

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESTUDIO POLITICO, JURIDICO, SOCIAL E
HISTORICO DE LA LEY AGRARIA DEL 6 DE
ENERO DE 1915

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

presenta
ANDRES ERNESTO HORCASITAS AGUIRRE

MEXICO, D.F.

1972



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.
Sr. PROFESOR ANDRES HORCASITAS MUNOZ
Sra. ERNESTINA AGUIRRE DE HORCASITAS

En reconocimiento a su tenacidad y esfuerzo, para lograr despertar en mí el espíritu de superación y hacer posible el logro de mi formación profesional.

A MIS MAESTROS
Con gratitud por los
conocimientos que --
me brindaron.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA
BAJO LA DIRECCION DEL Sr. DOCTOR
GUILLERMO VAZQUEZ ALFARO, CATE-
DRATICO DE LA U.N.A.M. CON AUTO-
RIZACION DEL Sr. LIC. RAUL LE-
MUS GARCIA, DIRECTOR DEL SEMINA-
RIO DE DERECHO AGRARIO.

I N T R O D U C C I O N .

Al proponerme desarrollar el trabajo que académica - mente sirviera como base, llenando los requisitos reglamenta -- rios exigidos, para adquirir a través del exámen profesional co rrespondiente al grado de Licenciado en Derecho, desde luego, - no dude un instante en cuanto a la disciplina jurídica sobre la que habría de versar el tema a escoger y la vinculación efecti- va e intelectual a la problemática agraria, facilitaron para no decir predeterminaron mi decisión.

Si hemos de considerar con Kelsen que las dinstintas- disposiciones legales, aún las de carácter individual, tienen - el fundamento de su válidez en la correspondencia que observen- respecto de una superior elaborada llenando las formalidades -- esenciales que establece la superior o de más alta jerarquía de las normas de un derecho positivo de un país determinado, esto es, la Constitución, la primera tarea que hubimos de desarrollar atendiendo a que nuestro derecho agrario - el vinculado con la Reforma Agraria Mexicana - encuentra su último fundamento en - la Constitución General de la República promulgada en 1917, fué acudir a ésta, para compenetrarnos y adquirir una visión histó- rica jurídica del original sentido que en Materia Agraria la Re volución Mexicana hecha gobierno supera plasmar en dicho docu - mento.

La Constitución de 1917, confiere jerarquía constitu cional a la Ley de 6 de enero de 1915, ello implica a nuestro - juicio que en su tiempo debió dársele a tal decreto singular -- importancia.

Ya teníamos el tema que habríamos de desarrollar en- este modesto estudio; buscar los antecedentes históricos, so - ciológicos y jurídicos de tal disposición; analizar los efectos

I N T R O D U C C I O N .

Al proponerme desarrolllar el trabajo que académica - mente sirviera como base, llenando los requisitos reglamenta -- rios exigidos, para adquirir a través del exámen profesional co rrespondiente al grado de Licenciado en Derecho, desde luego, - no dude un instante en cuanto a la disciplina jurídica sobre la que habría de versar el tema a escoger y la vinculación efecti- va e intelectual a la problemática agraria, facilitaron para no decir predeterminaron mi decisión.

Si hemos de considerar con Kelsen que las dinstintas- disposiciones legales, aún las de carácter individual, tienen - el fundamento de su válidez en la correspondencia que observen- respecto de una superior elaborada llenando las formalidades -- esenciales que establece la superior o de más alta jerarquía de las normas de un derecho positivo de un país determinado, esto es, la Constitución, la primera tarea que hubimos de desarrollar atendiendo a que nuestro derecho agrario - el vinculado con la Reforma Agraria Mexicana - encuentra su último fundamento en - la Constitución General de la República promulgada en 1917, fué acudir a ésta, para compenetrarnos y adquirir una visión histó- rica jurídica del original sentido que en Materia Agraria la Re- volución Mexicana hecha gobierno supera plasmar en dicho docu - mento.

La Constitución de 1917, confiere jerarquía constitu cional a la Ley de 6 de enero de 1915, ello implica a nuestro - juicio que en su tiempo debió dársele a tal decreto singular -- importancia.

Ya teníamos el tema que habríamos de desarrollar en- este modesto estudio; buscar los antecedentes históricos, so - ciológicos y jurídicos de tal disposición; analizar los efectos

de la aplicación de la misma antes y después de su incorporación al sistema constitucional y, claro está, estudiar su contenido.

El presente trabajo es pues, el resultante de nuestras inquietudes tendientes a obtener una visión lo más concreta posible desde el ángulo jurídico en que podemos analizarla, de antecedentes, contenido y proyección de la ley o decreto, cuyas directrices fueron ya señaladas desde 1912 por el Licenciado Luis Cabrera.

La importancia del decreto preconstitucional de 6 de enero de 1915, no solamente adquiere indubitable expresión en la subsecuente elaboración de acuerdos y circulares vinculadas a la forma de integración y funcionamiento de los órganos primarios encargados de iniciar la fase redistributiva de la propiedad territorial, al igual que de establecer reglamentariamente las primeras disposiciones procedimentales relacionadas con tal proceso redistributivo a través de sus acciones restitutoria y dotatoria no solamente se manifiesta su fundamental importancia para la historia Del Derecho Agrario Mexicano, en el hecho de convalidar el original texto del artículo 27 Constitucional las dotaciones o restituciones de tierras verificadas de conformidad con tal decreto o en la determinación de la continuación de sus principios incorporados al texto del artículo 27, sino que su trascendencia rebasa su propia derogación formal: las acciones restitutoria y dotatoria de tierras y los lineamientos generales respecto de los órganos ante los cuales aquellas deben de ejecutarse, han de continuarse - con las naturales modificaciones derivadas de la experiencia en posteriores legislaciones reglamentarias hasta llegar, a través de los códigos agrarios, a la vigente Ley Federal de Reforma Agraria, que en la par

te relativa, ha de reconocer su antecedente en el decreto expedido en Veracruz el 6 de enero de 1915, por lo que fuera Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, Don Venustiano Carranza.

NOMBRE DE TESIS
ESTUDIO POLITICO, JURIDICO
SOCIAL E HISTORICO DE LA -
LEY AGRARIA DEL 6 de ENERO
DE 1915

CAPITULO PRIMERO

CAPITULO PRIMERO

LA CUESTION AGRARIA PRECEDENTE AL
MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO DE VE--
NUSTIANO CARRANZA.

CAPITULO PRIMERO
LA CUESTION AGRARIA PRECEDENTE AL MOVIMIENTO
REVOLUCIONARIO DE VENUSTIANO CARRANZA.

Para la total comprensión de la cuestión agraria mexicana, es necesario remontarnos a sus orígenes: porque el problema de la tierra se inició en México, cuando Hernán Cortés con sus huestes conquistadoras dominó el Imperio Azteca. De ahí en adelante, las dos culturas, la occidental y la indígena americana, se fueron fundiendo dolorosamente. Las dos culturas, las dos sangres diferentes lucharon por su supremacía, y por lógica histórica, el dominador español mejor preparado por su cultura impuso su régimen traído de España; sin embargo, la cultura indígena luchó denodadamente para no desaparecer. Esta lucha siempre ha estado presente en todos los grandes movimientos sociales y culturales, y con mayor énfasis en el problema agrario; este proceso lento de integración que va a formar después el México de hoy, tanto en lo social, como en lo político, lo agrario, lo ideológico y cultural, culmina con la Revolución de 1910, continuada posteriormente a Madero, por Venustiano Carranza quien encabezó y continuó dicha Revolución hasta cristalizarla en el texto viviente constitucional de 1917.

Así pues, para entender la importancia, la época y los factores históricos que dieron nacimiento a la Ley agraria del 6 de Enero de 1915, es necesario hacer una breve reseña histórica, política y social, del período histórico que la precedió.

La organización de la propiedad, de acuerdo con los moldes y las concepciones occidentales, nace de la violencia, de la conquista, que impone un nuevo orden de cosas; no es el --

producto de una evolución gradual sino que supone, un rompimiento, una crisis y una continua integración. Nace y se desarrolla a expensas de la tenencia indígena, establecida en los pueblos que tuvieron asiento en las mesetas centrales, y se va creando en los grandes territorios del norte, un tipo de colonización como consecuencia de la explotación de reales de minas y se consolidó mas tarde con la ganadería que abarcó las extensas llanuras septentrionales.

En cuanto a la explotación de la tierra, la nueva organización territorial, fue calcada de las organizaciones municipales españolas. Sin embargo las formas indígenas prehispánicas siguieron subsistiendo, aunque la importancia de éstas fue ra poco menos que nula. Ante el choque de los dos sistemas o formas diferentes para la tenencia de la tierra, surgió un nuevo tipo de propietario: el clero, quien a pesar de la constante prohibición real para que se otorgaran mercedes a las distintas órdenes religiosas, se ve favorecido muchas veces con estas donaciones, tanto por la piedad de las autoridades virreinales, así como por las numerosas donaciones que recibía y, que, convertidas en bienes raíces, inversión segura, fácil y sin riesgo, le permitió llegar a ser el principal propietario de la Colonia.

Se distingue la propiedad civil y la religiosa, regulada la primera de acuerdo con los principios del Derecho romano, aunque con algunas modalidades derivadas de su calidad de tierras conquistadas, frente a la raquílica propiedad indígena, reconocida y auspiciada por la Corona española; y la segun

da, desarrollándose al amparo de los privilegios inherentes a su calidad de tierra de la iglesia.

El desarrollo anárquico de la propiedad española civil y religiosa que orientó inevitablemente hacia las grandes concentraciones de tierras; planteando a la larga el conflicto entre latifundio y pequeña propiedad. Problema que desde entonces empezó a tomar forma como una justa aspiración a una mejor distribución de la tierra, y que en el aspecto social se orientó buscando borrar las desigualdades nacidas para formar las castas.

El instante de partida de la organización territorial se inicia con la incorporación de las tierras descubiertas a la Corona y realmente el verdadero título de la soberanía española sobre estas tierras fue la conquista y más tarde la posesión indisputada de las tierras de América. Los españoles justificaron la apropiación de pueblos y tierras con la donación pontificia de Alejandro VI a la Casa Española reinante, considerando la Bula Noverunt Universi como título suficiente y legítimo, para engrandecer los dominios de España.

Varias fueron las formas que se utilizaron durante la Colonia para la apropiación de las tierras, en primer lugar la merced: ésta consistió inicialmente en una recompensa otorgada por el rey por servicios prestados a la Corona, objetivo que se empleaba con la idea de que se colonizaran las tierras. Los primeros a quienes se les otorgaron fueron a los capitanes que realizaron la conquista y revistieron la forma de peonías y caballerías, según se otorgaran a soldados de a pie o de a caba-

llo. Sin embargo la jerarquía social, las relaciones o el parentesco de los que recibían las mercedes no dejaron de influir en su concesión. El otorgamiento de las mercedes creó un activísimo mercado de compra-venta de los títulos que las concedían, -- llegando incluso a autorizar la venta del título mismo. Todo el mundo solicitaba mercedes y se hizo tan notorio hasta hacerse una práctica abierta el tráfico de títulos que otorgaban mercedes, que incluso algunos de ellos se conferían con la licencia para venderlo. De tal manera que la idea original para cimentar una colonización extensiva quedó relegada frente a unos cuantos personajes poderosos y de la iglesia misma; por lo demás, estaban facultados para repartir la tierra, las audiencias reales, así como el virrey, y las autoridades municipales de los pueblos y ciudades en formación, por lo que esta anarquía, favoreció la creación de grandes latifundios, y sentó las bases, para la explotación de las grandes masas desposeídas, que más adelante cayeron en la servidumbre.

Surgieron otros medios para adquirir la tierra, como la compraventa o el despojo de tierras pertenecientes a los indios que se encontraban vencidos e indefensos frente a un nuevo orden de cosas. Además, los naturales fueron también vendedores de tierras y la Corona sujetó dicha venta a la sanción de un juez, por lo que la práctica consentida de venta de tierras de indios, también favoreció la concentración de propiedades en pocas manos.

Otra forma también fue la composición con la Corona, esta operó porque el rey se había reservado el derecho de con--

llo. Sin embargo la jerarquía social, las relaciones o el parentesco de los que recibían las mercedes no dejaron de influir en su concesión. El otorgamiento de las mercedes creó un activísimo mercado de compra-venta de los títulos que las concedían, -- llegando incluso a autorizar la venta del título mismo. Todo el mundo solicitaba mercedes y se hizo tan notorio hasta hacerse una práctica abierta el tráfico de títulos que otorgaban mercedes, que incluso algunos de ellos se conferían con la licencia para venderlo. De tal manera que la idea original para cimentar una colonización extensiva quedó relegada frente a unos cuantos personajes poderosos y de la iglesia misma; por lo demás, estaban facultados para repartir la tierra, las audiencias reales, así como el virrey, y las autoridades municipales de -- los pueblos y ciudades en formación, por lo que esta anarquía, -- favoreció la creación de grandes latifundios, y sentó las bases, para la explotación de las grandes masas desposeídas, que más -- adelante cayeron en la servidumbre.

Surgieron otros medios para adquirir la tierra, como -- la compraventa o el despojo de tierras pertenecientes a los indios que se encontraban vencidos e indefensos frente a un nuevo orden de cosas. Además, los naturales fueron también vendedores de tierras y la Corona sujetó dicha venta a la sanción de un -- juez, por lo que la práctica consentida de venta de tierras de indios, también favoreció la concentración de propiedades en pocas manos.

Otra forma también fue la composición con la Corona, -- esta operó porque el rey se había reservado el derecho de con--

firmar las mercedes, y con el propósito de allegarse fondos que necesitaba para financiar su política, se sacó a pública subasta, tierras de la Corona, y se confirmó en sus posiciones, mediante pago a todos aquellos que estuvieran poseyendo irregularmente. A composición se admitieron mercedes, títulos de compra-venta, donaciones, así como toda clase de adquisiciones irregulares, quedando convalidados con este procedimiento los vicios que pudieron tener las formas de apropiación de la tierra. Con lo anterior quedó fijada la propiedad jurídicamente, sin embargo, se consolidó definitivamente durante la Colonia, el latifundio, que después de las composiciones, quedó amparado por títulos inobjectables, quedando a salvo aún, en contra de los posibles ataques de la Corona.

La encomienda fue instituida por Cristobal Colón en las Antillas, y respondió en un principio, a la idea de recompensar a los españoles que hacían la Conquista, concediéndoseles el tributo y los servicios de los indios encomendados, a cambio de procurar su conversión a la iglesia católica y de mantener armas y un caballo. Este derecho llegó incluso a contraponerse a la Corona; y frente al indio encomendado, se constituyó con rapidez como una forma de explotación del hombre. El encomendero se convirtió en el señor local absoluto, e inclusive, se reservaba las funciones de administrar justicia. A pesar de que se prohibió dichas encomiendas, esta institución pervivió a través de la Colonia. La orden de San Francisco defendió a los indios, sin embargo no detuvo este sistema, que era elemento indispensable para la explotación de la tierra.

Más después, esta institución fue decayendo y nació el peonaje o servidumbre por deudas, siendo reglamentada por el Virrey Matías de Gálvez. Sin embargo, este sistema con todos sus vicios estaba ya incrustado en el campo mexicano y su correctivo: el despojo de la tierra, porque para poder reducir el indio a servidumbre, primero tuvieron que desposeerlo. Estos dos factores actuaron conjuntamente para eliminarlo de la vida política, social y económica de la Colonia, a excepción hecha, de su papel como suministrador de mano de obra.

La propiedad indígena sufrió primero una intensa crisis social por la conquista y, después, el ajuste e imposición de la institución de los conquistadores, y había de afectar por fuerza la organización territorial de los vencidos. Sus propiedades, mientras la colonización iba avanzando, fueron afectadas, al ser otorgadas mercedes y después, por despojos o compras hechas a los indios, especialmente a los caciques. (1). La defensa opuesta por la Corona, para proteger una propiedad indígena de tipo individual, fracasó frente a la codicia del español colonizador, eliminando una vigorosa propiedad indígena, que tenía posibilidades de formarse, como lo fué la propiedad española. Por lo que respecta a la propiedad comunal, la Corona defendió esta institución, mas sus decretos fueron letra muerta. Los ataques a las comunidades indígenas fueron constantes, y la pujante presión latifundista fué arrolladora, esto sin contar con las invasiones y despojos. La venta fue el ataque mas fuerte a dicha propiedad, y esta política insaciable del español de adquirir tierras, no se detuvo ante el despojo, la intimidación o

cualquier otro medio, viéndose facilitar dicha política por el abuso de algunos caciques, a esto hay que añadir, las desmesuradas concesiones de mercedes y estancias que por el desconocimiento del terreno, afectaban tierras de las comunidades, y además, la imprecisa limitación de los linderos de las mercedes y estancias conocidas, provocaba evasiones de impuestos al Real Fisco y por consiguiente, fomentó constantemente las usurpaciones. Al mismo tiempo que el gobierno español protegía a las comunidades, por la otra cedió el paso a los intereses más fuertes de la Real Hacienda, al permitir que muchas comunidades enajenaran tierras con objeto de pagar tributos atrasados. Las cajas de comunidad, pertenecientes a los Ayuntamientos de los indios, no escaparon a la codicia de alcaldes y corregidores y de la propia Corona, y esta última, forzó muchas veces a las cajas para obtener préstamos. A pesar de la fuerte presión que hicieron los conquistadores, colonizadores y sus descendientes, la organización comunal que tenía raíces muy hondas en los pueblos prehispánicos, resistió este empuje desaforado para desposeerlos de sus tierras.

Otro problema que ha pesado siempre en la historia de México, ha sido la propiedad eclesiástica. Ya desde el tiempo de los Reyes Católicos, era un problema para la misma España, pues la renta total de ese país podía dividirse en tres partes, casi por igual que correspondía a los Reyes, a los grandes y caballeros y la tercera, a prelados y sacerdotes. (2).

Las cortes españolas pidieron al rey que las adquisiciones de bienes raíces en caso de los eclesiásticos, quedara -

limitada solamente a aquéllos que habían de monester para solventar sus gastos. Esta política se proyectó a la Nueva España y se insistió durante los tres siglos que abarca el dominio español. Suscitando siempre problemas entre el poder civil y religioso.

Todo lo anterior, gravitó fuertemente en la mayoría de la población, que gemía bajo la injusticia y la miseria. Antes de la revolución independista, levanta el obispo electo de Michoacán Manuel Abad y Queipo, su voz indignada a favor de los indios, y expuso angustiósamente en su famosa "Representación sobre la inmunidad personal del clero", fechada en diciembre de 1799, la tajante división de clases de la sociedad colonial, haciéndola aparecer en función del elemento económico. Manifiesta en su escrito, que la Nueva España se componía de cuatro millones de habitantes, dividiéndola en tres clases, españoles, indios y castas. Los españoles componían un décimo total de la población, y ellos solos tenían casi toda la propiedad y riquezas del reino. Las otras dos clases que componían los nueve décimos, podíanse dividir en tres tercios, las dos de castas y el tercero de indios puros. Indios y castas se ocupaban en los trabajos de la agricultura, y en los ministerios ordinarios del comercio, y de las artes y oficios. Dando por resultado un violento contraste que se decidió más tarde en las luchas independistas.

De acuerdo con Abad y Queipo (refiriéndose a la Nueva España), los capitales del clero constituían los capitales en bienes raíces, además tenía capitales en manos vivas, en los agentes de agricultura, de la industria y comercio, capitales -

que componían más de los dos tercios del capital productivo o de habitación que se emplea en el reino. (3).

La organización de la propiedad había creado dos clases, una, los latifundistas y la otra, el clero, en detrimento de una gran masa desposeída; y a este respecto, el obispo de Michoacán decía, que los resultados de esa acumulación, tenía --- efectos muy funestos a la agricultura, a la población y al Estado en general. Añadía en sus diversas Representaciones, que la Nueva España era agrícola, con tan poca industria que no bastaba para vestir y calzar un tercio de sus habitantes. Destacó en primer lugar como causa generadora de la situación, a la organización de la propiedad, porque las tierras mal divididas desde el principio se acumularon en pocas manos; también enfatizó el interés desmedido de los hacendados, que impidió el acceso a la tierra a un amplio sector para que participara de los productos de una tierra que trabajaban. Añadió también, que pesaba sobre la población, además de su poca libertad, los impuestos fiscales, tanto civiles como religiosos, consistentes en el diezmo y la alcabala, que se cubría sin deducir el depósito de los productos, y que eran "dos cargas pesadísimas que no dejaban respirar al labrador". "Las catedrales y el Rey, señaló el obispo de Michoacán, consume la gruesa suma de estas dos contribuciones, y se nos recarga por separado con la manutención del clero y --- culto de las parroquias, con la de las comunidades religiosas --- de ambos sexos y con la de los jueces y demás ministros de justicia, que siendo tantos en número y tan corto el producto que resulta de los derechos arancelados sobre un pueblo tan misera-

ble, nacen de aquí todas las injusticias y vejaciones que dicta una necesidad imperiosa, y todo concurre a debilitar y oprimir la agricultura y la industria". (4).

A su agudo análisis de la situación económica, política y social de la Colonia, Abad y Queipo propuso soluciones para remediar los males que estaba señalando. Soluciones que en sus puntos esenciales tenían un profundo sentido revolucionario, a pesar de ser partidario de la unidad de la Metrópoli y enemigo de la independencia. Actitud que le valió las cárceles de España donde murió.

Siete puntos propuso: el primero, la abolición general de tributos en las dos clases de indios y castas. El segundo, - la abolición de infamia de derecho que afecta las referidas castas, que se declararían honestas y honradas, capaces de obtener los empleos civiles que no requirieran nobleza, si los merecieran por sus buenas costumbres. El tercero, división gratuita de todas las tierras realengas entre los indios y las castas. El cuarto, división gratuita de las tierras de comunidades de indios entre los de cada pueblo. El quinto, una ley agraria semejante a la de Asturias y Galicia, en que por medio de locaciones y conducciones de veinte a treinta años, en que no se adeudara el real derecho de alcabala, se permitiera al pueblo la apertura de tierras incultas de los grandes propietarios, a justa tasación en casos de desavenencia, con la condición de cercarlos, y las demás que parezcan convenientes para conservar ilioso el derecho de propiedad. El sexto, libre permisión de avoindarse en los pueblos de indios, y construir en ellos casas y

ble, nacen de aquí todas las injusticias y vejaciones que dicta una necesidad imperiosa, y todo concurre a debilitar y oprimir la agricultura y la industria". (4).

A su agudo análisis de la situación económica, política y social de la Colonia, Abad y Quéipo propuso soluciones para remediar los males que estaba señalando. Soluciones que en sus puntos esenciales tenían un profundo sentido revolucionario, a pesar de ser partidario de la unidad de la Metrópoli y enemigo de la independencia. Actitud que le valió las cárceles de España donde murió.

Siete puntos propuso: el primero, la abolición general de tributos en las dos clases de indios y castas. El segundo, - la abolición de infamia de derecho que afecta las referidas castas, que se declararían honestas y honradas, capaces de obtener los empleos civiles que no requirieran nobleza, si los merecieran por sus buenas costumbres. El tercero, división gratuita de todas las tierras realengas entre los indios y las castas. El cuarto, división gratuita de las tierras de comunidades de indios entre los de cada pueblo. El quinto, una ley agraria semejante a la de Asturias y Galicia, en que por medio de locaciones y conducciones de veinte a treinta años, en que no se adeudara el real derecho de alcabala, se permitiera al pueblo la -- apertura de tierras incultas de los grandes propietarios, a justa tasación en casos de desavenencia, con la condición de cercarlos, y las demás que parezcan convenientes para conservar -- iloso el derecho de propiedad. El sexto, libre permisión de avo cindarse en los pueblos de indios, y construir en ellos casas y

edificios pagando el suelo, a todas las clases españolas, castas e indios de otros pueblos. El séptimo, dotación competente de todos los jueces territoriales a excepción de los alcaldes ordinarios, que debieran servir estos empleos gratuitamente como cargas concejiles.

