y que considera anterior a todos los demás documentos ci-

tados, a exceptuarse los de Molina Enríquez y Fornaro. Consecuente con afirmaciones que anteriormente transcribiéramos, Cabrera expresaba que en aquella época "no se hablaba ni una palabra de las causas profundas de la Revolución; todo giraba en derredor de una solución política para el caso de la inminente desaparición por muerte o retiro del General Díaz". Y en torno de este problema, eminentemente político electoral, giró la valiente actividad periodística del singular polemista que nos ocupa.

Antes de referirnos al pensamiento de Cabrera en las postrimerías del régimen porfirista, no podemos menos que momentáneamente detenernos para formular una observación crítica respecto de lo que él llegó a sostener en relación con el pensamiento predominante en los círculos opositores al gobierno porfirista en los años inmediatamente anteriores -el último quinquenio de tal régimen- a su derrumbe. Nos referimos a su aserto de que en tal época únicamente se veía el problema político implicado en la sucesión del General Díaz y que nadie se ocupaba de las profundas y verdaderas causas del descontento popular; para el efecto y con el objeto de demostrar que, si bien el aspecto político fue, sin lugar a duda el señalado con mayor profusión y que, inclusive, motivó y sirvió de bandera a la rebelión que encabezara Madero, también lo es que existieron o se produjeron importantes do-

cumentos que se referían a la problemática económica y social del país y proponían soluciones, incluso adelantándose a las ideas que en el proceso revolucionario posterior a la muerte de Madero, sostuvieron caudillos o distinguidos hombres de las varias facciones revolucionarias; hablaremos de dos documentos históricos --como expresara Cabrera--, uno de los cuales sí fue considerado por él en la valiosa conferencia a que nos referimos en parte anterior de este estudio: se trata, claro está, de Los Grandes Problemas Nacionales, de Andrés Molina Enríquez y del Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación, de la Junta Organizadora del Partido Liberal.

Andrés Molina Enríquez, dice Silva Herzog, conoció bastante bien las grandes propiedades territoriales ubicadas en el Valle de México, de igual manera que los desmanes de los propietarios y de sus administradores y mayordomos y en su obra Los Grandes Problemas Nacionales, "... por razones económicas y sociales y continuando la trayectoria del liberalismo mexicano, se pronuncia en contra de la concentración agraria y a favor de la mediana y pequeña propiedad". Más todavía: a su juicio aun las tierras comunales de los pueblos daban relativamente mayores rendimientos que los latifundios .....

cumentos que se referían a la problemática económica y social del país y proponían soluciones, incluso adelantándose a las ideas que en el proceso revolucionario posterior a la muerte de Madero, sostuvieron caudillos o distinguidos hombres de las varias facciones revolucionarias; hablaremos de dos documentos históricos --como expresara Cabrera--, uno de los cuales sí fue considerado por él en la valiosa conferencia a que nos referimos en parte anterior de este estudio: se trata, claro está, de Los Grandes Problemas Nacionales, de Andrés Molina Enríquez y del Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación, de la Junta Organizadora del Partido Liberal.

Andrés Molina Enríquez, dice Silva Herzog, conoció bastante bien las grandes propiedades territoriales ubicadas en el Valle de México, de igual manera que los desmanes de los propietarios y de sus administradores y mayordomos y en su obra Los Grandes Problemas Nacionales, "... por razones económicas y sociales y continuando la trayectoria del liberalismo mexicano, se pronuncia en contra de la concentración agraria y a favor de la mediana y pequeña propiedad". Más todavía: a su juicio aun las tierras comunales de los pueblos daban relativamente mayores rendimientos que los latifundios .....

Recordemos que Andrés Molina Enríquez escribió su libro en pleno porfirismo, cuando ya comenzaban a prepararse las fiestas del Centenario de la Independencia, suntuosas y solemnes, que en realidad tuvieron por objeto exaltar la figura del General Díaz. No puede negarse el valor de Molina al examinar con franqueza y veracidad los grandes problemas de la Nación, tales como los de la propiedad, el crédito, la irrigación, los demográficos y los de carácter político; pero no puede decirse lo mismo en relación con las soluciones que sugiere, en las cuales se advierte prudencia e inseguridad . . . . Sin embargo, Molina Enríquez estaba plenamente convencido de la necesidad inaplazable de dividir las grandes haciendas. Al hacer referencia a la Revolución Francesa, respecto a la confiscación de las tierras tanto del clero como de la nobleza, afirma: "Una obra parecida quisiéramos nosotros en la zona de los cereales, y es necesario hacerlo y se hará o por los medios pacíficos que indicamos o por una revolución que más o menos tarde tendrá que venir. . . ." Y vino la revolución, tal vez más pronto de lo que entonces se pensaba el laborioso escritor. . . ." 4/

Hablando del segundo de los documentos históricos a que aludimos --obra igualmente atribuible a los justamente llamados precursores de la Revolución--, Silva Herzog ha escrito:

"Hay un documento de singular importancia que suele olvidarse. Nos referimos al "Programa del Partido Liberal" y "Manifiesto a la Nación", firmado en San Luis Missouri el 10. de julio de 1906, por Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio I. Villarreal, Juan y Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalío Bustamante. En este documento, que circuló clandestinamente en el país en buen número de centros de trabajo, se invitaba al pueblo a rebelarse en contra de la dictadura porfirista, después de pintar con exactitud y vivos colores la realidad angustiosa por la miseria y la ignorancia en que yacían las grandes masas de la población mexicana.

El análisis del citado documento político pone de relieve el conocimiento que tenían del país quienes lo redactaron, así como también que sabían manejar unas cuantas ideas generales en el campo de la ciencia económica. Se destacan con relieves violentos las misérrimas condiciones de vida de los asalariados mexicanos y proponen, para remediar su situación, la jornada de trabajo de ocho horas y la fijación del salario mínimo en un peso. Recuérdase que a principios del siglo el jornal del campesino en la mayor parte de las haciendas fluctuaba generalmente entre 18 y 30 centavos por día.

Los autores del Programa pensaban con razón que elevando el salario de los millones de trabajadores del campo y distribuyendo equitativamente los terrenos que los grandes hacendados no cultivaban, la Nación dejaría de ser tierra de parias, se desarrollaría con celeridad, se incrementaría la riqueza y el bienestar de sus habitantes...." 5/

Continuando el comentario del documento que venimos hablando, Silva Herzog escribe:

"Los firmantes del Programa no pueden clasificarse como socialistas, sencillamente porque no están en

contra de la propiedad privada; pertenecen a nuestro parecer, si nos apoyamos en la ideología predominante en el escrito de que se trata, a lo que hemos insistido en denominar liberalismo social. A nuestro parecer, ellos se pronuncian a favor de la propiedad como función social; están de acuerdo en que el hacendado conserve la propiedad total, si totalmente la aprovecha para la producción; pero si no lo hace, si deja extensos terrenos sin cultivo o sin utilización para el ganado mayor o menor, entonces esos terrenos deben ser distribuidos por el Estado a quienes estén dispuestos a trabajarlos en su propio beneficio y en beneficio colectivo.

Por otra parte, tuvieron presente que al distribuirse las tierras ociosas entre labradores sin recursos, éstos habían menester de créditos a bajo interés y a plazos razonables.

De aquí que propongan la creación de un banco agrícola con el fin indicado.

En otro lugar de sus consideraciones no olvidan la necesidad de restituir los ejidos a aquellos pueblos que el hacendado les había usurpado con disimulo de las autoridades".

A continuación vamos a transcribir las proposiciones concretas del Programa del Partido Liberal relacionadas estrechamente con el tema predominante en este modesto trabajo, no sin antes informar al lector que dicho programa, después de muy extensas consideraciones, está enumerado del uno al cincuenta y dos y abarca asuntos políticos, sociales y económicos:

"21. Establecer un máximo de ocho horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente:

\$ 1.00 para la generalidad del país, en que el promedio de los salarios es inferior al citado, y más de un peso para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que este salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador.

"28. Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros de campo para con los amos.

"29. Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros.

"31. Prohibir a los patronos, bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea con dinero efectivo; prohibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago de la raya por más de una semana o se niegue al que se separe del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir las tiendas de raya.

"34. Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquiera extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes:

"35. A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierras para su cultivo.

"36. El Estado dará tierras a quien quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola, y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terreno que el Estado pueda ceder a una persona.

"37. Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un banco agrícola que hará

\$ 1.00 para la generalidad del país, en que el promedio de los salarios es inferior al citado, y más de un peso para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que este salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador.

"28. Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros de campo para con los amos.

"29. Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros.

"31. Prohibir a los patronos, bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea con dinero efectivo; prohibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago de la raya por más de una semana o se niegue al que se separe del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir las tiendas de raya.

"34. Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquiera extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes:

"35. A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierras para su cultivo.

"36. El Estado dará tierras a quien quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola, y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terreno que el Estado pueda ceder a una persona.

"37. Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un banco agrícola que hará

a los agricultores pobres, préstamos con poco rédito y redimibles a plazos.

"48. Protección a la raza indígena.

"50. Al triunfar el Partido Liberal, se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos bajo la dictadura actual y lo que se produzca se aplicará al cumplimiento del capítulo de tierras --especialmente a restituir a los yaquis, mayas y otras tribus, comunidades o individuos, los terrenos de que fueron despojados-- y al servicio de la amortización de la deuda nacional.

"Por último, con carácter de información complementaria, es oportuno hacer notar que en el Plan firmado en la ciudad norteamericana se encuentran buena parte de los principios que sirvieron de norma a los constituyentes de 1917 para redactar el artículo 123. Cabe añadir que a nuestro parecer el documento en cuestión tuvo una influencia significativa en el proceso ideológico de la Revolución Mexicana".

6/

Expresamos con antelación que la actividad de Luis Cabrera hasta antes del movimiento insurreccional de 1910, se circunscribió a atacar al régimen imperante; tal postura, no por sí limitada al terreno político, no fue menos valiosa y valiente, contribuyendo en la parte alícuota correspondiente a formar conciencia pública de repudio, tanto a los principales miembros de la oligarquía en el poder, como a los sistemas a que éstos acudían, ya para mantener aletargado el sentimiento cívico del pueblo, como a medrar en su provecho con vista a la posición privilegiada que deten-

taba. Tiempo es ya de que nos ocupemos de las ideas vertidas por tan agudo polemista político en la época a que aludimos, quien indiscutiblemente tiene el mérito de haber sido uno de los primeros escritores que, viviendo en territorio dominado por el anciano autócrata oaxaqueño, atacó al grupo más selecto de sus colaboradores, directamente y sin eufemismos, e inclusive enjuició a aquél, respecto de su forma de administrar y gobernar.

En un artículo publicado en 1909, trabajo en el cual en forma lírica y alegórica interpreta los resultados de la entrevista Díaz-Creelman y en el que formula hirientes alusiones a Corral y a sus partidarios, a Limantour y los científicos y al propio General Díaz, Cabrera no deja de aludir a la entonces posición tibia, insegura, de los demócratas y antirreeleccionistas de esta época que, como comenta certeramente Eduardo Luquín, pedían ingenuamente al Presidente, la libertad del sufragio. Así, admonitoriamente y adelantándose a los acontecimientos que advinieran posteriormente a darle la razón, expresaba:

"Por su parte los reformadores, las clases trabajadoras, los desheredados, han olvidado que ellos son precisamente las masas sobre las cuales quieren ensayar su poder los oligarcas y mercaderes. Treinta años de obediencia y de silencio los han hecho olvidar hasta el oriente por donde sale el sol de la libertad. ¿Cómo han llegado a creer que las libertades se piden por misericordia a los tiranos ?

¿Cómo han podido ignorar que la libertad no es el maná que llueve del cielo, sino el grano que hay que sembrar y que regar y que cuidar y que arrancar año tras año de la tierra, con el sudor de su trabajo? ¿Por qué inconcebible obcecación han llegado a pensar que un Dictador, que no es mas que un hombre como todos, había de despojarse voluntariamente del poder que ha sido la suprema ambición de su vida, para dárselo magnánimamente a ellos, que no han sabido conquistarlo, que no aprecian el valor de la libertad, ni sabrán defenderla contra nuevos Dictadores?

"Si vosotros los reformadores, los que formáis el verdadero pueblo que trabaja y que sufre y que obedece, queréis conquistar la libertad que ambicionáis, no debéis pedirla a un moribundo como suprema donación, ni debéis impetrarla como limosna del hombre cuyo último ideal consiste en morir con su tesoro de poder entre las manos; debéis arrojar el fardo de vuestra ignorancia, de vuestra indecisión y de vuestra cobardía y acometer vigorosamente la carrera de vuestra redención, comenzándola desde su principio". 7/

Pero si en el artículo "El Grito de Chapultepec"

--denominación del que entresacamos los párrafos transcritos--, Cabrera hace uso amplio de la alegoría, en el que denominó "El Partido Científico. Que há sido. Qué es. Qué será. Para qué sirve la Ciencia", publicado en "El Partido Democrático", el día 24 de julio de 1909, el ataque contra el llamado Partido Científico es directo y preciso y se dirige, inclusive en lo particular, a ciertos corifeos del Gobierno Porfirista. En el artículo relativo

al Partido Científico, no sin antes señalar que los partidos políticos toman su nombre y se forman según el problema nacional que es de más inminente resolución, afirma que en política solamente han existido dos partidos propiamente dichos: el que cree que el engrandecimiento de la patria sólo se logrará por la conservación de los antiguos moldes o de los antiguos sistemas, denominado conservador, bien que haya cambiado de nombre según los diversos pueblos, épocas y problemas del momento, y el que considera que es necesaria la reforma de las ideas y de los sistemas existentes y la adopción de otros nuevos, partido denominado reformador que, asimismo cambia según los pueblos, los momentos o los problemas políticos entre uno y otro extremo político, entre uno y otro partidos tradicionales, identificables en razón de los intereses que sirven, queda casi siempre un tercer grupo que toma hipócritamente una actitud neutral y un nombre ecléctico, grupo que nunca ha constituido un verdadero partido político, puesto que no se puede ser neutral en política y que es el de los llamados hermafroditas. A este respecto con frases lapidarias Cabrera escribió, refiriéndose a conservadores y a los integrantes del grupo "científico":

"Los conservadores de hoy, los neo-conservadores que no deben confundirse con el partido conservador

de hace cincuenta años, se proponen la conservación del estado actual de cosas, tal como se ha venido formando desde 1876. Se llaman por ahora reeleccionistas, pretenden la continuación del General Díaz en el poder hasta el último instante de su vida, y a falta de él quieren que le suceda el hombre que él designe. Pretenden, sobre todo, la continuación del mismo sistema de gobierno dictatorial y personal, a falta de un régimen monárquico que no se atreven a desear ya. Son reeleccionistas por principio y antidemócratas por consecuencia, pues la participación del pueblo en la cosa pública significa para ellos un cambio radical... Los reformadores, que nosotros llamaríamos partido republicano, son los más numerosos. Desean que cese el estado actual de cosas; que cambie el sistema de gobierno, y sobre todo, que el pueblo tome parte en la cosa pública. Sus tendencias a mover a las masas se consideran por los conservadores como revolucionarias, y lo son en efecto, si es revolución el cambio de sistema enteramente personalista por otro democrático. En este partido están los grupos democráticos, los antirreeleccionistas y la mayor parte de los Reyistas que creen ver en la venida del General Reyes un cambio radical en el sentido democrático. Este partido está casi enteramente formado por elementos mestizos e indígenas, e incluye la falange estudiantil y profesionista, el bajo ejército, el pequeño comerciante, el propietario rural rancharo y la clase obrera. Tiene por ahora como principal tendencia la participación del pueblo en el gobierno; desea romper los viejos moldes dictatoriales, recobrar la independencia municipal, emancipándose de los cacicazgos locales, y en general hacer efectivo el sufragio popular. Al lado de estos propósitos políticos, este partido tiende a la desvinculación de la propiedad rural, desea mayor protección para la clase obrera y lucha por la desmonopolización de las industrias. Este partido sólo está de acuerdo con el neoconservador en un punto: es antiyanquista..."

"Entre esos dos grupos, y casi enteramente confundido con el neoconservador, se encuentra el grupo "científico". El grupo científico, con miras netamente personales, se ha puesto bajo el patrocinio del neoconservador, o más bien dicho, se hace pasar por una rama de este partido, pero se distingue perfectamente de él..."

"El grupo científico es más inteligente, más ilustrado y más hábilmente organizado que los otros dos partidos; pero su organización no obedece a fines patrióticos, sino meramente financieros. Ha tomado el pomposo nombre de "científico" presumiendo de fundar en la ciencia su conducta; y aun cuando con este nombre ha deslumbrado a muchos, hay que ver que sólo ha tomado de la ciencia aquellos postulados que están de acuerdo con sus intereses..."

"Han estudiado a fondo la ciencia de la política y han descubierto que el derecho no es más que un producto del momento histórico, y de acuerdo con estas teorías, han sustituido la ciencia de lo justo por el arte de la influencia, y convertido los tribunales en instrumentos suyos, haciendo de la justicia a la vez que la ayuda más efectiva de sus intereses, el arma más peligrosa contra sus enemigos. Han convertido en delito todo acto que ataca sus intereses. Llamam revolución al despertamiento democrático del pueblo, asonada a toda manifestación popular, y agitadores y motinistas a los jefes democráticos sobre quienes dejan caer el desdeñoso calificativo de "gente oscura y sin prestigio". Son por último, los perfeccionadores de un sistema de amordazamientos y eliminación, cuando no de corrupción, de la prensa independiente, que les permite conservar el monopolio del periodismo..." 8/

Pero no solamente Cabrera se ocupó --aún viviendo en territorio dominado por los adictos al régimen porfirista-- de

atacar a los más selectos colaboradores del General Díaz, sino que, con amplia visión supo ver en la insurrección de los seguidores de Madero y los de otras facciones distintas, la gama de dificultades aparentemente inmerso en el problema político u

ocultos por él, eran, en realidad, el verdadero fondo de la cuestión que había de debatirse y resolverse. Así, en el mes de abril de 1911, cuando ya la Revolución armada había alcanzado algunas de las iniciales victorias e incendiaba en su favor la mayor parte del país, Cabrera publicó un artículo titulado "La solución del conflicto", artículo que por su importancia en la época en que viera la luz pública nos obliga a transcribir algunos de sus párrafos:

"...La prensa semioficial comenzó sosteniendo que la actual perturbación de la paz se debía a la ambición personal de Madero y de sus amigos; pero las proporciones alarmantes que ha tomado la revolución, han hecho comprender que el verdadero origen del movimiento revolucionario es un gran malestar social respecto del cual el levantamiento de Madero no fue más que el reactivo que lo puso en fermentación.

Las principales causas de descontento que la opinión pública ha podido precisar, clasificadas según su origen aparente, son las siguientes:

El caciquismo: o sea la presión despótica ejercida por las autoridades locales que están en contacto con las clases proletarias, y la cual se hace sentir

por medio del contingente, de las prisiones arbitrarias, de la ley fuga, y de otras múltiples formas de hostilidad y de entorpecimiento a la libertad del trabajo.

El peonismo: o sea la esclavitud de hecho o servidumbre feudal en que se encuentra el peón jornalero, sobre todo el enganchado o deportado del sureste del país, y que subsiste debido a los privilegios económicos, políticos y judiciales de que goza el hacendado.

El fabriquismo; o sea la servidumbre personal y económica a que se halla sometido de hecho el obrero fabril, a causa de la situación privilegiada de que goza en lo económico y en lo político el patrón, como consecuencia de la protección sistemática que se ha creído necesario impartir a la industria.

El hacendismo: o sea la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña, a la sombra de la desigualdad en el impuesto, y de una multitud de privilegios de que goza aquélla en lo económico y en lo político y que producen la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande.

El cientificismo: o sea el acaparamiento comercial y financiero y la competencia ventajosa que ejercen los grandes negocios sobre los pequeños, como consecuencia de la protección oficial y de la influencia política que sus directores pueden poner al servicio de aquéllos.

El extranjerismo: o sea el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades los extranjeros sobre los nacionales, a causa de la situación privilegiada que les resulta de la desmedida protección que reciben de las autoridades y del apoyo y vigilancia de sus representantes diplomáticos.

Todas éstas y otras causas de descontento que no han llegado a precisarse todavía, son de naturaleza tan varia..." 9/

No es posible pasar desapercibida la carta abierta que, en ocasión del armisticio entre las fuerzas federales y las revolucionarias, dirigiera Cabrera a don Francisco I. Madero, carta sensacional y profética en que lo responsabiliza ante la Historia, no sólo para el hecho de restablecer la paz, sino para hacer que se cumplieran las aspiraciones populares que motivaron la revolución y las propias libertades políticas. En uno de los vibrantes párrafos que componían la carta de que se trata, le decía:

"...En otros términos, y para hablar sin metáforas: usted, que ha provocado la revolución, tiene el deber de apagarla; pero guay de usted si asustado por la sangre derramada, o ablandado por los ruegos de parientes y de amigos, o envuelto por la astuta dulzura del Príncipe de la Paz, o amenazado por el yanqui, deja infructuosos los sacrificios hechos. El país seguiría sufriendo de los mismos males, quedaría expuesto a crisis cada vez más agudas y una vez en el camino de las revoluciones que usted le ha enseñado, querría levantarse en armas para la conquista de cada una de las libertades que dejara pendientes de alcanzar..." 10/

Y Madero no alcanzó a ver las efectivas causas que habían determinado que el país se sacudiera violentamente de una a otra parte del territorio; no logró percatarse que los problemas del

México de esa época no eran únicamente de carácter político, sino económicos y sociales, de una hondura tal que ni antes ni después de los tratados de Ciudad Juárez llegó siquiera a imaginarse y la guerra civil hubo de continuar durante muchos años más.

2. El Maderismo y la XXVI Legislatura Federal. El discurso y proyecto sobre la "Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos"

Don Luis Cabrera fué uno de los fundadores del Partido Antirreeleccionista --en 1909-- que postulara las candidaturas de Francisco I. Madero y del Dr. Vázquez Gómez para Presidente y Vicepresidente de la República, respectivamente. No participó directa y activamente en la etapa Maderista de la Revolución; empero sus artículos, publicados en los periódicos de la época, contribuyeron poderosamente a orientar la opinión de la gente en favor del movimiento Maderista y también, fuerza es repetirlo, a poner al descubierto los motivos del verdadero descontento prevaleciente contra la dictadura porfirista.

Proclamado el Plan de San Luis Potosí por Madero, el 15 de octubre de 1910, como respuesta a la reelección fraudulenta de Díaz, el movimiento armado a que dicho Plan convocara, trajo consigo a la postre, la renuncia del General Díaz y la designación de Francisco León de la Barra como Presidente Interino, quien con-

vocó a elecciones siendo electos Madero y Pino Suárez, para la Presidencia y Vicepresidencia del país.

Del Plan de San Luis Potosí, que como ya se dijera sirvió a Francisco I. Madero para convocar a la lucha armada contra el régimen Porfirista, exclusivamente haremos mención de la parte del mismo relacionada por su materia con el tema motivo de nuestra preocupación.

En el párrafo último del artículo tercero del Plan de referencia, aludiendo a los despojos cometidos durante la administración porfirista a las antiguas comunidades o pueblos indígenas, se expresaba:

"Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento; o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión las disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus antiguos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo". 11/

Aun cuando, como puede colegirse del examen del contenido del Plan de San Luis, Madero no se refirió en dicho documento al problema agrario de la época como lo exigían las circunstancias, sí puede afirmarse que con el triunfo del movimiento Maderista irrumpe el citado problema al escenario de las grandes cuestiones nacionales, en forma tal que ha de ser punto menos que imposible, posteriormente, pasarlo desapercibido.

Para referirnos al Maderismo en relación con el enfoque que hiciera de la problemática agraria preferimos, más que tratar de desentrañar el pensamiento sobre el particular de su principal caudillo --el propio Madero--, de quien es ampliamente aceptada cierta relativa despreocupación por los problemas económicos y sociales que aquejaban al país, y la preeminencia en su atención del problema puramente político electoral, aludir a los proyectos y logros aflorados u obtenidos en relación con tal problemática, tal y como la percibieran hombres destacados del régimen Maderista.

El Gobierno de Madero fue un gobierno de transacción y por lo mismo en su seno lucharon dos tendencias opuestas. Si bien es cierto que todos los revolucionarios más o menos prominentes en una forma u otra hubieron de admitir la existencia del problema agrario, también lo es que respecto de la seriedad del

mismo y de los procedimientos que deberían emplearse para atacarlo, se produjeron las naturales divisiones, de acuerdo con la propia personalidad de tales funcionarios. Citemos como ejemplo de nuestro aserto los puntos de vista diferentes, por no decir opuestos, que sostuvieron, por una parte, el señor Rafael Hernández que fuera Ministro de Fomento y por la otra, los integrantes de la Comisión Agraria Ejecutiva.

El licenciado Rafael Hernández --cuyo nombramiento al frente de Fomento, por sus antecedentes de militante del grupo de los científicos, propiciara el distanciamiento de Madero con un numeroso grupo de sus antiguos partidarios--, tradujo su política y, consiguientemente, la del gobierno del que formaba parte, en tres distintos procedimientos, a saber:

- a) Deslinde y fraccionamiento de los ejidos.
- b) Rectificación y deslinde de terrenos nacionales, con el fin de fraccionarlos para su venta y estimular el desarrollo de la pequeña propiedad.
- c) Adquisición de propiedades particulares por el gobierno para su fraccionamiento y venta.

Para el estudio del problema se organizó la Comisión Nacional Agraria y, dependiendo de la misma, la Comisión Agraria Ejecutiva.

Para dar una idea de la política seguida, nos referimos al folleto denominado "Política Agraria", del que fue autor el propio Secretario Hernández, quien reconociendo la existencia del problema agrario expresaba:

"... Desde el punto de vista elevado en que el Poder Público tiene que considerar la cuestión agraria, su propósito debe ser el de procurar que en el territorio nacional se distribuya el mayor número de individuos como unidades productoras, en condiciones tales que su prosperidad e independencia económica sean posibles y, con ellas, se haga posible también el desarrollo de otros elementos y la explotación de nuevas fuentes de producción de la riqueza.

"Los esfuerzos de la Secretaría de Fomento en pro del desenvolvimiento de la industria madre, pueden agruparse en dos tendencias fundamentales:

- I. El aumento de la producción.
- II. La distribución mejor de la propiedad..." 12/

Para el aumento de la producción, el licenciado Hernández consideraba necesario atacar las siguientes causas determinantes de la baja producción; a) Deficiencia de los elementos naturales. b) Imperfección de los métodos de cultivo. c) Falta de recursos para la explotación. Por lo que hace a la deficiencia de los elementos naturales, el Ministro declaró que la política gubernamental sería procurar la conservación y el buen aprovechamiento de los bosques y de las aguas, así como el favorecer el empleo de fertili-

zantes. Por lo que toca a la imperfección de los métodos de cultivo, estimaba que lo más conveniente era enseñar los procedimientos modernos relativos. Respecto a la falta de capital, consideró de su deber modificar las condiciones de préstamo de la Caja de Préstamos.

Comentemos por nuestra parte, únicamente, que todos los anteriores propósitos no pasaron de ser buenos propósitos publicados.