En suma, el citado prelado, abogaba por elevar el poder adquisitivo de las clases desposeídas, mediante la supresión de los tributos. Respecto al acaparamiento de la tierra, proponía repartir la tierra gratuitamente, siendo beneficiados los indios y castas y los pobladores de las comunidades, tomándolas de las tierras realengas, pero sin atacar las grandes propiedades. Para ésto, proponía la apertura de tierras incultas de las grandes propiedades. Quería dar mayor fluidez a la tramitación de los asuntos de tierra, proponiendo al efecto, la dotación de jueces territoriales que prestarían sus servicios en forma gratuita. Y elevaba a las castas, a la misma capacidad jurídica de los españoles para obtener empleos civiles que no requerirían nobleza. Medidas muy certeras respecto a la situación de tierra de entonces, y que hubiera evitado un derramamiento de sangre, como sucedió posteriormente; sin embargo, sus medidas no fueron aplicables porque el pueblo de México buscaba las soluciones, no de una manera pacífica o por medio de una evolución continua, ni tampoco que partiera de los que detentaban el poder civil, religioso, en suma material, sino una solución violenta, pues lo anterior era absurdo que sucediera, como lo demostró las luchas sangrientas de 1810 a 1821, en que los criollos tuvieron que formar una nación con la fuerza de las armas,

tratando de reinvidicar la justicia para el país.

Don Miguel Hidalgo expidió durante su liderato en las luchas por la Independencia, un decreto que pretendía hacer justicia a la clase más desheredada de México, (y contiene ideas agrarias muy adelantadas a su tiempo) en el cual, se mandaba a los jueces y justicias del Distrito de esta capital, para que procedieran a la recaudación de rentas vencidas, a los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales para onterarlas en la Carga Nacional; también mandaba entregar a los naturales, las tierras para su cultivo, prohibiendo que en lo sucesivo puedan arrendarse; y el goce y disfrute de ellas, sea para los naturales de sus respectivos pueblos. Al atacar estos males el iniciador de la Independencia, acrecentó el número de seguidores y simpatizantes de la causa, ya que conocía a la perfección la situación desesperante de los indígenas a quienes siempre ayudó y alentó.

Posteriormente el movimiento independista al quedar bajo la dirección de José María Morelos, se tornó de movimiento rebelde en legítimo, al fundarse el Congreso de Chilpancingo y al formularse la Constitución de Apatzingán. Esta fue su máxima obra, tanto política, como agrarista. En el Proyecto "para confiscación de intereses de europeos y americanos adictos al gobierno, en su parte séptima, habla de acabar con el acaparamiento de las tierras, para que al dividir las se constituyan la pequeña propiedad individual, poniendo también fin a la esclavitud que llevaban los sufridos trabajadores de las haciendas, y establece como una medida de las más importantes, de destruir -

todas las obras de presas, acueductos, caseríos y demás oficinas de los hacendados pudientes, criollos y gachupines, porque a la corta o a la larga han de proteger sus bienes el déspota - que afliga al reino.

En el Congreso Constituyente -formado bajo la regencia de Iturbide-, se escucharon voces que propusieron el repartimiento de tierras a colonos que vinieran del exterior. Un proyecto de Ley, afirmó que el principal objeto de las leyes de todo gobierno libre, era repartir las propiedades con igualdad, -tomando aquellas tierras de las acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no pudieran cultivarlas bajo indemnización con un precio justo.

El Diputado José Antonio Gutiérrez de Lara y Gómez Farías, suscribieron ante el mismo Congreso, sendos proyectos sobre la materia agraria. El primero, unió al repartimiento de la tierra con la colonización, propugnando que se hiciera de personas activas y laboriosas que llegaran a poblar nuestro desierto, haciéndolos productivos para que aumentara la riqueza, la fuerza y la consideración nacional. Habló también del problema de la distribución del agua conjuntamente con la entrega de la tierra, con el objeto de que la política agraria resultara fecunda. (5).

Igualmente el Diputado Gómez Farías vinculó la colonización con los terrenos baldíos. Esto es, se propuso abrir la -puerta a los extranjeros católicos y laboriosos; pero optó porque los herediales existentes se repartieran sin costo a los mexicanos que carecieran de tierras, prefiriéndose a los militares-

del ejército trigarante, a los insurgentes y a los civiles que hubieran luchado por la libertad.

Otro de los precursores de la reforma agraria, fué el sacerdote y escritor, Francisco Severo Maldonado, que propuso resolver los problemas políticos, económicos y religiosos del país por medio de la elaboración de un proyecto de constitución, en el que se concedía primordial importancia a las leyes agrarias. Dicho proyecto se publicó en la revista titulada "El Fernal del Imperio", en el año de 1823. Severo Maldonado pretendía dividir en pequeñas porciones las tierras que se encontraban libres. Idea muy acertada para terminar los males que producían el acaparamiento de la propiedad raíz. Al efecto consideró redimir el terreno nacional comprándolo paulatina y sucesivamente a sus poseedores, con la finalidad de repartirlo en porciones, que bastaran con sus productos a mantener con comodidad a veinte o treinta personas. También esas porciones podrían entregarse a ciudadanos pobres en arrendamiento perpetuo voluntario, susceptibles de ser heredadas de padres a hijos, imponiendo un interés moderado.

Los conflictos sobre los cuales giró el país en el siglo pasado, eran principalmente por el repartimiento de las grandes propiedades, la disposición de los terrenos baldíos y la aplicación de los bienes del clero. Estas tres preocupaciones motivaron las luchas ideológicas, sociales y políticas. Dos hombres connotados del liberalismo mexicano, trataron de resolver por medio de disposiciones legislativas la cuestión agraria. Uno de ellos fue el gobernador del Estado de México, Lorenzo de

del ejercito trigarante, a los insurgentes y a los civiles que hubieran luchado por la libertad.

Otro de los precursores de la reforma agraria, fué el sacerdote y escritor, Francisco Severo Maldonado, que propuso resolver los problemas políticos, económicos y religiosos del país por medio de la elaboración de un proyecto de constitución, en el que se concedía primordial importancia a las leyes agrarias. Dicho proyecto se publicó en la revista titulada "El Fanal del Imperio", en el año de 1823. Severo Maldonado pretendía dividir en pequeñas porciones las tierras que se encontraban libres. Idea muy acertada para terminar los males que producían el acaparamiento de la propiedad raíz. Al efecto consideró redimir el terreno nacional comprándolo paulatina y sucesivamente a sus poseedores, con la finalidad de repartirlo en porciones, que bastaran con sus productos a mantener con comodidad a veinte o treinta personas. También esas porciones podrían entregarse a ciudadanos pobres en arrendamiento perpetuo voluntario, susceptibles de ser heredadas de padres a hijos, imponiendo un interés moderado.

Los conflictos sobre los cuales giró el país en el siglo pasado, eran principalmente por el repartimiento de las grandes propiedades, la disposición de los terrenos baldíos y la aplicación de los bienes del clero. Estas tres preocupaciones motivaron las luchas ideológicas, sociales y políticas. Dos hombres connotados del liberalismo mexicano, trataron de resolver por medio de disposiciones legislativas la cuestión agraria. Uno de ellos fue el gobernador del Estado de México, Lorenzo de

del ejército trigarante, a los insurgentes y a los civiles que hubieran luchado por la libertad.

Otro de los precursores de la reforma agraria, fué el sacerdote y escritor, Francisco Severo Maldonado, que propuso resolver los problemas políticos, económicos y religiosos del país por medio de la elaboración de un proyecto de constitución, en el que se concedía primordial importancia a las leyes agrarias. Dicho proyecto se publicó en la revista titulada "El Fanal del Imperio", en el año de 1823. Severo Maldonado pretendía dividir en pequeñas porciones las tierras que se encontraban libres. Idea muy acertada para terminar los males que producían el acaparamiento de la propiedad raíz. Al efecto consideró redimir el terreno nacional comprándolo paulatina y sucesivamente a sus poseedores, con la finalidad de repartirlo en porciones, que bastaran con sus productos a mantener con comodidad a veinte o treinta personas. También esas porciones podrían entregarse a ciudadanos pobres en arrendamiento perpetuo voluntario, susceptibles de ser heredadas de padres a hijos, imponiendo un interés moderado.

Los conflictos sobre los cuales giró el país en el siglo pasado, eran principalmente por el repartimiento de las grandes propiedades, la disposición de los terrenos baldíos y la aplicación de los bienes del clero. Estas tres preocupaciones motivaron las luchas ideológicas, sociales y políticas. Dos hombres connotados del liberalismo mexicano, trataron de resolver por medio de disposiciones legislativas la cuestión agraria. Uno de ellos fue el gobernador del Estado de México, Lorenzo de

Zavala, que había denunciado que uno de los grandes obstáculos que se opondría por mucho tiempo a los progresos de la población, era el desigual repartimiento de tierras y las propiedades miserables; que los proletarios y los jornaleros poblaban casi toda la extensión del territorio; y que las tristes y asquerosas chozas de tres quintos de la población, ofrecían la imagen de la vida salvaje, mas bien que los principios de una naciente civilización. Que si bien se había logrado la independencia, resultaba evidente que no se había reconquistado el uso de las propiedades. (6).

Consideraba Zavala, que un jornalero a cargo de familia, que no tenía un pedazo de tierra propia para su manutención (ejemplo que cundía en todo el país) podía ser funesto para la libertad; y concluía, que era necesario remediar dicha situación. El remedio que proponía, fue atacar al latifundismo y acompañó a su idea, la acción; e hizo reparto de tierras en el Valle de Toluca, favoreciendo a varios pueblos. Lo anterior acredita a Zavala, como uno de los agraristas que efectiva y legalmente intentó la redistribución de la propiedad raíz. Desgraciadamente la reforma emprendida, solo quedó en buenas intenciones por vicisitudes de la situación mexicana.

El otro liberalista que intentó también la solución del problema, por medio de la creación de un Banco con funciones crediticias, fue Francisco García Salinas, gobernador de Zacatecas. La función social que le atribuía a su proyectado Banco, era el de repartir las tierras. Consideró, que conforme ingresaran a la institución bancaria las fincas rústicas y los-

terrenos, por adquisición o compra, se procedería a dividirlos en tantas suertes; se darían en arrendamiento perpetuo a los agricultores que los solicitaran, en extensión necesaria para mantener con sus productos una familia, según la clase de cultivo de que fueran capaces. Se preferiría a los indios; a las viudas con medios para cultivar la suerte que recibieran; a los jóvenes que se establecieran para contraer matrimonio; a los casados o viudos con hijos; a los radicados en el terreno que se repartiera, así como a los vecinos de estos terrenos. Un padre de familia podía obtener una suerte para sí, y otra para cada uno de sus hijos varones, mayores de 22 años, y con medios suficientes para poner en cultivo las suertes que se les destinaran. ---

(7). La Ley de García Salinas tenía la intención de reconquistar para la nación, el uso de sus propiedades para hacerla independiente. En cuanto a la familia, se veía a las claras, --- que quería amparar con dignidad a esta importante célula social; también trató de elevar la dignidad del individuo, pensando que la base de ésta, era la estabilidad y seguridad necesaria, para los trabajadores y labradores. Igualmente en Aguascalientes, para ser precisos en 1891, hubo otro intento de redistribución de la tierra, esta vez por medio de una ley que establecía un impuesto de progresión acumulativa e indefinida sobre la propiedad rural. Así como los terratenientes se opusieron al dictado del gobernador de Aguascalientes, la Ley García Salinas fue quebrantada por las reacciones políticas que suscitó y también por falta de reglamentación que se requería.

En el Congreso Constituyente de 1856, se debatieron ---

las ideas transformadoras de esa época. Expresó Guillermo Prieto en el seno de la Asamblea, su tesis con intención de mejorar a las clases trabajadoras; mientras que Vallarta se declaró contra la esclavitud del trabajo, pues atacó con inusitado vigor -- los abusos y vejaciones de los propietarios a quienes llamó -- "improvisados feudales". Por su parte, José María Mata dijo ante ese Congreso, que se deseaba evitar esclavitud, el monopolio, las vejaciones, los mil abusos de los propietarios que se ere--gían en jueces y en opresores de otros hombres, constituyéndose en señores de la tierra. Pretendía asegurar la libertad de tra--bajo, que era además una propiedad, la cual merecía tanto respe--to como la territorial; y en tanto no estuviera garantizada por la Ley, existiría un verdadero feudalismo. (8). No sólo en -- la tribuna del Constituyente se expresaban esas ideas revolucio--narias, sino también en los periódicos; los mas importantes es--critos de Díaz Barriga, que describía las condiciones deplora--bles en que hallábase el trabajador del campo; se refirió tam--bién a las tiendas de raya, a los pagos en papel y baqueta para impedir a los operarios que compraran en otras partes; dijo que sobrecogía de las más dolorosas sanciones, ver a los hombres de muchos pueblos y fincas, reducidos a condición mas miserable -- que la de las bestias destinadas al servicio; estaban mal ali--mentados y peor alojados; y el pago de los impuestos y las con--tribuciones por bautismos, casamientos y entierros los ponían -- en una situación angustiosa y en caso de enfermedad, la miseria se hacía mas intensa, ya que para muchos, la muerte era una -- bienhechora. (9).

El voto mas importante del Constituyente de 1856, fué el de Ponciano Arriaga; considerado este, un antecedente de primerísimo orden en los problemas sociales de México.

Arriaga abogó por la división de la propiedad territorial, por ese entonces existente; esto es, la partición de los inmensos e incultos terrenos en posesión de pocos individuos, - en tanto que el pueblo numeroso gemía en la pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo. Insistió Ponciano — Arriaga sobre las condiciones en que se debatían los miserables sirvientes del campo, especialmente los de la raza indígena, -- que estaban vendidos y enajenados para toda su vida, porque el amo les regulaba el salario, les daba el alimento y el vestido que quería, y al precio que le acomodaba so pena de encarcelarlos, castigarlos, atormentarlos e infamarlos, siempre que no se sometieran a la imperiosa voluntad del dueño de la tierra. Sus ataques al monopolio de la tierra, los fundamentó sobre un concepto de propiedad que respondiera a los cambios que preconizaba. De acuerdo con sus ideas, propuso que subsistiera el derecho de propiedad, confirmado por medio del trabajo y la producción; pero sin que acumulara una o pocas personas grandes posesiones territoriales, que no las cultivara o las dejara sin producir, por ser contrario al bien común y a la índole del gobierno republicano y democrático. Para Arriaga quince leguas cuadradas sería la perfecta propiedad, a condición de que sus titulares la deslindaran, acotaran, cercaran y cultivaran. Sugirió -- que la acumulación de mayor extensión de quince leguas pagaría un impuesto de veinticinco por ciento. Respecto a las ventas y-

demás contratos de terrenos menores de la citada cantidad fueran libres de todo derecho fiscal. Y por otra parte, siempre -- que en la vecindad o cercanía de cualquiera finca rústica, existieran núcleos de población que carecieran de terrenos suficientes para pastos, montes o cultivos, se les dotara de los suficientes, repartiendo entre los vecinos o familias de esos núcleos de población, solares o suertes de tierra. También propuso que se abolieran las vinculaciones de toda especie y se prohibieran las adjudicaciones de terrenos a las corporaciones religiosas, cofradías o manos muertas, debiendo la Ley fijar las penas que se impusieran a los contraventores. Y por último, se refirió al salario de los peones y jornaleros, considerando que no era legalmente pagado sino cuando lo fuera en dinero efectivo. (10). La nueva Carta Política que Arriaga esperaba fuera la Ley de la Tierra, sólo fué la de 1857, la Constitución de -- los derechos del hombre.

Como hemos visto, el problema de la tierra y la masa -- campesina que se debatía en la miseria, preocupaba grandemente a los liberales de aquel entonces; en su proyecto de Ley sobre propiedad orgánica, del Diputado Olvera, anunciaba con muchos -- años de anticipación la revolución agrarista. El Diputado Olvera al presentar su proyecto, se dirigió a los ricos para pedirles que sacrificaran una parte de sus intereses, y de esa manera salvaran el todo, en vez de gastar en necias revoluciones y resistencias armadas, buenas a lo más, para disminuir la acción reformadora, pero nunca para aniquilarla. Asimismo manifestó -- que los ricos eran sordos, pues no ayudaban al poder público a-

la salvación de la patria con la mejora de la clase pobre, y -- con resolver definitivamente la cuestión social que iba tomando proporciones tan gigantescas, como amenazantes. (11).

Los proyectos y las ideas que preconizaban distingui-- dos liberales, a los que hemos hecho mención, fueron desatendi-- dos por las circunstancias desfavorables para el pueblo y por -- el sector o sea los terratenientes mas poderosos que detuvieron la cristalización de las ideas reformistas sobre la tierra y -- por la misma iglesia, ya que en opinión de ella, se atentaba a-- sus pertenencias casi sagradas. De la época liberal conviene -- destacar la Ley Lerdo; el artículo 27 de la Constitución de --- 1857; y la legislación reformista expedida en Veracruz por el - Presidente Juárez.

La Ley Lerdo de 25 de julio de 1856, tenía la inten--- ción de romper el estancamiento de la propiedad y establecer un sistema tributario. En primer lugar se pondría en circulación -- la masa enorme de bienes raíces que se hallaban estancados, pro-- piedad de las corporaciones civiles o eclesiásticas; y al mismo tiempo, esperaba el gobierno recibir gran cantidad de dinero -- por el impuesto sobre traslaciones de dominio; recursos que le-- permitirían al gobierno atender la administración pública. Esta-- blecía la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización, al mismo tiempo que la facultad del Estado de mo-- dificar legítimamente la distribución de esa propiedad, si con-- ello se podía satisfacer a la utilidad pública. Sólo que en el-- mismo artículo 27 quedó incorporado el párrafo que prohibía a -- cualquier corporación civil o eclesiástica, no importara su ca--

la salvación de la patria con la mejora de la clase pobre, y -- con resolver definitivamente la cuestión social que iba tomando proporciones tan gigantescas, como amenazantes. (11).

Los proyectos y las ideas que preconizaban distingui-- dos liberales, a los que hemos hecho mención, fueron desatendi-- dos por las circunstancias desfavorables para el pueblo y por -- el sector o sea los terratenientes mas poderosos que detuvieron la cristalización de las ideas reformistas sobre la tierra y -- por la misma iglesia, ya que en opinión de ella, se atentaba a-- sus pertenencias casi sagradas. De la época liberal conviene -- destacar la Ley Lerdo; el artículo 27 de la Constitución de --- 1857; y la legislación reformista expedida en Veracruz por el - Presidente Juárez.

La Ley Lerdo de 25 de julio de 1856, tenía la inten--- ción de romper el estancamiento de la propiedad y establecer un sistema tributario. En primer lugar se pondría en circulación - la masa enorme de bienes raíces que se hallaban estancados, pro-- piedad de las corporaciones civiles o eclesiásticas; y al mismo tiempo, esperaba el gobierno recibir gran cantidad de dinero --- por el impuesto sobre traslaciones de dominio; recursos que le-- permitirían al gobierno atender la administración pública. Esta -- blecía la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización, al mismo tiempo que la facultad del Estado de mo-- dificar legítimamente la distribución de esa propiedad, si con-- ello se podía satisfacer a la utilidad pública. Sólo que en el-- mismo artículo 27 quedó incorporado el párrafo que prohibía a -- cualquier corporación civil o eclesiástica, no importara su ca--

rácter, denominación u objeto, administrar bienes raíces o adquirirlos en propiedad, salvo los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. Entre los eclesiásticos y ultramontanos, esta prohibición produjo escándalo y fue calificada de impía y cismática. Sin embargo, la Constitución de 1857 asestó un duro golpe al problema agrario, afectando en forma directa a la propiedad comunal de los pueblos indígenas, los cuales virtualmente vino a desintegrar, porque hasta entonces, los ejidos habían quedado exceptuados de la desamortización, porque no permitió que siguiera subsistiendo como propiedad comunal de los pueblos, porque al dejar de ser propietarios los indígenas de sus ejidos, estos terrenos quedaron sin dueño y muchas personas aprovechándose de esta situación hicieron denuncias de terrenos ejidales como baldíos. Con ello quedaron extinguidas las comunidades indígenas y consecuentemente privadas de personalidad jurídica.

Las Leyes de Nacionalización corrigieron en mucho a las Leyes de Desamortización porque hicieron entrar al dominio privado, todos los bienes de la iglesia. No impusieron alcabala, y permitieron la división de las fincas, sobre todo de las urbanas, facilitando la redención de los capitales que daban a reconocer sobre las fincas nacionalizadas, favoreciendo los grandes descuentos la adquisición de los capitales nacionalizados también; en suma, limitó la desamortización exclusivamente a los bienes de la iglesia y los capitales impuestos sobre ellas. Dió impulso a la circulación de la tierra, y por último utilizó la forma jurídica de reivindicación y no de expropiación. A pesar-

de ello la propiedad muy grande de origen colonial y la muy pequeña que auspició las leyes de desamortización, no pudo llenar el vacío que se agigantó de una manera desproporcionada y sus efectos fueron contrarios porque consolidó la propiedad grande frente a la muy pequeña haciendo definitiva dicha separación, que pesó definitivamente en el porfiriato, y esta dictadura se fundó en la situación anterior haciendo todavía más angustiosa la situación a la masa campesina.

Hay que señalar también, la inquietud que tuvo al respecto don Melchor Ocampo; que buscó fortalecer a la clase media y pensó que se podía robustecerla, beneficiándola con la propiedad del clero, una vez dividida. Debemos tomar también en cuenta las leyes de 20 de julio de 1863, y la de 26 de marzo de --- 1894, que se refirieron a los terrenos baldíos, y que por efecto de la voracidad de los grandes propietarios, llegaron a constituir grandes latifundios en perjuicio de la masa rural.

Porfirio Díaz desde que llegó a la Presidencia hasta mayo de 1910, salvo el lapso presidencial de Manuel González, conservó el puesto de Presidente, convirtiéndose paulatinamente en dictador. En su gobierno colaboraron liberales distinguidos, haciendo significar de liberal a su régimen. Sin embargo, el régimen de Díaz, abandonó el acatamiento de la Carta Política, --- por considerarla inaplicable a la realidad mexicana. Simplemente substituyó a la Constitución por su voluntad.

En cuanto a las relaciones de Díaz con la iglesia, estas se fueron tornando hacia una política, que el propio Díaz calificó de conciliatoria. Política que consistió en pasar por-

alto la Ley de Reforma. Fue durante el porfiriato cuando aparecieron las interpósitas personas que estaban vinculadas íntimamente a los eclesiásticos; estos se ostentaban propietarios de bienes, que en realidad solo pertenecían a la iglesia. por otro lado, la preocupación del gobierno de Díaz, fue la de importar capitales extranjeros, prohiendo una dominación extranjera de tipo económico. Todo lo anterior fue coronado con la forma de propiedad raíz que caracterizó a la dictadura. De nueva cuenta la pequeña propiedad y los terrenos baldíos fueron objeto de invasiones para constituir la gran propiedad. Una vez más tuvo auge el latifundismo para beneficio de propietarios que, al igual que los de la época novohispana, mostraron inclinación por acumular enormes extensiones de tierras, multiplicando el número de peones, reteniéndolos en las haciendas por medio de las deudas, y sujetándolos al castigo de los azotes. Se agudizaba todavía más el problema del campo, porque las grandes propiedades no se hallaban cultivadas en todas sus extensiones, pues el ausentismo de los propietarios y los ancestrales y rutinarios procedimientos de la explotación del campo, limitaban el aprovechamiento de la tierra.

En suma, los terrenos baldíos, los proyectos de colonización extranjera y la acción de las Compañías Deslindadoras, hicieron propicia la reestructuración del latifundismo. Por lo que, una vez mas persistía la secular clasificación de la sociedad mexicana, como anteriormente la había dividido Abad y Queipo; es decir, una minoría rica, frente al aplastante número de seres humanos que vegetaban en la miseria. Esta opresión social

política, cultural, reforzada por treinta años de dictadura propició la violenta revolución, que fue fundamentalmente agraria.

La línea política liberal, que podríamos decir la más-revolucionaria, que se caracterizó en los precursores de la reforma agraria, desde Hidalgo, Morelos, Ponciano Arriaga y otros, pervivió durante la dictadura porfirista. Estas características políticas y sociales del liberalismo se mostraron en el Primer-Congreso liberal de la República Mexicana que se reunió el 5 de febrero de 1901. Dicho Congreso se convocó por iniciativa del ingeniero Camilo Arriaga y con su propia redacción, un grupo de ciudadanos encabezados por él, expidió el 30 de agosto de 1900-un Manifiesto denominado "Invitación al Partido Liberal". El objetivo de dicho manifiesto, era el resurgimiento de los principios que abanderaron el movimiento de la Reforma; el Congreso se reunió en la mencionada fecha y concluyó en febrero de 1901. Se aprobó un programa de organización del Partido Liberal y la ideología que habría de sustentar en su lucha contra la dictadura; dándose a conocer en un documento ambos aspectos, con el nombre de "Resoluciones tomadas por el Primer Congreso Liberal de la República Mexicana", instalado en San Luis Potosí, el 5 de febrero de 1901. Dichos acuerdos se refirieron principalmente a combatir la influencia política del clero; pero también plantearon "medidas para obtener estricta justicia en el país", así como proposiciones de reforma constitucional para garantizar las libertades políticas, de expropiación y de imprenta.

El Segundo Congreso Liberal que debía de celebrarse el 5 de febrero de 1902, no se llevó a efecto, pero es importante-

señalar que el Club Liberal Ponciano Arriaga, como "Centro Director de la Confederación de Clubes Liberales de la República", elaboró un documento que debía ser presentado y discutido, por su innegable importancia lo transcribimos en este trabajo.

"Temas que respetuosamente sometemos al estudio de los Clubes Confederados para su resolución en el Segundo Congreso Liberal, que por acuerdo unánime de la Confederación, se efectuará el 5 de febrero de 1902".

1o.- Manera de completar las leyes de reforma y de hacer mas exacta y eficaz su observación.

2o.- Medidas encaminadas a hacer efectiva la libertad de imprenta.

3o.- Manera de implantar prácticamente y de garantizar la libertad del sufragio.

4o.- Organización y libertad municipales y supresión de los jefes políticos.

5o.- Medios prácticos y legales para favorecer y mejorar la condición de los trabajadores en las fincas de campo y para resolver el problema agrario y el de agio.

6o.- Medios de afirmar la solidaridad, defensa y progreso de los Clubes Liberales.

7o.- Temas no especificados que los Clubes propongan.
Reforma, Unión y Libertad.

San Luis Potosí, 4 de noviembre de 1901".

"Por el Club Ponciano Arriaga".

Camilo Arriaga, Presidente. José María Facha. Secretario. (12).

El punto 5o. del temario propuesto en relación al problema agrario y a los problemas de los trabajadores agrícolas y de la población rural en general, constituyen el primer antecedente de los postulados agraristas, en el campo político, y en la historia de la reforma agraria en México. Antes de él no encontramos mas que opiniones individuales, proposiciones, algunos valiosos estudios impresos, pero es por vez primera una organización cívica, es un grupo de ciudadanos que se reúnen por la gravedad y la importancia del problema agrario en ese entonces. Las proposiciones del Congreso Liberal, eran ideas expuestas valientemente en el apogeo del porfirismo. Hablar en ese tiempo del problema agrario, era algo prohibido, un tabú e impolítico; y al mismo tiempo un problema irreal para la opinión pública que concordaba con el régimen. Sin embargo, Wistano Luis Orozco publicó en 1895 un trabajo científico de carácter jurídico titulado "Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos", en el que denunció, los conflictos sociales agrarios que se habían suscitado por la actividad impopular de las Compañías Deslindadoras. Con conocimiento claro y preciso expuso con gran valor la situación de la tierra en nuestro país.

Los liberales fueron perseguidos y encarcelados por sus peligrosas ideas, y estos trasladaron el centro de su actividad a la capital de la República, instalándose el 5 de febrero de 1903, el "Club Liberal Ponciano Arriaga".

Dentro de las actividades del Club, se distingue el Manifiesto publicado el 27 de febrero de 1903, en cuya parte tercera, se pregunta: "Prospera la agricultura?", y se contesta ne

gativamente y agrega que "la agricultura en México se halla en manos de unos cuantos dueños de inmensas extensiones de terreno...". "El viajero que recorra las vastas regiones de nuestro país, hallará campos inmensos sin cultivar, y esos campos heredados por mexicanos indolentes o adquiridos por españoles refractarios al progreso, o por testaferros del clero que necesitan que el yanqui venga a nuestro país con iniciativa y con trabajo, están cercados e inaccesibles a la mano del agricultor, - hasta que una compañía americana viene a aumentar la peligrosa cantidad de propiedades que tienen los Estados Unidos en México, debido a la imprudencia del gobierno". "La mala distribución de los terrenos y la libertad en que se encuentran los dueños de terrenos incultos, por las complacencias del gobierno, unidos a multitud de causas de que se podría escribir mucho, tiene a la agricultura mexicana en estado lamentable". En el referido Manifiesto se observa la evolución del liberalismo de principio de siglo, que empieza a preocuparse por el problema agrario, esto quiere decir, que al darse cuenta de los errores del liberalismo del siglo pasado, empieza a rectificar el camino hacia la solución de los problemas mas angulares del país. (13).

La fuerza popular contraria a la reelección del general Díaz siguió creciendo, y en el propio año de 1903 el Club anti-reeleccionista "Redención", publicó su Manifiesto. Todo ello -- trajo como consecuencia persecuciones, encarcelamientos y destierros que llevaron a algunos de los connotados liberales a refugiarse en el vecino país del norte.

Uno de esos desterrados, Ricardo Flores Magón enarboló

la lucha en contra del dictador y el 28 de septiembre de 1905 - en la Ciudad de San Luis Missouri, instala la "Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano", que extendió sus actividades a casi todo el territorio nacional. Los principales de dicha -- Junta fueron el citado Flores Magón, Juan Sarabia y Camilo Arriaga. Trabajaron éstos para formular su programa, triunfando las ideas de los dos últimos, oponiéndose a la actitud anarquista de Flores Magón, y formularon su programa, teniendo en cuenta -- siempre la realidad del pueblo mexicano. El 10. de julio de --- 1906, aquel grupo lanzó el documento político mas importante de la etapa precursora de nuestro movimiento social.

Este importante documento fue titulado "Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano". En su parte expositiva se consideraron los diversos aspectos de todos los problemas nacionales, y en el campo económico se señaló la necesidad de desarrollar los recursos materiales básicos del país, concretamente en lo relacionado a la producción agropecuaria; asimismo se hizo notar el deficiente o casi nulo consumo y el escaso poder de compra de las clases pobres especialmente de la población rural, factores que constitúan un obstáculo a la industrialización del país. Estos temas, que con gran visión social dieron y recalcaron, son todavía actuales y que desde aquel entonces --- eran ya percibidos y se plantearon las soluciones que creyeron mas adecuadas para resolver el problema. Tal y como se aprecia en los párrafos siguientes del repetido documento:

"Exposición previa".

Parte V: "En más deplorable situación que el trabaja-

dor industrial se encuentra el jornalero del campo, verdadero -
 siervo de los modernos señores feudales..." "El mejoramiento de
 las condiciones de trabajo, por una parte, y por otra, la equi-
 tativa distribución de las tierras, con las facilidades de cul-
 tivarlas y aprovecharlas sin restricciones, producirán aprecia-
 bles ventajas a la nación. No solo salvarán de la miseria y pro-
 curarán cierta comodidad a las clases que directamente reciben-
 el beneficio, sino que impulsarán notablemente el desarrollo de
 nuestra agricultura, de nuestra industria, de todas las fuentes
 de la pública riqueza, hoy estancadas por la miseria general..."

Parte VI: "La falta de escrúpulos de la actual dictadura para -
 apropiarse y distribuir entre sus favoritos ajenas heredades, -
 la desatentada rapacidad de los actuales funcionarios para adue-
 ñarse de lo que a otros pertenece, ha tenido como consecuencia-
 que unos cuantos afortunados sean los acaparadores de la tierra,
 mientras que infinidad de honrados ciudadanos lamentan en la --
 miseria la pérdida de sus propiedades. Para lograr estos dos ob-
 jetivos no hay mas que aplicar, por una parte, la ley del jornal
 mínimo y el trabajo mínimo, y por la otra, la obligación del te-
 rrateniente de hacer producir todos sus terrenos, so pena de --
 perderlos. De aquí resultará irremediabilmente que, o el posee-
 dor de inmensos terrenos se decide a cultivarlos y ocupa miles-
 de trabajadores y contribuye poderosamente a la producción, o -
 abandona sus tierras o parte de ellas para que el Estado las --
 adjudique a otros que las hagan producir y se aprovechen de sus
 productos..." "La restitución de ejidos a los pueblos que han -
 sido despojados de ellos es de clara justicia..." "Para la ce--

sión de tierras no debe haber exclusivismo; debe darse a todo el que la solicita para cultivarla. La condición que se impone de no venderlas tiende a conservar la división de la propiedad y a evitar que los capitalistas puedan de nuevo acaparar terrenos. También para evitar el acaparamiento y hacer equitativamente la distribución de la tierra, se hace necesario fijar un máximo de las que puede concederse a una persona..." "La creación del Banco Agrícola, para facilitar a los agricultores pobres -- los elementos que necesitan para iniciar o desarrollar el cultivo de sus terrenos, hace accesible a todos el beneficio de adquirir tierras y evita que dicho beneficio esté solo al alcance de algunos privilegiados". Parte VIII.- "La aplicación que haga el Estado de los bienes que confisque a los opresores, debe tender a que dichos bienes vuelvan a su origen primitivo. Proce-- diendo muchos de ellos, de despojos a tribus indígenas, comunidades de individuos, nada más natural que hacer la restitución-- correspondiente". De lo anterior, se hace notar una concepción-- totalizadora de la reforma agraria, que muchos programas de hoy se les escapa y solo acentúan un aspecto sin comprender la in-- terrelación de diversos puntos fundamentales de la cuestión de-- la tierra.

Ante los problemas planteados en su Programa y para alcanzar y realizar los objetivos definidos en el citado Manifiesto y Programa, transcribiremos los artículos mas importantes que se formularon y que son los siguientes:

2.- Restitución de ejidos y distribución de tierras ociosas entre los campesinos.

4.- Fundación de un Banco agrícola.

5.- Los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces, solo podrán hacerlo si se nacionalizan mexicanos.

7.- Se deberá fijar un salario mínimo tanto en las ciudades como en los campos.

9.- Las tiendas de raya se abolirán en todo el territorio de la nación.

12.- La raza indígena será protegida.

"Capital y Trabajo". 26. Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios. 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 mas 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.

"Tierras". 34. Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que poseean; cualquier 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 lo repatriará el gobierno pagándoles el gasto de viaje y les pro-

porcionará tierras para su cultivo. 36. El Estado dará tierras a quien quiera que lo solicite, sin mas condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado pueda ceder a una persona. 37. Para que este beneficio no solo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las 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. (14).

A pesar de que el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano contiene pocos artículos, se evidencia un claro conocimiento del complejo problema agrario, y como es fácil de concluir al hacer el análisis del citado documento, y de acuerdo con la historia, el liberalismo mexicano de principio de siglo contribuyó fecundamente al planteamiento del problema agrario, y con tal perspicacia realista que señaló, antes que nadie, la ruta a seguir hacia las reivindicaciones agrarias. Sentó principios generales y fundamentales, y normas de acción, que es el meollo de la citada reforma; como la redistribución de la tierra en beneficio de los trabajadores de la misma; la función social de la propiedad agraria precribiendo y sancionando el abandono de los terrenos incultivados; la organización de los productos rurales; el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural; la ayuda económica estatal para el campesinado; en fin, quedaron marcadas para siempre los caminos que habían de seguir posteriormente los revolucionarios que hicieron cristalizar dichos ideales en la Constitución de 1917. --

porcionará tierras para su cultivo. 36. El Estado dará tierras a quien quiera que lo solicite, sin mas condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado pueda ceder a una persona. 37. Para que este beneficio no solo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las 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. (14).

A pesar de que el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano contiene pocos artículos, se evidencia un claro conocimiento del complejo problema agrario, y como es fácil de concluir al hacer el análisis del citado documento, y de acuerdo con la historia, el liberalismo mexicano de principio de siglo contribuyó fecundamente al planteamiento del problema agrario, y con tal perspicacia realista que señaló, antes que nadie, la ruta a seguir hacia las reivindicaciones agrarias. Sentó principios generales y fundamentales, y normas de acción, que es el meollo de la citada reforma; como la redistribución de la tierra en beneficio de los trabajadores de la misma; la función social de la propiedad agraria precribiendo y sancionando el abandono de los terrenos incultivados; la organización de los productos rurales; el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural; la ayuda económica estatal para el campesinado; en fin, quedaron marcadas para siempre los caminos que habían de seguir posteriormente los revolucionarios que hicieron cristalizar dichos ideales en la Constitución de 1917. -

El ideólogo que mas influyó en la reforma agraria-- fue Andrés Molina Enríquez. En 1909 publicó su importante obra "Los Grandes Problemas Nacionales". (14). Y puede considerarse tanto en su época como en la actualidad, la fuente mas documentada y de mayor valor científico para el Derecho agrario mexicano; dicha obra sirvió como modelo, orientación e inspiración para los políticos revolucionarios y legisladores, influyendo poderosamente a Luis Cabrera y a los constituyentes que elaboraron el artículo 27 constitucional de la actual Carta Magna.

Por su importancia como documento científico, histórico, social y político haremos una somera relación de su contenido:

Parte Primera: Los antecedentes Indeclinables: Capítulo I: Los datos de nuestro territorio: carácter general del territorio nacional; apunte científico acerca de la naturaleza de la vida humana y acerca de la función de todos los pueblos de la zona fundamental de sustentación; la zona fundamental de sustentación de nuestro país; zonas de diverso carácter que rodea a la anterior; ventajas e inconvenientes de la ubicación de la zona fundamental de los cereales; y ventajas propias de las demás zonas que componen al país. Capítulo II: Los datos de nuestra historia lejana: Las tribus indígenas precortesianas; su distribución regional; derechos territoriales de las tribus indígenas; distribución de los indígenas entre las diversas clases de derechos territoriales; efectos directos de la dominación española sobre los indígenas; orígenes de la propiedad te-

territorial en México. Capítulo III: Los datos de nuestra historia contemporánea: Apuntes científicos sobre las leyes que rigen a las agrupaciones sociales, y cuadro que manifiesta el estado de propiedad territorial al hacerse la Independencia; --- "los criollos señores"; "los criollos clero"; "los indígenas"; "los mestizos"; "los criollos nuevos o criollos liberales"; acción general de los diversos elementos étnicos desde la Independencia hasta el Plan de Ayutla; acción general de dichos --- elementos desde la consolidación del Plan de Ayutla hasta la caída del Segundo Imperio. Capítulo IV: Influencia de las Leyes de Reforma sobre la propiedad: Análisis de las leyes de la desamortización; crítica de dicha legislación; ventajas alcanzadas por los "criollos nuevos", merced a las leyes de desamortización; imposibilidad de los mestizos para aprovecharse de dichas disposiciones; crítica de la Circular de 9 de octubre de 1856; consecuencias desastrosas por la aplicación de la citada circular en la división de las comunidades indígenas; formación de la pequeña propiedad individual; aplicación de las Leyes de Nacionalización. Capítulo V: El secreto de la paz porfiriana: Análisis de la personalidad del general Díaz; la concentración del poder en su época; actitud de su administración ante los mestizos, indígenas, criollos nuevos o liberales, --- criollos señores y criollos clero.

Parte Segunda: Los Problemas de Orden Primordial:--

Capítulo I: El problema de la propiedad: Revisión general de la gran propiedad individual; carácter amortizador del latifundio; el feudalismo rural; inconveniencias económicas de la ha-

cienda; injustas condiciones de trabajo de la misma; desigualdad de las condiciones de la propiedad agraria en las diversas zonas del país; leyes que deben dictarse para obligar indirectamente a los hacendados a dividir sus haciendas; instituciones que deberán crear para estimular el fraccionamiento de las haciendas; leyes que deberán dictarse para obligar a los hacendados a dividir sus haciendas, estímulo de la pequeña propiedad individual; estudio sobre la propiedad comunal, su protección y fomento; el problema forestal. Capítulo II: El problema de crédito territorial: Los problemas de titulación de la propiedad; crítica a la Ley de Terrenos Baldíos de 1893; cuadro que manifiesta el estado actual de la propiedad territorial en la República mexicana; diferencias de condición jurídica entre las diversas clases de propiedad; proposiciones para la creación del crédito territorial en México. Capítulo III: El problema de la irrigación; apunte científico acerca de la naturaleza de la vida vegetal; propósitos que debe perseguir la irrigación; análisis jurídico del régimen de la propiedad de las aguas en México; cuadro de la distribución que se propone en relación con las aguas; Capítulo IV: El problema de la población: Su distribución sobre el territorio nacional; problemas de la alimentación popular; movimientos de población, sus causas socioeconómicas; clasificación de los diversos grupos mestizos e indígenas. Capítulo V: El problema político, sus aspectos, interior y exterior: definición y apunte sobre los orígenes de la patria; los ideales de patria y hogar; acción política de los diversos grupos integrantes de la población; proposi

ciones para tareas de unificación nacional, en los aspectos — cultural y político.

Don Andrés Molina Enríquez el ideólogo de la reforma agraria, o conocido con el justo calificativo del sociólogo de la Revolución, hizo un estudio fundamentalmente jurídico y científico de la situación de la tierra; como hemos visto anteriormente, el análisis profundo de la cuestión, marcó definitivamente los derroteros por la cual debía de seguir la reforma agraria posteriormente a su planteamiento por Molina Enríquez. Y él mismo puso en acción sus ideas, y se lanzó a una lucha armada con el Plan de Texcoco, del cual fue autor, prosiguiendo su lucha hasta que cristalizaron sus ideas en el Constituyente del 17 del cual fue colaborador, y ayudó a la elaboración del artículo 27 constitucional.

En 1908 la situación de la tierra se hizo crítica y el malestar cundió en la población agrícola. Esto obligó al gobierno porfirista a dedicar grandes fondos para el desarrollo de la agricultura y para el fomento de las obras de irrigación. Para tal objeto se creó una institución o sea la "Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura", cuyo título era alentador, y el objeto de su funcionamiento muy recomendado. Pero desde el nacimiento de este organismo, unido como quedó a los bancos Nacional de México, de Londres y México, Central Mexicano y Mexicano de Comercio e Industria, quedó marcado con la orientación especulativa de la época, cuyos primeros beneficiarios fueron los bancos citados y los deudores poderosos de aquel organismo. De donde la agri-

cultura y la irrigación jugaron un papel secundario. Además resultaba, por las operaciones mercantiles de la Caja, como la inmovilización de parte de sus fondos en préstamos ajenos al fomento de la agricultura, inversiones de valores irrealizables, etc., oneroso y elevado el rédito los préstamos que podrían obtener los pequeños propietarios de la Caja de Préstamos. Dicha Caja tuvo que suspender las obligaciones de préstamo, dejando pendiente 141 solicitudes por cincuenta y seis millones de pesos. (16).

En el año crítico de la Revolución se levantó un censo en el que quedó clasificada la población de todo México, abarcando y considerando también las grandes propiedades. De acuerdo con el censo había en esa época 834 hacendados; en la inteligencia que más del 40% de área total del país estaba repartida en 6 mil latifundios, grandes ranchos y haciendas de menores extensiones a los latifundios pero de todos modos de extendidas superficies. En esas propiedades laboraban 3,130,400 individuos, quienes con las mujeres e hijos que de ellos dependían formaban entonces una población no menor de 10 millones de seres. Todo lo anterior trajo como consecuencia la bancarrota en el agro mexicano.

A pesar de la cuestión crítica del campo, Francisco I. Madero en su libro "La Sucesión Presidencial de 1910", no vió ni plasmó el verdadero contenido social del movimiento revolucionario como el Programa del Partido Liberal Mexicano que fue lanzado en 1906 en San Luis Missouri. No obstante y considerando fundamentalmente la actuación política de Madero,

puede afirmarse, que su libro señaló el comienzo de un camino en el destino de México y en el que habría de ser el abanderado de la lucha libertaria. En dicho libro se hace un examen de la historia política de México desde la dominación española a los comienzos del régimen del general Díaz, explicando la existencia del poder y su origen en manos del general Díaz; en ese capítulo, critica duramente la obra de su gobierno y escribe - Madero, sobre las represiones sangrientas de la dictadura en la rebelión de Tomoschio y en las guerras contra los indios yaquis y mayos y en los movimientos obreros de Cananea, Puebla y Orizaba. El pequeño párrafo reservado a la agricultura contenido en el capítulo cuarto, es extraordinariamente pobre en sus conceptos, según lo considera el tratadista Angel Caso, y simplemente habla de las grandes concesiones otorgadas por el Presidente, a los individuos que con él habían propugnado el triunfo del Plan de Tuxtepec. (17).

Mientras Madero luchaba por sus ideas, el grupo científico porfirista se preparaba también para intervenir en la campaña presidencial de 1910, y al efecto, el 30 de abril de 1909, lanzó éste el Manifiesto del Partido Democrático. Concientes el citado grupo porfirista de la inquietud social de su época, se refiere en su documento al problema agrario y al problema laboral. Pide la creación de un ministerio de agricultura, para inaugurar una libertad política agraria y de crédito interior, para favorecer el mejoramiento de las tierras y levantar la condición económica y moral del campesino. Ideas muy similares a las contenidas a las de Madero; pero en los --

dos documentos citados, no se propone expresamente la redistribución de la tierra como paso inicial para un programa de reforma agraria. Al fracaso de Madero para llegar a la Primera Magistratura legalmente a través de los comicios de 1910, se refugia desterrado en San Antonio Texas, población en la que redacta el documento que se publica con la denominación de Plan de San Luis Potosí, el cual aparece fechado en dicha ciudad el 5 de octubre de 1910. En su preámbulo se hace historia de los últimos acontecimientos políticos y se dirigen ataques a la dictadura. Se habla del sufragio efectivo y no reelección, que había electrizado a las masas adormecidas durante largos años y las había lanzado a la lucha cívica con entusiasmos y abnegación sin precedente. El Plan consta de 15 artículos mas bien breves y 4 transitorios. El mas importante de los artículos es el tercero en su párrafo tercero y fue según lo considera Silva Herzog, lo que mas influyó para que millares de campesinos se sumaran al movimiento revolucionario, para que hubiera levantamiento armado en muchos lugares del país desde el 20 de noviembre en adelante. (18). Por su importancia reproducimos el referido párrafo:

"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 arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales 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 primitivos 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".

Respecto de este Plan, Silva Herzog opina de la siguiente forma: "Si se compara el Plan de San Luis con las bases del Programa del gobierno firmado por Madero y Vázquez Gómez, varios meses antes, como candidato a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, se advertirá fácilmente que este es más completo y radical que aquel. En el Plan ya no se habla como en el Programa de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, de proteger a la raza indígena, de estimular el desarrollo de la agricultura..., la explicación de tal hecho puede encontrarse en que, mientras que en el Programa predominaron las ideas de Vázquez Gómez, en el Plan, se impusieron las de Madero, mucho más políticas que sociales y económicas". (19).