Ya nos referimos a los lineamientos generales que se proponía seguir el Secretario de Fomento con relación a la mejor distribución de la propiedad, que era y siguió siendo varias décadas después, el núcleo fundamental de la cuestión agraria. Con relación al problema de los ejidos, el procedimiento del licenciado Rafael Hernández no podía ser más ineficaz. El Ministerio de su cargo continuó en el viejo error, disponiendo se verificasen deslindes, amojonamiento y distribuciones de los ejidos que se habían salvado del desastre seguido en ese renglón a ciertas leyes de la Reforma, que no podían ser de provecho para los modestos campesinos del país, sino de los hacendados.

Por lo que toca a la venta de terrenos nacionales, las tierras que quedaban después de las operaciones que durante el Go-

bierno de Díaz verificaron las llamadas Compañías Deslindadoras, nadie las quiso ni las compró.

Por lo que hace a la compra de tierras a particulares, para venderlas en condiciones de fácil pago, preferimos dejarles la palabra a los miembros de la Comisión Agraria Ejecutiva, quienes, señalando que para iniciar la resolución del problema agrario debería partirse de la idea fundamental de que los trabajos encaminados a ese fin tuviesen sus efectos perceptibles en una extensión del territorio nacional lo más amplia posible, y expresando que la compra de terrenos para el fraccionamiento no satisfacía tal condición fundamental, indicaban que era, por otra parte:

"... un medio muy costoso cuya aplicación requiere tiempo y mucho estudio para que no resulte un fracaso en que se comprometan enormes sumas de dinero que vayan a quedar en poder de los especuladores, sin que el país reciba por ello ningún beneficio proporcionado. Varios peligros ofrece la compra inmediata de terrenos; uno de ellos es el de que bastó iniciar la idea de que el gobierno intentaba adquirir algunas propiedades, para que hiciese explosión la codicia de los especuladores a quienes ciega esta pasión hasta el punto de que no vacilan en aprovechar la crisis por la cual atraviesa nuestro país, para venir haciendo proposiciones en las que, por lo bajo, triplican el valor de terrenos improductivos que son una carga para sus actuales poseedores, y que, sin embargo, los que las proponen sueñan ya en convertir hoy en vehículo para llenar sus cajas de torrentes de oro que saldrían del tesoro público y de la Caja de Préstamos..."

La Comisión Agraria Ejecutiva --que estuviera integrada por el licenciado José Lorenzo Cossío y los ingenieros Roberto Gayol y Manuel Marroquín y Rivera-- rindió su primer informe a la Secretaría de Fomento el 15 de abril de 1912, de cuya lectura puede colegirse que las iniciativas y trabajos de la precitada Comisión no coincidían con las opiniones del Gobierno, especialmente en lo que se refiere a la posible parcelación de los terrenos ejidales. Resumiendo sus ideas, formulaban en el informe aludido las siguientes conclusiones:

1a.- Para iniciar los trabajos de la Comisión Agraria Ejecutiva, se deben proponer y poner en práctica las medidas que tiendan a producir sus efectos en la mayor extensión que sea posible del territorio nacional.

2a.- La utilización de los terrenos nacionales no satisface a esta primera condición y además, se necesita deslindarlos y estudiar sus condiciones físicas para determinar si son aprovechables para establecer en ellos colonos que puedan prosperar.

3a.- La compra de terrenos de propiedad particular con el objeto de mejorar sus condiciones y fraccionarlos, requiere también un estudio minucioso y detallado que permita prever si pueden prosperar o no las colonias que allí se instalen.

4a. - Los estudios necesarios para decidir si se deben colonizar determinados terrenos nacionales o particulares, son, además de muy costosos, muy dilatados, condiciones que impiden proceder al fraccionamiento y venta, con la rapidez que las circunstancias reclaman.

5a. - La Comisión Ejecutiva estimó que el medio más general y práctico para comenzar la resolución del problema agrario, era el de reconstruir los ejidos de los pueblos, corrigiendo los excesos a que llevó el alcance de las leyes de desamortización.

6a. - Deberían, sin embargo, llevarse adelante las recomendaciones de la Comisión Nacional Agraria que, aun cuando eran un poco tardías en sus efectos, darían muy buenos resultados prácticos si se aplicaban tomando el tiempo y las precauciones que su ejecución reclamaba.

7a. - Convenía instituir una Comisión de peritos le-  
gistas que analizara las reclamaciones de los pueblos que se queja-  
ban de haber sido despojados de sus ejidos por actos de la autoridad.

8a. - La citada Comisión propuso que se notificara a los ayuntamientos de toda la República, que el Gobierno Federal había instituido una Comisión que pondría en práctica las medidas que

se habían propuesto para resolver el problema agrario, entre las cuales se tomaba en cuenta la de reconstruir los ejidos de los pueblos, y por esto, se les notificaba para que utilizaran los servicios de la citada Comisión, en el caso de que lo estimaran conveniente, pues sólo se esperaba saber que deseaban los ayuntamientos utilizar esos servicios para emprender los trabajos que fueran necesarios.

9a.- En caso de que se aprobaran las ideas que la Comisión proponía, ésta formularía un proyecto de iniciativa de la reforma que conviniera hacer a la legislación para regularizar la existencia de los ejidos bajo la forma comunal. 14/

Refiriéndose a las conclusiones de la Comisión que nos viene ocupando, Jesús Silva Herzog comenta:

"Resulta claro que la Comisión Agraria Ejecutiva sustentaba un criterio opuesto al gubernamental en relación con los ejidos de los pueblos, pues mientras el gobierno había ya procedido a la parcelación, creando así pequeñas propiedades individuales en los terrenos que habían escapado a la división, los señores Cossío, Gayol y Marroquín y Rivera, opinaban que era preciso reconstruir los ejidos de conformidad con la tradición y los hábitos de vida de los trabajadores nativos. A nuestro parecer el triunvirato tenía razón y no el gobierno del señor Madero. La experiencia había demostrado en múltiples ocasiones que el campesino indígena o mestizo al transformarse en propietario de un pequeño lote de tierra o minifundio, en la mayoría de los casos lo vendía a vil precio, compelido por apremios económicos... Por otra

parte contrasta el optimismo del Presidente de la República y de su Secretario de Fomento con las dudas y reticencias de la Comisión Agraria Ejecutiva en cuanto al deslinde de tierras nacionales, puesto que mientras aquéllos hablaban de millones de tierras deslindadas, los miembros de la Comisión creían que tales terrenos no estaban aún bien localizados..." 15/

Un aspecto que queremos resaltar del régimen Maderista que permite explicar el por qué durante éste no podrían haberse realizado las distintas reformas a la legislación vinculadas con la cuestión agraria, se relaciona con la personalidad del licenciado Cabrera que, por su empeño en que el Gobierno resolviera dicha cuestión, llegó a constituirse en el objeto habitual de los desahogos de los conservadores que merced a una serie de circunstancias, entre otras la ingenuidad política de Madero conservaron prácticamente las riendas de su administración, independientemente de su claro dominio de la prensa y del propio ejército, natural encargado de velar por el sostenimiento de las instituciones imperantes. González Roa, refiriéndose al hecho que vamos a destacar escribió:

"En el último tercio del año de 1912 sobrevino una crisis ministerial en el seno del gabinete del señor Madero, crisis que estuvo a punto de producir consecuencias incalculables en el sentido de la resolución del problema agrario. El señor Madero decidió remover al señor licenciado don Jesús Flores Magón, de la Secretaría de Gobernación, a instancias del Vicepresidente, don José María Pino Suárez. Como el señor Madero no quería privarse de los servicios del

señor Flores Magón, le ofreció la cartera de Fomento, queriendo hacerlo permutar con el encargado de esta Secretaría don Rafael L. Hernández. El señor Flores Magón rehusó y presentó su dimisión, después de haber obtenido del Presidente la promesa de que no sería sustituido por el señor Pino Suárez. Entonces se trató inmediatamente de reemplazarlo, y la cuestión del nombramiento del sustituto fue propuesta por el Presidente al Consejo de Ministros. Al mismo tiempo sugirió el señor Madero la conveniencia de que estudiase la candidatura del licenciado don Luis Cabrera. Hubo con este motivo una discusión muy animada, porque las opiniones se dividieron; y habiéndose resuelto que el señor Cabrera fuera designado, se discutió si debería encargarse de la cartera de Gobernación o de alguna otra. Los pareceres también se dividieron, y habiendo tenido el señor Presidente la bondad de interrogarme para que expusiera mi parecer, como encargado accidental de la cartera de Gobernación, me limité a decirle que en caso de designar al licenciado Cabrera como Secretario de ese ramo, se preparara a alterar toda su política, porque siendo el suyo un Gobierno de conciliación de partidos, y siendo la Secretaría de Gobernación su principal agente para la administración interior y para la gestión política, la presencia del licenciado Cabrera en tal puesto significaría un cambio total de propósitos y de procedimientos; que en cambio, si designaba al licenciado Cabrera como Secretario de Fomento, tal como alguno de los otros secretarios lo había propuesto, era seguro que el licenciado Cabrera se entregaría con gran energía a la resolución del problema agrario, sobre cuya existencia había unanimidad de pareceres; que podría considerarse como un hábil movimiento político entregar dicha Secretaría, que tendría que servir de eje a la reforma, al jefe de los radicales de la Cámara de Diputados, que precisamente estaban disgustados por la inactividad del Gobierno para efectuar las reformas que el país demandaba con apremio; y que si había dificultades insuperables, los mismos radicales se conven-

cerían, en caso de que existieran, de que no era llano reducir a realidad la reforma, mientras que, por el contrario, si llegaba a hacerse algo práctico, su Gobierno se haría inmortal por haber iniciado la resolución de un problema tan viejo como el país. Dije, además que en caso de que se iniciaran las reformas por la Secretaría de Fomento, bajo la dirección del licenciado Cabrera, éstas se irían realizando lentamente, por virtud de los obstáculos de carácter legal y constitucional, de manera que aun suponiendo que este cambio en el gabinete lo llevara a la transformación radical, esta transformación no se haría de golpe. 16/

Aclara González Roa en el ensayo del que tomamos la nota transcrita que Rafael Hernández, al percatarse de que la mayoría del gabinete se inclinaba en el sentido de que Cabrera fuese nombrado Secretario de Fomento, solicitó se suspendiera la discusión para conocer el parecer del de Hacienda, Ernesto Madero, que no había asistido al Consejo, a lo que accedió el Presidente Madero quien informó al día siguiente a González Roa que había decidido no designar al licenciado Cabrera, determinando que el licenciado Hernández se hiciera cargo de la Secretaría de Gobernación y que el Ingeniero Manuel Bonilla pasara de la Secretaría de Comunicaciones a la de Fomento. Según el propio González Roa, fueron Francisco Madero padre, Ernesto Madero, Rafael Hernández y Pedro Lascuráin quienes convencieron al Presidente de que desistiera de llevar al seno del gabinete al multicitado Cabrera.

Antes de interesarnos más o menos in extenso de la relevante actuación del licenciado Cabrera en la XXVI Legislatura -- particularmente de su proyecto sobre la reconstitución de los ejidos y del discurso con que lo apoyó --, ocupémonos brevemente de anotar algunos antecedentes respecto de la mencionada Legislatura, en relación con las ideas que vinculadas al problema agrario circulaban con profusión hacia el año de 1912.

Fue la XXVI Legislatura de composición heterogénea, electos sus integrantes libremente, obtuvieron curules connotados conservadores y simpatizantes del régimen Porfirista como Francisco León de la Barra, Eduardo Iturbide, Emilio Rabasa, Ramón Lanz Duret, en el Senado y como Francisco Olaguibel, José María Lozano, Nemesio García Naranjo y Querido Moreno, en la de Diputados, al igual que políticos progresistas que después pasaron a engrosar el grupo renovador que auspició y organizó Cabrera, tales como este mismo, Francisco Escudero, Alfonso Cravioto, Miguel Alardín y Enrique Bordes Mangel. Tal Legislatura hubo de conocer no solamente de los proyectos entusiasmados, más o menos realizables y hasta simplemente poco prácticos de representantes identificados con las preocupaciones que respecto de la cuestión agraria habían surgido o proliferado después del mo-

vimiento que llevara a Madero a la Presidencia, sino también hubo de asistir hasta su disolución --con muchos de sus originales miembros impedidos de cumplir por una u otra causa el ejercicio de sus funciones-- al espectáculo sombrío que caracterizaron durante la vida de tal Legislatura al régimen pretoriano Huertista. No se nos escapa que la falta de unidad de tendencias políticas y eficacia intelectual que, como resumen de un juicio histórico deba hacerse sobre tal Legislatura, no obstante algunas mentes destacadas, ha de relacionarse necesariamente con los treinta años de supresión de la vida pública mexicana, lapso más que suficiente para impedir la improvisación de una organización coherente de las fuerzas creadoras, por lo que el Congreso no pudo ser el órgano fundamental del nuevo régimen caracterizado por su aptitud legisladora de trascendente proyección renovadora. Sin embargo, ocupémonos siquiera en una forma sucinta, de algunos proyectos que vinculados con la cuestión agraria se presentaron entre los diputados, en el curso del año de 1912.

Entre las iniciativas de ley tendientes a resolver el problema del agro mexicano, Silvá Herzog cita las presentadas por los diputados José González Rubio, Adolfo M. Isassi, Gabriel Vargas, Miguel Alardín, Juan Sarabia y, claro es, Luis Cabrera.

De tales iniciativas ocupémonos, de momento, únicamente de la presentada por Sarabia, para referirnos por separado posteriormente a la de Cabrera.

Juan Sarabia, uno de los firmantes del Manifiesto del Partido Liberal presentó una iniciativa de ley, proponiendo adiciones a la Constitución en materia agraria. Del proyecto presentado se expresa Silva Herzog en la forma siguiente:

"Esta iniciativa contiene parte, como lo advertirá el lector, del artículo 27 de la Constitución... Lo fundamental del proyecto de referencia se transcribe a continuación:

"Artículo 1o. Se establecen tribunales federales de equidad que, juzgando como juzgados civiles, decidan, en breve plazo, previa práctica de diligencias relativas solamente a las pruebas de la posesión y al despojo, respecto de las restituciones a los pueblos, agrupaciones indígenas o pequeños propietarios, de las tierras, aguas o montes de que hubieren sido despojados por medio de violencia física o moral, o en virtud de contratos con apariencia legal.

"Artículo 2o. Quedan comprendidos en el caso del artículo anterior los casos de despojo, verificados con pretexto de la venta de baldíos en perjuicio de municipios o de pequeños propietarios que hayan estado amparados por la prescripción consignada en las leyes de baldíos.

"El Tribunal de Equidad tendrá derecho a decretar indemnizaciones, a costa del Erario y a favor de los terceros poseedores de buena fe.

"Artículo 3o. Las resoluciones que dicte este Tribu-

nal serán ejecutadas desde luego y podrán ser recurridas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Tribunal Pleno.

"Artículo 4o. Se declara de utilidad pública la expropiación de los siguientes bienes raíces:

"I. Tierras, aguas o montes cercanos a los pueblos, con objeto de dotar de ejidos a los que de ellos carezcan, en cantidad proporcional a su población.

"II. Tierras, aguas o montes necesarios para la creación de nuevos pueblos, que se formen por la colonización.

"III. Los latifundios, en la parte excedente del máximo legal.

"IV. Tierras no cultivadas. La ley determinará la alternabilidad mínima para el cultivo de cada clase de tierra.

"Artículo 5o. La base para la expropiación a que se refiere el artículo anterior será el valor fiscal tomado de la manifestación que haga el propietario en obediencia de la ley reglamentaria y dentro del plazo que ella fije; y sólo en el caso de manifestación notoriamente exagerada se acudirá al juicio pericial.

"Artículo 6o. El precio de expropiación será pagado por el Erario Federal, a largos plazos mediante abonos, en cada uno de los cuales se incluirá la pensión de amortización del capital y el rédito causado por éste. El Erario Federal, a su vez, se reembolsará de estos pagos cobrando dichos abonos a los adquirentes de los predios expropiados, por medio de la facultad económico-coactiva.

"Artículo 7o. Los Ayuntamientos de los pueblos tendrán derechos, por esta vez, de optar por la repartición proporcional entre los vecinos, de los bienes raíces que tengan, que se les restituyan o adquieran

en virtud de la expropiación, o de decidir que esos bienes se posean en común. En el primer caso, podrán también imponer a los beneficiados en el reparto la prohibición de enajenar o gravar sus predios antes de cierto tiempo". 17/

El licenciado Luis Cabrera presentó ante la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1912, un proyecto de ley que denominó "La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como Medio de Suprimir la Esclavitud del Jornalero Mexicano". Las proposiciones del proyecto presentado fueron apoyadas por un discurso del propio Cabrera que constituye un verdadero documento histórico. En ese discurso, el licenciado Cabrera hizo con tonos crudos de palpante y desgarrante realismo, una fiel y elocuente pintura de las condiciones de vida inicuas del labrador nativo, en las grandes haciendas. Las ideas vertidas en tan famosa pieza oratoria, anticiparon, en cierta medida, la exposición de motivos y contenido de la ley de 6 de enero de 1915, lo que contribuye a justificar nuestro aserto respecto del valor histórico que constituye tan brillante discurso.

Refiriéndose a la pieza oratoria que nos ocupa, el multialudido Silva Herzog, ha escrito:

"Cabrera coincide con las opiniones de la Comisión Agraria Ejecutiva a que se hizo mérito en páginas

en virtud de la expropiación, o de decidir que esos bienes se posean en común. En el primer caso, podrán también imponer a los beneficiados en el reparto la prohibición de enajenar o gravar sus predios antes de cierto tiempo". 17/

El licenciado Luis Cabrera presentó ante la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1912, un proyecto de ley que denominó "La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como Medio de Suprimir la Esclavitud del Jornalero Mexicano". Las proposiciones del proyecto presentado fueron apoyadas por un discurso del propio Cabrera que constituye un verdadero documento histórico. En ese discurso, el licenciado Cabrera hizo con tonos crudos de palpitante y desgarrante realismo, una fiel y elocuente pintura de las condiciones de vida inicuas del labrador nativo, en las grandes haciendas. Las ideas vertidas en tan famosa pieza oratoria, anticiparon, en cierta medida, la exposición de motivos y contenido de la ley de 6 de enero de 1915, lo que contribuye a justificar nuestro aserto respecto del valor histórico que constituye tan brillante discurso.

Refiriéndose a la pieza oratoria que nos ocupa, el multialudido Silva Herzog, ha escrito:

"Cabrera coincide con las opiniones de la Comisión Agraria Ejecutiva a que se hizo mérito en páginas

anteriores, es decir, se pronuncia en favor de la restitución y dotación de ejidos a los pueblos en forma directa, rápida y sin engorros judiciales. Al mismo tiempo, no le parece acertada la compra de haciendas para ser fraccionadas, ni tampoco la distribución de tierras nacionales. Cabrera quiere que desde luego se inicie la reforma agraria, por que se da cabal cuenta de que es cuestión fundamental y el único medio para el restablecimiento de la paz. Según el autor de la iniciativa de que se trata, la tierra necesaria debería expropiarse por causa de utilidad pública dejando a la Secretaría de Fomento las cuestiones de procedimiento...

"...Cabe hacer dos observaciones de importancia histórica sobre el discurso de Cabrera: La primera es que habló de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, sin aclarar si pensaba que ésta debía ser previa o mediante, es decir a posteriori; y la segunda estriba en que él tenía la idea de que la entrega de tierras a los pueblos sería tan sólo complemento del salario del jornalero. Posteriormente, como es bien sabido, la idea de indemnización se precisó y fue evolucionando el criterio sobre las dotaciones y restituciones de ejidos..." 18/

Del tan fundamental discurso, para dar una idea aproximada de su valioso contenido, entresacaremos los siguientes párrafos, aclarando, desde ya, que nuestra transcripción y selección a la vez, sigue el orden general pero no rigurosamente exacto del discurso:

"La creación y producción de la pequeña propiedad agraria es un problema de tal importancia para garantizar a los pequeños terratenientes contra los grandes propietarios. Para éstos es urgente empre-

der en todo el país una serie de reformas encaminadas a poner sobre un pie la igualdad ante el impuesto, a la grande y a la pequeña propiedad rural privada.

"Pero antes que la protección a la pequeña propiedad rural, es necesario resolver otro problema agrario de mucha mayor importancia, que consiste en liberar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas entre cuyos linderos se encuentran como prisioneros los poblados proletarios.

"Para esto es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas.

"Cuando hemos pensado en la presentación de este proyecto a la Cámara, no dejé de procurar auscultar la opinión del Poder Ejecutivo acerca de la buena disposición en que estuviese para emprender estas reformas; y debo declarar con franqueza que no encontré esa buena disposición de parte del Ejecutivo. El Ejecutivo cree -- y en esto puede tener razón, pero también puede estar equivocado -- que es preferente la labor de restablecimiento de la paz, dejándose para más tarde las medidas económicas que, en concepto del Ejecutivo, perturbarán el orden más de lo que ya se encuentra perturbado. Mi criterio no es el mismo; el mío es que el restablecimiento de la paz debe buscarse por medios preventivos y represivos; pero a la vez por medio de transformaciones económicas que pongan a los elementos sociales en conflicto en condiciones de equilibrio más o menos estable. Una de estas medidas económicas trascendentales y benéficas para la paz es la reconstitución de los ejidos.

"En cuanto se pensó que el problema agrario era, en suma, una necesidad de tierras, el instinto económico

encontró lo que yo llamo el primero de los medios ingenuos de resolución del problema. Estos medios ingenuos son naturalmente los que se encuentran la codicia personal al tratar de hacer un negocio de lo que se considera una necesidad nacional. Y aquí es el caso repetir una maldición, sin la menor intención de lastimar a nadie con el recuerdo de un incidente. Se pensó inmediatamente en comprar tierras baratas para vendérselas caras al Gobierno, a fin de que éste satisficiera las necesidades de las clases proletarias. Entonces fue cuando por primera vez maldije a esos hombres que no pueden ver un dolor o un sufrimiento sin pensar inmediatamente en cuántos pesos pueden sacarse de cada lágrima de sus semejantes.

"Cuando la necesidad de tierras era todavía una especie de nebulosa, y no tenía más manifestación de malestar social y económico, se pensó, inmediatamente, en ir a comprar tierras a Tamaulipas o a Coahuila para transportar en éxodo moderno los poblados de Guerrero, del Sur de Puebla, de Morelos, a ver si así se curaba el malestar que existía en esas regiones. Este es el medio más ingenuo de todos los que se han podido encontrar para resolver el problema agrario.

"En cuanto el Gobierno Nacional se convenció de la inadoptabilidad de este medio, y en cuanto los especuladores soñadores vieron que no era posible dar entrada a esta solución, fue el Gobierno el que empezó a pensar en otro de los medios que yo llamo ingenuos: el reparto de tierras nacionales.

"El reparto de tierras nacionales y de baldíos pudo tener gran significación a principios del siglo XIX, cuando la propiedad particular era relativamente pequeña, y la parte que quedaba entonces por repartirse era la buena, la feraz, la conquistable por el esfuerzo humano, y, por consiguiente, era posible dar a los soldados y a los servidores de la patria un terreno donde establecerse.

"Cuando estos medios ingenuos se desacreditaron, comenzó a comprenderse que no era precisamente la necesidad de crear la pequeña propiedad particular la más urgente; se vio que todos esos medios podrían satisfacer las necesidades de uno, de dos, de diez, de cien individuos; pero que las necesidades de los cientos de miles de hombres cuya pobreza y cuya condición de parias dependen de la desigualdad en la distribución de la tierra, no quedaban satisfechos por ese sistema. Se comprendió entonces que había otro problema mucho más hondo y mucho más importante que todavía no se había tocado y que, sin embargo, era de más urgente resolución; éste era el problema de proporcionar tierras a los cientos de miles de indios que las habían perdido o que nunca las habían tenido.

"Poco a poco fue precisándose, entre tanto, el otro problema, el verdadero problema agrario, el que consiste en dar tierras a los cientos de miles de parias que no las tienen. Era necesario dar tierra, no a los individuos, sino a los grupos sociales. El recuerdo de que en algunas épocas las poblaciones habían tenido tierra, hacía inmediatamente pensar en el medio ingenuo de resolver este problema: las reivindicaciones. Todas las poblaciones despojadas pensaron desde luego en reivindicaciones; Ixtayopan, Tláhuac, Mixquiq, Chalco, etc., --hablo por vía de ejemplo de estos pueblos que están a las puertas de la Capital-- se acordaban de que apenas ayer habían perdido sus terrenos, y era indudable que los habían perdido por procedimientos atentatorios; ¿qué cosa más natural que, el triunfo de una revolución que prometió justicia, se pensase en llevar a cabo la reivindicación de los terrenos usurpados; en obtener que un capitalista, aun cuando un poco ambicioso, se sacrificase entregando los terrenos que había usurpado; que por este medio de justicia se satisficase la sed de tierra de estos desgraciados, y que se lograra que los pueblos pudieran seguir viviendo como habían vivido antes, como habían podido vivir durante cuatrocientos años, más de cuatrocientos años, porque sus derechos provenían desde las épocas del Anáhuac ?

"Cuando se comenzó a pensar en los ejidos, la misma necesidad de tierra que se hace sentir en los pueblos, tomó su manifestación menos a propósito en los momentos actuales, a saber: la de que se continuara la división de las tierras de común repartimiento entre los vecinos; es decir, se pensaba que la solución del problema podía consistir en reducir a propiedad individual los terrenos que todavía podían quedar indivisos en manos de los pueblos con el fin de satisfacer las necesidades personalísimas de cada uno de sus habitantes. Esta tendencia tomó un poco de auge, a pesar de que muchos sabían que ese sería uno de los pasos más inconvenientes que podrían darse en los momentos actuales, y que precisamente el no haberse llevado a cabo por completo la división de los terrenos de común repartimiento, era lo que había salvado a las pocas poblaciones que aún conservaban sus terrenos. Afortunadamente, la opinión pública reaccionó a tiempo contra esta tendencia, y en la actualidad ya casi no se habla de la división de los terrenos que constituyen los ejidos.

"El industrialismo comenzado a desarrollar desde el año de 1884 para acá, vino a transformar un poco la condición de las clases rurales, sobre todo en aquellos lugares en donde había actividad industrial o que se encontraban en la proximidad de centros extractivos mineros. Así fue como algunas poblaciones fueron poco a poco mejorando económicamente, hasta el grado de que ciertas poblaciones industriales o sus condiciones mineras dan suficiente ocupación y suficiente salario a la población. Nadie dirá que El Oro o Torreón, por ejemplo, que Guanajuato, o cualquiera otra Capital de Estado necesitase ejidos. ¿Por qué? Porque tienen elementos industriales de vida.

"Pero en los lugares donde no existen esas condiciones de vida, son necesarios los ejidos para los pequeños poblados; y donde no hay ni siquiera pueblos, donde enormes extensiones de terreno y distritos enteros se encuentran ocupados por la hacienda, allí

indudablemente existe la esclavitud. Turner tenía razón; vosotros sabéis que cuando el "México Bárbaro" se escribió, era cierto todo lo que se relataba ahí; más aún, que los colores eran débiles; pero esa malhadada cobardía que nos dominaba en aquella época hacía que creyéramos injurioso para el General Díaz el que se confesase que durante su Gobierno y en el país que él había sabido gobernar dizque tan bien, existía la esclavitud. Turner tenía razón y los artículos de "México Bárbaro", son apenas un ligero e insignificante bosquejo de lo que pasa en todas partes del país, todavía en los momentos actuales.