Meses antes de la iniciación de la Revolución, Ricardo Flores Magón que a través de su periódico "Regeneración" se había opuesto al Plan de Madero, rectificó su opinión aconsejando a sus simpatizantes a secundar la rebelión convocada por Madero. La Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano hizo pública su rectificación a su propio Programa y Manifiesto de 1906, y el propio Ricardo Flores Magón el 19 de noviembre -

de 1910 "llamó al pueblo de México a la Revolución contra la dictadura y puso en sus manos una nueva bandera: Tierra y Libertad. Señalando las necesidades populares de pan, habitación y tierra de cultivo, precisando el empeño de conquistar la libertad económica del pueblo en los términos siguientes: Lo que necesitamos es que se ós asegure el bienestar de vuestras familias y el pan de cada día; el bienestar de las familias no podrá darlo ningún gobierno. Sois vosotros los que teneis que conquistar esas ventajas, tomando desde luego posesión de la tierra, que es la fuente primordial de la riqueza, y la tierra no os la podrá dar ningún gobierno. ¿Entendedlo bien?, porque la Ley defiende el derecho de los detentadores de la riqueza;". Como se observa, las ideas anarquistas de Flores Magón se apreciaban claramente de la citada exposición y que poco después lo habrían de apartar de sus compañeros del antiguo partido.

El licenciado Andrés Molina Enríquez descontento como otros revolucionarios a causa de la transacción del maderismo en el Convenio de Ciudad Juárez, lanzó el año de 1911 el Plan de Texcoco.

El citado Plan lo encabezó Molina Enríquez, ante la renuncia del licenciado Emilio Vázquez Gómez; y el primero se lanzó en contra del gobierno presidido interinamente por Francisco León de la Barra.

Años despues expuso los motivos de su actuación política y expresó lo siguiente: "Nosotros que hemos tenido siempre conciencia clara de nuestra insignificancia personal, contabamos con el fracaso del Plan de Texcoco; contabamos con-

la probabilidad cercanísima de morir en el empeño; pero tuvimos la intuición, venturosamente acertada, de que si los artículos de periódico se pierden en la maleza inevitable de tales publicaciones, y los libros entre nosotros son escasamente leídos, - un plan revolucionario, es leído por todo el mundo, o al menos, todo el mundo se entera de sus propósitos. Sabíamos que llamada por nuestro Plan, la atención de todos los revolucionarios hacia las reformas que reclamaba, esas reformas llegarían a ser, - en lugar de los empeños criollos del sufragio efectivo y de la no reelección, la bandera de la Revolución en lo sucesivo, tomando ésta última por esa causa, su verdadero carácter social".

(20).

Conjuntamente con el plan de Texcoco, Molina Enríquez expidió decretos sobre: fraccionamientos de latifundios; - libertad de importación y exportación de cereales extranjeros; - supresión de los jefes políticos; mejoramiento de rancherías, - pueblos y tribus; y mejoramiento de los peones y otros trabajadores asalariados. A pesar de que ni siquiera el propio autor pudo conservar ejemplares de los referidos documentos, la influencia de sus ideas y de los planteamientos jurídicos propuestos para la solución del problema agrario, son reconocidas por los historiadores como determinantes en movimientos y hechos posteriores, que como el zapatismo y la expedición por Carranza de la primera Ley Agraria, tuvieron mejor suerte y alcanzaron la realización de sus postulados.

A pesar de que el régimen del señor Francisco I. Madero tuvo que sortear durante quince meses que duró su adminis-

tración, cinco levantamientos, y que la seguridad y la paz de la nación estuvieron seriamente comprometidos, el Presidente revolucionario orientó su política agraria, para mejorar primero, a las clases desheredadas dentro del respeto a la propiedad privada, y mejorarla por medio de la redistribución de esa propiedad para el mayor número de individuos, y creando el patrimonio familiar inalienable, a la manera del Homestead, o sea a la manera de los Estados Unidos. Y segundo, crear y organizar el crédito agrícola que permitiera al poseedor de tierra contar con los medios necesarios para cultivarlas. Para lograr esas metas, el gobierno de Madero propuso y comenzó a poner en práctica: primero el deslinde, fraccionamiento y reparto de ejidos en lotes o parcelas entre los jefes de familia; segundo, rectificación de los deslindes, hechos con anterioridad, de los baldíos y terrenos nacionales, para luego proceder a su venta a bajos precios y largos plazos; tercero, adquisición y enajenación de propiedades particulares; cuarto, creación de la Comisión Nacional Agraria, instauración de la Escuela Nacional de Agricultura e impulso al Cuerpo de Introdutores Ambulantes (todo ello, destinado a aumentar la producción agrícola por medio de la capacitación del hombre del campo), quinto, reforma a la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, y sexto, impulso a la exportación de productos agrícolas mediante una oficina comercial que colocara en plazas europeas y norteamericanas nuestras riquezas del campo. (21).

Durante su gestión, Madero afirmó, que era su pro-

pósito procurar que en el territorio nacional se distribuyera al mayor número posible de individuos, considerándolos como unidades productoras, en condiciones tales que, su prosperidad e independencia económica, fueran posibles y que, con ellas se hiciera posible también el desarrollo de otros elementos de la explotación de nuevas fuentes de la explotación de la riqueza. Sin embargo era inaplazable la redistribución de la propiedad, y para satisfacer dicha excedencia, fue expedida la Circular del 8 de enero de 1912 en las que se daban las instrucciones necesarias para el deslinde, amojonamiento, subdivisión y reparto de los ejidos de los pueblos; y el 17 de febrero del mismo año, la Secretaría de Fomento se dirigió a los gobernadores de los Estados y jefes políticos de los Territorios, recomendándoles su atención en las operaciones relativas a los ejidos.

A partir de entonces y a consecuencia de las dos circulares señaladas, numerosos pueblos ocurrieron a la Secretaría de Fomento solicitando la autorización correspondiente para deslindar y amojonar sus ejidos; autorización que se concedió con éxito, ya que en lo general fueron pocos los problemas que se suscitaron, ya que la Secretaría de Fomento actuó como amigable componedora, evitando la mayoría de las veces, que los interesados ocurrieran a los tribunales. Esta actividad en los pocos años del régimen, fue muy alentadora y llegó a deslindar y fraccionar ejidos en 15 Estados de la República. Esto prueba al menos, la buena voluntad que había en Madero para resolver el problema agrario, a pesar de que su actuación, no resolvió en mínima parte la cuestión de la tierra.

Hay que considerar otras aportaciones del poder ejecutivo maderista. En primer lugar, la de la Comisión Ejecutiva Agraria, a cuyo funcionamiento fue encomendado el estudio del problema, de igual manera que la presentación de las sugerencias relativas. A este respecto la Comisión se mostró contraria a la adquisición de tierras por el Gobierno para ser repartidas, ya que los propietarios al solo anuncio de que se intentaban comprar algunas propiedades, dieron muestras de querer especular, triplicando por lo bajo, el valor de terrenos improductivos; y sólo proponiendo en venta esa clase de terrenos. Dijo también, que se gastarían grandes sumas de dinero con resultados negativos; y que no había recursos suficientes que permitieran comprar las extensiones que necesitábanse para satisfacer la numerosa demanda de tierras. Por lo que la Comisión recomendó que el medio mas general y práctico para iniciar la resolución del problema agrario, era reconstruir los ejidos de los pueblos, excluyendo a aquellos, que por ser capitales, cabeceras de distrito, o bien que por su industria o manera de vivir, no lo requiriera. Por lo demás, la reconstrucción de los ejidos, debía ser bajo la forma de propiedad comunal y con su carácter de inalienable. Consideraba la Comisión las ventajas de la reconstrucción de ejidos, ya que no había la necesidad de promover costosas emigraciones de pobladores, que se prestaban a resistencias, que producían desequilibrios ante los elementos de trabajo ya establecidos, pero que eran desplazados; y, sobre todo, consideró la Comisión, que la mayoría de los solicitantes de tierras carecían de aptitudes para ser propietarios y cumplir compromi-

sos personales, mientras que si cumplirían con los que contra-
jeran colectivamente, pues la explotación de terrenos comuna-
les se haría en una forma tal, que sólo disfrutarían de ello --
los que fueran trabajadores, los que cultivasen o utilizaran --
debidamente las parcelas que les correspondieran. (22).

Fue bastante claro el pensamiento de la Comisión, --
pues abogó por constituir la propiedad individual y junto con-
ella, recomendó la reconstrucción de la comunal de los pueblos,
"para que la nación camine con un sistema mixto de individua-
lismo y colectivismo", y, "pero por más que se haga, en la so-
ciedad humana existirán siempre la sociedad y el individuo, --
porque no puede vivir la una, sin el otro: dos existencias que
se complementan mutuamente, y lo que perjudica a uno perjudica
a la otra". (23).

La segunda aportación maderista la hizo Manuel Bo-
nilla, que ocupó el Ministerio de Comunicaciones, y después el
de Fomento. Se abocó al conocimiento del problema agrario, por
lo que a su juicio la reconstrucción de los ejidos no debería-
de hacerse de acuerdo con los linderos que señalaran los títu-
los originales, sino que deberían acrecentarse con las dema-
sías a donde habíanse expandido los pueblos, pues no entregar-
les esas demasías, con mucha razón y desde el punto de vista --
de los mismos pueblos, se considerarían despojados o robados.-
Sugirió que las adjudicaciones relativas deberían quedar a car-
go de los Ayuntamientos. Bonilla deseaba un equilibrio en la --
distribución de los bienes, y que la grande y pequeña propie-
dad se aproximara lo mas posible a un límite que permitiera la

coexistencia. Propuso el fraccionamiento de las propiedades comunales, siempre que la extensión del terreno o de su calidad fueran suficientes para que las parcelas pudieran mantener a las familias. Fraccionamiento que debería dejarse a cargo de los Ayuntamientos. Entendió que la irrigación era un aspecto importante al problema del campo. Asimismo el problema del crédito agrícola, mereció su especial atención. Se pronunció en contra de las maniobras de usura, que hacía que los usureros se quedasen con las tierras a precios bajísimos. Al mismo tiempo pidió el mejoramiento de los campesinos.

El sistema propuesto por el maderismo a la redistribución de la tierra fracasó, debido en gran parte a la codicia de los latifundistas, y así se agravó el descontento contra el Presidente Madero, no sólo por los solicitantes de tierras, que como hemos indicado anteriormente fueron aplazadas sus demandas de restitución y dotación, sino también por la presión política de los terratenientes. Refiriéndose a los últimos días del gobierno maderista, anota Molina Enríquez, que la sagacidad política del Presidente, le hizo comprender en gran parte sus errores, "y bajo la constante presión de los empeños del licenciado Luis Cabrera, por la restitución de los ejidos; del licenciado Jesús Flores Magón, por que se estudiara a fondo la cuestión agraria; del licenciado José María Pino Suárez porque se renovara el personal del gobierno, para dar franca entrada a los elementos revolucionarios que antecedieron y siguieron el Plan de Texcoco y al Plan de Ayala, con las dudas, vacilaciones y alternativas de su peculiar temperamento,

pero con clara insistencia de propósito, fue cambiando de ruta política, instituyó la Primera Comisión Nacional Agraria, y encargó al señor ingeniero Manuel Bonilla, entonces Secretario de Fomento, abordara francamente y hasta su fondo, el problema agrario, el problema del fraccionamiento de los latifundios; -- tal resolución, valiente y audaz, que el señor ingeniero Bonilla estaba ya para poner en ejecución efectiva y práctica, determinó a los criollos, a armar apresuradamente la tempestad -- que estalló en el cuartelazo, que se desenlazó por el cruento-martirio de Madero. (24).

Mientras el Poder Ejecutivo ponía en vigor las medidas agrarias de Madero, la XXVI Legislatura especialmente el sector revolucionario o renovador se ocupó de la cuestión agraria, a pesar de que importantes elementos del antiguo régimen-porfirista luchaba en la Cámara por los intereses bastardos de los científicos. La tarea de los revolucionarios estuvo llena de dificultades y de obstáculos, porque los citados elementos-porfiristas, tenían a su favor una mayor experiencia en la cosa pública, y lo que es mas importante, una unidad o sea una mayor cohesión en la defensa de intereses y privilegios comunes. Bastardía que se inició cuando el maderismo tranzó con la dictadura porfirista.

En la Cámara de Diputados se presentaron, entre -- otros, los proyectos siguientes:

a).- El Plan de Alardín, comunmente llamado Ley -- Alardín, presentado el 12 de octubre de 1912; b).- El Proyecto de Issasi que propuso la creación de granjas agrícolas, en la-

inteligencia de que para arbitrarse fondos, el gobierno emitiría bonos agrícolas a treinta años, con valor de cincuenta pesos pagaderos al contado o a plazos y el de Juan Sarabia, para la reforma de los artículos 13, 27 y 72 de la Constitución de 1857; c).- El excelente proyecto de José González Rubio, para que se aumentara el capital de la Caja de Préstamos y se otorgara el crédito agrícola sobre las bases que sustentan el Sistema de Reiffeissen; el proyecto del licenciado Carreón que propuso la expropiación de la gran propiedad; e).- El del representante de Gabriel Vargas, por Jalisco, que se pronunció por la reforma del artículo 2318 del Código civil, con objeto de que se mejorasen la participación de los medieros y se evitaran los abusos de los terratenientes; proponiendo, además, que se diese libertad de compra a los jornaleros y que se obligara a los propietarios a establecer escuelas, servicio médico y botiquines gratuitos; f).- El del diputado Malo Juvera sobre impuestos; la iniciativa de los diputados Rafael Nieto y Ramírez Martín que atacaron el funcionamiento de las tiendas de raya por considerar que atentaban contra la libertad de comercio; h).- La del diputado Jesús Martínez Rojas, sobre terrenos baldíos, en el que sostenía que una buena legislación de tierras nacionales y baldías resolvería, en su mayor parte, el problema agrario; i).- La segunda iniciativa o adición del representante popular Miguel Alardín, sobre construcción de carreteras vecinales, j).- La del diputado J. Felipe Valle, sobre la exoneración de todo impuesto aduanal a la intrucción de cualquier clase de implementos de agricultura o de artículos -

agrícolas. Sin embargo las dos iniciativas que sobresalieron -- por su importancia agraria en la Cámara maderista fue primero, el Proyecto de Ley formulado por la Comisión Agraria de la extrema izquierda, integrada por J^uan Sarabia, Eduardo Fuentes y Antonio Díaz Soto y Gama. Sarabia, el ilustre y antiguo mago--nista al hablar de su iniciativa, denunció la frustración de la Revolución y atacó al gobierno de Madero por falta de decisión. Dijo que lo mas importante para México era resolver el problema agrario. El proyecto en sí, proponía que se declarase de --utilidad pública la expropiación de los siguientes bienes y --raíces: tierras, aguas y montes necesarios para la creación de nuevos pueblos, que formara la colonización. Dividir a los latifundios con extensión mayor de 50 mil hectáreas. Además propuso la iniciativa, muy importante por cierto, puesto que con ella se avisoran los futuros órganos agrarios, ya que pedía la creación de tribunales especiales de equidad, que decidieran -- como jurados civiles, a plazo breve, todo lo relativo a las --restituciones de tierras a los pueblos.

Y la segunda iniciativa de trascendencia históri--ca, que mas adelante debía señalar el derrotero por el cual se guiría la reforma agraria, fue presentada en la sesión del 3 --de diciembre de 1902, por los diputados Luis Cabrera y José Natividad Macías, contenida en cinco artículos: el primero pi--diendo que se declarara de utilidad pública la reconstrucción y dotación de ejidos para los pueblos, el segundo, facultando al Ejecutivo para expropiar fincas con el objeto de dotar a -- los pueblos de tierras; el tercero, estableciendo que sería el

gobierno federal quien hiciera las expropiaciones de acuerdo - con los gobiernos de los Estados y oyendo a los ayuntamientos - de los pueblos cuyos ejidos se tratara; cuarto, estableciendo - que la propiedad de dichos ejidos quedaría en poder del gobier - no federal en tanto se devolviera a los pueblos su calidad de - personas jurídicas; quinto, que a la letra dice: las expropia - ciones quedarán a cargo de la Secretaría de Fomento. Una ley - reglamentaria determinará la manera de efectuarlas y los me - dios financieros de llevarse a cabo, así como la condición ju - rídica de los ejidos formados. (25).

El proyecto presentado por Cabrera, fue expuesto - con tonos crudos, al hacer un análisis penetrante y agudo de - la realidad de ese entonces. Molina Enríquez comentando la ci - tada iniciativa dice lo siguiente: "Como se ve, el proyecto - del licenciado Cabrera, incubado por la Primera Comisión Nacio - nal Agraria, con elemento de doctrina tomados de nuestro libro "Los Grandes Problemas Nacionales", llegaba a algo definido, - concreto y práctico. Quedaba todavía en calidad de simiente, - porque el Congreso no llegó a hacer ley, pero terminaría duran - te los años siguientes de la Revolución, y se le vería nacer, - crecer y desarrollarse en el Decreto preconstitucional de 6 de enero de 1915". (26).

Notas Bibliográficas del Capítulo Primero.

- 1.- González Ramírez, Manuel: "LA REVOLUCION SOCIAL DE MEXICO" III El Problema Agrario. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México 1966. Págs. 25 a 41.
- 2.- Escriche, Joaquín: "DICCIONARIO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA". Madrid 1881. Pag. 163.
- 3.- González Ramírez, Manuel: Obra Citada. Págs. 69 y 70.
- 4.- Autor Citado. Obra Citada. Pág. 75.
- 5.- Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos desde -- 1821 a 1857. Juan A. Mateos. Vicente S. Reyes Impresor. México 1877. T. I. Págs. 809 a 839.
- 6.- Memoria en que el Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, da cuenta al Primer Congreso Constitucional, de 16 de octubre de 1826 a 15 de octubre de 1827. Presentada el 13 de marzo de 1828.
- 7.- García, Francisco: "LEY DESAMORTIZADORA Y DE CREDITO AGRICOLA". Publicación del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A. México 1953.
- 8.- Zarco, Francisco: "HISTORIA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO -- CONSTITUYENTE DE 1856 y 1857". Imprenta Ignacio Cumplido -- México 1857. Tomo II. Págs. 115 a 128.
- 9.- DIAZ BARRIGA, FRANCISCO: Artículos Periodísticos publicados los días 5, 15 y 21 de mayo de 1856 en la Ciudad de México, en el periódico "EL MONITOR REPUBLICANO".
- 10.- Periódico de la Ciudad de México "EL SIGLO DIEZ Y NUEVE", - de 21 de octubre de 1861. Tomo Segundo. Número 279.
- 11.- González Ramírez, Manuel: Obra Citada. Pág. 99.
- 12.- Barrera Fuentes, Florencio: "HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA". La Etapa Precursora. Edición de la Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 1955. Pág. 97.
- 13.- Autor citado. Obra citada. Págs. 115 a 122.
- 14.- Autor citado. Obra citada. Págs. 166 a 194.
- 15.- González Ramírez, Manuel: Obra Citada. Págs. 198 a 201.
- 16.- Autor citado. Obra citada. Págs. 171 a 173.

CAPITULO SEGUNDO

CAPITULO SEGUNDO

EL PERIODO PRECONSTITUCIONAL. LOS
PROYECTOS DE ZAPATA, VILLA Y LA -
INICIATIVA DE LUIS CABRERA.

CAPITULO SEGUNDO

EL PERIODO PRECONSTITUCIONAL, LOS PROYECTOS DE ZAPATA, VILLA Y LA INICIATIVA DE LUIS - CABRERA.

En consideración a su importancia como fenómeno social histórico ocurridos en la misma época de la gestación, promulgación y la primera fase de ejecución de la Ley del 6 de Enero de 1915, es conveniente estudiar la corriente ideológica zapatista, villista y la del licenciado Cabrera, puesto que influyeron decisivamente en el movimiento agrarista.

El grupo revolucionario encabezado por Emiliano Zapata proclamó el 28 de noviembre de 1911 el Plan de Ayala, desconociendo en primer término la autoridad del Presidente Madero y designando a Pascual Orozco el propio Zapata como jefe del movimiento. Anteriormente Zapata había tenido con Madero un distanciamiento ideológico y por consiguiente político, porque este último dada su incapacidad política y su falta de voluntad para llevar a cabo la redistribución de las tierras, había obstaculizado los sagrados principios por los cuales luchaba Zapata y los demás preclaros revolucionarios. En dicho Plan se exponen los postulados políticos, que fueron seguidos por disposiciones específicas en materia agraria, dichos artículos son los siguientes:

6o.- "Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por

mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión y los usurpadores que se consideren con derechos a ellos, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución".

70.- "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son mas dueños que del terreno que pisan, sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria ni 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 sus monopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para campos de sembradura y de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".

80.- "Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes, y las dos terceras partes que a ellos correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en las luchas del presente Plan".

90.- "Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán las Leyes de Desamortización y Nacionalización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han querido imponernos el yugo ignomi-

nioso de la opresión y el retroceso". (1).

Si volvemos a comparar el documento fundamental y básico del movimiento agrarista o sea el Programa del Partido Liberal publicado en 1906, con el Plan de Ayala, vemos que en el primero hay mayor precisión técnica en los postulados y una apreciación más completa de la cuestión agraria, asimismo en la forma en que se pretendía resolverlo. Sin embargo, el Plan zapatista en comparación con el de Madero, se evidencia un radicalismo y una forma más práctica y efectiva para realizar la reforma agraria.

Por lo que respecta al Proyecto legislativo de Cabrera, éste tiene sobre el Plan de Ayala, un conocimiento histórico y sociológico, mas profundo y certero expuestos por su autor en la exposición de motivos. Además, la técnica jurídica es superior y adecuada al problema de que trataba. Cabrera plasmó con toda sencillez en preceptos concretos las soluciones apremiantes de la problemática agraria.

Sin embargo, lo importante es, que el movimiento zapatista y su fundamento ideológico plasmado en el Plan de Ayala, significa un avance mas para el agrarismo mexicano. Es digno de citarse la primera restitución de terrenos comunales, primera en la historia del Derecho agrario de nuestro país, otorgada en favor del poblado de Ixcamilpan, del Estado de Puebla, cuya posesión se ejecutó el 30 de abril de 1912; ya anteriormente en mayo de 1910, en forma enérgica se apodera de unos terrenos pertenecientes a la Hacienda del Hospital, la cual había despojado al pueblo de Anencuilco de sus tierras, y las distribuyo entre los vecinos que habían sido perjudicados. Posteriormente se crearon las prime

ras Comisiones agrarias organizadas por el zapatismo en los Estados que dominaba dicho movimiento: Morelos, Guerrero y Puebla, -- otorgaron una nueva posesión de tierras al poblado denominado Santa María, en el Municipio de Cuornavaca, Mor., el año de 1914.

Con posterioridad a la Ley agraria del carrancismo, en octubre 26 de 1915, y con base en el Plan de Ayala, la fracción zapatista expidió una ley agraria, con treinta y cinco artículos, de los cuales se transcriben los mas importantes a continuación.

Artículo 1o.- Se restituyon a las comunidades e individuos, los terrenos, montes y aguas de que fueron despojados, -- bastando que aquellos posean los títulos legales de fecha anterior al año de 1856, para que entren inmediatamente en posesión de sus propiedades.

Artículo 2o.- "Los individuos o agrupaciones que se -- crean con derecho a las propiedades reivindicadas de que habla el artículo anterior, deberán aducirlo ante las Comisiones designadas por el Ministerio de Agricultura dentro del año siguiente a la fecha de la reivindicación, y con sujeción a reglamento respectivo".

Artículo 3o.- "La nación reconoce el derecho tradicional e histórico que tienen los pueblos, rancherías y comunidades de la República, a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento, y sus ejidos, en la forma que juzguen conveniente".

Artículo 4o.- "La nación reconoce el derecho indiscu-- tible que asiste a todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de terreno, cuyos productos le permitan cubrir sus necesidades y la de su familia; en consecuencia, y para el efecto de crear la pequeña propiedad, serán expropiadas por causa de utilidad pú--

blica 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".

Artículo 50.- "Los propietarios que no sean enemigos de la Revolución, conservarán como terrenos no expropiables, porciones que no excedan que, como máximo, fija el cuadro siguiente...".

Artículo 70.- "Los terrenos que excedan de la extensión a que se hace mención en el artículo 50., serán expropiados por causa de utilidad pública, mediante la debida indemnización, calculada conforme al censo fiscal de 1914 en el tiempo y forma que el reglamento designe".

Artículo 10.- "La superficie total de tierras que se obtengan en virtud de la confiscación decretada contra los enemigos de la causa revolucionaria, y de la expropiación que debe hacerse de las fracciones de predios que excedan del máximo señalado en el artículo 50., se dividirá en lotes que serán repartidos entre los mexicanos que los soliciten, dándoseles preferencia, en todo caso a los campesinos. Cada lote tendrá una extensión tal que permita satisfacer las necesidades de una familia".

Artículo 11.- "A los actuales aparceros o arrendatarios de pequeños predios se les adjudicarán estos en propiedad, con absoluta preferencia a cualquier otro solicitante, siempre que esas propiedades no excedan de la extensión que cada lote debe tener conforme a lo dispuesto por el artículo anterior".

Artículo 14.- "Los predios que el gobierno cede a comu-

nidades o individuos, no son enajenables ni pueden gravarse en forma alguna, siendo nulos todos los contratos que tiendan a contrariar esta disposición".

Artículo 15.- "Solo por herencia legítima pueden transmitirse los derechos de propiedad de los terrenos fraccionados-- y cedidos por el gobierno a los agricultores".

Artículo 16.- "A efecto de que la ejecución de esta -- Ley sea lo mas rápido y adecuado, se concede al ministerio de -- Agricultura y Colonización, la potestad exclusiva de implantar -- los principios agrarios consignados en la misma, y de conocer y resolver en todos los asuntos del ramo, sin que esta disposición entrañe un ataque a la soberanía de los Estados pues únicamente -- se persigue la realización pronta de los ideales de la Revolución, en cuanto al mejoramiento de los agricultores desheredados de la República".

Artículo 19.- "Se declaran de propiedad nacional los -- montes, y su inspección se hará por el Ministerio de Agricultura, en la forma en que la reglamente, y serán explotados por los -- pueblos a cuya jurisdicción corresponda, empleando para ello --- el sistema comunal".

Artículo 20.- "Se autoriza al Ministerio de Agricultura y Colonización, para establecer un banco agrícola mexicano de acuerdo con la reglamentación especial que forme el citado Ministerio".

Artículo 24.- "Se autoriza al Ministerio de Agricultura y Colonización, para establecer en la República escuelas re-- gionales agrícolas, forestales y estaciones experimentales".

Artículo 32.- "Se declara de propiedad nacional todas -- las aguas utilizables y utilizadas para cualquier uso, aún las -- que eran consideradas como de jurisdicción de los Estados, sin -- que haya lugar a indemnización de ninguna especie". (2).

Además del ordenamiento anteriormente transcrito, el -- movimiento revolucionario zapatista, expidió y en muchos casos -- llevó a la práctica, una serie de normas en materias tan diver-- sas como educación rural, crédito público, Ley de colonización y-- Ley sobre la sujeción de la Ley al plebiscito.

En opinión del maestro Silva Herzog, refiriéndose a la-- XXVI Legislatura nos dice: "En la misma Cámara, en el curso del -- año de 1912, se presentaron varias iniciativas para resolver el -- problema agrario. La honda preocupación por este problema era --- cada vez mayor en toda la República. Contribuyendo para ello en -- no escasa medida las guerrillas invencibles de Emiliano Zapata y su ya entonces famoso Plan de Ayala (3). El autor antes citado -- al referirse a la intransigencia zapatista por sus ideales en con-- tra del maderismo, hace interesantes consideraciones acerca del -- origen de los objetivos de aquel movimiento "a los zapatistas no les importaba lo del sufragio efectivo y la no reelección. Muchos de ellos ni siquiera sabían bien el significado y el alcance de-- tales vocablos, lo que les importaba era la restitución de las -- tierras a los pueblos, robadas por poderosos terratenientes con -- la complicidad de las autoridades responsables. Por eso, por el -- hambre de tierras y por injusticias de que habían sido víctimas, -- abandonaron sus hogares y fueron a la lucha, alentados por la pro-- mesa contenida en el artículo 30. del Plan de San Luis y como el

señor Madero, ya en la presidencia, no diera inmediatamente pasos efectivos para cumplir esa promesa, los zapatistas, impacientes resolvieron con justificada terquedad pelear sin tregua por el logro de sus aspiraciones (4). Con posterioridad al asesinato de Madero por Huerta, los zapatistas siguieron luchando por sus principios fundamentales. Era tan fuerte el movimiento de Zapata, que el movimiento constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza trató de tener un entendimiento, y al efecto fue comisionado el licenciado Luis Cabrera y el general Antonio I. Villarreal quienes conferenciaron con el caudillo suriano el mes de agosto de 1914. Al respecto nos dice Silva Herzog lo siguiente:—"Los zapatistas se mostraron intransigentes, manifestando que la única base de paz entre los revolucionarios del Norte y los del Sur debía consistir en la absoluta sumisión de los constitucionalistas al Plan de Ayala en todas sus partes, tanto en lo relativo a los principios, como en cuanto a los procedimientos políticos de su idealización, y en cuanto a la jefatura de la Revolución. Las pretensiones resultaban desorbitadas y absurdas, entre otras razones porque la derrota del ejército federal y la huida del soldado traidor que usurpó el poder, no fue obra de los surianos, sino de los constitucionalistas, veinte veces más fuertes en número de soldados y pertrechos de guerra que aquellos. -

Apenas el 13 de agosto los zapatistas tomaron Cuernavaca, precisamente el mismo día en que se firmaban los tratados de Teoloyucan y cuando los constitucionalistas eran dueños de dos tercios del país. ¿Cómo iba a someterse Carranza a Zapata en tales condiciones? El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista esta

ba dispuesto a tomar en consideración el Plan de Ayala y buscar la solución del problema de la tenencia de la tierra en todo el territorio nacional; más no estaba dispuesto, lógicamente, a subordinarse a un campesino iletrado, débil, debilísimo desde el punto de vista militar frente a las poderosas divisiones que habían hecho trizas al no menos poderoso ejército huertista. Tampoco podía aceptar incondicionalmente el Plan de Ayala, cuyas deficiencias e impracticabilidad las hicimos notar en uno de los capítulos precedentes. En fin, la ruda intransigencia de Manuel V. Palafox y de su jefe, fueron la causa desdichada del fracaso de las negociaciones. Pocos días después comenzaron las hostilidades entre constitucionalistas y zapatistas". (5). El mismo historiador que citamos nos dice que "no puedo negar que a partir de la llegada de los zapatistas fue cuando comenzó a hablarse de principios revolucionarios, reformas económicas y planes de gobierno".

En síntesis no es posible negar como lo quieren los que no simpatizan con la causa suriana, que ésta fue una determinante en la promulgación del primer instrumento jurídico de la reforma agraria mexicana en el Puerto de Veracruz, el 6 de Enero de 1915.

La corriente revolucionaria acaudillada por Francisco Villa tuvo un carácter eminentemente personalista, debido a la personalidad y el dinamismo del hombre del Norte. Representa a fin de cuentas, una concepción agraria distinta a las corrientes revolucionarias sureñas anteriormente estudiadas. Antonio Díaz Sotoy Gama hace la citada distinción en los términos siguientes: "Para el Sur la principal preocupación era la restitución y dotación de tierras comunales a los pueblos. Así lo confirma el Plan de --

Ayala, traducción fiel del pensamiento suriano. Para los norteños -desde San Luis Potosí, Jalisco y Zacatecas hacia arriba- la solución radicaba en el fraccionamiento de los enormes latifundios y en la creación de un gran número de pequeñas propiedades, con extensión suficiente para soportar el costo de una buena explotación agrícola, realizada con recursos suficientes para garantizar abundante producción y perspectivas de progreso. Se aspiraba, por lo tanto no a la parcela paupérrima del ejido, sino a la posesión de una unidad agrícola que mereciera el nombre de rancho -aspiración suprema de todo hombre de campo.- Mas individualista el norteño, mas ajeno a la concepción comunal del antiguo calpulli, mas deseoso de ejercitar en plenitud las funciones de libre propietario, exigía él para sí, una porción de tierra de regular extensión, que le perteneciese en pleno y completo dominio, sin la restricción o taxativa que impone la estructuración de la tradicional comuna indígena, y en vez de pedir, por lo tanto, la reconstrucción de ésta, como lo quería el suriano, aspiraba a poder explotar y cultivar a sus anchas el lote de terreno que en el reparto agrario se le asignase, con el derecho, -inclusivo, de poder venderlo o enajenarlo o de imponerle los gravámenes que la adquisición de fondos o la contratación de préstamos exigiese" (6).

Las actividades revolucionarias de Villa se inician -- cuando éste se suma al movimiento de Madero, y prosigue sus actividades a la muerte de éste. Villa mostró un sentido agrarista, intuitivo sin duda pero tan intenso, tan impetuoso y tan práctico que alarmó a Carranza. Por el carácter tan contradictorio de

Villa, Carranza trató ya, a reducirlo a la obediencia, o a la impotencia, cosa que no pudo conseguir; y cuando el general Villa logró derrotar definitivamente al gobierno de Huerta, consolidando así el triunfo de la Revolución, Villa y los demás jefes agraristas pretendieron imponer sus puntos de vista agrarios. Primero exigieron imperativamente que la Revolución se definiera con toda precisión respecto al problema agrario, y segundo, exigía que al triunfar la Revolución no fuera Venustiano Carranza quien asumiera la Presidencia hasta las elecciones. Fue tan fuerte la presión política de Villa, que estaba en situación de exigir y dejar oír su voz, por la fuerte popularidad y el creciente poder que había adquirido con sus victorias, que Carranza aceptó una reunión para discutir las reformas al Plan de Guadalupe. Las conferencias se celebraron en Torreón en el año de 1914, asistiendo delegaciones villistas y carrancistas. A este respecto señala Molina Enríquez: "El efecto inmediato de las Conferencias de Torreón una vez concedida la referida cláusula agraria (la cláusula VIII de los Convenios celebrados) fue ligar automáticamente a la Revolución agrarista del norte, que representaba Villa, con la revolución agrarista del sur, que venía representando Zapata. La primera, buscaba de preferencia los fraccionamientos de la hacienda, para disolverlas en una copiosa pequeña propiedad, y para el efecto se había incautado ya de las haciendas de dos o tres Estados; la segunda, buscaba el acomodamiento de los pueblos por medio de los ejidos. Ningún esfuerzo cuesta comprender, que el Primer Jefe, señor Carranza, al ir apartando de unos y otros su constitucionalismo legal, confundía su causa con la de los criollos que desde-

la Independencia, vienen ofreciendo sólo reformas políticas que ninguna relación directa tiene con las necesidades económicas de la nación" (7).

Posteriormente intervino el villismo en la Convención de Aguascalientes y su criterio conjuntamente con el zapatista determinó, que se tratase el problema agrario y se formularan -- proposiciones concretas para su resolución.

En 1915, meses después de la expedición de la Ley pre-constitucional de Carranza, Villa expidió un documento que se -- conoce como la Ley Agraria del Villismo, de cuyo contenido insertamos los mas importantes artículos:

Artículo 1o.- Se considera incompatible con la paz y -- la prosperidad de la República, la existencia de las grandes propiedades territoriales. En consecuencia, los gobiernos de los -- Estados, durante los primeros trece meses de expedida esta Ley, -- procederán a fijar la superficie máxima de tierra que, dentro de sus respectivos territorios, pueda ser poseída por un solo due-- ño; y nadie podrá en lo sucesivo seguir poseyendo ni adquirir -- tierras en extensión mayor de la fijada, con la única excepción -- que consigna el artículo 18.

Artículo 2o.- Para hacer la fijación a que se refiere -- el artículo anterior, el gobierno de cada Estado tomará en consi -- deración la superficie de éste, la cantidad de agua para el rie -- go, la densidad de su población, la calidad de sus tierras, las -- extensiones actualmente cultivadas y todos los demás elementos -- que sirvan para determinar el límite mas alla del cual la gran -- propiedad llega a constituir una amenaza para la estabilidad de

las instituciones y para el equilibrio social.

Artículo 3o.- 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 solo hiciere 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 del artículo 12 de esta Ley. Si este fraccionamiento no quedare concluido en el plazo de tres años, las tierras fraccionadas continuarán sujetas a la expropiación decretada por la presente Ley.

Artículo 4o.- Se expropiarán también los terrenos circundantes de los pueblos indígenas en la extensión necesaria para repartirlos en pequeños lotes entre los habitantes de los mismos pueblos que estén en aptitud de adquirir aquellos 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 tal de familias de labradores que sea conveniente, a juicio del gobierno local la erección del pueblo; y para la ejecución de obras que interesen al desarrollo de la agricultura parcelaria y de las vías regulares de comunicación.

Artículo 6o.- Serán expropiadas las aguas de manantiales, presas y de cualquier otra procedencia, en la cantidad que no pudiere aprovechar el dueño de la finca a que pertenezcan, --

siempre que esas aguas pudieran ser aprovechadas en otra. Si el dueño de ellas, no las utilizare, pudiendo hacerlo, se le señalará un término para que las aproveche, bajo la pena de que si no lo hiciere quedarán dichas aguas sujetas a expropiación.

Artículo 8o.- Los gobiernos de los Estados expedirán -- las leyes reglamentarias de la expropiación que autoriza la presente y quedará a su cargo el pago de las indemnizaciones correspondientes. El valor de los bienes expropiados, salvo en caso --- de convenio por el propietario, será fijado por peritos nombra--- dos uno por cada parte y un tercero para caso de discordia. Este será designado por los primeros peritos y si no se pusieren de -- acuerdo, por el juez local de Primera Instancia. En todo caso en que sea necesario ocurrir al tercer perito se fijará el valor definitivo de los bienes expropiados, tomando la tercera parte de -- la suma de los valores asignados, respectivamente, por los tres -- valuadores.

Artículo 12.- Las tierras expropiadas en virtud de esta Ley se fraccionarán inmediatamente en lotes que serán enajenados al precio de costo, además de gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento, mas 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 deben 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 onero-

so, con los plazos y condiciones de pago mas favorables para --- los adquirentes en relación con las obligaciones que pesen sobre el Estado a consecuencia de la deuda de que habla el artículo -- 10.

II.- No se enajenarán 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 de el 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 25 hectáreas y se adjudicará solamente a los vecinos de los pueblos.

VI.- En los terrenos que se fraccionen en parcelas se dejarán para el goce en común de los parcelarios, los bosques, -- agostaderos y abrevaderos necesarios.

Artículo 19.- La Federación expedirá las leyes sobre crédito agrícola, colonización y vías generales de comunicación y todas las demás complementarias del problema nacional agrario. Decretará también la exención del decreto del timbre a los títulos que acrediten la propiedad de las parcelas a que se refiere-

esta Ley (8).

En los Considerandos que sirven de exposición de motivos a la ley anterior, se hace notar "la gran desigualdad en la distribución de la propiedad territorial que ha producido la consecuencia de dejar a la gran masa del mexicano, a la clase jornalera, sujeta a la dependencia de la minoría de los terratenientes; dependencia que impide a aquella clase el libre ejercicio de sus derechos civiles y políticos". Asimismo dice que "la concentración de la tierra en manos de una escasa minoría, es causa de que permanezcan incultas grandes extensiones de terrenos y de que, en la mayoría de los casos, sea el cultivo tan deficiente; que la producción agrícola nacional no baste a menudo para satisfacer el consumo; y semejante estorbo a la explotación de los recursos naturales del país redunde en perjuicio de la mayoría del pueblo".

Antonio Díaz Soto y Gama señala y hace una distinción importante entre el zapatismo y el villismo. Expone en un artículo periodístico la finalidad que perseguían los hombres del norte, es decir, que el fin fundamental que se buscaba era crear una clase media rural, constituida, no ya por ejidatarios dedicados casi exclusivamente al autoconsumo, sino por esos dinámicos agricultores que en nuestro país se conocen con el expresivo nombre de rancheiros, que no contentándose con producir lo estrictamente necesario para su subsistencia, aspiran a proveer a la economía nacional de todos los productos alimenticios y de toda la materia prima que aquella necesita para el bienestar, la eficiente nutrición y el anhelado progreso de los habitantes de la República, pobres y ricos, proletarios y poseyentes. (9).

El villismo tuvo una influencia considerable en la cuestión agraria que se extiende con posterioridad a la referidas leyes agrarias, como consecuencia de la actividad militar de las divisiones del Norte, y llega a constituir un factor determinante que obró en el Primer Jefe Constitucionalista, o sea la aceptación de las reformas sociales agrarias propuestas en el Constituyente de Querétaro. (10).

El licenciado Luis Cabrera, diputado por el Distrito Federal junto con otros representantes de la Cámara, presentó un proyecto de ley que sancionaba la reconstitución de los ejidos de los pueblos por causa de utilidad pública. Expuso oralmente ante la Cámara la exposición de motivos de su proyecto, en un valiente discurso que pronunció el 3 de diciembre de 1912, y que colocó a quien comentamos, como un distinguido precursor del movimiento agrario nacional.

En la Exposición de Motivos, expresa su ideario y apoya su tesis en el catastrófico error que había producido las circulares de octubre y diciembre de 1866, que había que corregirlo para reconstituir los ejidos de los pueblos mediante el proceso de expropiación por causa de utilidad pública.

En la primera parte de su discurso insiste sobre sus ideas que anteriormente había expresado en un artículo político durante su campaña electoral; ideas muy claras y que sintetizaban los asuntos que tenían relación con las cuestiones agrarias y que son las siguientes:

El peonismo, o sea la esclavitud de hecho, o servidumbre feudal en que se encuentra el peon, el jornalero, y sobre todo

el enganchado o deportado del sureste del país, y que subsiste es ta forma de explotación debido a los privilegios económicos, políticos y jurídicos de que goza el hacendado. El peonismo debe des- terrarse por medio de leyes que aseguren la libertad del jornale ro en la prestación de sus servicios, y a la vez por medio de --- leyes agrarias que deben tender a librar a los pueblos de la con- dición de prisionero en que se encuentra, encerrados y ahogados - dentro de las grandes haciendas.

El hacendismo, o sea la gran presión económica y la com petencia tan desigual y ventajosa de la gran propiedad rural que ejerce sobre la pequeña propiedad, debido a la desigualdad en el- impuesto y de un sinfín de privilegios de que goza la primera, en lo económico y en lo político, dando por resultado una absolución continuada de la pequeña propiedad por la grande. El hacendismo - debe de combatirse por medio de medidas que tiendan a igualar la- grande y pequeña propiedad ante el impuesto, pues una vez iguala- das ambas propiedades, la división de la grande se efectuará por- si sola. El gobierno debe hacer, sin embargo, esfuerzos para fo- mentar la creación de la pequeña propiedad agraria (11).

Inmediatamente después, Cabrera expone las medidas que cría mas adecuadas como reformas agrarias. La creación y protección de la pequeña propiedad agraria es un problema de alta importan- cia para garantizar a los pequeños terratenientes contra los gran- des propietarios. Para lo anterior es urgente emprender en todo - el país, una serie de reformas encaminadas a poner un pie en igual- dad ante el impuesto, a la grande y pequeña propiedad privada.

Pero antes de ello es necesario resolver otro problema agrario de mayor importancia que consiste en libertar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas, entre cuyos linderos se encuentran como prisioneros los poblados de proletarios. Para resolver este problema hay que pensar en la reconstitución de los ejidos, procurando que estos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ellos, de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras ya por medio de arrendamiento o aparcerías forzosas.

Hace un análisis el autor citado de la evolución de las ideas agrarias en el movimiento de 1910. Dice el licenciado Luis Cabrera que: "El Plan de San Luis apuntó la necesidad de tierras como causa de malestar económico y prometió remediarlo". Pero en dicho plan no se había entendido que el problema agrario es un fenómeno complejo social, político, económico, jurídico, etc., sino que solamente existía una idea vaga del problema: "Se adivinaba que el problema agrario consistía en dar tierras, pero no se sabía, ni donde, ni a quienes, ni que clase de tierras". La solución la podría haber encontrado subraya el licenciado Cabrera, con la lectura de la obra de don Andrés Molina Enríquez titulada "Los Grandes Problemas Nacionales". (12).

Los dos primeros intentos que se hicieron para resolver el problema nacional agrario los denomina, nuestro legislador, soluciones ingenuas. De la primera expresa lo siguiente: "cuando la necesidad de tierras era todavía una especie de nebulosa y no tenía mas manifestación que malestar social y económico, se pensó, inmediatamente, en ir a comprar tierras a Tamaulipas o a Coahuila-

Pero antes de ello es necesario resolver otro problema - agrario de mayor importancia que consiste en libertar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas, entre cuyos linderos se encuentran como prisioneros los poblados de proletarios. Para resolver este problema hay que pensar en la reconstitución de los ejidos, procurando que estos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ellos, de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras ya por medio de arrendamiento o aparcerías forzosas.

Hace un análisis el autor citado de la evolución de las ideas agrarias en el movimiento de 1910. Dice el licenciado Luis Cabrera que: "El Plan de San Luis apuntó la necesidad de tierras como causa de malestar económico y prometió remediarlo". Pero en dicho plan no se había entendido que el problema agrario es un fenómeno complejo social, político, económico, jurídico, etc., sino que solamente existía una idea vaga del problema: "Se adivinaba que el problema agrario consistía en dar tierras, pero no se sabía, ni donde, ni a quienes, ni que clase de tierras". La solución la podría haber encontrado subraya el licenciado Cabrera, con la lectura de la obra de don Andrés Molina Enríquez titulada "Los Grandes Problemas Nacionales". (12).

Los dos primeros intentos que se hicieron para resolver el problema nacional agrario los denomina, nuestro legislador, soluciones ingenuas. De la primera expresa lo siguiente: "cuando la necesidad de tierras era todavía una especie de nebulosa y no tenía mas manifestación que malestar social y económico, se pensó, inmediatamente, en ir a comprar tierras a Tamaulipas o a Coahuila-

para transportar en éxodo moderno los pobladores de Guerrero, del sur de Puebla, de Morelos, haber si así se curaba el malestar que existía en esas regiones. Este es el medio mas ingenuo de todos los que se han podido encontrar para resolver el problema agrario" (13).

Una vez que el gobierno nacional se dió cuenta que esta solución no resolvía los problemas agrarios, trató de solucionarlos mediante reparto de tierras nacionales; y este es la segunda solución que Cabrera califica de ingenuo y dice al respecto: "El reparto de tierras nacionales y de baldíos pudo tener gran significación a principio 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" (14).

Dice Cabrera que con la evolución de las ideas agrarias, se alcanzó a comprender en qué consistía el verdadero problema fundamental: "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 la tenían, era necesario dar tierras, no a los individuos sino a los grupos sociales. El recuerdo de que en algunas épocas las poblaciones habían tenido tierras, hacía inmediatamente pensar en el medio ingenuo de resolver este problema: la reivindicación".

La tesis fundamental de Cabrera es la siguiente y la expresa en esta forma: "Estas leyes están ya perfectamente juzgadas en lo económico, y todos vosotros sabéis sin necesidad de que

os lo repita, como mientras pudieron haber sido una necesidad respecto de los propios de los pueblos, fueron un error muy serio y muy grande al haberse aplicado a los ejidos. Las Leyes de Desamortización se aplicaron a los ejidos en forma que todos vosotros sabéis, conforme a las circunstancias y circulares de octubre y diciembre de 1856, resolviéndose que, en vez de adjudicarse a los arrendatarios, debían repartirse, y desde entonces tomaron el nombre de terrenos de repartimiento, entre los vecinos de los pueblos. Este fue el principio de la desaparición de los ejidos, y este fue el origen del empobrecimiento absoluto de los pueblos". (15).

Para superar o corregir el error que señala Cabrera, existían dos medios jurídicos que eran la reivindicación y la expropiación. Se inclina por la segunda y dice: "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 facciones que se producirían por el intento de las reivindicaciones serían considerables en comparación de los resultados prácticos y de las pocas reivindicaciones que pudieran lograrse. No señores, los ejidos existen en manos del hacendado en el 10% de los casos sin derecho; pero el 90% están amparados con títulos colorados bastantes dignos de fe, y que no podemos desconocer; no podríamos, por lo tanto, fiar a la suerte de la reivindicación y la incertidumbre de los procedimientos judiciales, aún abreviadísimos como nos lo propone el ciudadano Sarabia, la resolución del problema de ejidos" (16).