"Mientras no sea posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeño, que substituya a las grandes explotaciones de los latifundios, el problema agrario debe resolverse por la explotación de los ejidos como medio de complementar el salario del jornalero.

"El complemento de salario de las clases jornaleras no puede obtenerse más que por medio de posesiones comunales de ciertas extensiones de terreno en las cuales sea posible la subsistencia. Ciertas clases rurales siempre y necesariamente tendrán que ser clases servidoras, necesariamente tendrán que ser jornaleras; pero ahora ya no podremos continuar el sistema de emplear la fuerza política del Gobierno en forzar a esas clases a trabajar todo el año en las haciendas a bajísimos salarios.

"Yo no había pensado que fuese necesario llegar hasta las expropiaciones. Todavía cuando lancé mi programa político en el mes de junio, creía yo posible de que por medio de aparcerías forzadas impuestas a las fincas quisieran voluntariamente someterse, pudieran proporcionarse tierras a las clases proletarias rurales. Todavía es posible en muchas partes establecer el sistema de arrendamientos forzados por los hacendados en favor de los Municipios para que éstos, a su vez puedan disponer de algún terreno y puedan por consiguiente, dar ocupación a

los brazos desocupados durante los seis meses del año de funcionamiento del zapatismo. Pero si nos tardamos más en abordar el problema, no tendrá otra solución que ésta que he propuesto: la expropiación de tierras para reconstituir los ejidos, por causa de utilidad pública. La expropiación no debe confundirse con la reivindicación de ejidos. La reivindicación de ejidos sería uno de los medios ingenuos, porque el esfuerzo y la lucha y el enconamiento de pasiones que se producirían por el intento de las reivindicaciones que pudieran lograrse.

"No, señores; los ejidos existen en manos del hacendado en el 10 por ciento de los casos sin derecho; pero en el 90 por ciento están amparados con título colorado bastante digno de fe, y que no podemos desconocer; no podríamos, por lo tanto, fiar a la suerte de la reivindicación y a la incertidumbre de los procedimientos judiciales, aún abreviadísimos, como nos lo propone el ciudadano Sarabia, la resolución del problema de los ejidos.

"La cuestión agraria es de tan alta importancia, que considero debe estar por encima de la alta justicia, por encima de esa justicia de reivindicaciones y de averiguaciones de lo que haya en el fondo de los despojos cometidos contra los pueblos. No pueden las clases proletarias esperar procedimientos judiciales dilatados para averiguar los despojos y las usurpaciones, casi siempre prescritos; debemos cerrar los ojos ante la necesidad, no tocar por ahora esas cuestiones jurídicas; y concretarnos a procurar tener la tierra que se necesita. Así encontraréis explicado, señores, especialmente vosotros, señores católicos, lo que en esta tribuna dije en ocasión memorable; que había que tomar la tierra de donde la hubiera. No he dicho: "Hay que robarla"; no he dicho: "Hay que arrebatársela", he dicho: "Hay que tomarla", porque es necesario que para la próxima cosecha haya tierra donde sembrar; es necesario que, para las próximas siembras en el sur de Puebla, en México, en Hidalgo, en Morelos, tengan las clases rurales

tierra donde poder vivir, tengan tierra con qué complementar sus salarios.

"La reconstitución de los ejidos, es indudablemente una medida de utilidad pública; la llamo una medida de utilidad pública en el orden económico, por las razones que he expuesto; la llamo una medida de utilidad pública urgentísima en el orden político, porque traerá necesariamente una de las soluciones que puedan darse a la cuestión del zapatismo. El solo anuncio de que el Gobierno va a proceder al estudio de la reconstitución de los ejidos, tendrá como consecuencia política la concentración de población en los pueblos, y facilitará, por consiguiente el dominio militar de la región en una forma que dista mucho de parecerse a las formas usadas por el General Robles en el Estado de Morelos para poder tener concentrados a los habitantes que debía vigilar.

"En mi concepto, es no solamente de utilidad pública, sino de utilidad pública urgente e inmediata.

"Tiene una facultad constitucional que vosotros, al primer golpe de vista, debéis haber sentido, y una dificultad de carácter financiero que de propósito no pueden ser objeto de esta ley, sino de una ley especial de arbitrios para el efecto.

"La dificultad constitucional consiste en que, no teniendo personalidad actualmente las instituciones municipales, y menos todavía los pueblos mismos, para poder adquirir en propiedad, poseer y administrar bienes raíces, nos encontrábamos con la dificultad de la forma en que pudieran ponerse en manos de los pueblos, o en manos de los Ayuntamientos, esas propiedades. No encontramos, mientras no se reforme la Constitución volviendo a conceder a los pueblos su personalidad, otra manera de subsanar este inconveniente constitucional que poner la propiedad de estos ejidos reconstituidos en manos de la Federación, dejando el usufructo y la administración en manos de los pueblos que han de beneficiarse con

ellos. Esto no es inusitado, puesto que los templos se encuentran en manos de la Nación y su posesión está prácticamente en manos de la persona más incapaz que tenemos en nuestro Derecho, que es la Iglesia. Si la propiedad de los templos la tiene el Gobierno, y su usufructo y su administración la tiene la Iglesia, que carece en absoluto de capacidad para poseer inmuebles, nadie encontrará inconveniente o inusitada ni tachará de absurda, una situación jurídica que haga residir la propiedad de la tierra apropiada en manos de la Federación y el usufructo 'en manos de los pueblos". 19/

Al comentario que al discurso que ha ocupado nuestra atención formula Silva Herzog, comentario que con anterioridad transcribiéramos, únicamente queremos agregar que Cabrera en su interesante alocución, hizo referencia igualmente a un aspecto asaz importante para la Reforma Agraria: la falta de personalidad de los pueblos para el manejo o administración de los terrenos. Recuerdese que la Constitución de 1857, entre otras corporaciones, consideraba como carentes de personalidad jurídica a los pueblos. Al prever en su proyecto Cabrera la forma de subsanar jurídicamente tal deficiencia, estableció las bases para el reconocimiento de dicha personalidad que posteriormente establecieron el artículo 27 constitucional -- respecto de las comunidades que de hecho o por derecho guardasen el estado comunal--, y el propio precepto, parcialmente, y las disposiciones reglamentarias del mismo --Códigos Agrarios-- en favor de lo que a la fecha constituye la institución jurídica que denominamos ejido.

Consideramos innecesario formular comentario alguno al contenido del proyecto presentado por el eminente juriscónsulto y político poblano, por lo que únicamente nos limitaremos a transcribir su articulado, a continuación:

"Artículo 1o. - Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos.

"Artículo 2o. - Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que, de acuerdo con las leyes vigentes en la materia, proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que lo necesitaren, o para aumentar la extensión de los existentes.

"Artículo 3o. - Las expropiaciones se efectuarán por el Gobierno Federal, de acuerdo con los Gobiernos de los Estados, de acuerdo con los Ayuntamientos de los pueblos de cuyos ejidos se trate, para resolver, sobre la necesidad de reconstitución o dotación, y sobre la extensión, identificación y localización de los ejidos. La reconstitución de ejidos se hará, hasta donde sea posible, en los terrenos que hubiesen constituido anteriormente dichos ejidos.

"Artículo 4o. - Mientras no se reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos, mientras no se expidan las leyes que determinen la condición jurídica de los ejidos reconstituidos o formados de acuerdo con la presente ley, la propiedad de éstos permanecerá en manos del Gobierno Federal y la posesión y usufructo quedarán en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus respectivos Ayuntamientos, sometidos de preferencia a las reglas y costumbres anteriormente en vigor para el manejo de los ejidos de los pueblos.

"Artículo 5o. - Las expropiaciones quedarán a cargo de la Secretaría de Fomento. Una ley reglamentaria determinará la manera de efectuarlas y los medios financieros de llevarse a cabo, así como las condiciones jurídicas de los ejidos formados".

20/

## NOTAS

- 1/ Silva Herzog, Jesús: "El pensamiento Económico, Social y Político de México 1810-1964", editado por el Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, Primera Edición, México 1967, Pág. 531.
- 2/ "El pensamiento de Luis Cabrera". Selección y Prólogo de Eduardo Luquín, Edición del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1960, Pág. 227.
- 3/ Obra citada, Pág. 228.
- 4/ Silva Herzog, Jesús: Obra citada, Págs. 142 a 146.
- 5/ Silva Herzog, Jesús: Obra citada, Págs. 152 y 153.
- 6/ Obra citada, Págs. 154 y 155.
- 7/ "El pensamiento de Luis Cabrera". Selección y Prólogo de Eduardo Luquín, Edición del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1960, Págs. 23 y 24.
- 8/ Obra citada, Págs. 33 a 37.
- 9/ Cabrera, Luis: "Obras políticas del Lic. Blas Urrea", Págs. 176 y 177.
- 10/ Obra citada, Pág. 205.
- 11/ Fabila, Manuel: "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", Págs. 209 y 210.
- 12/ Hernández, Rafael L.: "Política Agraria", publicado en "Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la Epoca Precortesiana hasta la Ley del 6 de enero de 1915" de González de Cossío, Francisco, Tomo II, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1957, Pág. 262.

- 13/ Trabajos e Iniciativas de la Comisión Agraria Ejecutiva, publicados en "Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la Época Precortesiana hasta la Ley del 6 de enero de 1915", Pág. 336.
- 14/ Obra citada, Págs. 340 y 341.
- 15/ Silva Herzog, Jesús: "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Exposición y Crítica. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México 1959, Págs. 190 y 191.
- 16/ González Roa, Fernando: "El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana", publicado en Problemas Agrícolas e Industriales de México, número 3, Vol. V, México 1953, Págs. 83 y 84.
- 17/ Silva Herzog, Jesús: Obra citada, Págs. 198 y 199.
- 18/ Obra citada, Págs. 200 a 208.
- 19/ Fabila, Manuel: "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México (1493-1940)", Tomo primero. Editado por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., México 1941, Págs. 218 a 241.
- 20/ Obra citada, Pág. 242.

## CAPITULO II

### LA ETAPA PRECONSTITUCIONAL. EL MOVIMIENTO CONSTITUCIONALISTA Y LA LEY AGRARIA DEL 6 DE ENERO DE 1915

1. El movimiento constitucionalista y la Ley Agraria del 6 de enero de 1915.
2. La Ley Agraria de Carranza y las Leyes Agrarias de Villa y Zapata.

1. El movimiento constitucionalista y Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

Queremos iniciar el desarrollo de este capítulo asentado un hecho que se nos antoja imposible de negar por todo aquel que, por lo menos, tenga ciertas nociones o conocimientos rudimentarios de la Historia --aún en estado de elaboración-- de la Revolución Mexicana: mentalmente asociamos, en forma por demás inevitable, el concepto o idea del movimiento constitucionalista con la del Plan de Guadalupe y una y otra ideas con la que tengamos del distinguido hombre de la Revolución Venustiano Carranza.

Si, como se ha afirmado, no podemos desvincular conceptualmente, desunir, las ideas o juicios que tengamos formado de lo que son o fueron históricamente el movimiento constitucionalista y el llamado Plan de Guadalupe --en tanto que éste traduce o lo podemos traducir como el conjunto de anhelos, postulados o principios que el citado movimiento se proponía realizar--, y en el desarrollo de este inciso habremos de referirnos al aludido movimiento y a la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, se nos impone, según estimamos, una primera tarea: desentrañar las posibles relaciones del movimiento, Plan y Ley citados, aunque, claro está

desde el ángulo específico de las cuestiones agrarias, único respecto del cual hemos venido ocupando y nos ocuparemos del licenciado Luis Cabrera, personaje central de este estudio considerado en su totalidad.

Casi es lugar común repetir aquí, que al recibir don Venustiano Carranza --con fecha 18 de febrero de 1913-- el telegrama por el cual Victoriano Huerta le notificaba que se había hecho cargo del Poder Ejecutivo de la Nación y de que tenía presos al Presidente Madero y al Vicepresidente Pino Suárez, decidió, desde luego, combatir al Gobierno espurio que encabezaba el infidente general que hacia el día 22 del propio mes ya había hecho asesinar a quienes legítimamente habían sido ungidos con el voto popular como titulares del Ejecutivo de la Unión. Conocidos como eran los acontecimientos anteriores inmediatamente a la usurpación, sin pérdidas de tiempo, don Venustiano Carranza en su carácter de Gobernador del Estado de Coahuila, hizo convocar a la Legislatura del Estado obteniendo que ésta expidiera con fecha 19 del mismo febrero, dos decretos fundamentales: el primero desconociendo a Victoriano Huerta, y el segundo otorgando facultades extraordinarias al Gobernador en todas las ramas de la Administración para coadyuvar al restablecimiento de la legalidad en todo el país. Los esfuerzos inmediatos

de los días subsecuentes los empleó Carranza en reunir a un pequeño grupo armado, conjunto inicial de lo que posteriormente fuera el poderoso ejército constitucionalista.

Carranza enarbola desde un principio la bandera de la legalidad en su lucha contra el régimen Huertista. Así, ha de expresar que al hacerse cargo del Gobierno del Estado de Coahuila, no solamente se había obligado --al haber protestado-- a cumplir y hacer cumplir las leyes de la Entidad, sino, asimismo, a cumplir y hacer cumplir la propia Constitución General de la República. De ahí que al lanzarse a la lucha, lo hace en cumplimiento de sus propios deberes constitucionales inherentes al cargo conferido. Este punto de vista, una y otra vez hecho valer por Carranza, no solamente nos aproxima a comprender al gobernante, sino posiblemente nos acerque al conocimiento del fondo de su pensamiento político inicial; sobre el particular ya volveremos a ocuparnos en otra parte del trabajo.

Habiéndose iniciado la lucha entre los pequeños grupos armados que siguieron a Carranza y las fuerzas del Ejército Federal Huertista, en Piedras Negras insistió el que fuera Gobernador del Estado en la necesidad de formular un plan que sirviera de bandera y estatuto a la Revolución y darle publicidad al docu-

de los días subsecuentes los empleó Carranza en reunir a un pequeño grupo armado, conjunto inicial de lo que posteriormente fuera el poderoso ejército constitucionalista.

Carranza enarbola desde un principio la bandera de la legalidad en su lucha contra el régimen Huertista. Así, ha de expresar que al hacerse cargo del Gobierno del Estado de Coahuila, no solamente se había obligado --al haber protestado-- a cumplir y hacer cumplir las leyes de la Entidad, sino, asimismo, a cumplir y hacer cumplir la propia Constitución General de la República. De ahí que al lanzarse a la lucha, lo hace en cumplimiento de sus propios deberes constitucionales inherentes al cargo conferido. Este punto de vista, una y otra vez hecho valer por Carranza, no solamente nos aproxima a comprender al gobernante, sino posiblemente nos acerque al conocimiento del fondo de su pensamiento político inicial; sobre el particular ya volveremos a ocuparnos en otra parte del trabajo.

Habiéndose iniciado la lucha entre los pequeños grupos armados que siguieron a Carranza y las fuerzas del Ejército Federal Huertista, en Piedras Negras insistió el que fuera Gobernador del Estado en la necesidad de formular un plan que sirviera de bandera y estatuto a la Revolución y darle publicidad al docu-

mento en toda la República y en el extranjero. El día 26 de marzo se discutió y aprobó el Plan de Guadalupe en la Hacienda de su nombre; un plan que de conformidad con su articulado fue esencialmente político, toda vez que en él se expresaba únicamente el propósito de derrocar al régimen Huertista, asegurar la preeminencia de don Venustiano Carranza como Jefe del Movimiento y se establecía el procedimiento para volver al país al régimen constitucional violado. No existe nada en el plan que implique el propósito de verificar las reformas económicas y sociales que ya hacia esa época reclamaban los grandes sectores populares del país, si bien en forma no clara ni precisa. La discusión del Plan de Guadalupe fue presidida por Lucio Blanco y en ausencia del caudillo que surgía, empezaron las propuestas para agregar al proyecto que el propio Carranza escribiera, lineamientos agrarios, garantías a los obreros, reivindicaciones y fraccionamientos de latifundios en beneficio de los pueblos, etc. No obstante, prevaleció el punto de vista de Venustiano Carranza, quien argumentó a favor de su proyecto la necesidad de unificar todas las fuerzas nacionales en contra del usurpador Victoriano Huerta, dejando las reformas sociales que exigía el país para cuando se hubiese restaurado el imperio de la ley.

A pesar de lo asentado respecto del contenido exclusivamente político, debe hacerse hincapié que en el incipiente movimiento constitucionalista --los jefes y oficiales de fuerzas armadas que firmaron el plan inicialmente-- ya bullían propósitos o anhelos respecto de las reformas sociales y económicas que en el momento consideraban como necesarias para corregir el estado anómalo de cosas imperantes. El General Francisco J. Mújica, testigo presencial de la discusión y firma del documento del que venimos hablando describió vívidamente el momento, de cuyo escrito --citado por Silva Herzog-- entresacamos el siguiente párrafo:

"... Dos mesas mugrientas y apolilladas y dos sillas eran todo el ajuar de aquella oficina en que la oficialidad descrita, de una columna inferior a setecientos hombres, iba a firmar un pacto con el Gobierno Constitucional de Coahuila y con el pueblo todo del país para defender y hacer triunfar el plan revolucionario que, por arcanos y desconocidos decretos del destino, debía llamarse Plan de Guadalupe. El Secretario Particular del señor Carranza puso en nuestras manos un pliego haciéndonos saber que aquello era el plan esperado y que debíamos de firmar aquella mañana memorable. Se hizo el silencio, se leyó el documento. Era conciso, breve e iletrado (sic) como su autor. En todo él sólo campeaba la idea legalista, motivo y principio de aquella campaña. ¿Qué pensaron aquellos jóvenes luchadores que habían seguido a Madero al impulso de grandes anhelos económicos, educacionales y sociales? No podría definirse y sería aventurado escrutar el cerebro de aquel núcleo de hombres incultos y semi-ilustrados, pero pasada la ofuscación de las palabras, transmitidas como procedentes del Pri

mer Jefe, empezaron las propuestas para agregar al proyecto del señor Carranza lineamientos agrarios, garantías obreras, reivindicaciones y fraccionamientos de latifundios, absolución de deudas y abolición de tiendas de raya. La algarabía era confusa en el pequeño ambiente de aquel cuarto histórico; las ideas se perdían en el espacio por el desorden con que eran emitidas; y, entonces, se propuso orden, método, serenidad y el nombramiento de una directiva que encauzara aquel entusiasmo. Un aplauso subrayó la idea y sonaron los nombres del teniente coronel Jacinto B. Treviño, del teniente coronel Lucio Blanco y de otros más humildes para presidir la asamblea. Blanco fue aclamado unánimemente y pasó a una de las sillas, al centro de la mesa, junto a la ventana ruin. Faltaba un secretario: el capitán Mújica fue designado y ocupó la otra silla en la cabecera de la mesa. La asamblea, organizada, tuvo un movimiento tumultoso de acomodamiento dentro del estrecho recinto; y empezó, serena, reflexiva y patriota, a dictar los principios y los fundamentos filosóficos que habían de explicar a la opinión de aquel entonces y a las generaciones futuras el fundamento de la lucha y las aspiraciones de los iniciadores. Todo el anhelo popular que más tarde encarnó en la Constitución de 17 sonó en las palabras de aquellos modestos oficiales y jefes de aquella memorable asamblea; pues significaba el deseo fervoroso de acabar con aquel organismo carcomido, egoísta y torpe que había creado la dictadura Porfiriana y el grupo de favoritos que disfrutaron el país como una propiedad privada y exclusiva. Todos queríamos que aquel documento abarcara la historia de las generaciones que iban a rebelarse y los anhelos que perseguían. Naturalmente que estas manifestaciones fueron hechas en forma nebulosa, con la confusión de gentes poco instruidas, pero con la videncia del que ha sufrido y con la sabiduría que da la expoliación interminable. Y pusimos manos a la obra. Enderezamos alambicados considerandos que expusieran nuestra filosofía y nuestros pensamientos para concluir con resoluciones firmes y enérgicas. Pero el secretario Breceda velaba

por los pensamientos del señor Gobernador Carranza puestos en el documento en proyecto, y salió a rendir parte de nuestras pretensiones. Don Venustiano se presentó, presto, en el recinto de la asamblea pidiendo informes de nuestra actitud. Fueron amplias las explicaciones; claros los conceptos; dignas las actitudes. Deseábamos hablarle al pueblo no sólo de la razón legal de la guerra, sino de la oportunidad, de la necesidad de reivindicar las usurpaciones desde la tierra hasta el poder, desde la económica hasta la política. Ya sereno, el caudillo de la legalidad contestó así a nuestro entusiasmo: ¿Quieren ustedes que la guerra dure dos años, o cinco años? La guerra será más breve mientras menos resistencia haya que vencer. Los terratenientes, el clero y los industriales son más fuertes y vigorosos que el Gobierno usurpador; hay que acabar primero con éste y atacar después los problemas que con justicia entusiasman a todos ustedes, pero a cuya juventud no le es permitido excogitar los medios de eliminar fuerzas que se opondrían tenazmente al triunfo de la causa. La asamblea objetó aún que había juventud para luchar no sólo cinco años sino diez si era preciso para llegar al triunfo; pero prevaleció la opinión del jefe y con agregado de los considerandos ya escritos y la promesa de formular el programa social al triunfo de la lucha, se suscribió el documento histórico que rememoró y pasó a la firma de todos aquellos jóvenes que han vivido una epopeya con la modestia de los iniciadores de todas las causas..." 1/

A medida que las semanas y los meses transcurrían, en el calor de la lucha entre constitucionalistas y federales, se iba precisando el pensamiento de los dirigentes militares revolucionarios respecto de la necesidad imperativa de transformar la estructura social del país al tenor de las aspiraciones populares, principalmente

por lo que hacía al problema de la distribución territorial. El hecho de que la mayoría de los caudillos revolucionarios provenía del campo se traducía necesariamente en el conocimiento más o menos arcano, más o menos conciente, de la explotación de las masas rurales, de la desigualdad económico-social y, consiguientemente, despertaba en ellos el impulso de encontrar soluciones. De ahí que muchos jefes militares del movimiento constitucionalista o Carrancista llevasen o trataran de llevar a la práctica sus ideales de transformación de la organización social del país. De lo anterior daremos algunos ejemplos.

Lucio Blanco, uno de los firmantes del Plan de Guadalupe, el 30 de agosto de 1913 distribuyó entre campesinos o peones de la hacienda de "Los Borregos", cercana a Matamoros terrenos de la misma. El acto, aún habiéndose verificado con solemnidad y a nombre de una "Comisión Agraria" y con la participación del entonces Jefe del Estado Mayor, Francisco J. Mújica, se verificó sin ningún apoyo legal; esta última característica del reparto la explica Silva Herzog, expresando:

"...Se hizo revolucionariamente, a la brava, como se dice en la jerga familiar. El hecho se explica incuestionablemente por el ímpetu de aquellos jóvenes rebeldes que se habían lanzado a la lucha para

transformar la estructura social de la Nación, y porque por su impaciencia generosa ya no pudieron esperar la hora del triunfo definitivo y quisieron demostrar al pueblo su plena penetración con sus necesidades y aspiraciones. Todo parece indicar que al señor Carranza no le gustó la inesperada acción agrarista de Lucio Blanco y de sus subordinados, puesto que semanas después ordenó a Blanco que entregara el mando de sus fuerzas a otro jefe y fuera a unírsele a Hermosillo para darle otra comisión". 2/

El propio Silva Herzog en su obra "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria" indica que algo semejante a lo hecho por Lucio Blanco lo hizo también por aquellos meses en el sur de Tamaulipas Alberto Carrera Torres, otro de los miembros destacados del movimiento constitucionalista.

Es de común cita, a fin de demostrar que el señor Carranza fue hombre dotado de sensibilidad revolucionaria, de preocupaciones de carácter social, el discurso que pronunciara ante el Ayuntamiento de Hermosillo, el 24 de septiembre de 1913, cuando aún estaba lejano el triunfo de las fuerzas constitucionalistas. En su pieza oratoria, después de hacer sintética historia de los antecedentes del movimiento que encabezaba, expresó que no debían hacerse falsas promesas al pueblo a fin de impelirlo a tomar las armas en defensa de sus derechos, agregando:

"Por esto, señores, el Plan de Guadalupe no encierra ninguna utopía, ninguna cosa irrealizable, ni promesas bastardas hechas con intención de no cumplirlas. El Plan de Guadalupe es un llamado patriótico a todas las clases sociales, sin ofertas y sin demandas al mejor postor. Pero sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opongán, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no es sólo repartir las tierras y las riquezas naturales, no es sufragio efectivo, no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir las riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado; es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la economía nacional." 3/

Expresaba igualmente en tal discurso, valioso por otros muchos conceptos relativos a materias diferentes, que habría que crear una nueva Constitución y, reconociendo la falta de leyes favorables al campesino y al obrero indicaba que éstas serían promulgadas por ellos mismos.

Prosigamos después de habernos referido sucintamente al discurso de Carranza en Hermosillo, citando hechos de jefes del movimiento constitucionalista --con anterioridad a la expedición de la ley del 6 de enero de 1915-- a través de los que plasaban su pensamiento revolucionario respecto del problema agrario.

El General Pablo González, Comandante en Jefe del Cuerpo del Ejército del Noreste, el 3 de septiembre de 1914 decretó la abolición de todas las deudas de los peones en las haciendas y ranchos de los Estados de Tlaxcala y Puebla.

Luis F. Domínguez, en esa época Gobernador y Comandante militar en el Estado de Tabasco, el 19 de septiembre decretó que en dicha entidad se cancelaran las deudas de los trabajadores, fijó un salario mínimo y señaló la jornada de ocho horas de labor.

En el propio mes de septiembre, el General Eulalio Gutierrez, Gobernador y Comandante Militar de San Luis Potosí, decretó una ley sobre sueldos, documento que muestra el vivo interés de dicho jefe revolucionario por mejorar las condiciones de vida de los trabajadores del campo, así como la de los trabajadores de los centros urbanos, estableciendo entre otras muchas cosas el salario mínimo, la jornada máxima, que el salario fuera cubierto precisamente en moneda de circulación legal, la abolición de las tiendas de raya.

Antes de referirnos a un documento de particular significación como lo es el decreto del 12 de diciembre de 1914,

consideramos pertinente hacer un pequeño preámbulo: Habiendo se firmado los Tratados de Teoloyucan en el mes de agosto de 1914, con lo que culminó totalmente la lucha contra el régimen Huertista, la Revolución triunfante pronto habría de encontrarse dividida en tres facciones, a saber, la Constitucionalista, la Villista y la Zapatista, estas dos últimas unificadas poco tiempo después como consecuencia de la Convención de Aguascalientes --continuación de la reunión de jefes de fuerzas armadas constitucionalistas en la ciudad de México-- que iniciara sus labores el 10 de octubre del propio 1914.

El 12 de diciembre don Venustiano Carranza, explica Silva Herzog: "En su calidad de Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, expidió un decreto de enorme trascendencia, ratificando y adicionando el Plan de Guadalupe. En el decreto citado, el señor Carranza se concede a sí mismo facultades extraordinarias para legislar y de hecho se erige en dictador. En los considerandos acusa a Villa de reaccionario y afirma que el jefe de la División del Norte se había opuesto siempre a que se implantaran las reformas económicas, sociales y políticas que exigía el país, razón por la cual se había rebelado en contra de la Primera Jefatura" 4/

En el decreto en cuestión, en su artículo 2o. se establece que: "El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados..." 5/

En el propio decreto en su artículo tercero se facultaba al Primer Jefe..." para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos..." 6/

El 15 de diciembre del propio año el ingeniero Pastor Rouaix y el licenciado José Inés Novelo presentaron al señor Venustiano Carranza un proyecto de ley tendiente a resolver integralmente el problema agrario, según la intención de sus autores. El proyecto en cuestión contenía cincuenta y cuatro artículos divididos en quince capítulos. Refiriéndose al proyecto de que se trata, Silva Herzog, escribe:

"En opinión de los señores Rouaix y Novelo, la forma de pago para las expropiaciones de tierras sería en bonos agrarios amortizables, con un rédito no mayor del seis por ciento anual. Esto por supuesto no reza con las restituciones de terrenos de que muchos pueblos habían sido despojados. La pequeña propiedad inafectable la fijan en 500 hectáreas y de una a cincuenta las adjudicaciones. Los soldados constitucionalistas tendrían derecho a que se les concediera gratuitamente un lote de terreno en el lugar que escogieran.

Seguramente que el ingeniero Pastor Rouaix y el licenciado José Inés Novelo, habían estudiado con seriedad el gravísimo problema de la tenencia de la tierra en México; pero seguramente también el señor Carranza con la eficaz cooperación del licenciado Luis Cabrera, ya tenía cuando Novelo y Rouaix le presentaron el proyecto, las bases del decreto que semanas más tarde, el 6 de enero de 1915, había de significar el paso de mayor trascendencia en materia agraria en nuestro país, después de las leyes de Desamortización y Nacionalización de los Bienes de la Iglesia, de 1856 y 1859, respectivamente". 7/

Consideramos poder concretar nuestro personal criterio respecto de la importancia que tuvo el movimiento constitucionalista y el propio don Venustiano Carranza en relación con la toma de conciencia de la Revolución respecto del problema agrario, indicando que desde el principio connotados hombres de dicho movimiento o facción revolucionaria por diversos medios --actos materiales de resoluciones parciales del problema o elaboración de productos legislativos sobre tal cuestión, por ejemplo-- trata-

ron de imprimirle al movimiento armado la dirección encaminada al cambio de la organización social del país sobre bases más justas en beneficio de las masas de trabajadores del campo, inclusive tratando de influir en el ánimo del caudillo de tal movimiento para que éste hiciese pronunciamientos en dicho sentido y que, por otra parte, don Venustiano Carranza debió de haber sido influenciado un tanto por la natural impaciencia de sus allegados o seguidores principales; todo esto, sin menoscabo de que jefes militares del movimiento y el propio don Venustiano se fueron viendo compelidos por la misma fuerza de las circunstancias --necesidad de establecer postulados de la lucha en materia social sugestivos para la masa rural, principal sostén del Ejército Constitucionalista o a fin de presentar programas de acción social ante la propia masa rural, mejores que los esgrimidos por otras facciones revolucionarias-- a ir cristalizando en actos inmediatos en relación con el problema agrario, abandonando parcialmente el propósito inicial de esperar el restablecimiento del orden constitucional para principiar la sentida imperiosa necesidad de reorganizar la estructura económica, social y política del país.

Tiempo es ya de que nos ocupemos de la ley que significa el punto de partida de nuestra legislación revoluciona-

ria en materia agraria: la ley de 6 de enero de 1915.

Refiriéndose a los antecedentes de la ley que ocupará nuestra atención en la parte restante de este inciso,

Silva Herzog escribe:

"Es bien sabido que la ley de 6 de enero de 1915 fue redactada en parte por el licenciado Luis Cabrera, conforme a las ideas que había expresado en su célebre discurso sobre la reconstitución de los ejidos de los pueblos, en la Cámara de Diputados, los primeros días del mes de diciembre de 1912. Esta ley marca el principio de lo que se ha convenido en llamar reforma agraria mexicana. El mérito de Cabrera es indiscutible, mas es indiscutible también el mérito del señor Carranza por haber aprobado el proyecto, transformarlo en ley con su firma y asumir la consiguiente responsabilidad". 8/

Sin detenernos a examinar si fue mucho o poco el mérito del señor Carranza por los actos que don Jesús Silva Herzog señala, sí nos interesa en razón del tema de este trabajo puntualizar un hecho de casi universal aceptación: la Ley de 6 de enero de 1915 fue obra de Luis Cabrera y lo fue totalmente -- hasta donde una obra cultural puede atribuirse a una persona individualmente considerada-- y no en parte, como pretende Silva Herzog. En efecto, al examinar y parangonar el contenido del memorable discurso de don Luis Cabrera del 3 de diciembre de 1912 en

la Cámara de Diputados y el de la celeberrima ley de 6 de enero de 1915, se encuentra que los puntos esenciales de ésta son el natural desarrollo de las ideas vertidas en aquél, y que históricamente --consideramos-- no hay lugar a dudas sobre la total paternidad de Cabrera respecto de la ley, en virtud del testimonio al respecto del ingeniero Pastor Rouaix, quien, como hemos asentado anteriormente, días antes de la expedición de la ley atribuíble a Cabrera presentó a su vez --conjuntamente con José I. Novelo-- un proyecto de ley agraria que no alcanzó la superior jerarquía de disposición obligatoria. Y vayamos al testimonio del citado constituyente.

Pastor Rouaix, al referirse a los antecedentes legislativos del Congreso Constituyente de Querétaro y, específicamente, a la labor desarrollada por la Secretaría de Fomento del Gabinete Carrancista durante su estancia en el Puerto de Veracruz de 1914 a 1915, Secretaría de la que era Oficial Mayor Encargado del Despacho, expresa con un gran sentido de honradez intelectual:

"Durante la estancia del Gobierno Constitucionalista en el Puerto de Veracruz, dedicó preferente atención la Secretaría de Fomento al estudio de leyes y procedimientos renovatorios para los diversos ramos que le estaban encomendados; formuló un proyecto de ley agraria que abarcaba la mayor parte de

los problemas que se creía indispensable resolver para la adquisición y posesión de las tierras por los agricultores humildes que las cultivaban personalmente; se promulgó la Ley Agraria de 6 de enero de 1915 con mi firma; aun cuando es de justicia hacer constar que no fue proyecto ni redacción de la Secretaría, sino obra del eminente revolucionario licenciado Luis Cabrera, Secretario de Hacienda desde aquel entonces, ley memorable porque sentaba las bases revolucionarias de la reforma agraria, al declarar nulas las enajenaciones de tierras que se hubieran consumado en perjuicio de los pueblos, a los que se les concedía el derecho de restitución, al mismo tiempo que el derecho de ser dotados de ejidos si en la actualidad carecieran de terrenos..." 2/

La exposición de motivos de esta ley es interesante expresa con certeza Mendieta y Nuñez:

"Porque sientetiza la historia del problema agrario de México, señalando, entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas. Se indican los actos mediante los cuales se llevó a cabo ese despojo a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal con arreglo a las leyes de desamortización, y se tienen por tales las "concesiones, composiciones o ventas concertadas con los Ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías y a las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia".

"Se hace hincapié en el hecho de que el artículo 27 de la Constitución de 1857 negaba a los pueblos de indios capacidad legal para obtener y administrar bienes raíces y que por esa razón carecieron de personalidad jurídica para hacer valer sus derechos, pues aun cuando las leyes de baldíos dieron facultad a los síndicos de los ayuntamientos para defender los terrenos de sus pueblos respectivos, no pudieron hacerlo por falta de interés y por las circunstancias políticas". 10/

De lo anterior se deduce el imperativo de restituir por justicia a los pueblos los terrenos de que hayan sido despojados o de dotar por necesidad a los pueblos carentes de ellos, por lo cual se facultaba a las autoridades militares superiores de cada lugar para que hicieran las expropiaciones que fueran indispensables.

Por lo que hace al régimen de propiedad de las tierras restituidas o que se den a los pueblos que carecían de ellas, se puntualiza que: "...la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla". 11/

De sus disposiciones esenciales citemos:

Declara nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes comunales de indios, si fueron hechas por las distintas autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856.

Declara igualmente nulas todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la autoridad federal ilegalmente, en perjuicio de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, a partir del 10. de diciembre de 1876.

Declara igualmente nulas las diligencias de apeo o deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades federales o locales, a partir de 1876, con las cuales se hayan invadido ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Establece en favor de los pueblos las acciones res- titutoria y dotatoria de tierras, iniciando en esta forma la reforma agraria, fundando la acción dotatoria en la forma siguiente:

"Artículo 3o. Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su resti-

tución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados." 12/

Para los efectos de la aplicación de la ley y demás disposiciones en materia agraria, se creó la Comisión Nacional Agraria compuesta por nueve personas y presidida por el Secretario de Fomento; una Comisión Local Agraria, compuesta por cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos, compuestos por tres personas, que en cada Estado se necesitaren, dependientes de la Comisión Local Agraria correspondiente, la que a su vez, dependería de la Comisión Nacional Agraria.

Para obtener la restitución de tierras o la dotación "de ejidos", el pueblo solicitante debería dirigirse, por medio de una solicitud, al Gobernador del Estado correspondiente, o al jefe militar autorizado, en el caso de que, por falta de comunicaciones o por el estado de guerra, no fuera posible solicitar la intervención de aquel funcionario. Los gobernadores o jefes

militares autorizados acordaban positivamente o negaban la restitución o la dotación oyendo el parecer de la correspondiente Comisión Local Agraria. Si la resolución era favorable, los Comités Particulares Ejecutivos eran los encargados de medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos restituidos o dotados. Expresaba, en efecto la ley:

"Artículo 6o. Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 1o. de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

"También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

"Artículo 7o. La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la comisión local agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular

Ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados". 13/

De acuerdo con la ley, la Comisión Nacional Agraria funcionaba como órgano revisor. Si esta Comisión aprobaba las resoluciones dictadas en forma provisional por los gobernadores o jefes militares autorizados, previo dictamen del encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, se expedían los títulos correspondientes. Expresamente determinaba la ley que nos ocupa:

"Artículo 8o. Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el Comité Particular Ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la Comisión Local Agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

"Artículo 9o. La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos" 14/

De conformidad con el artículo décimoprimer o de la disposición a que nos venimos refiriendo, había de ser una ley reglamentaria la que determinase la forma y ocasión en que habrían de di

vidirse y adjudicarse individualmente los terrenos restituidos o dotados, permaneciendo, entre tanto, tales terrenos en forma de aprovechamiento colectivo.

De importancia extraordinaria dentro de la historia de nuestra legislación agraria revolucionaria, la ley a que nos hemos venido refiriendo, marca, por decirlo así, el punto de partida de posteriores ordenamientos, inclusive del régimen jurídico prevaleciente tiempo después de promulgada la Constitución de 1917. En efecto, como ya veremos más adelante, no solamente fue incorporada la precitada ley de 6 de enero de 1915 a la vida jurídica constitucional reconociéndole tal jerarquía, sino que muchas disposiciones derivadas de la Comisión Nacional Agraria fueron dictadas con base en los preceptos del aludido ordenamiento jurídico.

La disposición que comentamos, no solamente reconoce la necesidad histórica y política de restituir a los pueblos de los terrenos de que habían sido despojados a través de procedimientos varios que la propia ley enumera, sino que reconoce también la imperiosa necesidad de tierras, aguas o bosques a los pueblos o agrupaciones de población que no los tenían o que los tenían en cantidad suficientes a lo que habían menester, de tal forma

que se inaugura una nueva forma de distribución de la propiedad rústica a través de la constitución de nuevos centros de población con base en el reconocimiento por la Legislatura correspondiente de la calidad política del grupo habitacional --pueblo, ranchería, congregación-- solicitante de tierras.

Pero, además, como señala González Roa, como medio para atender los problemas ingentes que la Revolución ha hecho valer, desecha la ley la solución ingenua de la restitución de las propiedades usurpadas por los procedimientos judiciales y restablece el principio de derecho colonial de la revisión administrativa, principio al cual no se le concediera validez durante el régimen Porfirista.

Se otorga un carácter privilegiado a los procedimientos restitutorio y dotatorio de tierras a los pueblos, en tanto que presentada que fuera la solicitud ante el gobernador o el comandante militar autorizado por el Ejecutivo, después de oír el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones o sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierras para ejidos, debía resolverse la procedencia de la solicitud, y en caso de resolución favorable, debería de hacerse entrega provisional a los campesinos intere-

sados; por otra parte, la ley, a la par que atendía las necesidades locales, variables por naturaleza en cada entidad federativa, unificaba la acción nacional considerando provisionales las resoluciones y posesiones otorgadas por las Comisiones Locales Agrarias y gobernadores de los Estados y decretando la revisión forzosa de tales fallos por la Comisión Nacional Agraria, que debería dictaminar respecto de la aprobación, rectificación o modificación de tales resoluciones provisionales.

En los casos de verdaderas expropiaciones, es decir, cuando la resolución dictada no era de simple reivindicación o restitución, sino de dotación de tierras, no dejaba de salvarse el principio de respeto a la propiedad privada, toda vez que se daba acción al que se considerara perjudicado para exigir la indemnización correspondiente.

Refiriéndose a la ley de que venimos hablando, o mejor dicho a los efectos iniciales de la disposición a que se alude, González Roa escribió en los primeros años subsecuentes a la expedición de la misma:

"Al comenzar a ponerse en ejecución la ley de 6 de enero de 1915, las autoridades locales desarrollaron por su parte una política diferente en cada Estado.

Como no existía aún la Comisión Nacional Agraria, no podía seguirse un sistema coordinado en todo el país. Además, los gobiernos de los Estados creyeron que tenían en el asunto una jurisdicción amplísima, y empezaron no solamente a aplicar la Ley Agraria, sino también a dictar diferentes medidas, unas de carácter federal y otras de carácter local. Para aumentar la confiscación, las adjudicaciones se hacían casi sin estudio y sin mediciones, en una forma aproximadamente exacta. Los expedientes que llegaron a la Secretaría del ramo estaban llenos de irregularidades, y además como muchas veces se habían dado las posesiones provisionales sin justificación, al revocar la autoridad federal las determinaciones de las autoridades inferiores, la situación había cambiado en los ejidos entregados, se habían hecho siembras y se había preparado el terreno para las futuras, y entonces surgían cuestiones de derecho enojosas y complicadas". 15/

Pensamos con Silva Herzog que no puede considerarse aventurado que razones de índole política influyeron en la expedición de la ley de 6 de enero. En efecto, como expresa el autor citado, había que atraerse a la masa campesina del centro y del norte del país "para combatir con éxito contra la División del Norte comandada por el General Francisco Villa; había que tener a la mano una ley agraria frente al Plan de Ayala, con el propósito bien claro de quitar al General Zapata el monopolio del ideal agrario". Ello, estimamos, sin menoscabo de que la propia dinámica de la Revolución hacía necesario que las fuerzas que

según a Carranza contasen con una bandera o programa de acción en materia social, lo suficientemente convincente ante los ojos de los combatientes que explicase a éstos por qué habían perecido en los campos de batalla muchos miles de sus compañeros y el por qué habrían de morir otros miles más; un programa que, refiriéndose a las más apremiantes necesidades del pueblo en armas o si se quiere a la fracción del mismo comprendido en las filas constitucionalistas, plasmara los motivos que habían verdaderamente empujado a sus componentes a empuñar las armas y que constituyera un aliciente de realización próxima que los impulsara a continuar adelante en las subsecuentes fases de la lucha emprendida.

## 2. La Ley Agraria de Carranza y las Leyes Agrarias de Villa y Zapata.

Antes de proceder a examinar comparativamente las disposiciones contenidas en la ley de 6 de enero de 1915 y de las que contienen la Ley Agraria Villista de 24 de mayo del propio año y de la Ley Agraria zapatista o Plan de Ayala, creemos indispensable hacer algunas pertinentes aclaraciones en relación con lo que debe considerarse como genuino pensamiento Villista en materia agraria y lo que deba estimarse pensamiento

en la materia atribuible a esta facción revolucionaria, pero ya con la notoria influencia de las inquietudes del Zapatismo.

Es indiscutiblemente la disposición de 24 de mayo de 1915, conocida como Ley Agraria del Villismo y expedida en la Ciudad de Leon, Gto., el principal ordenamiento emanado del Villismo en materia agraria; sin embargo, estimamos válido afirmar que la referida Ley Agraria se encuentra no solamente vinculada a diferentes proyectos de ley, leyes e inclusive artículos periodísticos, publicados o expedidos en el territorio dominado por las tropas del general Villa, sino, además, a la propia lucha que hacia la época de su expedición sostenía el General Villa contra Venustiano Carranza, al igual que a la confrontación de las ideas de la facción Villista con las que sujetaba el bando Zapatista, grupos en esa época unidos precisamente como consecuencia de los trabajos de la Convención de Aguascalientes. Estimamos necesario hacer alusión al escenario en que hiciera su aparición la Ley Villista a que habremos de referirnos, así como a determinados antecedentes --proyectos de ley principalmente-- de dicha disposición.

Distanciados definitivamente Carranza y Villa en los últimos meses del año de 1914, como consecuencia de las discusio-

nes y decisiones tomadas en el seno de la Convención de Aguascalientes, habiendo desembocado tal distanciamiento en franca lucha armada entre los principales bandos en que se encontraba dividida la revolución triunfante, Venustiano Carranza, abandonando la Ciudad de México e instalándose definitivamente en Veracruz en el mes de noviembre, Puerto en el que estableció su gobierno y desconoció por decreto todos los actos de los convencionistas, la Soberana Convención declaró clausurados sus trabajos el día 13 del propio mes de noviembre.

En el mes de diciembre del propio año de 1914 las fuerzas convencionistas se posesionaron de la Ciudad de México, organizando su gabinete el Presidente nombrado por la Convención, General Eulalio Gutiérrez.

El 10. de enero de 1915 se reanudaron las labores de la Convención, substituyéndose a fines de dicho mes al aludido Eulalio Gutiérrez --por dificultades que éste tuviera con Villa y Zapata-- por el General Roque González Garza; en el propio mes de enero los convencionistas acordaron trasladarse a Cuernavaca, en vista de que las tropas constitucionalistas del General Alvaro Obregón avanzaban sobre la Ciudad de México y que las fuerzas Zapatistas, únicas que de hecho protegían al gobierno

convencionista por la retirada al centro del país del grueso de los ejércitos Villistas para hacer frente a los Carrancistas, visiblemente no podían resistir el empuje de las tropas de Alvaro Obregón.

A partir del propio mes de enero, pero principalmente en los meses de marzo, abril, mayo y junio tuvieron lugar en diferentes partes de la República y principalmente en el norte y en el bajío, batallas que resultaron definitivas, trayendo consigo la victoria de los ejércitos constitucionalistas sobre los Villistas que después de las registradas en Celaya, León, Aguascalientes y El Ebano, dejaron de constituir la poderosa fuerza militar que habían sido.

El 10 de junio, por acuerdo de la Convención, el General González Garza hizo entrega del mando de Presidente de la República al licenciado Francisco Lagos Cházaro, el que se trasladó del Estado de Morelos al de México, desintegrándose su gobierno hacia el mes de octubre del propio año de 1915.

Estimamos que no es aventurado afirmar que el General Villa hacia la época de la expedición de su Ley, reducido casi al mínimo en su poderío bélico por las derrotas sufridas con

anterioridad, posiblemente consideró que las promesas de reforma agraria concretadas en la ley de mayo de 1915, podían reforzar sus filas con nuevos elementos, o por lo menos servir como freno a la desbandada que ya se iniciaba de los propios Villistas.

A reserva de hacer algunas necesarias distinciones en lo que consideramos puede calificarse como evolución del pensamiento del Villismo en materia agraria, citemos como antecedentes de la Ley General Agraria de Villa que, estimamos, desde luego, la principal disposición legal, con tendencias de aplicación general en el país y la de carácter más amplio, en cuanto a las materias del aspecto agrario que comprende y por consiguiente, la más importante en la cuestión agraria, a distintas disposiciones o proyectos de ley, a saber: El Decreto de 8 de marzo de 1914, expedido por el General Manuel Chao, en su carácter de Gobernador Militar de Chihuahua, que se refiere a la adjudicación de terrenos municipales, incluyendo entre estos los ejidos y los de común repartimiento; igualmente merece citarse la Ley sobre Protección de Patrimonio de Familia y los proyectos de ley, tales como el relativo a expropiación por causa de utilidad pública de 20 de septiembre de 1914, el proyecto de Ley Agraria del Estado

de Chihuahua que comenzó a publicarse en el Diario Oficial del Gobierno Revolucionario Villista de dicha entidad el 27 de septiembre, continuando su publicación el 4, 11, 18 y 25 de octubre, para concluir el 10 de noviembre del propio año de 1914; asimismo deben citarse los proyectos de Ley sobre Deuda Agraria y sobre Aparcería Rural y, en forma muy especial por su valor, las exposiciones de motivos para los proyectos de ley publicados en el precitado Diario Oficial, a partir del 15 de diciembre de 1914.

Ocupémonos a continuación de comentar las disposiciones de la ley antes citada.

El artículo 1o. de la ley establece un principio general: considera incompatible con la paz y la prosperidad de la República, la existencia de las grandes propiedades territoriales: consecuentemente, determina que los Estados fijen, a partir de los tres primeros meses de expedida la ley, la superficie máxima que, en los respectivos territorios, pueda en lo sucesivo ser poseída por un solo dueño.

El artículo 2o., establecía como pautas para determinar la superficie máxima a que se refería el artículo 1o., la superficie total del Estado, la cantidad de agua para riego, la den-

sidad de la población, la calidad de sus tierras, las superficies cultivadas y, en general, los demás elementos que pudieran servir para calificar el límite más allá del cual la gran propiedad pudiera considerarse como amenaza para la estabilidad de las instituciones y del equilibrio social.

Por su especial importancia, nos permitimos transcribir íntegramente el fundamental artículo 3o. de la ley a que nos referimos:

"Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales, en la porción excedente del límite que se fije conforme a los artículos anteriores. Los Gobiernos de los Estados expropiarán, mediante indemnización, dicho excedente, en todo o en parte, según las necesidades locales. Si sólo hicieren la expropiación parcialmente, el resto de la porción excedente deberá ser fraccionada por el mismo dueño, con arreglo a lo prescrito en el inciso IV artículo 12 de esta ley. Si este fraccionamiento no quedare concluido en el plazo de tres años, las tierras no fraccionadas quedarán sujetas a la expropiación decretada por la presente ley". 16/

La expropiación de tierras y aguas fue una de las principales formas a través de las cuales el Villismo consideró posible solucionar el problema agrario en su aspecto distributivo y en el económico específico --meta de los Villistas-- concerniente al incremento de la producción agropecuaria, que viene a constituir

alidad de la población, la calidad de sus tierras, las superficies cultivadas y, en general, los demás elementos que pudieran servir para calificar el límite más allá del cual la gran propiedad pudiera considerarse como amenaza para la estabilidad de las instituciones y del equilibrio social.

Por su especial importancia, nos permitimos transcribir íntegramente el fundamental artículo 3o. de la ley a que nos referimos:

"Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales, en la porción excedente del límite que se fije conforme a los artículos anteriores. Los Gobiernos de los Estados expropiarán, mediante indemnización, dicho excedente, en todo o en parte, según las necesidades locales. Si sólo hicieren la expropiación parcialmente, el resto de la porción excedente deberá ser fraccionada por el mismo dueño, con arreglo a lo prescrito en el inciso IV artículo 12 de esta ley. Si este fraccionamiento no quedare concluido en el plazo de tres años, las tierras no fraccionadas quedarán sujetas a la expropiación decretada por la presente ley". 16/

La expropiación de tierras y aguas fue una de las principales formas a través de las cuales el Villismo consideró posible solucionar el problema agrario en su aspecto distributivo y en el económico específico --meta de los Villistas-- concerniente al incremento de la producción agropecuaria, que viene a constituir

la pauta para entender vertebralmente al conjunto de ideas, esbozadas apenas en ciertos casos, precisas en otros o casi inconexas, inclusive en otros tantos, que caracterizaron originalmente al cuerpo ideológico atribuible al bando revolucionario Villista. Antes de referirnos al concepto de expropiación que se tuvo en las filas Villistas, consideramos conveniente continuar con la transcripción o explicación de otros artículos de la Ley General Agraria Villista. De interés especial nos parecen los artículos que van del 4o. al 12o. de los que nos ocuparemos a continuación.

"Artículo 4o. Se expropiarán también los terrenos circundantes de los pueblos de indígenas en la extensión necesaria para repartirlos en pequeños lotes entre los habitantes de los mismos pueblos que estén en aptitud de adquirir aquéllos según las disposiciones de las leyes locales.

"Artículo 5o. Se declara igualmente de utilidad pública la expropiación de los terrenos necesarios para fundación de poblados en los lugares en que se hubiere congregado o llegare a congregarse permanentemente un número de familias de labradores que sea conveniente, a juicio del Gobierno Local, la erección del pueblo; y para la ejecución de obras que interesan al desarrollo de la agricultura parcelaria y de las vías regulares de comunicación" 17/

Estipulaba el artículo 6o. del ordenamiento jurídico de que nos venimos ocupando la necesidad de expropiar las aguas

de manantiales, presas y de cualquiera otra procedencia, en la cantidad que pudiendo ser aprovechadas por el dueño de la finca a que pertenecieran no lo fueran dentro del término que al respecto se le fijara.

El artículo 7o. indicaba que la expropiación parcial de tierras a que se refería el artículo 3o. que nos permitimos transcribir, comprendería proporcionalmente, no solamente los derechos reales de los inmuebles expropiados, sino también la parte proporcional de muebles, aperos, máquinas y demás accesorios indispensables para el cultivo de la fracción expropiada.

De conformidad con el artículo 8o. los Gobiernos de los Estados debían expedir las leyes reglamentarias relativas a la expropiación a que se refería la propia ley, quedando a su cargo igualmente el pago de las indemnizaciones correspondientes. El valor de los bienes afectados con la expropiación, salvo el caso de convenio con el propietario, habría de ser fijado por los peritos designados por cada parte y un tercero, nombrado por los dos anteriores, si estuvieren de acuerdo o por el juez local de Primera Instancia, para los casos de discordia.

La forma para liberar de gravámenes a los predios expropiados parcialmente, se encontraba establecida en el artículo

9o. que indicaba al respecto que se efectuaría mediante el pago proporcional que se hiciera al acreedor o acreedores, y en la forma en que se pagara al dueño.

Expresamente el artículo 10 autorizaba a los Gobiernos de los Estados para crear deudas locales en la cantidad estrictamente indispensable para verificar las expropiaciones y cubrir los gastos relativos a los fraccionamientos, previa aprobación de los proyectos correspondientes por la Secretaría de Hacienda.

De excepcional importancia para comprender el pensamiento Villista respecto del tiempo y forma de utilizar los terrenos sujetos a la acción expropiatoria, nos parecen los artículos 11 y 12 que en seguida transcribimos:

"Artículo 11. Los Gobiernos de los Estados no podrán decretar la ocupación de las propiedades objeto de esta ley, ni tomar posesión de los terrenos expropiados, sin que antes se hubiere pagado la indemnización correspondiente en la forma que dispone la ley local; pero podrán decretar las providencias convenientes para asegurar los muebles necesarios de que habla el artículo 7o. Los dueños de las fincas que puedan considerarse comprendidas en esta ley, tendrán obligación de permitir la práctica de los reconocimientos judiciales necesarios para los efectos de la misma Ley.