Existía sin embargo para resolver lo anterior, una barre

ra de carácter jurídico que había que salvar, y que era la falta de personalidad jurídica tanto en las instituciones municipales -- como de los pueblos, dificultad que se encontraba prescrita en la Constitución y que los inhabilitaba para adquirir en propiedad, -- poseer o administrar bienes raíces, y para zanjar esta dificultad -- jurídica, Cabrera proponía la solución jurídica, es decir, reformar la Constitución para conceder a los pueblos su personalidad; y otra manera de subsanar este inconveniente constitucional, era poner la propiedad de los ejidos reconstituidos en manos de la Federación, dejando el usufructo y la administración en manos de los -- pueblos que han de beneficiarse con ellos. Y proponía el siguiente proyecto de ley que a la letra dice:

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 nación para que, de acuerdo con las leyes vigentes en la materia, proceda a -- expropiarse los terrenos necesarios para reconstituir los ejidos -- de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las -- poblaciones que los necesitaran, o para aumentar la extensión de -- los existentes.

Artículo 3o.- Las expropiaciones se afectuarán por el -- gobierno federal, de acuerdo con los gobiernos de los Estados, de acuerdo con los ayuntamientos de los pueblos de cuyos ejidos se -- trata, 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". (17).

Notas Bibliográficas del Capítulo Segundo.

- 1.- Caso, Angel: Derecho Agrario. págs. 475 y 476.
- 2.- Reyes H., Alfonso: Emiliano Zapata y su Obra. págs. 96 a 99.
- 3.- Silva Herzog, Jesús: Breve Historia de la Revolución Mexicana. T. I. pág. 231.
- 4.- Autor citado. Obra citada. pág. 226.
- 5.- Autor citado. Obra citada. pág. 118.
- 6.- Gómez, Marte R.: La Reforma Agraria en las Filas Villistas. México, D.F. 1966. pág.327.
- 7.- Molina Enríquez, Andrés: La Revolución Agraria en México. Libro 5. pág. 146.
- 8.- Silva Herzog, Jesús: Obra citada. T.II. págs.219 a - 224.
- 9.- Gómez, Marte R.: Obra citada. pág. 333.
- 10.- Molina Enríquez, Andrés: Obra citada. págs.174 a 176.
- 11.- Fabila, Manuel: Cinco Siglos de Legislación Agraria - en México. 1941. México, D.F. págs. 219 y 220.
- 12.- Autor citado. Obra citada. págs. 221 y 222.
- 13.- Autor citado. Obra citada. pág. 222.
- 14.- Autor citado. Obra citada. pág.223.
- 15.- Autor citado. Obra citada. pág. 226.
- 16.- Autor citado. Obra citada. pág. 226.
- 17.- Autor citado. Obra citada. págs. 240 a 242.

CAPITULO TERCERO

CAPITULO TERCERO

**EL PENSAMIENTO AGRARIO EN EL MOVIMIENTO
CONSTITUCIONALISTA PREVIO A LA PROMULGA
CION DE LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.
ANALISIS DE LA MISMA.**

CAPITULO TERCERO

EL PENSAMIENTO AGRARIO EN EL MOVIMIENTO
 CONSTITUCIONALISTA PREVIO A LA PROMULGA
 CION DE LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.-
 ANALISIS DE LA MISMA.

El 26 de marzo de 1913 en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila se suscribe y se lanza el plan revolucionario encabezándolo - Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y Jefe de la Revolución. Plan que obedeció al desconocimiento de los poderes encabezado por Huerta; pretendiendo dicha Revolución restablecer el régimen legal violado. Después de cruenta lucha, en el -- que el movimiento se dividió en varias facciones, el Primer Jefe -- Carranza hubo de salir hacia el Puerto de Veracruz donde asentó su gobierno provisional. Durante la lucha constitucionalista se llevó a cabo la famosa repartición hecha por el general Lucio Blanco en - Tamaulipas, en donde el 10. de septiembre de 1913 restituyó tierras, afectando a la Hacienda Las Borregas, he hizo anuncio a las perso-- nas que desearan ocuparse en la agricultura y ocupar tierras y que podían solicitar la correspondiente dotación. En el mismo septiem-- bre, el general Máximo Castillo había repartido a los peones y capo-- rales las Haciendas de El Carmen, San Luis, San Lorenzo y San Mi--- guel Babicora, pertenecientes al gran cacique Luis Terrazas, terrateniente de Chihuahua (1). Estas acciones anteriormente expuestas - nos habla de la preocupación agrarista que tenían los jefes revolu-- cionarios.

El 24 de septiembre de 1913, en el Ayuntamiento de Hermo-- sillo , Sonora, el Primer Jefe Constitucionalista define su pensa-- miento agrarista en la siguiente forma: "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 lá lucha social, - la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y # - opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas. Y no solo repartir las tierras y la riqueza nacionales, no es el Sufragio Efectivo, no es abrir mas escuelas, no es igualar y repartir las riquezas - nacionales; es algo más grande y mas sagrado; es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional. En el orden material es necesario empezar por drenar los suelos para buscar en la naturaleza, científicamente, los elementos de vida necesarios para el desarrollo de un país civilizado" (2).

El contenido del Plan de Guadalupe es exclusivamente - político, agotó el objetivo que se perseguía, es decir, al ---- triunfar el movimiento constitucionalista sobre las fuerzas que representaban al general Huerta. Es en Veracruz donde se dicta el nuevo plan revolucionario, que se ha llegado a conocer como "Adiciones al Plan de Guadalupe"; estas adiciones, son de un -- contenido social y económico; en donde se ofrece que se expedirían durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a la satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exigía como indispensables, para restablecer el -- régimen que garantizaría la igualdad entre los mexicanos. Respecto a nuestro tema agrario, Carranza ofreció expedir leyes - agrarias que favorecerían la formación de la pequeña propiedad,

disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las ---
tierras de que hubieran sido injustamente privados. También fa---
cultó al jefe de la Revolución para hacer las expropiaciones por
causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto -
de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos. Plan
que fue expedido el 12 de diciembre de 1913 (3).

En marzo de 1914 surgieron dificultades entre Carranza -
y Villa, este último que era un hombre violento, impulsivo, rudo-
e inculto, además de independiente a toda jefatura, chocó con Ve-
nustiano Carranza, que en cambio era un hombre que poseía una --
buena cultura y era un hombre responsable, sereno, enérgico y -
muy celoso de su autoridad de Primer Jefe. Las dificultades que-
se crearon entre ambos, fueron tanto por su carácter, como por -
la firmeza de Primer Jefe Carranza para mantener su jefatura del
movimiento revolucionario, cosa que Villa le incomodaba. Las di-
ficultades empeoraron en la primera quincena de junio, con moti-
vo del ataque a Zacatecas, ya que Carranza no quería que Villa -
tomará la plaza al frente de sus fuerzas, y Villa se obstinaba -
en ser el héroe. Conferenciaron telegráficamente y el resultado-
fue muy grave para el movimiento, ya que se insubordinaron todos
los jefes de la División del Norte. Zacatecas fue tomada a sangre
y fuego por los insubordinados, sin embargo Villa, concedió al -
señor Carranza parte de la toma de la plaza, aceptando como go-
bernador y comandante militar al general Pánfilo Natera designa-
do por el Primer Jefe.

Los jefes de la División del Norte y los de la División
del Noroeste interpusieron sus buenos oficios para salvar las ---

circunstancias existentes entre el Primer Jefe del Ejército del Norte. La gestión tuvo éxito y se convino en celebrar negociaciones en la ciudad de Torreón. Don Venustiano nombró como representantes de la División del Noroeste a los generales Antonio I. Villarreal, Césareo Castro y Luis Caballero; Villa designó con igual carácter al general José Isabel Robles, al Dr. Manuel Silva y al Ing. Manuel Bonilla. Después de cinco días de discusiones se firmó el 8 de octubre de 1914 el documento denominado Pacto de Torreón. En este documento la División del Norte rectificó su conducta anterior, y dió solemnemente su voto de adhesión a la Primera Jefatura, resolviéndose así el problema que se había suscitado antes, por lo que se llegó de nuevo a la unidad del Ejército constitucionalista, por lo menos transitoriamente.

Entre las cláusulas aprobadas importan para nuestro tema destacar las siguientes que a continuación se transcriben:

"Siendo la actual contienda una lucha de los desheredados contra los abusos de los poderosos, y comprendiendo que las causas de la desgracia que afligen al país emanan del pretorianismo, de la plutocracia y de la clerecía, las Divisiones del Norte y del Noroeste se comprometen solamente a combatir hasta que desaparezca por completo el ejército exfederal, el que será sustituido por el Ejército constitucionalista; a implantar en nuestra nación el régimen democrático; a procurar el bienestar de los obreros; a emancipar económicamente a los campesinos, -- haciendo una distribución equitativa de las tierras o por otros medios que tiendan a la resolución del problema agrario, y a --

corregir, castigar y exigir las debidas responsabilidades a los miembros del clero católico romano que material e intelectualmente hayan ayudado al usurpador Victoriano Huerta " (4).

Según las cláusulas V y VI del Plan de Guadalupe, Carranza o quien lo sustituyera en el mando supremo, al tomar la capital de la República por los constitucionalistas, debía asumir el poder como Presidente Interino. En las Conferencias de Torreón reformaron el Plan de Guadalupe, estipulando que a la entrada de la revolución a la Capital de la República se celebraría una convención de generales que elegiría al Presidente Interino, (excluyendo a Venustiano Carranza), el Presidente Interino de la República convocará a elecciones generales, tan luego como se haya efectuado el triunfo de la Revolución; y entregará el poder al ciudadano que resulte electo; y se formularía el programa que deberá desarrollar el gobierno que resulte electo. Refiriéndose el tratadista Molina Enríquez a estas conferencias afirma que: "Las Conferencias de Torreón han tenido en nuestra revolución agrarista, la misma importancia trascendental que tuvo la Convención en la Revolución Francesa" (5).

De acuerdo con lo pactado en las Conferencias de Torreón se inició en la Ciudad de México dicha convención, que posteriormente fue cambiado a la ciudad de Aguascalientes.

En dicha Convención estuvieron representados los villistas y zapatistas que se unieron en contra de la Primera Jefatura. La Convención de Aguascalientes vino a ser el punto de encuentro de dos jurisdicciones que se habían establecido. De Aguascalientes hacia el norte dominaba el Ejército de la División del Norte,

y de Aguascalientes hacia el sur dominaban las fuerzas carrancistas, y la misma ciudad se encontraba gobernada por una comisión de militares de ambos bandos. El gobierno de Estados Unidos había nombrado un representante en cada una de ellas.

La Convención de Aguascalientes se trasladó a la Ciudad de México, pero cuando la capital de la República fue ocupada por las fuerzas constitucionalistas, la Convención vivió precariamente al amparo del ejército zapatista, y fue en Jojutla, Estado de Morelos donde por última vez existió como cuerpo colegiado. Fue allí donde los convencionistas redactaron un Programa de reformas políticas y sociales. El Programa de reformas-político sociales contiene de hecho modificaciones y ampliaciones al Plan de Ayala. El contenido de varios artículos formó parte de la legislación revolucionaria posterior. Dicho Programa abarca casi todos los problemas nacionales: agrario, obrero, educativo, de política y de administración (6). Transcribiremos los artículos en que predominan las cuestiones económicas sociales:

"Artículo 1.- Destruir el latifundismo, crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo solicite, la extensión de terrenos que sea bastante para subvenir a sus necesidades y a las de su familia, en el concepto de que se dará la preferencia a los campesinos.

Artículo 2.- Devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que han sido despojados, y dotar de ellos a las poblaciones que necesitándolos, no los tengan o los posean en cantidad insuficiente para sus necesidades.

Artículo 3.- Fomentar la agricultura, fundando bancos agrícolas que provean de fondos a los agricultores en pequeño, e invirtiendo en trabajo de irrigación, plantío de bosques, vías de comunicación y en cualquier otra clase de obras de mejoramiento agrícola toda la suma necesaria, a fin de que nuestro suelo produzca las riquezas de que es capaz.

Artículo 4.- Fomentar el establecimiento de escuelas regionales de agricultura y de estaciones agrícolas de experimentación para la enseñanza y aplicación de los mejores métodos de cultivo.

Artículo 5.- Facultar al gobierno federal para expropiar bienes raíces, sobre la base del valor actualmente manifestado al fisco por los propietarios respectivos y una vez consumada la reforma agraria, adoptar como base para la expropiación, el valor fiscal que resulte de la última manifestación que hayan hecho los interesados. En uno y en otro caso, se concederá acción popular para denunciar las propiedades mal valorizadas.

Artículo 6.- Precaver de la miseria y del futuro agotamiento a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas, como son: una educación moralizadora, leyes sobre accidentes del trabajo y pensiones de retiro, reglamentación de las horas de labor, disposiciones que garanticen la higiene y la seguridad en los talleres, fábricas y minas, y en general por medio de una legislación que haga menos cruel la explotación del proletariado.

Artículo 7.- Reconocer personalidad jurídica a las uniones y sociedades de obreros, para que los empresarios, capitalistas y patronos tengan que tratar con fuertes y bien organizadas-

uniones de trabajadores, y no con el operario aislado e indefenso.

Artículo 8.- Dar garantías a los trabajadores, reconociéndoles el derecho de huelga y el de boicotaje.

Artículo 9.- Suprimir las Tiendas de Raya, el sistema de vales para el pago del jornal, en todas las negociaciones de la República".

Estos nueve artículos y 29 más, y 3 transitorios de que consta dicho documento, contienen un pensamiento mas maduro de los problemas nacionales, superando al pensamiento zapatista. - (7).

El 15 de diciembre de 1914 se publica en el periódico - El Constitucionalista, en Veracruz, Ver., el Proyecto de Ley Agraria expedido por Venustiano Carranza, en el que se declara de utilidad pública, que los habitantes de los pueblos, congregaciones o agrupaciones de labradores, que tengan como medio principal la agricultura, sean propietarios de los terrenos de cultivo bastantes para satisfacer las necesidades de una familia. También se declara de utilidad pública la fundación de pueblos en las regiones del país que no los haya, por estar la propiedad territorial repartida en latifundios. También es declarado de utilidad pública la fundación de colonias agrícolas. En los mismos términos, es de utilidad pública, restituir a los pueblos que vivan de la agricultura las tierras que antes correspondieron o debieron corresponder a los ejidos, ya sea que dichos ejidos hubiesen estado amparados por título primordial, o simplemente poseídos por el pueblo, o que no hubiesen existido-

en una u otra forma. Se hace la misma declaración para la subdivisión de los terrenos incultos, de propiedad particular, que exceda de cinco mil hectáreas. Es importante el artículo 6o. de este Proyecto, porque se declara revisables los títulos de propiedad expedidos por la Secretaría de Fomento o por cualquier otra autoridad federal o de los Estados, cuando dentro del perímetro titulado, hubiesen quedado incluidos terrenos que formaron o debieron formar parte, en épocas anteriores, de los ejidos de los pueblos. También habla del señalamiento, fraccionamiento y repartición de tierras. De la compra y de la venta de terrenos para el pueblo. Del fomento y defensa de las tierras del pueblo. De la transmisión de derechos y obligaciones inherentes a las tierras del pueblo. De la fundación de pueblos. De las colonias agrícolas. De la irrigación de las tierras del pueblo. De los labradores pobres. De las tierras para los defensores del pueblo. De los nuevos denuncios y de los nuevos deslindes. De la enajenación de los terrenos de la nación y de las prescripciones de las tierras mencionadas. En el Articulado Transitorio se habla de crear en la Dirección Agraria de la Secretaría de Fomento, secciones especiales para poner en funcionamiento lo ordenado en dicha Ley (8).

Fundado el señor Carranza en el Decreto de 12 de diciembre de 1914 ya estudiado, expide el 6 de Enero de 1915 el decreto declarando nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto a la Ley de 25 de junio de 1856. Este documento-

conocido como la Primera Ley Agraria se considera el primer instrumento jurídico de dicha reforma, y con ella se inicia la legislación social agraria del presente siglo.

En su Considerando señala, que una de las causas nacionales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que a pretexto de cumplir con la ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones, ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores. En el mismo caso quedaron las llamadas congregaciones, comunidades o rancherías. El despojo de los terrenos no solamente se hizo por medio de enajenaciones por las autoridades políticas en contravención a las leyes mencionadas, sino que también por concesiones, composiciones o ventas concretadas por el ministro de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos, deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías y las llamadas Compañías Deslindadoras. Que según el estudio de los litigios existentes, se desprende que han sido burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido que conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, carecían de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, también carecían de personalidad jurídica para defender sus derechos; y por otra parte, era ilusoria la protección que la Ley de

Terrenos Baldíos vigente, quizo otorgarles al facultar a los --
síndicos de los ayuntamientos de las municipalidades para recla-
mar y defender los derechos comunales en las cuestiones en que-
esos bienes se confundiesen con los baldíos, ya sea por que los
síndicos no cumplieron con esa misión, como porque los jefes --
políticos, los gobernadores de los Estados estaban de acuerdo --
en que se consumasen dichas explotaciones de terreno. Los pue-
blos indígenas han quedado privados de tierras, aguas y montes,
así como las congregaciones de comunidades de sus terrenos, y --
concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas ma-
nos, a resultado de lo anterior que la gran masa de la población
del campo viva en el estado de miseria, abyección y esclavitud.
Por todo lo anterior, concluye en la necesidad de restituir co-
mo un acto de elemental justicia, y en caso de que sea imposi-
ble de dotar de terrenos y aguas a los poblados despojados o --
carentes de dichos recursos naturales, facultando a las autori-
dades militares superiores para que efectúen las expropiaciones
que sean indispensables, realizando así uno de los grandes prin-
cipios inscritos en el programa de la Revolución. Aclara que no
se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras
semejantes, sino solamente de dar tierra a la población rural-
miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar --
plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre --
económica a que está reducida. Señala limitaciones necesarias --
para evitar un nuevo acaparamiento de la propiedad. A continua-
ción transcribiremos el articulado del citado Decreto:

Terrenos Baldíos vigente, quizo otorgarles al facultar a los --
síndicos de los ayuntamientos de las municipalidades para recla--
mar y defender los derechos comunales en las cuestiones en que--
esos bienes se confundiesen con los baldíos, ya sea por que los
síndicos no cumplieron con esa misión, como porque los jefes --
políticos, los gobernadores de los Estados estaban de acuerdo --
en que se consumasen dichas explotaciones de terreno. Los pue--
blos indígenas han quedado privados de tierras, aguas y montes,
así como las congregaciones de comunidades de sus terrenos, y --
concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas ma--
nos, a resultado de lo anterior que la gran masa de la población
del campo viva en el estado de miseria, abyección y esclavitud.
Por todo lo anterior, concluye en la necesidad de restituir co--
mo un acto de elemental justicia, y en caso de que sea imposi--
ble de dotar de terrenos y aguas a los poblados despojados o --
carentes de dichos recursos naturales, facultando a las autori--
dades militares superiores para que efectúen las expropiaciones
que sean indispensables, realizando así uno de los grandes prin--
cipios inscritos en el programa de la Revolución. Aclara que no
se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras
semejantes, sino solamente de dar tierra a la población rural--
miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar --
plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre --
económica a que está reducida. Señala limitaciones necesarias --
para evitar un nuevo acaparamiento de la propiedad. A continua--
ción transcribiremos el articulado del citado Decreto:

Artículo 1.- Se declaran nulas:

I.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

II.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal desde el 1.º de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior por Compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

a).- En este primer artículo se declaran nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, que hubieren sido realizadas en contravención de la Ley del 25 de junio de 1856. También todas las operaciones realizadas ilegalmente en mate--

ria de tierras por la Secretaría de Fomento o Hacienda o cualquiera otra autoridad federal desde el 1.º de diciembre de 1876. Y también se declaran nulas las operaciones realizadas por compañías deslindadoras, jueces y otras autoridades de los Estados o de la Federación. Dicha declaración, hecha por tierra todas las acciones ilegales que esgrimieron siempre las autoridades coaludidas con la gran y poderosa minoría de hacendados, que llevaron a la miseria a la gran masa de mexicanos desheredados, dejando como es de suponer al aplicar dicho artículo, grandes extensiones de terreno para que la Revolución triunfante pudiera restituirlos a sus dueños.

Artículo 2.- La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación y comunidad en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo solicite las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

Artículo 3.- Los pueblos que necesitándolos carezcan de ejido o que no pudieren lograr su restitución 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.

b).- En este artículo se establece, cuando no sea posible la acción restitutoria, la acción dotatoria por medio de la

expropiación por cuenta del gobierno federal.

c).- Respecto al procedimiento que instituí la presente ley era la siguiente: En materia de restitución las solicitudes de los pueblos se presentaban ante los gobernadores de la Entidad y en los Territorios y Distrito Federal ante las autoridades políticas superiores, adjuntando a ellas los documentos en los que se fundaban. Igual procedimiento debía seguirse en materia de dotación. La autoridad, una vez presentadas las solicitudes, oía el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia de las dotaciones y resolvía lo que en su concepto fuera procedente; si la resolución fuera afirmativa pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo correspondiente a fin de hacer la entrega provisional de ellos a los interesados. Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares tendrían el carácter de provisional, pero debían de ser ejecutadas inmediatamente por el Comité Particular Ejecutivo, y una vez hecho, el expediente con todos sus documentos y demás datos se remitía a la Comisión Local Agraria, para que esta lo enviara con un informe a la Comisión Nacional Agraria. Según los artículos siguientes:

Artículo 6.- Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente y a que se refiere el artículo 10. de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante el gobernador, 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; estas solicitudes se adjudicarán 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 7.- 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 nó la restitución o la 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.

Artículo 8.- Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisional, 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.

d).- La Comisión Nacional Agraria dictaminaba aprobando, rectificando o modificando las resoluciones elevadas a su conoci

miento y, en vista del dictamen rendido, el Ejecutivo Federal resolvía lo conducente. Si la resolución del Presidente de la República estaba de acuerdo con la del gobernador, o en caso de que la rectificara, concedía tierras al núcleo solicitante y se hacía la confirmación de la posesión provisional que ya se había otorgado, según el siguiente artículo:

Artículo 9.- 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.

e).- Se facultaba a los que se creyeren perjudicados con la resolución, para acudir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar de la fecha de la resolución; pasado ese término, la acción caducaba; en caso de restituciones, la resolución favorable solo daba derecho a obtener del gobierno la indemnización correspondiente; si se trataba de dotaciones, el expropiado tenía derecho a reclamar indemnización de acuerdo con el siguiente artículo:

Artículo 10.- Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dicha resolución, pues pasado ese término ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones-

miento y, en vista del dictamen rendido, el Ejecutivo Federal resolvía lo conducente. Si la resolución del Presidente de la República estaba de acuerdo con la del gobernador, o en caso de que la rectificara, concedía tierras al núcleo solicitante y se hacía la confirmación de la posesión provisional que ya se había otorgado, según el siguiente artículo:

Artículo 9.- 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.

e).- Se facultaba a los que se creyeren perjudicados con la resolución, para acudir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar de la fecha de la resolución; pasado ese término, la acción caducaba; en caso de restituciones, la resolución favorable solo daba derecho a obtener del gobierno la indemnización correspondiente; si se trataba de dotaciones, el expropiado tenía derecho a reclamar indemnización de acuerdo con el siguiente artículo:

Artículo 10.- Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dicha resolución, pues pasado ese término ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones-

y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando - que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia - solo dará derecho a obtener del gobierno de la nación, la indem - nización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propie - tarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones - que deban pagárseles.