"Artículo 12. Las tierras expropiadas en virtud de esta ley se fraccionarán inmediatamente en lotes que serán enajenados a los precios de costo además de gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento, más un aumento de diez por ciento que se reservará a la Federación para formar un fondo destinado a la creación del crédito agrícola del país.

Compete a los Estados dictar las leyes que deban regir los fraccionamientos y las adjudicaciones de los lotes, para acomodar unos y otras a las conveniencias locales; pero al hacerlo no podrán apartarse de las bases siguientes:

I. Las enajenaciones se harán siempre a título oneroso, con los plazos y condiciones de pago más favorables para los accidentes en relación o con las obligaciones que pesen sobre el Estado a consecuencia de la deuda de que habla el artículo 10.

II. No se enajenará a ninguna persona una porción de tierra mayor de la que garantice cultivar.

III. Las enajenaciones quedarán sin efecto si el adquirente dejare de cultivar sin causa justa durante dos años, la totalidad de la tierra cultivable que se le hubiere adjudicado; y serán reducidas si dejare de cultivar toda la tierra laborable comprendida en la adjudicación.

IV. La extensión de los lotes en que se divida un terreno expropiado no excederá en ningún caso de la mitad del límite que se asigne a la gran propiedad en cumplimiento del artículo 10. de esta ley.

V. Los terrenos que se expropian conforme a lo dispuesto en el artículo 4o. , se fraccionará precisamente en parcelas cuya extensión no exceda de veinti cinco hectáreas y se adjudicarán solamente a los vecinos de los pueblos.

VI. En los terrenos que se fraccionen en parcela se dejarán para el goce en común de los parcelarios, los bosques, agostaderos y abrevaderos necesarios". 18/

El artículo 13 indicaba que los terrenos contiguos a los pueblos que hubieren sido cercenados a éstos, a títulos de demasías excedencias o cualquiera otro título, que deslindados no hubieren salido del dominio del Gobierno Federal, deberían ser fraccionados en parcelas con extensión no mayor de veinticinco hectáreas entre los vecinos de tales pueblos, esto es en la forma especificada en la fracción V del artículo 12.

Confería el artículo 14 competencia a los gobiernos locales para legislar en materia de aparcería, estableciendo la obligación de que en las disposiciones que se dictaran que aseguraran los derechos de los apareceros en los casos en que los propietarios abandonaran el cultivo de los predios o transfirieran los derechos a un tercero; los apareceros en todo caso deberían de ser preferidos en la adjudicación de los terrenos que se fraccionaran de conformidad con la ley.

Disponía el artículo 16 que los Gobiernos de los Estados al expedir las leyes reglamentarias de la ley, deberían decretar un reavalúo fiscal o extraordinario de todas las fincas rús-

ticas ubicadas en su jurisdicción, tomando como base el valor comercial de las tierras, según su calidad, sin considerar las mejoras debidas al esfuerzo del agricultor dueño.

Dictaba la ley que comentamos --artículo 17-- normas relativas al patrimonio familiar, estableciendo que éste sería inalienable, inembargable, ni sujeto a gravamen alguno, considerando como integrante de tal patrimonio los lotes de veinticinco hectáreas o menos, que se adquirieren como consecuencia de los fraccionamientos a que la propia ley se refería.

Legislando en materia de colonización interior, el artículo 18 establecía:

"El Gobierno Federal podrá autorizar la posesión actual o adquisición posterior de tierras en cantidad mayor que la adoptada como límite según el artículo 10., en favor de empresas agrícolas que tengan por objeto el desarrollo de una región, siempre que tales empresas tengan carácter de mexicanas y que las tierras y aguas se destinen al fraccionamiento ulterior en un plazo que no exceda de seis años. Para conceder tales autorizaciones se oirá al Gobierno del Estado a que pertenecan las tierras de que se trate y a los particulares que manifiestan tener interés contrario a la autorización". 19/

La Federación debería de expedir --conforme al artículo 19-- leyes sobre crédito agrícola, colonización, vías ge-

nerales de comunicación y, en general, todas las demás relacionadas con el problema agrario nacional.

El artículo 20, por último, decretaba la nulidad de todas las operaciones de enajenación y de fraccionamiento que verificaran los Estados contraviniendo las disposiciones generales de la propia ley.

Dejando asentado que no puede atribuirse a Francisco Villa en persona --por naturales limitaciones conocidas-- la elaboración de un específico planteamiento de la problemática agraria, ni menos aún la preparación de una plataforma de principios conforme a los cuales podría resolverse, sino que, exposición, proyecto de ley y la propia Ley General Agraria corresponden a sus asesores y colaboradores en la materia, tales como el ingeniero Bonilla, pasémos a comentar algunos aspectos importantes de la precitada ley en relación tanto con el pensamiento agrario Villista en general, como con las posturas Zapatista y Carrancista y en cuanto a esta última, en forma específica con la ley de 6 de enero de 1915.

Podemos establecer como tesis válida respecto del pensamiento Villista en general y no sólo el plasmado en la ley ge-

neral de mayo de 1915, que no fue precisamente fundamental preocupación, como lo fuera de las facciones Zapatista y Carrancista, esta última poderosamente influenciada por el pensamiento de Luis Cabrera, la restitución de los ejidos o tierras a los pueblos; puede establecerse lo anterior como principio general, aun cuando en algunos proyectos de ley, artículos periodísticos e inclusive declaraciones de jefes revolucionarios o funcionarios Villistas no deje de hablarse de tal restitución. Expresamos lo anterior porque como lo veremos más adelante, aun cuando en las filas Villistas se hablaba de restitución, no existía estrictamente en derecho el propósito de verificar tales actos en beneficio de las comunidades o pueblos que fueran despojados con anterioridad.

La "Exposición de Motivos de los Proyectos de Leyes para la Resolución de las Cuestiones Agrarias del Estado de Chihuahua" que se publicara en el Diario Oficial de dicha entidad a partir del 15 de diciembre de 1914 hasta fines del propio mes y año, nos puede servir de guía para precisar el pensamiento Villista en materia de restitución de ejidos. En dicha "Exposición", no sin antes dejar clarificado el carácter eminentemente social de la revolución de 1910 y exponer los principios que deberían fundar

un reparto equitativo y eficaz en las tierras, traducible en el desarrollo de la agricultura así como precisar el contenido del concepto de utilidad pública conforme al cual debería regularse el ejercicio del derecho de propiedad, se establecía en el párrafo 20 de dicho documento que las exigencias en materia de tierras provenían de los despojos que a título de demasías o bajo otros pretextos se habían verificado en las tierras de comunidades y pueblos indígenas, agregando el documento en cuestión:

"...Reconociendo, aunque a medias esta verdad, la "Comisión Agraria" y la Cámara de Diputados durante la administración del señor Madero proclamaron que para resolver el problema agrario debían ser reconstituídos los ejidos de los pueblos; pero se olvidaron de una importante condición, a saber: Que por ejidos debería entenderse no sólo el sitio de ganado mayor designado con ese carácter por la Real Cédula de lo. de diciembre de 1563 sino también todo el terreno que con el carácter de ejido han estado poseyendo los pueblos desde la antiquísima fecha de sus títulos hasta el advenimiento de las Compañías Deslindadoras y demás acaparadores de tierras"

Y en los párrafos 21 y 22 se expresaba:

"No quedaría completa por tanto nuestra tarea si no tocásemos el importante punto a que se alude en el párrafo anterior, pero a la vez, no debemos perder de vista el objeto a donde nos dirigimos cuál es el fomento de la agricultura, y si por el deseo de aplacar la justa indignación de los pueblos se deben recuperar las tierras que se les han quitado, por el de aumentar los productos deben someterse esas tierras a la repartición y a las demás medidas que se con-

sideran convenientes para ese fin. Sólo que, habiendo respecto a estas tierras quienes las reclaman con motivos especiales, el de haber sido despojados de ellas es uno muy poderoso y otro es que sus moradores son los más indicados para obtenerlas y cultivarlas se les debe de preferir a cualquier otro solicitante. 22. Debemos tratar aquí de un punto que se relaciona con la cuestión anterior y es el de la comunidad, por que también se ha advertido por personas muy entendidas la opinión de que los ejidos, al reconstituirse, deben quedar bajo el régimen comunal. . . Sin que nos sea posible entrar en una exposición detallada de la materia llamaremos solamente la atención acerca del nulo resultado que se obtiene de la propiedad regida por el sistema denominado comunal donde falta el estímulo de la cosa propia a la cual se dedican los mayores esfuerzos porque éstos queden vinculados en el proveer de la familia, no pudiendo haber el mismo ahínco en labrar la tierra que es de todos en general y de ninguno en particular. . ." 20/

No siendo, pues, partidarios los autores de la exposición de motivos del régimen de propiedad comunal, estiman que una vez expropiadas las tierras que integraban los ejidos despojados --expropiación que, se expresaba en el párrafo 25 implicaba forzosamente la previa indemnización y el gasto consiguiente-- deberían de ser fraccionadas entre los campesinos del pueblo que hubiese sido titular del ejido, comprendiendo bajo éste término "no solamente el ejido principal amparado por el título expedido a favor del pueblo, sino todos los terrenos que el mismo pueblo haya tenido en posesión", como expresaba el párrafo 35 del documento de referencia.

Si analizamos con cierto detenimiento lo que en el pensamiento Villista se llamaba restitución de ejidos, habremos de percatarnos de que en realidad no se trataba de una restitución jurídicamente hablando, sino de una especial forma de expropiación tendiente a solucionar el problema de la concentración de la tierra y de su aprovechamiento deficiente. La restitución de ejidos implica, hoy como ayer, que los terrenos que componían tales ejidos antes de la desposesión o despojo en perjuicio de los pueblos, habrían de recuperar el régimen jurídico a que estaban sujetos con anterioridad a los actos ilícitos, como consecuencia forzosa de tal restitución, esto es que el régimen de propiedad de los terrenos que componían los ejidos debería de retrotraerse al que tenían antes de las acciones antijurídicas que la revolución se proponía corregir a través del acto expropiatorio, lo que implica que necesariamente --de restituirse-- habrían de volver al régimen comunal que les era privativo. Más aún, el Villismo se proponía fraccionar tales terrenos subsecuentemente a la expropiación verificada, por consiguiente, no se pretendía que el antiguo titular, comunidad o pueblo despojado, recuperase el dominio pleno, ni tan siquiera el usufructo, sino que se consideraba que los terrenos recuperados merced a la acción expropiatoria estatal se adjudicaran a individuos particulares, si bien estableciendo el derecho de pre-

ferencia para tal efecto en favor de los vecinos del pueblo o comunidad de que se tratara.

Podemos sintéticamente expresar --estableciendo analogías y diferencias-- respecto de las posiciones en que se colocan la ley de 6 de enero de 1915, la Ley General Agraria Villista y el Plan de Ayala Zapatista en relación con la restitución de sus tierras, montes y aguas a los pueblos que en alguna forma ilícita habían sido despojados con anterioridad a la Revolución, que en tanto que la Ley de Cabrera --que establecía órganos y autoridades competentes, al igual que el procedimiento a seguir-- y el Plan Zapatista --que en su artículo 6o. estipulaba que desde luego entren los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de los terrenos, montes y aguas que les habían usurpado los hacendados-- le conceden importancia primordial a la acción restitutoria en favor de los pueblos, lo que hemos denominado pensamiento agrario Villista --La Ley General Agraria de Villa incluida bajo este rubro-- le asigna un carácter secundario e inclusive, no se propone propiamente restituir de sus terrenos a los pueblos o comunidades que habían sufrido despojo, sino la recuperación de tales terrenos y demás bienes inmuebles a través del acto expropiatorio y con miras a un subsecuente fraccionamiento,

ello porque se consideró que la propiedad comunal en comparación con la pequeña propiedad individual era menos idónea --por faltar el estímulo de la cosa propia-- para alcanzar la mayor producción e incremento agrícola, desideratum subyacente del concepto Villista de utilidad social en materia agraria y, posiblemente, porque no se logró superar la taxativa jurídica hacia la fecha imperante en la Constitución de 1857, en perjuicio de comunidades o pueblos, que negaba a éstos capacidad jurídica para adquirir y poseer bienes raíces, limitación cuya importancia básica hizo resaltar el agudo espíritu crítico de Cabrera en la ley de 6 de enero y que había de subsanar posteriormente el constitucionalismo triunfante.

Vamos a mencionar uno de los aspectos fundamentales en que difirieron ostensiblemente las Leyes Agrarias de Carranza --cuyo autor fuera Cabrera, repetimos--, de Zapata y de Villa: nos referimos a la expropiación como medio adecuado para la obtención de tierras, montes y aguas, afectas a la resolución del problema agrario en su aspecto distributivo. Para el efecto, nos permitimos, previamente, transcribir el básico artículo 7o. del Plan de Ayala, así como hacer algunas consideraciones respecto de lo que significó la expropiación en el pensamiento Villista en general y específicamente en la aludida ley Villista.

Expresaba el artículo 7o. del Plan de Ayala:

"En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán, previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos". 21/

La expropiación de tierras para los Villistas se fundamenta al igual que en Cabrera, en el concepto de utilidad pública, pero entre quienes escribieran al respecto en los territorios dominados por las tropas del Centauro del Norte el concepto de utilidad pública hace una clara referencia al desideratum de una mayor producción agropecuaria, como ya se anotara anteriormente. Debe hacerse una distinción a nuestro juicio en la idea Villista respecto de la expropiación: en su origen y en términos generales --Proyecto de ley sobre expropiación por causa de utilidad pública, del Gobierno Chihuahuense, publicado en septiembre de 1914 y exposición de motivos de los proyectos de leyes para la resolución de las cuestiones agrarias del Estado de Chihuahua, publicado en di-

ciembre del propio año, por ejemplo-- y hasta antes de la expedición de la Ley General Agraria Villista de 24 de mayo de 1915, el propósito expropiatorio tuvo como materia terrenos no cultivados o que hubiesen pertenecido a los ejidos de los pueblos que fueran despojados; posteriormente, la idea Villista derivó hacia la expropiación indistinta de todas las tierras que excedieran a determinada superficie, consignada o a consignarse en leyes especiales, el mejor de los ejemplos de cuyo punto de vista lo constituye lo establecido en la supradicha Ley General Agraria --artículos 1o., 2o. y 3o.-- ordenamiento que, si bien no llevado a su realización por las circunstancias concurrentes en la época en que viera la luz y el resultado final de la lucha armada, constituye el último de fundamental importancia expedido en territorio dominado por los ejércitos Villistas, al que se pueda atribuir en puridad la expresión del punto de vista particular sobre el problema agrario de tal sector de nuestro movimiento revolucionario.

Consideramos que válidamente podemos señalar como nota característica del concepto Villista de expropiación en materia agraria, el requisito esencial de ser previa la indemnización a los propietarios sujetos a la disposición de los bienes afectados por el acto expropiatorio.

Lo anterior encuentra su fundamento no tan sólo en los proyectos de leyes anteriores a la Ley Agraria Villista, sino en este propio ordenamiento jurídico. Así, bástenos recordar que en el párrafo 25 de la Exposición de Motivos de los Proyectos de Leyes para la Resolución de las Cuestiones Agrarias del Estado de Chihuahua, se establecía que "la expropiación por causa de utilidad pública implica forzosamente la previa indemnización y el gasto consiguiente" y que, en la multicitada Ley Agraria de Villa, después de especificarse en el artículo 3o. que era de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales, en la porción que excediera al límite que al respecto fijaran con fundamento en dicha ley los gobiernos de los Estados, concediendo a éstos la facultad de expropiar, "mediante indemnización dicho excedente, en todo o en parte, según las necesidades locales", establecía el artículo 11 que "Los gobiernos de los Estados no podrán decretar la ocupación de las propiedades objeto de esta ley, ni tomar posesión de los terrenos expropiados, sin que antes se hubiere pagado la indemnización correspondiente en la forma que disponga la ley local. . ."

De lo asentado en otra parte de este capítulo en relación con las disposiciones en el renglón concerniente a la ex-

propiación en materia agraria, contenidas en la Ley Agraria de 6 de enero de 1915 y lo que llevamos dicho de las disposiciones del Plan de Ayala y de la Ley Agraria Villista sobre el particular, salta a la vista la mayor adecuación a las necesidades de esa época de la primera respecto de las dos últimas leyes, al autorizar las posesiones provisional y definitiva en los casos de dotación de tierras a los pueblos, sin condicionarlas a la indemnización que pudieran reclamar los propietarios afectados y al establecer que en los casos de restitución, si el propietario afectado reclamase y obtuviese resolución judicial declarando que no procedía la restitución verificada, solamente tendría por virtud de la sentencia el derecho a pedir del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente. En relación con la acción reivindicatoria, ya hemos dicho que no existía propiamente en la legislación, proyectos y, en suma, en el pensamiento Villista y por lo que toca a la legislación Zapatista --Plan de Ayala-- no puede menos que expresarse que existe una indiscutible superioridad técnica del ordenamiento jurídico atribuible a Cabrera respecto del Plan del General Zapata. Por lo que hace a la expropiación con vista al desmembramiento de las grandes propiedades, dediquémosle los comentarios inmediatos.

Recordando que el artículo 7o. del Plan de Ayala establecía como medio para atacar la concentración de la gran propiedad rústica, la expropiación "previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios", expondremos nuestro criterio en el sentido de que tanto el original pensamiento Zapatista, como el Villista consignado en la ley de mayo de 1915 que asimismo establecía como requisito para la expropiación la previa indemnización, se apartaban, en realidad, de las necesidades económicas, sociales y políticas del medio rural de esa época, tanto por el impostergable imperativo de proceder en forma inmediata a la redistribución de la tierra, asignando a ésta nuevas funciones en consonancia con el tiempo que corría, cuanto que, por la carencia de capitales --que habría de prolongarse hasta varias décadas después de apagado el fuego de la lucha armada entre los bandos en que se dividiera la Revolución--, se hacía absolutamente indispensable la acción redistributiva, parcialmente reivindicatoria, que no encontrase a su paso el obstáculo pragmáticamente impeditivo, de verificarla previo pago, como pretendían las disposiciones Zapatista y Villista aludidas. Y desde este especial ángulo no puede menos que proclamarse superior la visión que tuvo Cabrera acerca de los medios para intentar resolver el problema agrario, en comparación con la de los autores del Plan de Ayala y Ley General Agraria Villista.

Pero si en los aspectos confrontados de las leyes de referencia anterior, la elaborada por Luis Cabrera acusa notoria superioridad sobre las restantes, no puede menos que establecerse que en tanto que la ley de 6 de enero soslaya el ángulo conforme al cual, posteriormente, el constituyente de 1917 ha de considerar también el problema agrario en su fase de redistribución de la propiedad inmueble para ocuparse exclusivamente de tal redistribución a través de las vías restitutoria y dotatoria de tierras para los pueblos, sentando las bases del régimen jurídico ejidal, esto es, no hace referencia a la pequeña propiedad agrícola, la ley Villista, por el contrario, se preocupa de establecer las bases legales para su creación, protección y organización de su producción agropecuaria, esbozando, por otra parte ideas respecto de problemas vinculados con la reforma agraria, tales como las referentes al crédito agrícola, al aprovechamiento de aguas para riego, a la colonización interior, a las obras de infraestructura agrícola como las vías de comunicación, a la aparcería y a la constitución del patrimonio familiar rural.

Estimamos conveniente aclarar, después de habernos referido al Plan de Ayala y a la Ley General Agraria de Villa, que con posterioridad a la expedición de ésta última y como elabo-

ración del denominado Consejo Ejecutivo que sustituyera al último Gobierno Convencionista, se expidió con fecha 26 de octubre de 1915 una nueva Ley Agraria que, formalmente, por lo menos puede decirse que resumía en la materia el pensamiento de Villistas y Zapatistas en esa época. En efecto, en Cuernavaca, en la fecha indicada y expedida por el llamado Consejo Ejecutivo que, desaparecida la convención ordenó integrar el General Zapata, se expidió una nueva Ley Agraria de cumplimiento formal en los territorios en que dominaban las fuerzas de Zapata y Villa, ordenamiento que el ingeniero Marte R. Gómez, en su obra La Reforma Agraria en las filas Villistas años 1913 a 1915 y 1920, considera inspirada en la del 6 de enero del propio año, de Luis Cabrera; la ley en cuestión, nos lo hace saber Marte R. Gómez, apenas si circuló en el Estado de Morelos y ha de considerarse concreción del pensamiento Zapatista-Villista, aun cuando por las circunstancias concurrentes, tales como el hecho de que desde el mes de enero la llamada Soberana Convención Revolucionaria quedó prácticamente con el solo apoyo armado de las fuerzas Zapatistas, que en el mes de octubre del propio año el Villismo no constituía ya una facción de importancia militar y que hacia esa misma fecha había desaparecido ya el Gobierno Convencionista, es de concluirse que la ley a que nos referimos --más o menos incluida por la ley de Ca-

brera-- deba considerarse, en realidad como producto del pensamiento Zapatista. Sin embargo no tan sólo por la vigencia formal a que nos referíamos en los territorios dominados por Zapatistas y Villistas, sino porque ha de estimarse que como consecuencia de la confrontación de ideas entre representantes de uno y otro movimiento en el seno de la convención, hubo la influencia recíproca cuyo resultante es un nuevo tipo de pensamiento no equivalente ni al original Zapatismo del Plan de Ayala, ni tampoco al ideario Villista anterior a la convención, forma de ver las cosas en materia agraria que consideramos puede calificarse como pensamiento Zapatista-Villista.

Interesantes aspectos en materia agraria toca en sus treinta y cinco artículos la Ley que se comenta, menos técnica que la del 6 de enero de 1915, pero más completa en el enfoque que hace de la problemática agraria, por el número de materias que comprende. De ella comentemos algunos aspectos importantes.

El artículo primero ordenaba la restitución a las comunidades e individuos, de los terrenos, montes y aguas de los que se les hubiera despojado, expresándose que era suficiente para

brera-- deba considerarse, en realidad como producto del pensamiento Zapatista. Sin embargo no tan sólo por la vigencia formal a que nos referíamos en los territorios dominados por Zapatistas y Villistas, sino porque ha de estimarse que como consecuencia de la confrontación de ideas entre representantes de uno y otro movimiento en el seno de la convención, hubo la influencia recíproca cuyo resultante es un nuevo tipo de pensamiento no equivalente ni al original Zapatismo del Plan de Ayala, ni tampoco al ideario Villista anterior a la convención, forma de ver las cosas en materia agraria que consideramos puede calificarse como pensamiento Zapatista-Villista.

Interesantes aspectos en materia agraria toca en sus treinta y cinco artículos la Ley que se comenta, menos técnica que la del 6 de enero de 1915, pero más completa en el enfoque que hace de la problemática agraria, por el número de materias que comprende. De ella comentemos algunos aspectos importantes.

El artículo primero ordenaba la restitución a las comunidades e individuos, de los terrenos, montes y aguas de los que se les hubiera despojado, expresándose que era suficiente para

el efecto de entrar en inmediata posesión que poseyeran títulos legales anteriores a 1856. El artículo 3o. reconocía a pueblos, rancherías y comunidades, al derecho de poseer y administrar libremente sus terrenos de común repartimiento o sus ejidos. De especial importancia es el artículo 4o. que expresaba: "La Nación reconoce el derecho indiscutible que asiste a todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de terreno cuyos productos le permitan cubrir sus necesidades y las de su familia; en consecuencia, y para el efecto de crear la pequeña propiedad, serán expropiadas por causa de utilidad pública y mediante la correspondiente indemnización, todas las tierras del país, con la sola excepción de los terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías y comunidades, y de aquellos predios que, por no exceder del máximo que fija esta Ley, deben permanecer en poder de sus actuales propietarios". 22/

Como es de notarse, lo dispuesto por este artículo, fundamento jurídico de la constitución de la pequeña propiedad rural difiere de lo proveído en materia de expropiación de tierras por el Plan de Ayala; en efecto, éste, en su artículo 7o., disponía que a fin de que los pueblos y ciudadanos mexicanos obtuvieran ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura y

y de labor y, en suma, para alcanzar mayor prosperidad y bienestar, se expropiarían previa indemnización de la tercera parte de sus latifundios a los propietarios de ellos; en tanto que en la ley de octubre se indica que serán expropiadas por causas de utilidad pública y mediante la correspondiente indemnización las tierras que se refiere a fin de crear la pequeña propiedad; así advertimos que en el Plan de Ayala se condicionaba la expropiación de la tercera parte de los terrenos afectados al previo pago de la indemnización correspondiente, en tanto que la Ley Agraria a que nos referimos especifica únicamente que la expropiación se haría mediante la correspondiente indemnización, procedimiento éste que seguirían los gobiernos revolucionarios de México, con base en lo establecido en idéntico sentido por la Constitución de 1917.

El artículo 5o., establecía en forma casuística cuáles terrenos debían ser considerados como no expropiables. El artículo 6o., establecía igualmente en forma casuística a quienes, por declararlos enemigos de la revolución, podía aplicárseles el procedimiento confiscatorio de los predios de su propiedad. El artículo 10, establecía que la superficie total de la tierra obtenida mediante los procedimientos confiscatorio y expropiatorio, se dividiría en lotes repartibles entre los mexicanos que así lo solici-

taran, preferentemente campesinos, en forma tal que la superficie de los mismos pudiera satisfacer las necesidades de una familia: Esbozo de la constitución del patrimonio familiar rural. A semejanza de lo establecido por la Ley General Agraria Villigta, el artículo 11 de la ley que estudiamos fijaba el derecho de preferencia para la adjudicación de los lotes que no excedían de los límites de la pequeña propiedad en favor de aparceros o arrendatarios. El artículo 14, establecía que los predios cedidos a las comunidades eran inalienables y no podían gravarse en forma alguna, declarando nulo todo acto contrario a esta disposición. El artículo 17, determinaba la competencia del Ministerio de Agricultura y Colonización en materia de colonia. En los artículos del 20 al 22, se trataba la cuestión relativa al crédito agrícola, que debería de establecer con fondos confiscados o nacionalizados a los enemigos de la Revolución, el Ministerio de Agricultura y Colonización. Trataba igualmente la Ley del establecimiento de escuelas regionales agrícolas, forestales y estaciones experimentales, de la formación de sociedades cooperativas integradas por los propietarios de los lotes a quienes imponía la obligación de cultivarlos debidamente, apercibidos de ser privados de sus derechos en caso de abandonar injustificadamente el cultivo de los mismos durante dos años consecutivos, al igual que fijaba, en forma general disposiciones en materia de aguas.

3. La Ley Agraria inspirada por Cabrera y el Artículo 27 Constitucional.

En el último capítulo de este trabajo haremos referencia constante a disposiciones contenidas en el artículo 27 constitucional, de ahí que, a pesar de la importancia fundamental de dicho precepto en materia agraria, no nos ocuparemos por ahora expresamente de su contenido, sino que únicamente nos concretaremos a expresar algunas ideas concernientes a la indiscutible relación entre la ley de 6 de enero de 1915 y el original texto del artículo precitado.

Estimamos innegable el hecho de que en muchos aspectos constituye la ley inspirada por Cabrera el antecedente legislativo inmediato del artículo 27 de nuestra Constitución, artículo en el que, además de casi transcribir literalmente disposiciones del ordenamiento de 1915, se estatuye que en los casos de restitución a condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población se estará al procedimiento establecido por la ley de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como Ley Constitucional.