El artículo 11, establece que una ley reglamentaria, -- determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfru - tarán en común.

f).- Los siguientes artículos que transcribiremos de la Ley Agraria, se refieren a la creación de las autoridades y ór - ganos agrarios, para que éstos, de acuerdo con sus atribuciones cumpliera los postulados agraristas, los cuales de aquí en ade - lante, los hizo los pilares Venustiano Carranza, del movimiento constitucionalista.

Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I.- Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y - que, presididas por el Secretario de Fomento, tendrán las fun - ciones que esta ley y las sucesivas le señalen;

II.- Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco per - sonas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las-

atribuciones que las leyes determinen;

III.- Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Artículo 5.- Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria. y

Artículo 12.- Los gobernadores de los Estados o, en su caso, los jefes militares de cada región autorizada por el Encargado del Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos (9).

g).- El organismo a que se refiere el artículo 4 de la Ley que comentamos, fue muy distinta a la Comisión Nacional Agraria creada por el régimen de Madero, ya que ésta tenía otra estructuración y otros fines que cumplir, diferentes a la de la Ley agraria.- Este organismo maderista que puede considerarse como su mas inmediato antecedente administrativo de la Comisión Nacional Agraria creada por el constitucionalismo, tenía por objeto dividir las haciendas para fraccionarlas y venderlas, o comprar tierras para repartirlas entre la gente que la necesitaba. Como se ve, dicho órgano tenía la finalidad que antes hemos señalado y por lo mismo su estructuración administrativa y jurídica difiere notablemente de la que estamos estudiando, ya que la Comisión Nacional Agraria fue estructurada para que actuara inmediata y efectivamente para restituir y dotar de tierras a los campesinos. La misma Ley le dota a la Comisión Nacional Agraria

ria de jurisdicción en toda la República a través de organismos - estatales y regionales, aun y cuando ya el zapatismo había realizado y extendido su acción revolucionaria por medio de comisiones agrarias en los Estados de Morelos, Guerrero y Puebla, no se le - compara con la extensión a toda la República que abarcó dicha Comisión, ya que era mayor la extensión territorial que dominaba -- el carrancismo y que posteriormente cubrió todo el país.

En este orden de estudio cabe analizar la iniciativa de - Ley propuesta por Luis Cabrera ya estudiada, y a la Ley del 6 de Enero de 1915, porque si no existen diferencias muy marcadas, sí una evolución respecto a la iniciativa de 1912; al respecto nos - dice González Ramírez que "...en efecto al decretar las nulidades que se encargó de enumerar, (refiriéndose a la Ley de 6 de Enero de 1915) perseguía la finalidad de devolver a los pueblos los --- terrenos de que habían sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de - promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres. - Tan alto interés de orden público no podía ceder ante los intereses creados a favor de las personas que entonces poseían los predios en cuestión; ya que, a parte de que esos intereses no tenían fundamento legal, desde el momento en que fueron establecidos con violación expresa de las leyes que ordenaron solamente el repartimiento de los bienes comunales entre los mismos vecinos, y no su enajenación a favor de extraños, tampoco habían podido sancionarse o legitimarse esos derechos por una larga posesión, tanto porque las leyes antes mencionadas no establecieron las prescripcio-

nes adquisitivas respecto de esos bienes, "como porque los pueblos a que pertenecía estuvieron imposibilitados de defenderlos por falta de personalidad necesaria para comparecer en juicio".- Con lo anterior, la Ley de 1915 fue más adelante que la iniciativa de 1912; iniciativa que simplemente proponía la reconstitución del ejido partiendo de la institución española, si bien enriquecida esta forma comunal de tenencia de la tierra con la posibilidad de cultivarla (si es que no se quiere aceptar que ese enriquecimiento de hecho se había producido ya paulatinamente) al efecto de completar el salario del campesino y evitar su acasillamiento en la hacienda.- La Ley de 1915 habló del ejido, pero indudablemente que creó una distinta institución, pese a que fue designada con este nombre, pero con la advertencia de que no se trataba de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que carecía de ellas, para que pudiera desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que estaba reducida. Tiene que advertirse que la propiedad de las tierras no pertenecía al común del pueblo, sino que había de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores, en particular extranjeros, pudieran fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento de los ejidos y fundos legales de los pueblos, ordenados a raíz de la Revolución de Ayutla" (10).

Como atinadamente lo hace notar Luis Alcérreca refirién-

dose a la Ley que comentamos; que de ninguna manera se estableció la titularidad, directa o indirecta de la nación, sobre las tierras concedidas a los núcleos de población con motivo de la aplicación del repetido ordenamiento. También hace ver que la citada Ley no previó que las tierras que habían de concederse a un poblado fueran o no susceptibles de fraccionarse en su totalidad (11).

Inmediatamente a la promulgación de la Ley del 6 de Enero de 1915, se inició su reglamentación y aclaración de muchas ideas no desarrolladas o de aspectos no previstos en la ley agraria que posteriormente indicaremos. La citada Ley no solamente obedeció su creación a la satisfacción de los malestares de la tierra, sino a causas políticas como lo apunta Silva Herzog en el juicio siguiente: "A nuestro juicio el paso legislativo de mayor trascendencia durante el período preconstitucional, fue la Ley agraria de que se trata. Había que dar el primer paso, sobre todo por razones políticas; había que atraerse al constitucionalismo 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 agrarista. De suerte que no parece aventurado afirmar que las consideraciones de carácter político influyeron en la expedición de la Ley de 6 de Enero de 1915 y que dicha Ley a su vez influyó efectivamente en el triunfo de las fuerzas leales al señor Carranza. Probablemen-

te la ley que comentamos aparecía más clara y práctica al campesino que el Plan zapatista. Mientras tanto y durante los primeros meses de 1915, el general Villa no se había preocupado por elaborar un programa bien definido de reformas sociales" (12).

La aplicación de la multicitada Ley que se expidió durante la guerra civil, fue afectada por la misma lucha, tal como -- lo señala Mendieta y Núñez, pues como era natural "de manera defectuosa, irregular y precipitada" y además añade que "las pasiones políticas, los intereses de partido, el deseo de los caudillos de engrosar las filas revolucionarias con el contingente de los pueblos rurales, fueron otros tantos motivos y circunstancias que hicieron, a menudo, de las dotaciones y restituciones -- verdaderos atentados en contra de la propiedad privada, inútiles muchos de ellos, porque no llevaron a la práctica los fines que la ley perseguía y así complicaron el problema" (13).

Como lo hemos indicado, el movimiento constitucionalista empezó a precisar el verdadero contenido de los postulados revolucionarios que se perseguían referentes a la repartición de -- tierras, y se empezó a reglamentar la multicitada Ley agraria, y a puntualizar su contenido y su sentido en posteriores circulares.

Días después de la expedición de la Ley agraria o sea el 26 de enero de 1916 se expidió un Acuerdo de la Primera Jefatura sobre la aplicación de la Ley agraria de 6 de Enero de 1915 y -- sobre jurisdicción de las Comisiones Agrarias. En dicho Acuerdo se consigna el propósito de Venustiano Carranza de que se siga -- una política uniforme en la aplicación de la Ley agraria, aclaran

do en su Considerando, que ésta última se refiere exclusivamente a la restitución de los ejidos de los pueblos que actualmente -- existen o a la dotación de ellos, a los que no los tengan; y de ninguna manera a los fraccionamientos de tierras que no forman -- parte de los ejidos, y este aspecto del problema agrario aun no se legisla, la Primera Jefatura hace saber a las autoridades locales y especialmente a las Comisiones Agrarias de los Estados, -- las siguientes disposiciones que transcribimos:

1.- Las materias que comprende la Ley de 6 de Enero de 1915, son de carácter federal tanto por disposición de la citada Ley, como por antecedentes históricos y legislativos: En consecuencia, las autoridades de los Estados no podrán por ningún concepto alterar las prescripciones de la citada Ley de 6 de Enero de 1915 ni reglamentarla en manera alguna.

2.- Las funciones de las Comisiones Agrarias Locales y de los Comités Ejecutivos, serán unicamente en la aplicación de la Ley de 6 de Enero de 1915, las que la propia Ley les señale. -- En consecuencia no podrán proceder a la restitución de tierra -- sino mediante las solicitudes y siguiendo los términos del artículo 6o. del expresado ordenamiento.

3.- Siempre que por cualquier circunstancia la expropiación comprenda terrenos amparados por títulos expedidos por la -- Secretaría de Fomento, las Comisiones deberán dirigirse a ella -- enviando los antecedentes para que resuelvan sobre la nulidad -- de estos títulos.

4.- En los Estados en donde se encuentren organizados -- gobiernos locales, las solicitudes a que se refiere el artículo .

6o., deberán ser presentadas a los gobernadores y de ninguna manera a los comandantes o jefes militares, pues según la citada Ley, la autoridad militar debe intervenir solo cuando sea difícil la acción de las autoridades políticas, y además necesita autorización especial del Encargado del Poder Ejecutivo.

5.- Los trabajos actuales deberán limitarse a la determinación de los peritos generales de los terrenos por reivindicar y a la restitución, en su caso, a los pueblos para que los disfruten en común, teniendo cuidado de no paralizar los trabajos agrícolas. La aplicación de la Ley del 6 de Enero se encuentra en su primera fase.

En consecuencia no deberá procederse en ningún caso a hacer distribución porque falta Ley reglamentaria del artículo 11 de la de 6 de Enero de 1915, la cual, Ley reglamentaria aun no se expide, dado que no es oportuno, puesto que es procedente la ratificación o rectificación previas por parte de la Nacional Agraria, de las declaraciones hechas por las Locales Agrarias, en lo que respecta al perímetro general de los ejidos, a fin de evitar la ejecución de resoluciones contradictorias.

6.- Las Comisiones Locales deberán remitir a la Nacional Agraria, una vez cerrada la investigación, los datos, expedientes y demás detalles relativos a cada asunto referente a reivindicaciones de terrenos pertenecientes a ejidos, dotación de éstos, a los que carezcan de ellos o en general las diligencias que se practiquen con aplicación del Decreto de 6 de Enero de 1915, para que esta dictamine y someta a la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la nación lo que se refiere a

la limitación general del ejido, para que una vez resuelto este punto, se pueda proceder a practicar el fraccionamiento y reparto de acuerdo con el reglamento que el Ejecutivo de la Nación - de a conocer oportunamente.

7.- Los Estados deberán abstenerse de dictar disposiciones relacionadas con el pago de la deuda a que se refiere el artículo 30. de la citada Ley agraria, por ser asunto que corresponde exclusivamente al gobierno nacional, que aun no dicta la Ley respectiva.

8.- Las autoridades de los Estados y las Comisiones --- Agrarias, deberán de abstenerse de resolver en cuestión de aguas y bosques, debiendo en todos esos puntos antes de tomar cualquier resolución, pedir la autorización de la Secretaría de -- Fomento, Colonización e Industria, porque conforme al artículo 6 de la misma Ley, las funciones de esas autoridades se limitan a la restitución de tierras. (14).

Meses después de la expedición de la Ley agraria o sea el 11 de junio de 1915, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, Venustiano Carranza, expide el "Manifiesto a la Nación" en el que se consigna el programa que la Revolución realizará a su triunfo y -- para establecer el orden constitucional. Después de su largo -- Considerando en el que manifiesta la lucha firme del constitucionalismo por el triunfo de su causa, y afirmando que se encuentra apoyada por el pueblo de México, da a conocer "la conducta que observará el gobierno constitucionalista en la ejecución del programa de reforma social contenido en el decreto de-

12 de diciembre de 1914. De sus seis artículos transcribimos el 4o. que se refiere a la materia agraria:

Artículo 4.- En el arreglo del problema agrario no habrá confiscaciones. Dicho problema se resolverá por la distribución equitativa de tierras que aun conserva el gobierno: Por la reivindicación de aquellos lotes de que hayan sido legalmente despojados individuos o comunidades; por la compra y expropiación de grandes lotes si fuere necesario; por los demás medios de adquisición que autoricen las leyes del país. La Constitución de México prohíbe los privilegios y por lo tanto, toda clase de propiedades sean quienes fueren sus dueños, utilizadas o no, -- quedarán sujetas en el futuro al pago proporcional del impuesto conforme a una revaluación justa y equitativa"; y también es importante el artículo 5o. que dice lo siguiente:

Artículo 5.- Toda propiedad que se haya adquirido legítimamente de individuos o gobiernos legales y que no constituyan privilegio o monopolio, será respetada". (15).

Un día antes de este Acuerdo que hemos transcrito, o sea el 25 de enero de 1916, Carranza expide el Acuerdo que procede a la formación de la "Comisión Nacional Agraria", cumpliendo lo ordenado en el artículo 4 de la multicitada Ley agraria, -- integración de dicho organismo de la siguiente manera:

Los nueve miembros que formarán la citada Comisión Nacional Agraria según la Ley serán los siguientes:

El C. Secretario de Fomento, como Presidente nato.

Un representante de la Secretaría de Gobernación.

Un representante de la Secretaría de Justicia.

Un representante de la Secretaría de Hacienda.

El Jefe de la Dirección Agraria de la Secretaría de Fomento.

El Jefe de la Dirección de Agricultura de la Secretaría de Fomento.

El Jefe de la Dirección de Aguas de la Secretaría de Fomento.

El Jefe de la Dirección de Bosques de la Secretaría de Fomento.

El Jefe de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Fomento.

La Comisión Nacional Agraria así formada, nombrará un Secretario General, un abogado, un ingeniero delegado, para cada uno de los Estados y Territorios de la República y el personal necesario para el mejor desempeño de sus labores, de acuerdo con el presupuesto adjunto, aprobado por esta Primera Jefatura. (16).

Integrada la Comisión Nacional Agraria conforme al Acuerdo que hemos transcrito, empezó a funcionar en su primera etapa del período preconstitucional, y este organismo empezó a estructurarse para su eficaz funcionamiento y la aplicación correcta de los principios que la inspiraron, y para el efecto, expidió circulares que a continuación citamos en su contenido, que dió consistencia a dicho cuerpo colegiado para la aplicación correcta de la repartición de tierras.

Circular Número Uno. Trata sobre la extensión que deben tener los ejidos que se restituyan o de que se doten a los pueblos. Marzo 24 de 1916.

Circular Número Dos.-Prohibiendo a las Comisiones Locales Agrarias, conocer de la intervención de bienes enemigos de la Revolución y de controversias que se ventilen entre particulares, 22 de abril de 1916.

Circular Número Tres.- Sobre la forma en que debe aplicarse el artículo 2o. de la Ley de 6 de Enero de 1915. En relación a los expedientes de restitución y dotación de ejidos, determinando el disfrute provisional de los terrenos concedidos; y el respeto a las posesiones de vecinos de los propios pueblos o pequeños propietarios, que no excedieren de 100 Hs. y de 150 Hs. -- respectivamente. 6 de Mayo de 1916.

Circular Número Cuatro.- Estableciendo que las Comisiones Locales Agrarias no deben tener dependencia con el gobierno local para otros fines que no sean los que señala la Ley agraria- 3 de Junio de 1916.

Circular Número Cinco.- Da instrucciones a las cuales -- deben sujetarse las solicitudes que hagan los pueblos para la busca de sus títulos de tierras en el Archivo General de la Nación. 21 de Junio de 1916.

Circular Número Seis.- Estableciendo que las ciudades -- no deberán ser dotadas de ejidos e indicando la regla aplicable -- para concederlos según la categoría del centro de la población de que se trate. 20 de Junio de 1916.

Circular Número Siete.- Prohibiéndoles a los vecinos de los pueblos la tala de los bosques, la destrucción de las obras-- de irrigación existentes, el derrumbe de mojoneras, cercados, casas, etc. México 30 de Junio de 1916.

Circular Número Ocho.- Sobre las facultades de las Comisiones Locales para conocer de las solicitudes relativas a reivindicación de los terrenos que pertenezcan a los pueblos, no sólo como ejidos, sino también como tierras de común repartimiento. 29 de Julio de 1916.

Circular Número Nueve.- Aclarando que las actuaciones sobre concesión de ejidos y restitución de tierras comunales quedan exceptuadas del impuesto del Timbre. 22 de agosto de 1916.

Circular Número Diez.- Exigiendo a las Comisiones Locales Agrarias que conserven copias íntegras y autorizadas de los expediente que remitan a la Comisión Nacional Agraria. 22 de agosto de 1916.

Circular Número Once.- Resolviendo que las demasías que resulten al restituir ejidos, de acuerdo con los títulos primordiales, no son objeto de la Ley de 6 de Enero de 1915, sino de la Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos. 27 de Noviembre de 1916.

Circular Número Doce.- Relativa a la tramitación del expediente de restitución o dotación de ejidos, en el caso de que los terrenos estén ubicados en jurisdicción de varios Estados, señalando como competente a la Comisión Local Agraria que corresponda al Estado a cuya jurisdicción está sometido el pueblo solicitante. 11 de Diciembre de 1916.

Circular Número Trece.- Sobre la figura y extensión que debe tener el perímetro de los ejidos, tierras comunales, etc., cuando dentro de los linderos marcados por los títulos respectivos, haya mejor superficie de la designada por éstos. Enero 8 de

1917.

Circular Número Catorce.- Activando la tramitación de las solicitudes sobre restitución y dotación de ejidos. Enero -- 10 de 1917.

Circular Número Quince.- Sobre los datos que deben recabarse en los expedientes de dotación de ejidos. Enero 24 de --- 1917.

Circular Número Dieciseis.- Ordenando la restitución o dotación de ejidos, se tramiten en expediente separado y nunca -- en el mismo. Febrero 10. de 1917.

Circular Número Diecisiete.- Indicándoles a las Comi-- siones Locales Agrarias que remitan a la Comisión Nacional Agraria los expedientes terminados antes del 19 de septiembre de -- 1916, sin esperar a que se saquen copia. Febrero 10 de 1917.

Circular Número Dieciocho.- Resolviendo casos particu-- lares sobre restitución o dotación, cuando los títulos primordia les no expresan si el terreno se concedió por fundo legal, para-- ejido o para ambos objetos. Marzo 21 de 1917. (17).

Uno de los decretos sobre materia agraria que han sido muy criticados a Venustiano Carranza es el de fecha 19 de sep--- tiembre de 1916. Tiene este Decreto el carácter esencialmente -- personalista, ya que es seguro no fue consultada la opinión de -- los mas versados en materia agraria, puesto que el objeto, según reza en el Considerando del decreto fue porque "se han presenta-- do dificultades que tienden a frustrar los esfuerzos decididos -- del gobierno por la resolución del problema agrario, dentro de los dictados de la razón y de los fueros de la justicia. Que --

para evitar esas dificultades y ser mas firme y valadera la protección a los pueblos, conviene que las entregas y posesión de tierras que se les confieran, sea a título de restitución o de dotación, no sean provisionales sino definitivas como consecuencia de una resolución deliberada, pronunciada con pleno conocimiento de causa". El objeto de modificar los artículos 7, 8 y 9 del citado Decreto, que acabamos de señalar en la parte del Considerando transcrito, no tuvo los frutos que se perseguían, --- puesto que la aplicación de las normas de procedimiento, que --- sustituía la primera instancia y las posesiones provisionales --- detuvo la posesión de la tierra que era lo que más urgía a los campesinos, ya que para ellos, lo mas importante era la entrega fuera esta provisional o definitiva, y así frenó en gran parte la gran demanda de tierras que surgieron en todo el país, y desesperanzó a los campesinos desde su publicación. A continuación transcribimos las citadas reformas del Decreto para su mejor comprensión.

Artículo Unico.- Se reforman los artículos 7, 8 y 9 de la Ley del 6 de Enero de 1915 en los términos siguientes:

Artículo 7.- La autoridad respectiva, en vista de la solicitud presentada, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria, sobre la justicia de la reivindicación, y sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierras --- para dotar de ejidos; y resolverá si procede o nó la restitución o concesión que se solicita.

Artículo 8.- La resolución de los gobernadores o jefes militares, ya sea favorable o adversa a la solicitud presentada,

tendrá el carácter de provisional y deberá ser revisada por el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación; a cuyo efecto, el expediente pasará a la Comisión Local Agraria, y esta a su vez lo remitirá íntegro con todos sus documentos y demás datos que estimen necesarios, a la Comisión Nacional, dejándose copia completa de él.

Artículo 9.- La Comisión Nacional Agraria, recibido el expediente, dictaminará sobre la aprobación, modificación o revocación de las resoluciones elevadas a su conocimiento; y en vista de su dictamen el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación dictará la resolución que proceda; de la que se enviará copia debidamente autorizada a la Comisión Local respectiva para su notificación a los interesados y su debido cumplimiento. Si la resolución es favorable, la Comisión Local pasará dicha copia, así como la del expediente, al Comité Particular Ejecutivo, a fin de que, deslindando así, identificando y midiendo los terrenos, proceda a hacer entrega de ellos a los interesados.

Ejecutada la resolución por el Comité Particular Ejecutivo, volverá el expediente a la Comisión Local con las actas de ejecución, en las que se harán constar los incidentes que en ella surjan, y ésta remitirá todo con un informe complementario a la Comisión Nacional a efecto de que, en los casos que proceda, se expidan los títulos respectivos por el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación. (18).

Notas Bibliográficas del Capítulo Tercero.

- 1.- González Ramírez, Manuel: "LA REVOLUCION SOCIAL DE MEXICO". III El Problema Agrario. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica. México 1966. Pág. 212.
- 2.- Silva Herzog, Jesús: "BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA". Fondo de Cultura Económica. México 1964. Págs. 52 y 53.
- 3.- Caso, Angel: "DERECHO AGRARIO". Historia-Derecho Positivo-- Antología. Editorial Porrúa, S.A. México 1950. Pág. 145.
- 4.- Molina Enríquez, Andrés: "LA REVOLUCION AGRARIA DE MEXICO". (de 1910 a 1920). Libro V. Ediciones Botas. Segunda Edición México 1937. Págs. 144 y 145.
- 5.- Autor citado. Obra citada. Págs. 145 y 146.
- 6.- Silva Herzog, Jesús: Obra citada. Págs. 198 y 199.
- 7.- Autor citado. Obra citada. Págs. 199 y 200.
- 8.- Fabila, Manuel: "CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO" (1493-1940). Tomo Primero. Edición del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. México 1941. Págs. 259 a 269.
- 9.- Autor citado. Obra citada. Págs. 270 a 274.
- 10.- González Ramírez, Manuel: Obra citada. Págs. 221 a 223.
- 11.- Alcerreca, Luis: "REGIMEN DE PROPIEDAD DE LOS BIENES EJIDALES Y COMUNALES". México 1960. Págs. 4 y 5.
- 12.- Silva Herzog, Jesús: Obra citada. Pág. 141.
- 13.- Mendieta y Núñez, Lucio: "EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO". - Editorial Porrúa, S. A. Pág. 195.
- 14.- Molina Enríquez, Andrés: Obra citada Libro IV. Pág. 162.
- 15.- Fabila, Manuel: Obra citada. Págs. 280 y 281.
- 16.- Autor citado. Obra citada. Págs. 275 a 279.
- 17.- Autor citado. Obra citada. Págs. 282 a 314.
- 18.- Autor citado. Obra citada. Págs. 296 y 297.

CAPITULO CUARTO

CAPITULO CUARTO

PROMULGACION DE LA LEY 6 DE ENERO DE
1915, COMO LEY CONSTITUCIONAL. SU RE
GLAMENTACION Y SU POSTERIOR ABROGA--
CION.

CAPITULO CUARTO

PROMULGACION DE LA LEY 6 DE ENERO DE 1915, COMO LEY CONSTITUCIONAL. SU REGLEMENTACION Y SU POSTERIOR ABROGACION.

Convocad6 el Congreso Constituyente de Quer6taro por el Primer Jefe Constitucionalista, present6 6ste ante la Asamblea un proyecto del art6culo 27 constitucional, y en las consideraciones extern6 su opini6n de que con la expropiaci6n, a manera id6ntica de la Constituci6n de 1857, ser6a la f6rmula exacta para "adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agr6colas, fundando as6 la peque1a propiedad, que debe fomentarse a medida que las p6blicas necesidades lo exijan". Refiri6ndose concretamente a la reforma agraria el art6culo 27 del proyecto citado, expresaba el siguiente p6rrafo:

"Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren -- conservado posteriormente a la Ley de Desamortizaci6n, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutaran en com6n por sus habitantes, entre tanto se reparten conforme a la Ley que al efecto se expida" (1).