Es de señalarse la certera visión de Cabrera en materia de expropiaciones tendientes a resolver el problema agra-

rio. En efecto, en tanto que el proyecto presentado al Congreso Constituyente por el señor Carranza, en la parte relativa al artículo 27 a reformarse, se establecía que la propiedad privada no podía ocuparse para uso público sin previa indemnización, la ley de 6 de enero abandonando el principio de indemnización previa aceptado por la Constitución de 1857, posibilitaba, como ya comentáramos en otra parte del trabajo, se dictaran en materia de restitución o dotación de tierras las resoluciones provisionales o definitivas, así como las correspondientes posesiones provisionales a definitiva, sin que fuese obstáculo la indemnización correspondiente a la expropiación decretada que, en todo caso, tendría que ser decretada como consecuencia del fallo judicial de la restitución verificada o del acuerdo administrativo recaído a la solicitud presentada dentro del término perentorio que la propia ley fijaba, esto es, sin que en el decreto de 1915 se utilicen la expresión que ha de plasmarse por el constituyente: mediante indemnización, del texto e interpretación jurídica del mismo de la ley elaborada por Cabrera, se desprende que tal fue el sistema adoptado.

Otro aspecto que en el proyecto de ley presentado ante la Cámara por Cabrera en 1912 y a que alude en la ley de 6

de enero, que tiene singular relieve es el relativo a la importancia que había de darse al impedimento jurídico establecido por el artículo 27 de 1857, en perjuicio de las comunidades, pueblos y otras corporaciones de población, para administrar y poseer bienes raíces; el Constituyente de Querétaro, , podría decirse, toma debida nota de la llamada de atención del jurisculto poblano y elimina la taxativa legal, lo que ha de permitir, posteriormente, que las comunidades o los ejidos sean dueños de las tierras confirmadas, restituidas o dotadas.

Sintetizando los aspectos fundamentales en materia agraria del artículo 27 constitucional, Silva Herzog ha escrito:

"Lo que podemos llamar los principios esenciales del ordenamiento constitucional en cuestión, se encuentra en sus tres primeros párrafos, en los cuales se establece una doctrina nueva en materia de propiedad. En primer lugar, se asienta que las tierras y aguas pertenecen originalmente a la Nación, la que ha organizado la propiedad privada por razones de conveniencia colectiva; pero se afirma en forma categórica que la Nación tiene el derecho de imponer a esa propiedad, en cualquier tiempo, las modalidades que exija el interés público. En segundo lugar, se ordena que las expropiaciones de terrenos y de aguas se harán por causa de utilidad pública y mediante indemnización; es decir, se abandona el principio de la indemnización previa, cambio de tal manera importante, que

## N O T A S

- 1/ Silva Herzog, Jesús: "Breve Historia de la Revolución Mexicana. - La Etapa Constitucionalista y la Lucha de Facciones", Fondo de Cultura Económica, Tercera Edición, México 1964, Págs. 23 a 25.
- 2/ Obra citada, Pág. 32.
- 3/ Silva Herzog, Jesús: "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Exposición y Crítica, Fondo de Cultura Económica, México 1959, Pág. 221.
- 4/ Obra citada, Pág. 231.
- 5/ Fabila, Manuel: "Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940)", Tomo Primero, México 1941, Pág. 257.
- 6/ Obra citada, Pág. 258.
- 7/ Silva Herzog, Jesús: "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Exposición y Crítica, Fondo de Cultura Económica, México 1959, Págs. 232 y 233.
- 8/ Obra citada, Pág. 233.
- 9/ Rouaix, Pastor: "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", Segunda Edición, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1959, Págs. 57 y 58.
- 10/ Mendieta y Núñez, Lucio: "El Problema Agrario en México", Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1946, Pág. 193.
- 11/ Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 272.
- 12/ Obra citada, Págs. 272 y 273.
- 13/ Obra citada, Pág. 273.

- 14/ Obra citada, Págs. 273 y 274.
- 15/ González Roa, Fernando: "El aspecto agrario de la Revolución Mexicana", publicado en Problemas Agrícolas e Industriales de México, Núm. 3, Volumen V, México 1953, Págs. 89 y 90.
- 16/ Gómez, Marte R.: "La Reforma Agraria en las Filas Villistas Años de 1913 a 1915 y 1920". Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1966, Pág. 327.
- 17/ Obra citada, Pág. 328.
- 18/ Obra citada, Págs. 329 a 331.
- 19/ Obra citada, Pág. 332.
- 20/ Obra citada, Págs. 178 y 179.
- 21/ Fabila, Manuel: "Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940)", Tomo Primero, México 1941, Pág. 216.
- 22/ Gómez, Marte R.: Obra citada, Pág. 335.
- 23/ Silva Herzog, Jesús: "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Exposición y Crítica, Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, México 1959, Pág. 255.

### CAPITULO III

#### ANALISIS DEL PENSAMIENTO AGRARIO Y ACCION LEGISLATIVA DE CABRERA EN TORNO A LAS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL DERECHO AGRARIO NACIONAL

1. Las autoridades y los procedimientos agrarios.
2. El ejido y las comunidades agrarias.
3. La Pequeña Propiedad.
4. Reflexiones sobre la subsistencia de la aportación de  
Cabrera al Derecho Agrario contemporáneo.

1. Las autoridades y los procedimientos agrarios.

Pretendemos en este inciso hacer una confrontación del pensamiento y acción legislativa de Cabrera en relación con las originales disposiciones en materia agraria --posteriores a la ley de 6 de enero de 1915, pero anteriores al Código Agrario de 1934-- relativas a las autoridades que intervienen o intervenían en el procedimiento agrario a que se refería el ordenamiento jurídico citado, al igual que a las disposiciones relativas al procedimiento primeramente establecido. Otro tanto haremos en el desarrollo de los dos incisos subsecuentes, para ocuparnos en el último de hacer una equiparación entre las aportaciones del extraordinario polemista revolucionario poblano y el derecho Agrario vigente, a efecto de determinar o cuantificar qué queda hasta nuestros días en la legislación agraria considerada de cumplimiento obligatorio, de aquello que hace varias décadas y en otras circunstancias ideara Cabrera respecto de los medio jurídicos tendientes a afrontar la problemática agraria de su tiempo. El procedimiento a seguir, a pesar de que nos habremos de ocupar fundamentalmente del original texto del artículo 27 constitucional al analizar el pensamiento y acción legislativa de Cabrera, no implica que hayamos de repetir lo ya especificado en el último inciso del capítulo anterior, toda vez que será

un enfoque distinto el que se haga y en relación a aspectos fundamentales de nuestro derecho agrario. Hechas las aclaraciones del caso, prosigamos.

En relación con las autoridades en materia agraria, ha de señalarse la continuidad de pensamiento de Cabrera en los aspectos fundamentales del caso. En efecto ya desde el proyecto de ley agraria presentada ante la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1912, tendiente a la reconstitución y dotación de ejidos a los pueblos y en el propio discurso en el que exponía los fundamentos de su proyecto de ley, don Luis Cabrera preveía la intervención en los actos expropiatorios que de acuerdo con su pensamiento, eran necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hubiesen perdido o para dotar de ellos a las poblaciones que las necesitaren o aumentar la extensión de los existentes, tanto del Gobierno Federal como de los Gobiernos de los Estados; es pertinente aclarar que en el proyecto de ley presentado se estipulaba el que habrían de efectuarse las expropiaciones por el Gobierno Federal, no solamente de acuerdo con los Gobierno de los Estados, sino también de conformidad con los ayuntamientos de los pueblos de cuyos ejidos se tratara; pero, estimamos, que la intervención de tales ayuntamientos debió considerarla necesaria el citado político poblano en cuanto a que, de confor

midad con la Constitución de 1857 vigente, los pueblos en tanto que corporaciones, carecían de capacidad jurídica para administrar y poseer bienes raíces, de ahí que en el artículo 4o. del aludido proyecto expresamente se indicaba que: "mientras no se reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos, mientras no se expidan las leyes que determinen la condición jurídica de los ejidos reconstituídos o formados de acuerdo con la presente ley, la propiedad de éstos permanecerá en manos del Gobierno Federal y la posesión y usufructo quedarán en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus respectivos ayuntamientos, sometidos de preferencia a las reglas y costumbres anteriormente en vigor para el manejo de los ejidos de los pueblos".

La ley de 6 de enero de 1915 que, como ya se asentara en otra parte de este trabajo, debemos considerar elaboración material del propio Cabrera, continuaba confiriendo atribuciones en materia de restitución o dotación de ejidos o tierras a los pueblos, a los gobiernos locales y al Ejecutivo Federal; desde luego, esta ley más técnicamente ideada que el proyecto de 1912 de anterior referencia, alude ya a los titulares de los gobiernos locales --aun cuando por las circunstancias bélicas presentes se equiparaba a éstos a

midad con la Constitución de 1857 vigente, los pueblos en tanto que corporaciones, carecían de capacidad jurídica para administrar y poseer bienes raíces, de ahí que en el artículo 4o. del aludido proyecto expresamente se indicaba que: "mientras no se reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos, mientras no se expidan las leyes que determinen la condición jurídica de los ejidos reconstituídos o formados de acuerdo con la presente ley, la propiedad de éstos permanecerá en manos del Gobierno Federal y la posesión y usufructo quedarán en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus respectivos ayuntamientos, sometidos de preferencia a las reglas y costumbres anteriormente en vigor para el manejo de los ejidos de los pueblos".

La ley de 6 de enero de 1915 que, como ya se asentara en otra parte de este trabajo, debemos considerar elaboración material del propio Cabrera, continuaba confiriendo atribuciones en materia de restitución o dotación de ejidos o tierras a los pueblos, a los gobiernos locales y al Ejecutivo Federal; desde luego, esta ley más técnicamente ideada que el proyecto de 1912 de anterior referencia, alude ya a los titulares de los gobiernos locales --aun cuando por las circunstancias bélicas presentes se equiparaba a éstos a

los jefes militares autorizados especialmente para el efecto por el Encargado del Poder Ejecutivo y al propio Encargado del Poder Ejecutivo Federal, por una parte y por otra se establecían ya órganos específicos tanto en la esfera local como en la federal para el desahogo de los procedimientos restitutorios o dotatorios de tierras, como lo eran los comités particulares ejecutivos, las Comisiones Locales Agrarias estatales en la jurisdicción de los Estados o Territorios y la Comisión Nacional Agraria, presidida por el Secretario de Fomento, de jurisdicción nacional. Consideramos válido expresar en relación con lo anotado que con la ley de 6 de enero -- artículo 4o. -- se estructuró un verdadero sistema administrativo para la ejecución de la reforma agraria en su aspecto redistributivo de la propiedad rural inmobiliaria; pudiera decirse, sin hipérbole, que la magistratura agraria surge jurídicamente y con alcance nacional, en las disposiciones del ordenamiento ideado por don Luis Cabrera.

Continuando nuestra referencia a la ley del 6 de enero de 1915 en relación con la institución y estructura de autoridades agrarias, habremos de decir que en el período preconstitucional se dictaron múltiples disposiciones administrativas al respecto, entre las que podemos citar las siguientes: Acuerdo del primer Jefe del Ejér

cito Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo, sobre la aplicación de la ley de 6 de enero, declarando que las materias que comprende dicho ordenamiento son de carácter federal, por lo que las autoridades de los Estados no podrán por ningún concepto alterar ni reglamentar en forma alguna sus disposiciones, fechado el 19 de enero de 1916; Acuerdo del Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión de la misma fecha que el anterior que establece la forma de integrarse la Comisión Nacional Agraria; Decreto del 19 de septiembre de 1916 del Encargado del Poder Ejecutivo, reformando los artículos 7o., 8o. y 9o. de la ley del 6 de enero de 1915; Circular número 12, fechada el 11 de noviembre de 1916, que se refiere a la tramitación de los expedientes de restitución o dotación de ejidos, en los casos en que los terrenos materia de dichas acciones se encuentren ubicados en jurisdicciones de varios Estados, señalando competente para el conocimiento y tramitación de dichos expedientes a la Comisión Local Agraria del Estado a cuya jurisdicción territorial y política esté subordinada de hecho el pueblo, ranchería, comunidad, etc. solicitante, considerando la totalidad del terreno comprendido dentro de los linderos de ese Estado, sin que por eso se alteren los límites establecidos entre las Entidades Federativas.

El artículo 27 constitucional, en su texto originalmente aprobado en Querétaro y en el aspecto que nos viene ocupando, no introdujo fundamentales innovaciones a lo establecido por la ley elaborada por Cabrera, cuya vigencia elevó a rango constitucional, confirmando, además, todas las restituciones o dotaciones de tierras verificadas en ejecución de dicha disposición. Decimos que no introdujo innovaciones, refiriéndonos a la institución de autoridades agrarias establecidas en la ley dictada en enero de 1915 en Veracruz y a lo que sobre el particular disponía el precepto aprobado en Querétaro, aseveración nuestra que comprende al procedimiento que se fijara en la ley aludida en primer término, sin que lo expresado implique en forma alguna que el artículo 27 constitucional aprobado no contenga novedades básicas dentro de nuestro orden jurídico, como lo son el concepto de función social que atribuye a la propiedad y la capacidad jurídica que otorga a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas "que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren conforme a la ley de 6 de enero de 1915".

Promulgada que fue la Constitución de 1917, la organización de las autoridades agrarias se desarrolló a través de dis-

posiciones reglamentarias, circulares administrativas e instructivos. De tales disposiciones mencionemos algunas.

La Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, reproduce virtualmente toda la parte sustantiva de la Ley Agraria de 1915, manteniendo el mismo sistema administrativo agrario con la sola excepción de los jefes militares a los cuales ya no se les consideró más como autoridades agrarias; además se estableció en forma provisional el disfrute comunal de las tierras dotadas o restituidas a los núcleos de población y la administración de tales bienes por un órgano que dicha Ley de Ejidos denominó "Junta de Aprovechamiento de Ejidos", regulado conforme a las disposiciones que el propio ordenamiento establecía.

Especial trascendencia tiene el decreto presidencial de 22 de noviembre de 1921 que abroga la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, toda vez que faculta al Ejecutivo de la Unión para reorganizar y reglamentar en materia agraria; en efecto, el artículo 3o. especificaba que "se faculta al Ejecutivo de la Unión para que dicte todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que para su aplicación creó el decreto preconstitucional de 6 de enero de 1915...". Asimismo el decreto en cuestión, ratificando la jerarquización ascendente entre

Comités Particulares Ejecutivos, Comisiones Locales Agrarias y Comisión Nacional Agraria, estableció términos para que los dos órganos citados en primer término cumpliesen su cometido, esto es dar las posesiones provisionales los Comités y substanciar los expedientes, proponiendo la resolución procedente al Gobernador de la Entidad Federativa correspondiente las Comisiones Locales Agrarias; otro tanto dispuso respecto de los Gobernadores de los Estados a los cuales les fijó término para dictar su resolución, previniendo que de no producirse ésta en el que la propia ley fijaba, el Delegado de la Comisión Nacional Agraria habría de remitir el expediente instruido por la Comisión Local a la propia Comisión Nacional, para la resolución definitiva por el Presidente de la República por conducto del Secretario de Agricultura y Fomento, Presidente de la propia Comisión.

La Reforma Agraria en el renglón concerniente a la redistribución de la propiedad raíz, había venido sufriendo incontables dificultades a partir del momento en que se empezó a ejecutar la ley de 6 de enero de 1915, especialmente por el número elevado de amparos interpuestos por los propietarios afectados, que acudían ante los tribunales fundados en el artículo 10 de la aludida ley, por lo que hubo de pensarse seriamente en reestructurar con verdadero

sentido jurídico el procedimiento agrario, procurando observar las formas prescritas por la Constitución de la República. Tal fue el propósito y tarea del licenciado Narciso Bassols, a través de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, ley conocida históricamente con el apellido de dicho jurista. Del ordenamiento en cuestión nos interesa particularmente su artículo 4o. porque en él se estipuló que las autoridades agrarias serían: El Presidente de la República, la Comisión Nacional Agraria, los Gobernadores de los Estados, las Comisiones Locales Agrarias, las Delegaciones de la Comisión Agraria en los Estados y los Comités Particulares Ejecutivos.

Como se decía anteriormente, a través de la Ley Bassols trató de corregirse la situación que implicaba el alud de amparos interpuestos tendientes a impedir la aplicación de las leyes agrarias; sin embargo, no obteniéndose un resultado satisfactorio, se llegó al extremo de suprimir la procedencia del juicio de garantías en la materia, en lugar de regular o modelar su procedencia. Así se modificó singularmente la estructura integrada por las autoridades agrarias del país, dentro de la cual figuraban las judiciales, al intervenir en materia agraria en la substanciación y resolución de los juicios de amparo. En lo sucesivo, las autoridades administrativas serían juez y parte en las controversias agrarias.

Refiriéndose a la supresión del amparo en materia agraria y a las dificultades para la aplicación de las leyes agrarias que la motivaron, la doctora Chávez escribe:

"El juicio de amparo se interpuso así por diversos conceptos y encontramos en la Legislación Agraria, huella de esto; por ejemplo, la Circular número 45 del 15 de junio de 1921 expedida por la Comisión Nacional Agraria, a fin de uniformar el criterio del Ministerio Público Federal sobre la constitucionalidad de las posesiones provisionales. La Circular número 47 del 30 de junio de 1921 donde la Comisión Nacional Agraria establece que después de dar posesión definitiva de sus ejidos a un pueblo, no será admitida ninguna instancia por los dueños de las tierras afectadas. Luego, ya vimos por la exposición de motivos que Bassols dejó en la Ley de Restituciones y Dotaciones de 1927 que lo que más retrasaba el reparto de tierras era la interposición constante del juicio de amparo por los propietarios afectados y que desde esa fecha se intenta estructurar el juicio agrario con todas las formalidades del procedimiento establecidas en el artículo 14 Constitucional. Sin embargo, el alud de amparos en asuntos agrarios seguía y la Suprema Corte de Justicia trató de detener el rezago que se le agravaba por esta causa, creando su teoría de la definitividad del acto, o sea que el amparo no procedía en materia agraria hasta que no se agotara el recurso ordinario a que se refería el artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915. Ante estas circunstancias, tuvo que expedirse el Decreto del 23 de diciembre de 1931 que modificó el artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915 en los siguientes términos: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaran, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo. Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Go-

bierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente". Al modificarse este precepto, se modificó indirectamente la Constitución, pues la ley de 6 de enero de 1915 había sido incorporada a aquella. Observamos que a la etapa del abuso del juicio de amparo en materia agraria, lógicamente tenía que seguir otra etapa de proscripción absoluta que permitiera la realización de los postulados de la Legislación Agraria, a fin de llegar posteriormente a una tercera etapa que permitiera la utilización de este juicio, pero sólo en determinadas condiciones". 1/

Refiriéndonos específicamente al procedimiento agrario, tendremos que abonar en favor de la importancia que revistieran las disposiciones relativas de la ley del 6 de enero de 1915, que las mismas marcan las pautas generales que las leyes posteriores, hasta la promulgación del primer Código Agrario e inclusive en forma general hasta nuestra vigente legislación, ha seguido el procedimiento establecido en materia de restituciones y dotaciones. Así, en materia de restituciones, el propio artículo 27 constitucional vino a convalidar lo verificado con apoyo en la susodicha ley agraria de 1915. Refiriéndose a la iniciativa presentada por un grupo de diputados al Congreso Constituyente, respecto a las reformas que deberían de hacerse al 27 de la Constitución de 1857, después de haberse rechazado el proyecto presentado por Carranza, el ingeniero Rouaix escribía:

"El párrafo VIII de la iniciativa era la confirmación constitucional de los preceptos que establecía la ley de 6 de enero de 1915, sobre la nulidad de todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por autoridades locales, en contravención de la ley de 25 de junio de 1856; sobre la de las concesiones, composiciones o ventas hechas por autoridades federales, que hubieran invadido y ocupado ilegalmente los ejidos o terrenos comunales y finalmente, la nulidad de todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas por compañías o autoridades, con las cuales se hubieran invadido y ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos y terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades; se decretaba además, que todas esas propiedades perdidas por los pueblos deberían ser restituidas con arreglo a la misma ley de 6 de enero. Este precepto era de fundamental importancia en la Constitución, por que sin él, la ley de la restitución de las tierras de los pueblos carecería de todo valor jurídico, puesto que el simple decreto de un jefe del ejercito, dado el momento de conmovición revolucionaria, no podría estar por encima de hechos consumados al amparo de disposiciones legales, ejecutadas por gobiernos legítimos, por injustas o perjudiciales que hubieran sido, para los intereses populares". 2/

Agreguemos, tan sólo que básicamente la iniciativa fue aprobada en los términos descritos, lo que equivalía, no solamente a otorgarle la máxima autoridad jurídica en materia de restituciones a lo efectuado con base en la ley elaborada por Cabrera, sino a establecer como procedimiento constitucionalmente válido en la propia materia, lo preceptuado por la aludida disposición preconstitucional.

Si por cuanto hace a las restituciones el procedimiento establecido en la ley de 6 de enero de 1915 fue considerado como válido por el artículo 27 constitucional, otro tanto cabe decir del relacionado con la acción dotatoria de tierras. De igual manera aconteció respecto de la formación del concepto de autoridades agraria, que después de promulgada la Constitución de 1917 se continuaron dando una serie de disposiciones, circulares principalmente, mediante las cuales paulatinamente se fueron precisando quiénes deberían de tenerse como tales en materia agraria, así también por lo que respecta al procedimiento relativo a la tramitación de expedientes de restitución y de dotación de tierras, bosques y aguas, se fueron emitiendo circulares de la Comisión Nacional Agraria, acuerdos del titular del Ejecutivo Federal o reglamentos, tendientes a precisar o esclarecer dicho procedimiento, aun cuando sin apartarse substancialmente de los lineamientos generales establecidos por la ley de Cabrera elevada constitucionalmente a norma constitucional: dos instancias, la primera de las cuales concluía con la ejecución en provisional de la resolución dictada por el Gobernador del Estado correspondiente, escuchando la opinión de la Comisión Local Agraria del Estado, resolución que era objeto de revisión en la segunda instancia desahogada ante la Comisión Nacional Agraria que dictaminaba aprobando, rectificando o mo-

dificando lo hecho con carácter provisional, sometiendo su dictamen a consideración del titular del Ejecutivo de la Unión para que éste dictase la resolución definitiva. De las varias disposiciones relacionadas con el procedimiento a que aludimos, mencionemos algunas que nos parecen de especial interés.

Por circular número 19 del 20 de marzo de 1917, se autorizaba a las Comisiones Locales Agrarias para formular reglamentos provisionales --sujetos a la aprobación de la Comisión Nacional Agraria-- que normasen los procedimientos de los Comités Particulares Ejecutivos; se aclaraba, por otra parte, que los terrenos que constituyen el ejido, no eran municipales, sino que su dominio correspondía a "los pueblos", los que deberían tener, igualmente, la administración de tales bienes. Por Circular número 22 de 18 de abril de 1917, se dispuso que en todos los pueblos restituidos o dotados de ejidos y de más tierras a que se refiera la ley de 6 de enero de 1915, se designaran "Comités Particulares para la Administración de Ejidos" o "Comités Particulares Administrativos" --antecedente legislativo del actual comisariado ejidal--, que electos por mayoría entre los vecinos de los pueblos interesados y compuestos de tres personas por lo menos, renovables cada año, recibirían de los Comités Particulares Ejecutivos los terrenos restitui-

dos o dotados y estarían facultados para proveer lo necesario a fin de que los terrenos se disfrutaran en común, para aumentar su productividad y, en su caso, para dictar medidas tendientes a la división provisional de tales terrenos entre los vecinos de tales pueblos. Por lo que respecta al procedimiento que debería seguirse para tramitar expedientes de restitución de aguas y bosques, la Circular número 23 --como todas, de la Comisión Nacional Agraria-- fechada el 10. de junio de 1917, estableció que había de estarse al procedimiento fijado por la ley de 6 de enero, a exceptuarse en lo relativo a la vigilancia en la explotación de los bosques o en los casos de aguas de jurisdicción federal, casos en los cuales habría de acudirse ante la Secretaría de Fomento. La Circular número 27, fechada el 24 de julio de 1917, giraba instrucciones a las Comisiones Locales respecto de los procedimientos a seguir en la substanciación de expedientes sobre restitución o dotación de ejidos, fijando los elementos esenciales para que procedieran las acciones relativas; por cuanto se refiere a la restitución consideraba absolutamente indispensable para fundar el procedimiento la demostración previa: "1o. de que el pueblo ha poseído las tierras cuya restitución solicita con título legal bastante, incluso la simple ocupación en los términos que la ley señala para fundar la prescripción; y 2o. que tales tierras las haya perdido con posterioridad al 25 de junio de 1856 y por cualquiera

de los procedimientos cuyos efectos nulifica el artículo 10. de la ley de 6 de enero de 1915" 3/

Por lo que se refiere a la dotación, especificaba que de acuerdo con el mandato constitucional relativo, "si los datos aportados para la restitución no justifican la aplicación de este procedimiento, de oficio debe continuarse la tramitación de la solicitud del pueblo en la vía de dotación, que ... ha sido establecida, como lo dice la circular número 6 de esta Comisión Nacional, "exclusivamente para aquellas poblaciones que, por el número de sus pobladores y por sus elementos de desarrollo comercial e industrial, necesiten como elemento preferente un terreno de aprovechamiento común para el sustento de sus habitantes," y por lo tanto debe entenderse que solamente compete tal acción a las mismas unidades sociales que podrían, si llenaren las condiciones anteriormente establecidas, ejercitar el derecho de restitución, o sea aquellas agrupaciones formadas por espontánea determinación de los elementos que la constituyen y que reúnen por esto las condiciones de tener vida propia... , por tanto, no deberá corresponder a las agrupaciones de carácter industrial, agrícola o minero... formadas de manera transitoria o permanente para el servicio de intereses especiales de la industria, como es el caso de las fábricas o explotaciones industriales, de la agricultura, como sucede con el caserío o casco de las haciendas..." 4/

La Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 distinguía las instancias de la restitución de la de dotación --artículo 34--; la substanciación del expediente de restitución de acuerdo con este ordenamiento era, en resumen: se presentaba la solicitud ante el Gobernador del Estado, acompañando los documentos en que se fundaba el derecho --fracción XVI--, la cual era notificada a los presuntos afectados --fracciones XV y XVI-- y había un plazo de cuatro meses para presentar pruebas y substanciar el expediente; durante este período probatorio, podía operar una etapa de procedimiento mixto, es decir, administrativo y judicial, toda vez que se disponía que "las informaciones testimoniales se recibirán ante la autoridad judicial, las cuales pueden rendir informaciones en contrario, observándose para la recepción de esas informaciones las prescripciones del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal". 5/

Concluido el término de cuatro meses, la Comisión Local Agraria debía de producir su dictamen, proponiendo resolución concediendo o negando la restitución, para elevar posteriormente el expediente relativo a la Comisión Nacional Agraria, para que ésta en el término de un mes formulara dictamen que se sujetaría a la consideración del Ejecutivo, quien fallaría definitivamente.

En los casos de dotación se establecía procedimiento similar a lo ya asentado respecto de la restitución, con la salvedad de que el procedimiento era totalmente administrativo, puesto que no había intervención en ningún momento del proceso de las autoridades judiciales del fuero común como en los casos de restitución.

Mencionamos ahora al Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922. Con referencia a este ordenamiento el Dr. Vázquez Alfaro ha escrito: "En uso de las facultades concedidas en el artículo tercero del decreto comentado con anterioridad --se refiere al de fecha 22 de noviembre de 1921 que autorizaba al Ejecutivo de la Unión para dictar disposiciones para reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades agrarias--, con fecha 17 de abril de 1922 el Ejecutivo de la Unión expidió un Reglamento Agrario, en el que se reducían al mínimo los requisitos y los trámites tratando de hacer más expedita la acción agraria; sin embargo, se conservó el requisito de la categoría política de los pueblos solicitantes de tierras. La extensión o superficie de la parcela ejidal y de la pequeña propiedad agrícola, por primera vez en un texto legal, se precisaron, respectivamente, de tres a cinco hectáreas en terrenos de riego o humedad para la primera, y en una extensión no mayor de 150 hectáreas

en terrenos de riego o humedad para la segunda; asimismo, se estableció para ambos casos un índice para la estimación de las citadas superficies proporcionalmente a la calidad de las tierras. La intensa acción agraria promovida a partir de la ley originaria de este Reglamento, prosiguió según el doctor Mendieta y Nuñez "con una franca orientación de la política agraria en el sentido de extender los beneficios de la reforma establecida en el artículo 27 constitucional a todos los pueblos rurales". Debido fundamentalmente al Presidente Obregón". 6/

Digamos, para terminar este inciso, que las posteriores disposiciones a las ya enumeradas prosiguieron el propósito, en una forma u otra, con más acierto unas que otras, desde luego, de perfeccionar el procedimiento y hacerlo más expedito, pero siguiendo los lineamientos generales trazados desde la ley de enero de 1915, lo que se comprende fácilmente si se toma en cuenta que era con base en dicha ley, de observancia obligatoria constitucionalmente hasta la publicación del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, que modificó el artículo 27 constitucional y abrogó la multicitada ley de 6 de enero y sus reformas. Así, tal sentido general siguieron la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitu-

ción del Patrimonio Parcelario Ejidal, de 19 de diciembre de 1925, que precisa la personalidad jurídica reconocida constitucionalmente a los núcleos de población rural, precisa igualmente la naturaleza de la propiedad ejidal en el sentido de considerarla inalienable e inembargable, bajo un régimen de propiedad comunal en beneficio del núcleo de población, pero con posesión y goce individual de parcelas de cultivo y lotes para edificar habitación; otro tanto puede expresarse de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, elaborada por Bassols, posiblemente calificable como el primer intento de codificación sistematizada y completa de la legislación agraria, con vista en principios jurídicos incontrovertibles y de las demás disposiciones posteriores a ésta, que, preservando en lo fundamental el espíritu y estructura de la Ley Bassols, se propusieron simplificar términos y formalidades confirmando el carácter administrativo de los juicios restitutorio y dotatorio de tierras.

## 2. El ejido y las comunidades agrarias.

Nos es preciso aclarar que mucho de cuanto debiera expresarse en esta parte del trabajo, ya lo fue --por inevitable vinculación con otros aspectos del tema general-- tanto en el inciso anterior, cuando en capítulos precedente. De ahí, que para el objeto

de no incurrir en más repeticiones de aquellas que concientemente procuramos para destacar algunos puntos, hayamos de concretarnos lo más posible a resumir el pensamiento y acción legislativa de Cabrera en torno del ejido y de las comunidades agrarias, sin esgrimir en apoyo de nuestras aseveraciones, textos o comentarios hechos valer en otras partes de este estudio.

Material fundamental para precisar el pensamiento de Cabrera --por lo que respecta a la importancia que asignaba a los ejidos en relación con el problema agrario y lo que para él significaban o lo que entendía por tales--, lo constituye el discurso que pronunciara ante la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1912 para apoyar el proyecto de ley agraria, que con otros diputados presentara, respectode la reconstitución de los ejidos de los pueblos, que viene siendo casi la exposición de motivos de la ley agraria de 6 de enero de 1915.

Puede decirse que Cabrera centraba o hacía depender básicamente la resolución del problema agrario --de uno de los problemas agrarios, diría certeramente él-- de la reconstitución o dotación, en su caso, de ejidos a los pueblos. En efecto, refiriéndose al programa político esgrimido por él como candidato a la diputación, en que reproducía ideas de un artículo suyo publicado

bastante tiempo atrás, decía en su discurso que siendo la creación y protección de la pequeña propiedad agraria un problema de alta importancia, era de mayor trascendencia liberar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercían las haciendas, para lo cual era necesario pensar en la reconstitución de los ejidos "procurando que estos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello, de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas". 7/

Pero si antes de llegar como representante popular a la Cámara de Diputados consideró o, por lo menos, expuso que los medios anotados anteriormente podían contribuir a resolver el problema agrario fundamental, ya como representante y coincidiendo con la Comisión Agraria Ejecutiva --a la que ya nos hemos referido en este estudio--, estima que deben desecharse medios tales como el adquirir por compra, tierras o el reparto de tierras nacionales y baldíos, para afirmar en su brillante peroración y reafirmarlo en su proyecto de ley, que el medio idóneo era la expropiación por causa de utilidad pública de los terrenos necesarios para reconstituir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para

dotar de ellos a los que los necesitaren o para aumentar la extensión de los existentes. Y este imperativo de reconstituir o restituir los ejidos a los pueblos o de dotar de ellos a los que los necesitaren o de ampliar los existentes, como tarea previa y fundamental para solucionar la problemática agraria, ha de ser la pauta que, partiendo de la ley de 6 de enero de 1915 --obra de Cabrera-- sigan, no solamente el movimiento constitucionalista triunfante que plasma tal desideratum en el artículo 27 constitucional, sino los gobiernos revolucionarios posteriores a 1917, por lo que puede decirse que Cabrera trazó el camino que habría de seguir --básicamente-- nuestra reforma agraria a través de más de dos décadas. Y, en efecto, la revolución triunfante, antes de ocuparse del desmembramiento de la gran propiedad raíz de tipo rural en beneficio de individuos en particular, se preocupa que aquél se haga favoreciendo a las corporaciones de población, pueblos, comunidades, congregaciones o rancherías; antes que crear y proteger la pequeña propiedad agrícola, ha de esmerarse el legislador en garantizar el derecho de los pueblos y demás corporaciones de población a poseer y administrar en propiedad comunal, a reserva de fraccionarse individualmente el disfrute entre sus componentes, las tierras restituidas, rescatadas, o las que les son entregadas como consecuencia de la acción dotatoria y merced al acto expropiatorio estatal estimado como indispensable

por Cabrera al evolucionar en su pensamiento o en la exposición del mismo.

Tiempo es ya de que establezcamos lo que entendía Cabrera por ejidos y la importancia económica que asignaba a su reconstitución o dotación.

En primer término debe hacerse notar que el ejido, en el pensamiento de Cabrera no tiene la equivalencia aceptada para el vocablo durante la etapa de la colonia, esto es, los ejidos que el jurisconsulto poblano se proponía reconstituir o dotar no eran los ejidos que en el Derecho de la Nueva España se traducían como los lugares donde los pueblos o reducciones de indios podían tener sus ganados, con el objeto de que no se confundiesen con los de propiedad de españoles. No son los ejidos en Cabrera el equivalente al sitio de ganado mayor designado con ese carácter por la Real Cédula de 10. de diciembre de 1563, sino, según se desprende de lo expresado en su celeberrimo discurso ante la Cámara de Diputados, por ejidos entendía la superficie de propiedad comunal de los pueblos que aseguraban a sus habitantes la propia subsistencia. Cabrera expresaba que durante la dominación española toda población, conforme el criterio colonial, necesariamente tenía en su favor "el casco, que constituía la circunscripción destinada a la vida verdade-

ramente urbana; el ejido, destinado a la vida comunal de la población, y los propios, destinados a la vida municipal de la institución que ahí se iba a implantar... los ejidos aseguraban al pueblo su subsistencia, los propios garantizaban a los ayuntamientos el poder; los ejidos eran la tranquilidad de las familias vecindadas alrededor de la iglesia, y los propios eran el poder económico de la autoridad municipal de aquellos tiempos..." 8/

De lo expresado con anterioridad se desprende la fundamentación de nuestro aserto, en el sentido de que en el pensamiento de Cabrera los ejidos eran cosa distinta de lo que significaron durante la colonia. Podría decirse que por ejidos entendía todos los terrenos que con ese carácter habían venido poseyendo los pueblos desde la antiquísima fecha de sus títulos hasta el advenimiento de las compañías deslindadoras, en suma, hasta la fecha en que fueron en cualquier forma, aun con apariencia de legalidad, despojados, exceptuando o no incluyendo bajo este rubro común de ejido el casco o fundo legal y los terrenos denominados propios administrados por y en beneficio de los ayuntamientos. En tales condiciones el concepto "ejido" en Cabrera, incluiría según nuestro parecer, no solamente el ejido colonial anteriormente descrito, sino los terrenos de propiedad comunal, aunque de goce individualizado, que los pueblos tenían antes de la conquista y que algunos

pudieron conservar por la intervención al respecto de la corona española, terrenos estos últimos propiamente de cultivo y específicamente de propiedad comunal.

Una característica cabe señalar más en la concepción que originalmente tuviera el autor de la Ley de 6 de enero de 1915 respecto de los ejidos: éstos estaban destinados a complementar el salario de los trabajadores rurales. En efecto, en una de las partes del multialudido discurso Cabrera expresa:

"Si la población rural tuviese, como excepcionalmente tienen algunos pueblos, lagunas que explotar por medio de la pesca, de la caza, del tule, etc., o montes que esquilmar, aunque fuese bajo la vigilancia de las autoridades, dónde hacer tejamanil, labrar tabla u otras piezas de madera; dónde hacer leña; dónde emplear, en fin, sus actividades, el problema de su alimentación podría resolverse sobre una base de libertad; si la población rural jornalera tuviese tierra, donde sembrar libremente, aunque no fuese más que un cuartillo de maíz al año, podría buscar el complemento de su salario fuera de la hacienda; podría dedicarse a trabajar como jornalero no "acasillado" el tiempo que lo necesita la hacienda, por un salario más equitativo, y el resto del año emplearía sus energías por su propia cuenta, para lo cual le proporcionaría oportunidad el ejido. - Mientras no sea posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeño que sustituya a las grandes explotaciones de los latifundios, el problema agrario debe resolverse por la explotación de los ejidos como medio de complementar el salario del jornalero".

9/

No solamente concebía Cabrera al ejido como de propiedad comunal necesariamente, por definición podría decirse, y no solamente pensaba originalmente --hacia 1912-- como complemento del salario de los jornaleros, sino que muy lejos estaba de idear al ejido como medio idóneo para manumitir económicamente y en forma individual a los campesinos beneficiados con el ejido, en forma similar a quienes, pasados varios años de confrontación de ideas, llegaron a considerar que el cultivo de las parcelas ejidales no solamente bastaría para subsanar los problemas de subsistencia del ejidatario, sino que erradicaría del ámbito ejidal el trabajo asalariado. Contrariamente a esto último, Cabrera, contundentemente afirmó ante la Cámara de Diputados:

"El complemento del salario de las clases jornaleras no puede obtenerse más que por medio de posesiones comunales de ciertas extensiones de terreno en las cuales sea posible la subsistencia. Ciertas clases rurales siempre y necesariamente tendrán que ser clases servidoras, necesariamente tendrán que ser jornaleros; pero ahora ya no podremos continuar el sistema de emplear la fuerza política del Gobierno en forzar a esas clases a trabajar todo el año en las haciendas a bajísimos salarios". 10/

Pero, si el polemista político que escribiera bajo el seudónimo de licenciado Blas Urrea pensaba en 1912 que había que reconstituir los ejidos de los pueblos bajo el régimen de pose-

sión comunal, en el año de 1915 --al elaborar la Ley de 6 de enero de dicho año-- ya no pensaba igual, toda vez que en dicho ordenamiento jurídico, el propio Cabrera no solamente establece la posibilidad de que los terrenos devueltos o que se adjudiquen a los pueblos se dividan, sino el imperativo legal de tal división --artículo 11-- , si bien condicionada ésta a la expedición de una ley reglamentaria que debería determinar la manera y ocasión de hacerlo. Si ello no fuera bastante claro, el considerando último de la exposición de motivos no deja lugar a dudas respecto de las intenciones del legislador de que los terrenos restituidos o dotados fueran, no poseídos y usufructuados comunalmente por los pueblos, sino de adjudicación individual, aunque con características de inalienabilidad, a fin de impedir que entrando al comercio pudieran ser nuevamente acaparados en pocas manos. Con claridad meridiana se expresaba:

"Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollarse plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar di-

vidida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores, particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la revolución de Ayutla". 11/

La diferencia que puede hacerse notar entre lo dispuesto por el proyecto de ley de 1912 --artículo 4o.-- y lo establecido en la Ley de 6 de enero de 1915 --artículo 11-- , parece ser de escasa o ninguna importancia a primera vista, mientras que tanto en el primero como en la segunda se concede a los pueblos la posesión de los terrenos restituidos o dotados; sin embargo, no es así, la diferencia en el sentido viene a ser de suma trascendencia, pues en tanto que en el proyecto se concede la posesión a los pueblos a reserva de modificar la constitución vigente en la parte relativa, a fin de que los pueblos puedan tener capacidad jurídica para el manejo de sus ejidos, quedando mientras tanto la propiedad en manos de la Federación, en la disposición jurídica de 6 de enero la posesión o disfrute se establece sea en común, y la ley reglamentaria que se anuncia determina la condición de los terrenos y la manera y ocasión de fraccionarlos entre los vecinos o, en otras palabras, siendo las dos formas de posesión común de carácter transitorio, la primera lo es en tanto que no se modifica la nor-

vidida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores, particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la revolución de Ayutla". 11/

La diferencia que puede hacerse notar entre lo dispuesto por el proyecto de ley de 1912 --artículo 4o.-- y lo establecido en la Ley de 6 de enero de 1915 --artículo 11-- , parece ser de escasa o ninguna importancia a primera vista, mientras que tanto en el primero como en la segunda se concede a los pueblos la posesión de los terrenos restituidos o dotados; sin embargo, no es así, la diferencia en el sentido viene a ser de suma trascendencia, pues en tanto que en el proyecto se concede la posesión a los pueblos a reserva de modificar la constitución vigente en la parte relativa, a fin de que los pueblos puedan tener capacidad jurídica para el manejo de sus ejidos, quedando mientras tanto la propiedad en manos de la Federación, en la disposición jurídica de 6 de enero la posesión o disfrute se establece sea en común, y la ley reglamentaria que se anuncia determina la condición de los terrenos y la manera y ocasión de fraccionarlos entre los vecinos o, en otras palabras, siendo las dos formas de posesión común de carácter transitorio, la primera lo es en tanto que no se modifica la nor-

ma constitucional vigente en forma tal que la posesión se convierta en propiedad comunal, y la segunda tiene tal carácter transitorio, en espera de que se expida la ley reglamentaria que permita la división entre los vecinos de los terrenos relativos. Las exposiciones de motivos clarifican mejor totalmente diferentes propósitos del o los autores del proyecto y ley aludidos.

La propiedad comunal no tiene cabida en la Ley de 6 de enero de 1915 y, consiguientemente, no la tienen tampoco las comunidades o pueblos indígenas o simplemente comunidades, entendidas como lo fueron hasta antes de las llamadas leyes de Reforma y Constitución de 1857, esto es, como instituciones agrarias colectivas. La institución colectiva agraria de nuestros aborígenes, que a pesar de los siglos de dominación española --con el correlativo proceso incesante de exterminio de la propiedad comunal indígena, atribuible principalmente a la acción de peninsulares y criollos-- , había luchado con relativo éxito por sobrevivir, no encontró en la Ley de 6 de enero de 1915, el medio jurídico para resurgir históricamente con su característica estructura jurídica consuetudinaria en sus aspectos de régimen de propiedad, de aprovechamiento y de organización comunal. La ley no regulaba más que dos tipos de acción: la restitutoria y la dotatoria, que al ser ejercitadas por los sujetos agrarios colectivos peticionarios

podrían tener como resultante último --de prosperar-- la posible división de los terrenos restituidos o dotados.

La disposición que se examina, a pesar de reconocer el hecho de que pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades habían sido objeto de despojo en su propiedad comunal, además de que establecía la nulidad de todos los actos ilícitos que habían tenido ese efecto y de que determinaba un procedimiento para su restitución, no revertía los bienes rescatados de manos de los detentadores a su antiguo régimen --lo jurídicamente procedente--, sino que enunciaba el propósito de dividirlos, alterando el status jurídico que estrictamente les correspondía; en este aspecto, la acción legislativa y el pensamiento villista en materia de restitución, se aproximan, hasta casi confundirse en los efectos propuestos. El error o injusticia en perjuicio de las comunidades habrá de prolongarse en el tiempo más allá de la promulgación de la Constitución de 1917, e inclusive de la propia abrogación en 1934 de la Ley de 6 de enero de 1915. Será hasta la reforma a la fracción VII del artículo 27 constitucional, promulgada por Decreto de 24 de noviembre de 1937, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre del propio año, cuando se reconozca plenamente a las comunidades su derecho a disfrutar en común de sus tierras, al establecer:

"VII. - Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren..."

Con la anterior modificación al original texto de la correspondiente fracción del artículo 27 constitucional, la acción restitutoria alcanza su verdadero sentido jurídico y la propiedad comunal de los grupos queda protegida de indebidos desmembramientos, por lo menos formalmente.

### 3. La pequeña propiedad.

Don Luis Cabrera --puede decirse-- supo pensar como hombre de su tiempo, si se estudia su posición ante la pequeña propiedad agrícola. Supo distinguir entre la necesidad de crear la pequeña propiedad particular como uno de los medios para enfrentarse a algunos problemas agrarios y la aplicación de medidas más apremiantes, con vista a resolver problemas más importantes, tales como lo era el del desmembramiento de la gran propiedad concentrada en pocas manos, en beneficio de las comunidades o pueblos, despojados o carentes de tierras propias.

Refiriéndose a los medios que en principio se consideraron como apropiados en ciertos sectores del Maderismo hecho

gobierno a la caída de Porfirio Díaz, medidas a tomar que Cabrera denominaba medios ingenuos y entre los que deben citarse como principales la compra de tierras para venderlas al Gobierno a efecto de que éste pudiera fraccionarlas para su adjudicación a los agricultores, creando así la pequeña propiedad rural y, en segundo término, el reparto de las tierras nacionales y baldíos, Cabrera hace alusión a la codicia que hicieron patente algunos propietarios de terrenos que pretendieron hacer desmedido negocio de lo que venía siendo una necesidad nacional: la de tierras. Al referirse a tales medios como formas propicias para afrontar la problemática agraria, económicamente denominada problema agrario, escribe:

"Cuando estos medios ingenuos se desacreditaron, comenzó a comprenderse que no era precisamente la necesidad de crear la pequeña propiedad particular la más urgente: se vio que todos esos medios podrían satisfacer las necesidades de uno, de dos, de diez, de cien individuos; pero que las necesidades de cientos de miles de hombres cuya pobreza y cuya condición de parias dependen de la desigualdad en la distribución de la tierra, no se daban satisfechas por ese sistema. Se comprendió entonces que había otro problema mucho más hondo y mucho más importante que todavía no se había tocado y que, sin embargo, era de más urgente realización: este era el problema de proporcionar tierras a los cientos de miles de indios que las habían perdido o que nunca las habían tenido". 12/

Para Cabrera el problema concerniente a la pequeña propiedad particular se relacionaba con la resolución de otros tantos problemas, otras tantas cuestiones agrarias y otras tantas leyes, puntos tales como el crédito rural, la irrigación, el catastro, las cuestiones del impuesto, etc.

Empero, no debe pensarse en forma alguna que Cabrera minimizaba y menos aun reducía a cero la importancia de la formación de la pequeña propiedad. En efecto, en una conferencia en que pretendía hacer un balance de la Revolución, dictada durante el Gobierno del ingeniero Pascual Ortíz Rubio, expresando que el problema agrario debería considerarse como el más importante de los problemas económicos, afirmaba que el primero podía considerarse substancialmente integrado en cinco capítulos: a) División de los grandes latifundios; b) La formación y fomento de la pequeña propiedad; c) La dotación de ejidos a los pueblos; d) La irrigación y, e) El crédito agrícola. En realidad y como ya se apuntara, sin restarle importancia a la necesidad de crear y proteger jurídicamente a la pequeña propiedad rural, Cabrera simplemente jerarquizaba en razón de la urgencia en las resoluciones, los aspectos varios de la problemática agraria y conforme con su criterio proponía la adopción inmediata de los medios que es-

timaba idóneos para resolver las cuestiones más importantes; lo anterior explica que ni en el proyecto de ley agraria de 1912, ni en la Ley de 6 de enero de 1915 existan prescripciones pormenorizadas vinculadas a la formación y protección de la pequeña propiedad rural, tan cara para otros revolucionarios de la época, de otras facciones de la Revolución e inclusive del Maderismo y constitucionalismo en las que actuara el distinguido político poblano.

#### 4. Reflexiones sobre la subsistencia de la aportación de Cabrera al Derecho Agrario contemporáneo.

Creemos habernos referido suficientemente a la importancia que revistió el pensamiento de Cabrera en materia agraria en la formación de nuestras primeras disposiciones revolucionarias en tal renglón, para que, sin temor de que se piense como inadmisibles exageración nuestra, digamos que sus aportaciones a nuestro Derecho Agrario han de considerarse como decisivas tanto en sus primeros pasos posteriores preconstitucionales y posteriores inmediatamente a la promulgación de la Constitución de 1917, como inclusive, a través de la dirección que ha de seguir en las codificaciones correspondientes a partir de 1934, incluyendo el Código Agrario vigente. Remarquemos, empero, algunos aspectos en beneficio de la claridad y precisión, con vista ya y preferen-

temente al derecho vigente, esto es, a la legislación estimada a la fecha jurídicamente obligatoria, enmarcada principalmente en el Código Agrario llamado de 1942.

Estimamos como un imperativo de inexcusable cumplimiento, destacar la trascendencia que habría de tener la preferencia que por la reconstitución y dotación de ejidos a otros medios, para atacar los problemas agrarios de la época, tuvo certeramente el autor de la Ley de 6 de enero de 1915. Es indudable que hasta las discusiones en el seno del Constituyente de Querétaro, Cabrera fue el más convincente y consecuente ideólogo agrarista del movimiento constitucionalista que jefaturara Carranza, como igualmente es imposible negar que dicho movimiento siguió hasta sus últimas consecuencias --desde luego en lo fundamental-- el ideario de Cabrera en materia agraria; consecuentemente, puede concluirse que fue merced a tan fiel prosélito de Carranza que los gobiernos revolucionarios que siguieran al triunfo de los ejércitos carrancistas sobre los de filiación villista y zapatista orientaran su acción en materia agraria en forma inmediata sobre las vías de la restitución y la dotación de tierras a los pueblos, en lugar de ocuparse de otras vías o formas de acción posibles y propuestas, tales como la formación y protección de la pequeña propiedad, la colonización

interior, etc., debiendo aclararse, eso sí que la restitución con el transcurso del tiempo pasó a un segundo término, ocupando el lugar destacado que tuviera en un principio la acción dotatoria y que formas de organización de la tenencia y aprovechamiento de la tierra como la del llamado nuevo centro de población agrícola, incorporándose a la legislación revolucionaria en el artículo correspondiente de la Constitución, se reglamentaron muy posteriormente a través de ordenamientos jurídicos.

Vinculados con los medios jurídicos o acciones propuestos por Cabrera para enfrentarse al problema agrario de su tiempo, se encuentran las formas de actuación que asimismo juzgara como indispensables o, si se nos insta a mayor precisión en la dicción, diremos o hablaremos del procedimiento que él propusiera en 1912 y consagrara en la Ley de enero de 1915 como válido para que se obtuviera la reconstitución de ejidos en unos casos y la dotación original o complementaria de los ejidos existentes, en otros; nos referimos claro está a la expropiación de tierras mediante indemnización a los propietarios afectados. Insistiremos una vez más en este apartado del presente estudio, que sin la acción expropiatoria estatal no hubiese sido posible lograr lo obtenido hasta la fecha en materia de redistribución de la tierra en beneficio de los núcleos de población preexistentes a las leyes agrarias o forma-

dos expresamente para tal finalidad redistributiva --nuevos centros de población agrícola--. La magnitud del problema agrario solamente pudo ser acometida por el Estado mexicano contando con un medio jurídico eficaz y expedito como lo fue y lo ha sido la facultad de expropiar terrenos de particulares, sin tener necesidad de cubrir previamente o coincidiendo con el acto administrativo estatal de apropiación la indemnización procedente. Podría decirse que merced al mecanismo jurídico concebido por Cabrera --desde luego, no fue el unico que pensara en tal medida--, se hizo factible que la reforma agraria durante varias décadas y no siempre desarrollada por la misma celeridad, fuera desarrollándose en una primera fase indispensable tanto desde el punto de vista económico, como del social de procurar una más equitativa distribución del ingreso.

En suma, únicamente a través de la acción expropiatoria, sin obligaciones a cargo del Estado de cubrir en forma simultánea como inmediato posterior la correspondiente indemnización, pudieron los gobiernos revolucionarios carentes de capital proceder a redistribuir la propiedad inmobiliaria rural, no solamente cumpliendo con uno de los postulados económicos y sociales de la Revolución Mexicana, sino posibilitando correlativamente,

la aplicación de los recursos económicos estatales a obras de infraestructura complementarias del proceso de reforma, para estar en condiciones, actualmente, de afrontar los medios pecuniarios con los que se cuenta a otros renglones del proceso de reforma aludido.

No solamente estableció don Luis Cabrera las grandes direcciones que inicialmente había de seguir nuestra reforma agraria en su aspecto redistributivo de la gran propiedad rural, direcciones existentes en nuestra legislación vigente, si bien la restitución no tiene ya pragmáticamente la importancia que inicialmente se le diera; no solamente trazó a grandes rasgos el procedimiento conforme al cual los sujetos de derecho agrario colectivo solicitantes de tierras habían de ejercitar las acciones inherentes, creando los antecedentes jurídico-administrativos --Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias-- de los órganos que a la fecha se encargan de la aplicación del ordenamiento jurídico reglamentario en la parte relativa, sino que plasmó en ley la reconsideración jurídico-histórica respecto de las enajenaciones, concesiones, despojos, deslindes, etc., y demás actos ilícitos de particulares y autoridades estatales y federales, mediante los cuales pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades --como expresa la ley-- fueran privados materialmente de

los bienes que históricamente formaban parte de su patrimonio, acciones ilícitas que constituyeran en buena parte el fondo del descontento popular que trajera como consecuencia al movimiento armado, social, económico y jurídico que conocemos como Revolución Mexicana.

Si se toma en cuenta que la Comisión Nacional Agraria durante muchos años estuvo expidiendo circulares y demás disposiciones explicativas, reglamentarias o aclarativas del sentido de la Ley del 6 de enero de 1915 incorporada como ley constitucional a nuestro fundamental ordenamiento jurídico, la trascendencia de la obra de Cabrera en su proyección jurídico-agraria, podemos confirmarla como de primer orden.

## N O T A S

- 1/ Chávez Padrón, Martha: "El Derecho Agrario en México", Editorial Porrúa, S.A., México 1964, Pág. 239.
- 2/ Rouaix, Pastor: "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, México 1959, Págs. 159 y 160.
- 3/ Fabila, Manuel: "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" (1493-1940), Tomo primero, Edición del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., México 1941, Pág. 327.
- 4/ Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 328.
- 5/ Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 357.
- 6/ Vázquez Alfaro, Guillermo: "Estudios Agrarios Mexicanos, Edición para el Primer curso Internacional de Reforma Agraria, organizado por la O. E. A., Pág. 13.
- 7/ Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 220.
- 8/ Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 225.
- 9/ Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 234.
- 10/ Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 235.
- 11/ Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 272.
- 12/ Fabila, Manuel: Obra citada, Pág. 222.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. - La actividad de Luis Cabrera en los dos años anteriores al movimiento insurreccional que en 1910 encabezara Madero, ha de ubicarse fundamentalmente dentro del terreno político vinculado al problema de la sucesión del General Díaz; teniendo el indiscutible mérito de escribir en este período, en territorio bajo el férreo control del régimen porfirista, lo que no lo inhibe para atacar al grupo de colaboradores más selecto del autócrata oaxaqueño e inclusive enjuiciar a éste respecto de su forma de administrar y gobernar; no puede menos que aceptarse que su pluma contribuyó poderosamente para formar conciencia pública de la necesidad de un cambio en la estructura política del país. Iniciada la lucha armada contra el gobierno del caudillo tuxtepecano

por Francisco I. Madero, supo encontrar y virilmente dio a conocer las causas verdaderas de carácter económico y social de la violencia popular desencadenada, que, aparentemente, no tenía otra bandera que la política básicamente enarbolada a través del Plan de San Luis por el autor de "La Sucesión Presidencial en 1910".

SEGUNDA. - Aun cuando en el Plan de San Luis se hacía apenas una leve referencia al problema agrario de la época, aludiendo a una posible revisión de los fallos de la Secretaría de Fomento o de los tribunales, a través de los cuales se había perpetrado el despojo de sus tierras a numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, abusando de la ley de terrenos baldíos; el triunfo del movimiento maderista trajo consigo que el problema agrario pasara a ocupar los primeros lugares entre las grandes cuestiones debatidas en esa época.

TERCERA. - En el gobierno del señor Madero, dada la híbrida composición de su gabinete, pugnarón por abrirse paso dos formas antitéticas de pensamiento en relación con el problema agrario: La una, encabezada por el propio Secretario de Fomento --apoyado por otros miembros del gabinete e inclusive familiares del Presidente--, que insistía en la aplicación de medidas ineficaces o contraproducentes, tales como la de deslindar y fraccionar los ejidos

existentes, la de deslindar terrenos nacionales con el fin de fraccionarlos y ponerlos a la venta a efecto de estimular así el desarrollo de la pequeña propiedad, o la de adquirir en compra por el gobierno, propiedades particulares para fraccionarlas y venderlas a los particulares interesados y, la otra, que podemos ejemplificar en la posición adoptada por la Comisión Nacional Agraria Ejecutiva, paradójicamente dependiente de la propia Secretaría de Fomento a través de la Comisión Nacional Agraria que, reputando como no idóneos los medios propuestos por el titular de la Secretaría --y por el propio Presidente Madero-- consideraba que el procedimiento más adecuado para resolver el complejo problema agrario era la reconstitución de los ejidos de los pueblos.

CUARTA. - Entre las iniciativas de ley presentadas a la XXVI Legislatura Federal tendientes a la resolución de la problemática agraria de su tiempo, merecen especial mención las de los diputados Juan Sarabia y, por su posterior proyección histórica, la de Luis Cabrera, o mejor dicho, la que éste con otros diputados elaborara y personalmente defendiera a través de su famoso discurso de 3 de diciembre de 1912.

QUINTA. - De singular importancia el discurso pronunciado por Cabrera para defender su proyecto de ley que tendía a

la reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud de los jornaleros, al igual que el contenido de dicho proyecto, toda vez que constituyen los inmediatos antecedentes de la Ley de 6 de enero de 1915, piedra angular de la posterior legislación revolucionaria en materia agraria, contienen importantes pronunciamientos tales como la declaración de ser de utilidad pública la reconstitución y dotación de ejidos, la de facultar al Ejecutivo de la Unión para que proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir tales ejidos en favor de los pueblos. De importancia suma es, asimismo, la tácita prevención de Cabrera de que era indispensable modificar la entonces vigente Constitución de la República, a efecto de reintegrarles a los pueblos la capacidad jurídica que anteriormente a 1857 tuvieron para administrar y poseer los terrenos componentes de tales ejidos.

SEXTA.- Si bien el Plan de Guadalupe ha de considerarse exclusivamente como un programa de acción política, tendiente a derrocar al gobierno usurpador de Victoriano Huerta y restablecer el roto orden constitucional, es indudable que desde los orígenes del llamado movimiento constitucionalista encabezado por don Venustiano Carranza, existió entre muchos jefes de fuerzas militares y civiles adheridos a tal movimiento, la preocupación por resolver el proble-

la reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud de los jornaleros, al igual que el contenido de dicho proyecto, toda vez que constituyen los inmediatos antecedentes de la Ley de 6 de enero de 1915, piedra angular de la posterior legislación revolucionaria en materia agraria, contienen importantes pronunciamientos tales como la declaración de ser de utilidad pública la reconstitución y dotación de ejidos, la de facultar al Ejecutivo de la Unión para que proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir tales ejidos en favor de los pueblos. De importancia suma es, asimismo, la tácita prevención de Cabrera de que era indispensable modificar la entonces vigente Constitución de la República, a efecto de reintegrarles a los pueblos la capacidad jurídica que anteriormente a 1857 tuvieron para administrar y poseer los terrenos componentes de tales ejidos.

SEXTA. - Si bien el Plan de Guadalupe ha de considerarse exclusivamente como un programa de acción política, tendiente a derrocar al gobierno usurpador de Victoriano Huerta y restablecer el roto orden constitucional, es indudable que desde los orígenes del llamado movimiento constitucionalista encabezado por don Venustiano Carranza, existió entre muchos jefes de fuerzas militares y civiles adheridos a tal movimiento, la preocupación por resolver el proble-

ma agrario, llegando en algunos casos a verificarse actos aislados de distribución material de tierras o de elaboración de decretos en vinculación estrecha con tal preocupación; así, pueden mencionarse la acción agraria distributiva de tierras de Lucio Blanco y los decretos de Pablo González, Luis F. Domínguez y Eulalio Gutiérrez. Puede afirmarse que la natural impaciencia de algunos allegados a Carranza por enfrentarse a través de resoluciones parciales del problema agrario o elaboración de proyectos legislativos e inclusive de disposiciones legales de reducida aplicación territorial respecto de tal cuestión, así como la propia necesidad pragmático-política de establecer postulados en materia social sugestivos y atractivos para la masa rural, fueron influyendo para que se abandonase parcialmente el inicial propósito de esperar a que se restableciese el orden constitucional para principiar a reorganizar la estructura económica, social y política del país.

SEPTIMA. - La Ley Agraria de 1915 se elaboró con base en las ideas que Cabrera había expresado en su famoso discurso sobre la reconstitución de los ejidos de los pueblos en el mes de diciembre de 1912 y marca el principio jurídico de lo que denominamos Reforma Agraria Mexicana. No solamente es de afirmarse que la Ley del 6 de enero de 1915, en sus puntos esenciales, constituye

el desarrollo natural de las ideas que en su discurso de 1912 vertiera Cabrera sino que, puede decirse que históricamente ha quedado comprobado por el valioso testimonio de Pastor Rouaix, que la ley en cuestión fue elaborada totalmente por el distinguido político poblano.

OCTAVA. - De sumo interés es la exposición de motivos de la Ley del 6 de enero, en tanto que sintetiza la historia del problema agrario de México, señala entre las causas del malestar y el descontento de las poblaciones rurales el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueran concedidos por el gobierno colonial a los pueblos, indicando los actos ilícitos mediante los cuales se llevó a cabo tal despojo: concesiones, composiciones o ventas concertadas con los Ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a las llamadas compañías deslindadoras o a particulares favoritos del régimen porfirista; igualmente es de destacarse como valiosa aportación de la exposición de motivos de que se trata, la llamada de atención que hace respecto de la trascendencia del impedimento constitucional para que los pueblos de indios poseyesen o administrasen bienes raíces, careciendo fácticamente de personalidad jurídica para hacer valer sus derechos en tal aspecto.

NOVENA. - De trascendental importancia en el origen y desenvolvimiento posterior de nuestra legislación agraria revolucionaria, la ley de 6 de enero contenía entre sus disposiciones esenciales: la declaración de nulidad de las enajenaciones de tierras, aguas y montes comunales de indios, hechas por las autoridades estatales en contravención de la ley de 25 de junio de 1856; la declaración de nulidad de las concesiones, composiciones o ventas o diligencias de apeos y deslindes, hechas por autoridades federales o por particulares, en perjuicio de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades a partir de 1876, por las que se les hubiera privado ilegalmente de sus pertenencias comunales; establece en favor de los pueblos las acciones restitutoria y dotatoria de tierras, determinando el procedimiento de su ejercicio, iniciando en esta forma la reforma agraria en su aspecto de redistribución de la propiedad inmobiliaria rural; crea los órganos y establece qué autoridades son competentes para conocer del ejercicio de tales acciones restitutoria y dotatoria; y establece la procedencia de la acción expropiatoria estatal mediante indemnización, para los efectos de adquirir los terrenos necesarios para restituir o dotar de tierras a los pueblos.

DECIMA. - Por otra parte, en el territorio dominado por las fuerzas militares villistas existió también la preocupación por

resolver el problema agrario, si bien contemplado desde ángulo distinto al que caracteriza a la ley elaborada por Cabrera; como ejemplos de dicha preocupación pueden señalarse: el decreto de 8 de marzo de 1914 del gobernador militar de Chihuahua, que se refiere a la adjudicación de terrenos municipales incluyendo entre éstos a los ejidos y los de común repartimiento; la ley sobre protección del patrimonio de familia; los proyectos de ley, tales como el relativo a expropiación por causa de utilidad pública, el de la ley agraria del Estado de Chihuahua sobre deuda agraria y sobre aparcería rural y, muy especialmente, las exposiciones de motivos para los proyectos de ley, publicados en el Diario Oficial del Gobierno Villista de Chihuahua, en diciembre de 1914.

DECIMOPRIMERA. - La llamada Ley General Agraria de Villa, expedida en León, Guanajuato, el 24 de mayo de 1915, constituye el principal ordenamiento emanado del villismo en materia agraria, aun cuando no tuviera aplicación práctica, como consecuencia en esa fecha al ya cercano aniquilamiento del poderío militar de dicha facción revolucionaria por los ejércitos carrancistas. La ley en cuestión fija como principio general que es incompatible con la paz y la prosperidad del país, la existencia de las grandes propiedades territoriales, disponiendo que los Estados fijen la superficie máxima que en los mismos pueda ser poseída por un solo

dueño, estableciendo pautas para determinar tal superficie; declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la parte excedente al límite que habría de fijarse, autorizando a los Gobiernos de los Estados para expropiar, previa indemnización; tal excedente, parcial o totalmente, según las necesidades locales, debiendo el dueño fraccionar la parte no expropiada del excedente dentro del tiempo determinado; se declaraba procedente la expropiación de los terrenos circundantes a los pueblos de los indígenas a efecto de fraccionarlos entre los propios habitantes que estuvieran en condiciones de adquirirlos; también se declaraba procedente la expropiación por utilidad pública, de los terrenos necesarios para fundar nuevos poblados agrícolas. Constituye la expropiación por concepto de utilidad pública --de tierras y aguas-- el principal medio conforme al cual el pensamiento del villismo pretendía se resolviera el problema agrario, pero refiriéndose el concepto de utilidad pública al desideratum de obtener mayor producción agropecuaria y teniendo como característica esencial tal expropiación la de implicar necesariamente la previa indemnización.

DECIMOSEGUNDA.- Existen importantes diferencias entre el sentido de las disposiciones de las leyes del 6 de enero de 1915 de Cabrera, el Plan de Ayala de Zapata y la Ley Agraria Vi-

llista de 1915. Así, en materia de restitución de tierras, en tanto que las dos primeras le conceden importancia primordial a la acción restitutoria, estableciendo órganos y autoridades competentes, y el procedimiento a seguir en la ley de Cabrera, y el Plan Zapatista estipulaba que los pueblos que tuviesen sus títulos correspondientes entrasen de inmediato en posesión de los terrenos, montes y aguas que les hubiesen usurpado; la ley villista le asigna a la restitución un carácter secundario e inclusive, puede decirse, no se propone propiamente restituir de sus terrenos a los pueblos o comunidades despojados, sino de rescatar tales bienes a través del acto expropiatorio y con miras a un subsecuente fraccionamiento, posiblemente porque no se consideraba a la propiedad comunal en comparación con la pequeña propiedad individual, como la más idónea para obtener la mayor productividad agropecuaria, propósito subyacente a su concepto de utilidad social en materia agraria; otro aspecto en que difieren notablemente los ordenamientos jurídicos aludidos se refiere a la expropiación como medio adecuado para la obtención de tierras, montes y aguas, destinadas a la resolución en su aspecto distributivo del problema agrario, ya que en tanto que el original pensamiento zapatista, así como el villista, fijaban como requisito indispensable para la realización del acto expropiatorio el pago de la previa indemnización --la tercera parte entre los zapatistas y

el total de la indemnización en el villismo--, la Ley de 6 de enero de 1915, estipulando que debe de cubrirse indemnización a los propietarios afectados, no determina el momento en que deba verificarse; lo anterior hizo posible que los primeros gobiernos emanados de la revolución pudieran, sin capitales disponibles, avocarse al postulado hecho ley de la redistribución entre los núcleos de población de la gran propiedad inmobiliaria rural; desde este aspecto, no puede menos que proclamarse superior la visión que tuvo Cabrera de los medios para intentar resolver el problema agrario, en comparación con la de los autores del Plan de Ayala y de la Ley General Agraria Villista.

Si en los aspectos señalados en párrafo preinserto es notoria la mayor idoneidad, con relación a la posible resolución del problema agrario de su época, de la Ley de Cabrera, es de señalarse empero que la Ley Villista se preocupa de regular un aspecto que no cubre la de enero de 1915, esto es, establece las bases legales para la creación, protección y organización de su producción agropecuaria de la pequeña propiedad agrícola, esto, independientemente de que esboza ideas relativas a problemas vinculados con la reforma agraria, tales como las referentes al crédito agrícola, a la colonización interior, a la aparcería y a la constitución del patrimonio familiar rural.

DECIMOTERCERA. - Constituye indudablemente la Ley de 6 de enero de 1915 el antecedente jurídico inmediato del artículo 27 constitucional.

DECIMOCUARTA. - La división en dos instancias del procedimiento relacionado con las acciones restitutoria, dotatoria y de ampliación de tierras regulada por el vigente Código Agrario, tiene sus más remotos antecedentes legislativos en la Ley de 6 de enero de 1915 elaborada por Cabrera y, en último término, en el proyecto de Ley Agraria de 1912, toda vez que desde éste y con mayor precisión en aquélla, se concedían facultades a los Gobiernos de los Estados y al titular del Ejecutivo de la Unión para resolver en forma provisional o definitiva, según el caso, respecto de la procedencia de tales acciones. Al establecerse en la ley de 6 de enero, órganos y autoridades competentes para conocer y resolver lo conducente respecto del ejercicio de tales acciones, se estructuró un verdadero sistema administrativo para la ejecución de la reforma agraria en el aspecto redistributivo de la propiedad, por lo que puede expresarse que la magistratura agraria surge legalmente y con alcance nacional, en las disposiciones del ordenamiento jurídico ideado por Luis Cabrera en 1915; el procedimiento en materia de restitución y dotación vigente, sigue los lineamientos genera-

les, mutatis mutandi, establecidos en la Ley Agraria expedida en Veracruz en 1915.

DECIMOQUINTA. - Las ideas de Cabrera respecto del régimen de propiedad de los terrenos restituidos o dotados, traducidas en la explotación en común por los vecinos de los pueblos en tanto no se fraccionaban y adjudicaban en pleno dominio individual, aunque con las limitaciones necesarias para impedir su enajenación y nueva concentración en pocas manos, tienen su eco en las disposiciones del Código Agrario en vigor que estipulan que los terrenos dotados a un ejido pertenecen al núcleo de población favorecido con la resolución presidencial a partir de la diligencia de posesión definitiva, pero que después del fraccionamiento de las tierras de cultivo, la propiedad de éstas pasará, con las limitaciones que el propio Código establece, a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas.

DECIMOSEXTA. - El pensamiento de Cabrera de que el medio idóneo para resolver el problema fundamental de su época: excesiva e injusta concentración de la propiedad raíz en el medio rural, era la expropiación por causa de utilidad pública de los terrenos necesarios para reconstituir los ejidos de los pueblos que los habían perdido, para dotar de ellos a los que los necesitaren o

para aumentar la extensión de los existentes, fue la pauta que, partiendo de la Ley de 6 de enero de 1915, siguiera no solamente el movimiento constitucionalista que encabezara Carranza que plasmó tal procedimiento en el artículo 27 constitucional, sino los gobiernos revolucionarios posteriores a la promulgación de la Constitución en 1917 durante más de 20 años, o lo que es lo mismo, nuestra reforma agraria a través de más de dos décadas.

DECIMOSEPTIMA. - Aunque originalmente --discurso ante la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1912-- Cabrera concibiera a los ejidos como medio complementario del salario de los jornaleros, puede afirmarse que al pensar en dichos ejidos incluyendo en tal concepto no solamente el ejido colonial, sino los terrenos de propiedad comunal aunque de goce individualizado, que los pueblos tenían antes de la conquista y que algunos pudieron conservar merced a la intervención de la corona española, Cabrera contribuye al desarrollo del vocablo ejido que apartándose en el propio jurista de su significado en la etapa colonial y pasando a través de subsecuentes disposiciones legales, reglamentos, decretos y codificaciones, adquiere un sentido totalmente distinto del ejido colonial.

Formalmente la propiedad comunal no tiene lugar

en la Ley de 6 de enero de 1915, aunque sí se esboza en el proyecto de ley de 1912; a este respecto, puede decirse que las ideas de quien escribiera bajo el seudónimo de Blas Urrea sufren una mutación: en tanto que en el proyecto se concede la posesión a los pueblos en común, a reserva de modificar la Constitución entonces vigente, a fin de que los pueblos pudieran tener capacidad jurídica para el manejo de sus ejidos, quedando entretanto la propiedad en manos de la Federación, en el ordenamiento jurídico de 6 de enero la posesión o disfrute se establece sea en común, en tanto que la ley reglamentaria que se enuncia habrá de expedirse, determina la condición de los terrenos y la manera y ocasión de fraccionarlos entre los vecinos, esto es, siendo las dos formas de posesión común de carácter transitorio, la primera lo es en tanto que no se modifica la norma constitucional vigente a efecto de que tal posesión se convierta en propiedad comunal, y la segunda, la establecida en la Ley de 6 de enero, tiene igual carácter transitorio, mientras tanto se expide una ley reglamentaria que permita la división en pleno dominio entre los vecinos de los pueblos dotados o restituidos. En estricta interpretación jurídica, la restitución de que habla la Ley de enero de 1915, no es tal restitución en cuanto no prevé la reversión de los bienes rescatados a su antiguo régimen de propiedad, es decir, al comunal, sino que, por el contrario, anunciaba el propósito de dividirlos al-

terando el estatus jurídico que les correspondía, tratándose de una verdadera restitución; será hasta la reforma a la fracción VII del artículo 27 constitucional en 1937, cuando se reconozca plenamente a las comunidades su derecho para disfrutar en común de las tierras que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

DECIMOCTAVA. - En el pensamiento y acción legislativa de Cabrera, la creación y protección de la llamada pequeña propiedad agrícola ocupa un lugar de segundo orden en relación con el propósito fundamental de desmembrar la gran propiedad concentrada en pocas manos, en beneficio de las comunidades o pueblos, despojados o carentes de tierras propias.

DECIMONOVENA. - La trascendencia de la obra de Cabrera en su proyección jurídico-agraria, puede considerarse como de primer orden. No solamente estableció las grandes direcciones que inicialmente habría de seguir nuestra reforma agraria en el aspecto redistributivo de la gran propiedad rural, direcciones aún existentes en nuestra legislación vigente, no solamente trazó a grandes rasgos el procedimiento conforme al cual habrían de ejercitarse las acciones restitutoria y dotatoria de tierras y creó los antecedentes jurídico-administrativos de los órganos que a la fecha tienen competencia en la aplicación de las disposiciones relaciona-

das a tales acciones agrarias y plasmó en ley la nulidad de las acciones ilícitas merced a las cuales en el pasado fueran despojados pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, de los bienes que históricamente formaban parte de su patrimonio, sino que también, determinó la importancia básica que tenía en materia agraria la incapacidad jurídica de los pueblos, congregaciones o comunidades, para administrar sus bienes, llamada de atención captada por el Constituyente de Querétaro que al restablecer tal capacidad jurídica sentó las bases para que los ejidos y comunidades de nuestros días gocen del estatuto jurídico que formalmente protege en su beneficio la parte relativa de su patrimonio y, añadamos, por último, tuvo la visión certera del mecanismo jurídico --expropiación por causa de utilidad pública sin obligación correlativa de cubrir en forma previa o simultánea la indemnización correspondiente--, que posibilitaría que los gobiernos emanados de la revolución, sin los capitales necesarios para adquirir por compra o pagar inmediatamente las indemnizaciones relativas, procedieran como a la fecha prosiguen haciéndolo, a la afectación por el ejercicio de las acciones agrarias establecidas, la gran propiedad, en beneficio de los grupos de campesinos carentes de tierras o con tierras insuficientes para cubrir sus necesidades, afectación y

distribución necesarias tanto desde el punto de vista económico, como del social consistente en obtener una más equitativa distribución del ingreso.

\*\*\*\*\*

## B I B L I O G R A F I A

- BALLARIN Marcial, Antonio      Derecho Agrario. Editorial  
Revista de Derecho Privado.  
Madrid, 1965.
- BURGOA, Ignacio.      El Amparo en Materia Agraria.  
Editorial Porrúa, S.A. México,  
1964.
- CABRERA, Luis.      Obras Políticas del Lic. Blas  
Urrea.  
1942.
- CODIGO Agrario.      ¿Cómo y por quiénes se ha mo  
nopolizado la propiedad rústica  
en México?. Segunda Edición.  
Editorial Jus. México, 1966.
- CHAVEZ Padrón, Martha.      El Derecho Agrario en México.  
Editorial Porrúa, S.A. México,  
1964.
- CHEVALIER, Francois.      La Formación de los grandes  
latifundios en México. En Re-  
vista Problemas Agrícolas e  
Industriales de México. Vol. III  
No. 1. 1956.
- DE la Peña, Moisés.      El Pueblo y su Tierra. Mito y  
Realidad de la Reforma Agraria  
en México. Cuadernos Ameri-  
canos. México, 1964.
- DURAN, Marco Antonio.      El Agrarismo Mexicano. Pri-  
mera Edición. Siglo Veintiuno  
Editores, S.A. México, 1967.
- FABILA, Manuel.      Cinco Siglos de Legislación Agra-  
ria en México. 1493-1940. Tomo  
I. Banco Nacional de Crédito  
Agrícola. México, 1941.

FERNANDEZ y Fernández,  
Ramón.

Notas sobre la Reforma Mexi-  
cana. Serie monografías No.2.  
Publicado por el Centro de Eco-  
nomía Agrícola de la Escuela  
Nacional de Agricultura, Chapin-  
go, México, 1965.

GOMEZ, Marte R.

La Reforma Agraria en las filas  
Villistas, años 1913 a 1915 y  
1920. Biblioteca del Instituto  
Nacional de Estudios Históricos  
de la Revolución Mexicana. Mé-  
xico, 1966.

GONZALEZ de Cossío,  
Francisco.

Historia de la tenencia y explota-  
ción del campo desde la época  
precortesiana hasta las leyes del  
6 de enero de 1915. Tomo II.  
Instituto de Estudios Históricos  
de la Revolución Mexicana. Mé-  
xico, 1957.

GONZALEZ Roa,  
Fernando.

El Aspecto agrario de la Revolu-  
ción Mexicana, Publicado en Pro-  
blemas Agrarios e Industriales de  
México. Núm. 3, Vol. V. México,  
1953.

LUQUIN, Eduardo.

El Pensamiento de Cabrera. Se-  
lección y Prólogo. Edición del  
Instituto Nacional de Estudios His-  
tóricos de la Revolución Mexicana.  
México, 1960.

MANZANILLA Schaffer,  
Victor.

Introducción a la Reforma Agraria  
Mexicana. Secretaría de Educación  
Pública. México, 1965.

MANZANILLA Schaffer,  
Victor.

La Reforma Agraria. Departa-  
mento de Asuntos Agrarios y Co-  
lonización. Serie Divulgación  
Agraria. México, 1964.

MENDIETA y Nuñez, Lucio.

Introducción al Estudio del  
Derecho Agrario. Editorial  
Porrúa, S.A. México, 1946.

MENDIETA y Nuñez, Lucio.

Apuntes para un ensayo de In-  
terpretación y de Exegesis del  
artículo 27 Constitucional. Uni-  
versidad Nacional Autónoma de  
México. Departamento de Exten-  
sión Universitaria. Facultad de  
Derecho y Ciencias Sociales.  
México, 1931.

MENDIETA y Nuñez, Lucio.

El Problema Agrario de México.  
Quinta Edición. Editorial Porrúa,  
S. A. México, 1946.

MOLINA Enriquez, Andres.

Los Grandes Problemas Nacio-  
nales. 1a. Edición. 1964. Edi-  
ciones del Instituto Nacional de la  
Juventud Mexicana. México, 1964.

PALAVICINI, Felix.

Historia de la Constitución de 1917.  
Tomo II. México.

ROUAIX, Pastor.

Génesis de los artículos 27 y 123  
de la Constitución Política de 1917.  
Prólogo de Antonio Díaz Soto y  
Gama. Imp. Talleres Gráficos de  
la Nación. Segunda Edición. Mé-  
xico, 1959.

SECRETARIA de Gobernación.

Cincuentenario de la Ley de 6 de  
enero de 1915. México 1915.

SILVA Herzog, Jesús.

Breve Historia de la Revolución  
Mexicana. La etapa constitucio-  
nalista y la lucha de fracciones.  
Fondo de Cultura Económica.  
Tercera Edición. México, 1964.

SILVA Herzog, Jesús.

El Agrarismo Mexicano y la Re-  
forma Agraria. Exposición y  
Crítica Fondo de Cultura Econó-  
mica. Primera Edición. México  
1959.

SILVA Herzog, Jesús.

El Pensamiento Económico,  
Social y Político de México.  
1810-1964. Edit. Instituto  
Mexicano de Investigaciones  
Económicas. Primera Edi-  
ción. México, 1967.

VAZQUEZ Alfaro, Guillermo.

Estudios Agrarios Mexicanos.  
Edición para el Primer Curso  
Internacional de Reforma Agra-  
ria, organizada por la O.E.A.

VAZQUEZ Alfaro, Guillermo.

La Reforma Agraria de la Re-  
volución Mexicana. Imprenta  
"La Artística". México, 1953.