Estos conceptos del se1or Carranza obedec6a al pensamiento de la 6poca por lo que respecta en materia constitucional, ya que la cuesti6n agraria estaba fuera de su contenido; esta propuesta es notablemente inferior a la Ley de 6 de Enero de 1915. Se discuti6 este asunto y la asamblea constituyente -

estuvo de acuerdo en romper con los moldes ortodoxos del Derecho constitucional y consideró que las leyes secundarias no debían de resolver el problema social en sus dos grandes aspectos laboral y el agrario, y juzgó que era necesario fijarla en la Ley constitucional.

Un paso importante en las discusiones de la Asamblea la dió el Ing. Pastor Roaux -diputado constituyente, titular de la Secretaría de Fomento y Presidente de la Comisión Nacional Agraria- con licencia en los dos últimos cargos. Y preparó una nueva iniciativa respecto al artículo 27 recalcando al problema agrario. Colaborando en la formulación de esta iniciativa los diputados Macías, De los Ríos, Terrones Benítez, Lugo y otros constituyentes, agregándose a este grupo el conocido tratadista Andrés Molina Enríquez aunque no tenía la representación popular, sin embargo fue aceptado por sus profundos estudios en materia agraria.

En dicha iniciativa se reconoció tres clases de derechos territoriales existentes en el país: propiedad privada plena, que puede ser individual o colectiva; propiedad privada restringida, de las corporaciones o comunidades de la población sobre tierras y aguas y posesiones de hecho cualquiera que sean su motivo y su condición jurídica. Reprodujo la Ley del 6 de Enero de 1915 ratificando y otorgando fuerza constitucional a las restituciones verificadas de conformidad con la multicitada Ley agraria, y reproduciendo las declaraciones de nulidad del -

citado ordenamiento, mas no se hablaba de la pervivencia de la Ley o en su caso de la intención de derogarla. La citada iniciativa muy importante, pues introdujo modificaciones fundamentales como el que "el Decreto de 6 de Enero de 1915 sea elevado a la categoría de Ley Constitucional con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan" (2).

Dicha iniciativa fue aceptada unánimemente por la Asamblea Constituyente porque se consignaba en ella una de las promesas mas grandes de la Revolución y como dijo el Dip. Bojórquez "Uno de los documentos que en un momento histórico, sirvió como bandera, sirvió como fundamento para que los verdaderos revolucionarios comprendieran donde se encontraba la justicia" (3). Y por supuesto se otorgó rango constitucional a la citada Ley agraria.

Transcribimos el importante Proyecto presentado por la Primera Comisión de Constitución, y que con una sola modificación fue aprobada por el Constituyente con el carácter de precepto constitucional:

"Artículo 27: La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites nacionales corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elemen-

tos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terreno que se hayan hecho hasta ahora, de conformidad con el Decreto del 6 de Enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos expresados, se considerarán de utilidad pública.

"Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, los yacimientos de piedras preciosas, de sal goma y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación-

necesite trabajo subterráneo; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos.

"Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho internacional; la de las lagunas y esteros de las playas; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos o afluentes, desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitantes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las mismas y los cauces, lechos o ribera de los lagos y corrientes anteriores, en la extensión que fije la Ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescindible, y solo podrán hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales consti--

tuidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización, y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de las tierras, aguas y sus accesiones en la República mexicana; el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten ante la Secretaría de Relaciones que renuncian a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiera, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación.

II.- La iglesia, cualquiera que sea su credo, no podrá en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos que tuviere actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaran en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación representada por el gobierno federal, quien determinará los que deban continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos y colegios de asociacio-

nes religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasará desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación para destinarlos exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación si fueren construidos por subscripción pública; pero si fueren construidos por particulares, quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada.

III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tenga por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de ésta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos, de sus asimilados, aunque éstos o aquellos no estuvieren en ejercicio.

IV.- Las sociedades comerciales de títulos al portador no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro

fin que no sea agrícola, podrán adquirir o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, o -- que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada -- caso.

V.- Los bancos debidamente autorizados conforme a las -- leyes de institución de crédito, podrán tener capitales impues-- tos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las -- prescripciones de dichas leyes; pero no podrán tener en propie-- dad o en administración mas bienes que los que enteramente nece-- sarios para su objeto directo.

VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congrega--- ciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les perte--- nezcan o que se les hayan restituido conforme a la Ley de 6 de Enero de 1915. La Ley determinará la manera de hacer el reparto únicamente de las tierras.

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil po--- drá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o ca--- pitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los -- edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la -- institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces nece--- sarios para los servicios públicos.

"Las Leyes de la Federación y los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las Oficinas Catastrales o Recaudadoras, ya sea que esté él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo por un 10%. El exceso de este valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las Oficinas Rentísticas.

"Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesiones, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de la población que existan todavía desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a ésta con arreglo al Decreto de 6 de Enero de 1915, que continuará --

en vigor como Ley constitucional. En caso de que con arreglo a dicho Decreto, no procediere por vía de restitución de la adjudicación de tierras y hubiere solicitado a alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes --- referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 5 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda 50 hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, --- indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución por virtud de este precepto que se decreta serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos así como los de propiedad --- cuando se haya hecho el fraccionamiento.

"El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo se --- hará efectivo por procedimientos y por orden de los tribunales --- correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, --- las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas --- de que se trate y todas sus accesiones sin que en ningún caso --- pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutorial.

"Durante el próximo período constitucional el Congreso ---

de la Unión y la Legislatura de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las bases siguientes:

"a) En cada Estado o territorio se fijará la extensión-máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o --- sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de extensión deberá ser fraccionada por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que acuerden los gobiernos de acuerdo con la misma Ley.

c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la --- expropiación.

d) El valor de la fracción será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquellas. El tipo de interés no excederá el 5% anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de --- un adeudo especial para garantizar el pago de la propiedad expresada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una --- Ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

f) Los mexicanos que hayan militado en el Ejército ---- Constitucionalista, los hijos y viudas de éstos, y las demás --- personas que hayan prestado servicios a la causa de la Revolución o a la instrucción pública, tendrán preferencia para la --- adquisición de fracciones y derecho a los descuentos que las ---

leyes señalaren. (Esta fracción del Proyecto fue suprimida por la Asamblea del Constituyente de Querétaro).

g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni agravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declarar los nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

"Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 29 de enero de 1917. Francisco J. Mújica.- Alberto Roman.- L.G. Monzón.- Enrique Recio.- Enrique Columba. (4).

Antes de hablar sobre la reglamentación agraria, es necesario exponer el análisis comparativo del artículo 27 constitucional con la Ley de 6 de Enero de 1915. Y al respecto nada mejor que el estudio hecho por el Lic. Narciso Bassols de cuya obra reproducimos las siguientes consideraciones:

a).- La dotación a la que se refiere el artículo 27 comprende a las dotaciones otorgadas conforme a la Ley de 6 de Enero, puesto que las confirma; pero sin que quiera ésto decir que conforme al precepto constitucional, sólo las dotaciones con los requisitos de la Ley de 6 de Enero son legales.

b).- Puede afirmarse que toda dotación ajustada a la -

Ley de 6 de Enero, es jurídica según el artículo 27, en virtud de que dicho precepto, sin excepción, confirma el criterio del ordenamiento primeramente citado.

ó).- El artículo 27 constitucional desvincula las dotaciones de las restituciones, quitándoles a las primeras, el carácter que la Ley de 6 de Enero les da, de medio subsidiario -- para los casos en que la restitución, medio principal no procediere. A partir del texto constitucional en consecuencia, la -- dotación es un procedimiento original, es una acción indepen--- diente con el mismo rango que la restitución y con toda la am-- plitud de aplicación que le otorguen el precepto y ordenamiento que se comenta (5).

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917 se expidieron circulares por la Comisión Nacional Agraria, hasta el año de 1922 que llegaron a sumar un total de 51.- A pesar de todos sus defectos y desorientaciones de que estaban afectadas, las Circulares ayudaron a la integración y a la precisión de conceptos jurídicos agrarios y procedimientos agrarios.

Las Circulares a que nos referimos se refieren para --- autorizar a las Comisiones Locales para formular reglamentos -- provisionales que normen los procedimientos de los Comités Particulares Ejecutivos; aclarando que los terrenos de los ejidos son propiedad de los pueblos y no de los municipios (19). Indicándoles a los gobernadores de los Estados que no consulten a -- sus subalternos respecto a los expedientes agrarios y que sus -- resoluciones deben figurar íntegras y originales en los expedien-- tes (20). Que se respetará la pequeña propiedad (21). Sobre la-

formación de Comités Particulares para la administración de los ejidos (22). Estableciendo el procedimiento para la tramitación de expedientes sobre restitución de aguas y bosques (23). Modificando la Circular número 16 (24). Que la restitución o dotación de tierras para ejidos que afecta a poseedores, debe darse todo medio real o simulado que se emplee con el fin de eludir la Ley de 6 de Enero de 1915 (25). Los expedientes tramitados por las Comisiones Locales Agrarias deben constar en ellos los dictámenes de los gobernadores y una relación de las constancias, consideraciones y la parte resolutive (26). Instrucciones a los gobernadores sobre procedimiento en la sustanciación de la solicitud sobre restitución y dotación de ejidos, fijando los elementos esenciales para que proceda (27). Instruyendo a las Comisiones Locales Agrarias para cuando se les promueva juicio de amparo (28). Las Comisiones Locales Agrarias deben resolver las solicitudes conforme a su criterio sobre la ley aplicable y no consultar sobre casos particulares a la Comisión Nacional Agraria (29). Las Comisiones Locales Agrarias durante la tramitación de expedientes sobre restitución o dotación de ejidos, pueden admitir alegatos y pruebas de los dueños (30). Declara vigente el Decreto de 19 de septiembre de 1916 y establece que la Ley de 6 de Enero tiene rango constitucional y por lo tanto lo fue con todas sus adiciones y reformas, tal como estaba vigente la citada Ley (31). Ordenando a las Comisiones Locales Agrarias que los planos de los terrenos que deben obrar en los expedientes, sean formados por ingenieros técnicos, y de acuerdo con la Circular número 15 (32). Los frutos de los que hubie-

sen sembrado y cultivado las tierras son de ellos en los casos de posesiones provisionales o cuando se hayan dado tierras para evitar que permanecieran improductivas (32 Bis). Acuerdo -- que reforma los de 19 de enero de 1916 y 27 de abril de 1917 -- (Sin número). Sobre posesiones provisionales (33). Previendo a las Comisiones Locales Agrarias recaben constancias de los -- vecinos en que manifiesten que están conformes en pagar a la -- nación el valor de los terrenos (34). Estableciendo procedi--- miento para la tramitación de los expedientes sobre dotación o restitución de los ejidos (35). Por lo que se ve que la regla-- mentación que hemos transcrito y la subsiguiente que llega a -- 51 fue fundamental para la concepción agraria que se encuentra contenida en el Código Agrario vigente, por lo que puede consi-- derarse como su antecedente. Dichas Circulares fueron expedi-- das en atención a la realidad y tratar de resolver dicha rea-- lidad conforme a los conceptos fundamentales apuntados en la -- famosa Ley Agraria y por lo tanto no presentan estos un todo -- armónico y dirigidas sin contradicción al sentido que le dió -- la Revolución al problema agrario y fue aumentando las dispo-- siciones que eran difícilmente asequibles para los interesados y también para las propias autoridades agrarias por lo que fue dictada para resolver este problema, la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, y a partir de ella toda la reglamentación -- agraria se ha hecho en ordenamientos legales, expidiéndose los siguientes:

Acuerdo que reforma los de 19 de marzo de 1916 y 27 de abril de 1917. De fecha 24 de enero de 1918.

Ley de Ejidos. De fecha 28 de diciembre de 1920.

Decreto, abrogando la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, y facultando al Ejecutivo de la Unión para reorganizar y reglamentar en materia agraria. De fecha 10 de abril de 1921 (Decreto que debe considerarse de 22 de noviembre de 1921).

Declaración de haber sido abrogada constitucionalmente, el Decreto de 19 de septiembre de 1916. Concesión de facultades al Ejecutivo de la Unión para reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades agrarias, y creación de la Procuraduría de Pueblos. De fecha 10 de diciembre de 1921.

Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922.-Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria.

Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas - reglamentaria del artículo 27 constitucional. 23 de abril de 1927.

Decreto que reforma los artículos 193 y 194 de la Ley sobre dotaciones y restituciones de tierras y aguas de 23 de abril de 1927. 19 de mayo de 1927.

Ley que reforma la de dotaciones y restituciones de tierras y aguas. Reglamentaria del artículo 27 constitucional de 23 de abril de 1927. 11 de agosto de 1927.

Decreto por el cual se adiciona y reforma la Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas, de 11 de agosto de 1927. 17 de enero de 1929.

Ley que refunde en la de dotaciones y restituciones de tierras y aguas las reformas y adiciones de la misma, contenidas en Decreto de 17 de enero de 1929. 21 de marzo de 1929.

Decreto por el cual se modifica la Ley reglamentaria - sobre repartición de tierras ejidales y constitución sobre el patrimonio parcelario ejidal. 26 de diciembre de 1930 (6).

El artículo 10 de la Ley de 6 de Enero de 1915 sufrió una reforma constitucional en vista de que, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia cambió su jurisprudencia para favorecer la reforma agraria, ya que en un principio esta reforma -- se había venido deteniendo por el abuso del recurso de amparo de los propietarios afectados, y estableció dicha Suprema Corte que sólo procedía dicho recurso de amparo cuando hayan quedado agotados todos los recursos ordinarios, poniendo como condición que primero debía de agotarse ante los tribunales el -- término concedido de un año para deducir sus derechos, y solo después se podía utilizar dicho recurso. Sin embargo dicha jurisprudencia complicó demasiado las cosas y los terratenientes -- aprovecharon a su favor esta coyuntura legal y se dió el caso de que los jueces de distrito privaron a los pueblos de las -- posesiones provisionales o definitivas de tierras y aguas, sin que estos fueran oídos ni vencidos en juicio, violando el artículo 14 constitucional.

El problema jurídico y práctico quedó resuelto por el Decreto de 23 de diciembre de 1931 que formó el artículo 27 -- constitucional modificando el artículo 10 de la Ley 6 de Enero de 1915, en el sentido que los propietarios afectados por -- las resoluciones agrarias no tendrían recurso alguno de carácter judicial en contra de tales resoluciones (7). El Decreto -- de 9 de enero de 1934 en el artículo único transitorio, ordenó

la abrogación del ordenamiento que estudiamos, sin embargo que que dieron vigentes los demás principios de la antigua ley agraria y el sistema administrativo creado por dicha Ley, sufrió una modificación y se transformó a la Comisión Nacional Agraria en el actual Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, dependiente directamente del Ejecutivo Federal y es el encargado de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

Notas Bibliográficas del Capítulo Cuarto.

- 1.- Tena Ramírez, Felipe: Leyes Fundamentales de México. págs. 754-770.
- 2.- Palavicini, J. Félix: Historia de la Constitución de 1917. T. I. pág.621.
- 3.- Autor citado. Obra citada. pág. 633.
- 4.- Autor citado. Obra citada. págs. 622 a 627.
- 5.- Bassols, Narciso: La Nueva Ley Agraria. págs.18 a 35.
- 6.- Fabila, Manuel: Cinco Siglos de Legislación Agraria. págs. 335 a 539.
- 7.- Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México. págs. 239 a 241.

CAPITULO QUINTO

CAPITULO QUINTO

ESTUDIO DE LA NATURALEZA JURIDICA
DEL DECRETO DEL 6 DE ENERO DE --
1915, COMO DECRETO PRECONSTITUCIO
NAL Y COMO LEY CONSTITUCIONAL.

CAPITULO QUINTO

ESTUDIO DE LA NATURALEZA JURIDICA
DEL DECRETO DEL 6 DE ENERO DE --
1915, COMO DECRETO PRECONSTITUCION
AL Y COMO LEY CONSTITUCIONAL.

Cuando estaba reunido el Constituyente de Querétaro, - Charles Parker, representante de los intereses norteamericanos, fue instruido por el Departamento de Estado, para que protestara enérgica e imperativamente, por la Constitución en proyecto, destacando la presión de su gobierno sobre el proyectado artículo 27. Esta protesta tenía propósitos de intimidación, ya que coincidió con la presencia de la Punitiva Pershing en territorio nacional, y en ese momento se estaba celebrando un Convenio entre representantes de ambos países para retirar la citada Punitiva. Otro ejemplo de la intromisión indebida de una potencia hacia una Constitución que se encuentra en proyecto, y mas adelante es aprobada porque representaba un hasta aquí a los intereses creados, en los cuales tenía ingerencia los norteamericanos, es el informe que hizo el político estadounidense Albert B. Fall, al Senado de los Estados Unidos, considerando que la Constitución propuesta por Carranza, fue adoptada por "alguno de sus adictos bajo la amenaza de sus pistolas"; y que la ratificación en algunos Estados "fue solo una farsa evidente"; es decir, consideraba el origen de la Constitución de 1917 como bastarda, y concluye con estas palabras: "Esta Constitución tal ilegalmente formulada se firmó el 31 de enero de 1917, promulgándose el 5 de febrero del mismo año" (1).

Pero no solo los representantes de los intereses de --- extranjeros aliados a los intereses de los hacendados atacaron la Constitución del 17, sino los mismos representantes del decadente latifundismo, de ideología porfirista, entre ellos, se -- encuentran los huertistas, felicistas; y todo el sector reaccionario dió muestras de resuelta oposición al movimiento revolucionario, multiplicándose los ataques contra los hombres de la Revolución y contra la Revolución misma. Intervinieron también los juristas exiliados, lacayos de Huerta y de Félix Díaz, e intervinieron con sus conocimientos como censores y críticos violentos, lanzando diatribas en contra de la citada Constitución. Sin cuidarse de que ellos mismos, nunca protestaron por las violaciones flagrantes de la Constitución de 1857, cosa que ahora argumentaban, diciendo que se violaba la Constitución del 57, -- convirtiéndose en los adalides de ella y lanzándose contra la Carta Política de Querétaro, pero lo hicieron fundamentándose -- en la técnica jurídica civilista, que como dice González Ramírez, solo tuvo el encargo manifiesto de defender la gran propiedad.

Martínez Carrillo atacó también a la Constitución de -- Querétaro, basándose en el concepto de propiedad, contenida en el Código de Napoleón, adaptada en el Código Civil mexicano de 1884, y se niega a aceptar la concepción del Constituyente respecto a la tierra, que ahora la distinguía como dominio inminente, que pertenecía a la nación, y el dominio directo, que era -- el que la nación entregaba a los particulares, y que tenía una-

función social; y como el había adoptado decisivamente la defensa de la gran propiedad, se convirtió en el abogado de los latifundistas.

Otro jurista, Vera Estañol, afirmó que la Carta Política era ilegítima, desde el triple punto de vista, jurídico, político y revolucionario, porque la Asamblea de Querétaro que la aprobó, no representaba la mayoría de la nación, sino la minoría armada de las clases proletarias. Y puntualizó que la composición de la Asamblea estaba formada por: "los diputados que -- fueron designados en las casillas bajo la presión armada de los destacamentos locales y de los gobernadores militares de los -- Estados, dentro de una atmósfera de muerte y opresión" (2). Y -- también Félix Díaz, que andaba en armas en contra del gobierno, protegido por las compañías petroleras, expidió su plan político en donde declaró jurídicamente inexistente a "la pseudo-constitución de 5 de febrero de 1917". Hasta aquí las censuras que tuvieron base jurídica, pero también se le dieron toques sensacionalistas, diciendo que el problema agrario era una truculenta guerra de castas, o que, el indio retrasaría en su progreso.

Los ataques ideológicos, jurídicos y sensacionalistas -- tuvieron cierto éxito intelectual y moral, sobre todo los primeros, porque las censuras que las dirigieron a la constitución, -- sí tenían una fundamentación jurídica, porque estaban basadas -- en la Constitución de 1857, que en ese entonces se encontraba -- vigente, es decir era una Ley positiva. Y argumentaban conforme al artículo 128 de la citada ley, que es idéntico al artículo -- 136 de la vigente, pues dice "esta Constitución no perderá su --

fuerza y vigor, aún y cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia y con arreglo a ella y a las Leyes -- que en su virtud se hubieran expedido, sean juzgados, así los que hubieran figurado en el gobierno emanado de la rebelión, -- como los que hubieren cooperado a esta". Y realmente, el movimiento constitucionalista, era la subversión violenta de los -- fundamentos constitucionales del Estado, ya que pretendía el -- establecimiento de un gobierno contrario a los principios que sancionaba la constitución del 57. Sin embargo, sus ataques -- perdieron toda validez jurídica, porque la revolución se ins-- tauró sólidamente en los preceptos constitucionales, y cuando es aceptado por la unidad política de la nación, se vuelve de -- derecho positivo reconocido por la comunidad política y jurídi-- ca. Es decir, en el momento de que la Constitución de 17 fué -- vigente, la del 57 dejó de serlo, y por lo tanto, todas sus -- premisas jurídicas no existían como derecho positivo. Todo lo anterior se encuentra relacionado con nuestro tema y nos ayuda para dilucidar la naturaleza jurídica de la Ley del 6 de Ene-- ro de 1915, conocida como la Ley Agraria.

El origen de la Constitución de 1917, fué la violencia revolucionaria que creó esta Ley, sustituyendo a la de 1857. La revolución de Venustiano Carranza se inició en contra de la -- legalidad de Victoriano Huerta, que conforme a los cánones ju-- rídicos, su llegada al poder, no se le puede llamar usurpación,

porque, como lo puntualiza acertadamente Felipe Tena Ramírez, su llegada a la Presidencia fue lograda por medio de los cauces legítimos sancionados por la Constitución del 57, es decir, las formalidades constitucionales se observaron impecablemente, y ni Madero ni Pino Suárez; tuvieron la entereza de eludir la complicidad en la traición, negando las renunciaciones; ni la Cámara de diputados, donse había mayoría adicta a Madero, tuvo la gallardía de rehusar su aprobación a las renunciaciones. Todos colaboraron a colocar el punte por donde el traidor ingresó a la legalidad (3).

Venustiano Carranza, a raíz del asesinato de Madero y de Pino Suárez, se rebeló contra Huerta, e iba a iniciar una verdadera revolución, a pesar de que invocaba argumentos legales que no existían y llamando a su movimiento constitucionalista, con el pretexto de restaurar una Constitución que aparentemente estaba defendiendo, es decir, realmente la estaba violando y después iba a derogarla. Su lucha fué frente a la legalidad, que llamaba usurpación, cosa que no era, pero si denotaba un vacío de contenido moral, y contra una Ley que era apta para las argucias de quien con audacia pudiera utilizarla.

El movimiento de Carranza fué una verdadera revolución, pues llevaba en ella, las reivindicaciones sociales, que el pueblo exigía para salir de la miseria y del vasalaje de los latifundistas. Era un movimiento que buscaba un progreso social que le negaba la Constitución de 1857, y para ello era necesario atacar dicho ordenamiento, con la única manera posi

ble, el de las armas; y se da la situación a que hace referencia Saucr: "cuando los poderes existentes se mantienen aferrados a -- una rígida situación jurídica carente a su tiempo de vida, en -- oposición con la convicción general del pueblo, sin adaptarse -- a las progresivas concepciones culturales, y permaneciendo sor-- dos a todos los deseos y apremios de aquel, se puede y es permiti-- do llegar a la revolución violenta. Porque el antiguo Derecho-- no es ya tal Derecho. El nuevo se haya en sus orígenes. La Revo-- lución no es ninguna violación del Derecho sino única y exclusi-- vamente reacción del mismo" (4).

A pesar de que la actitud legalista de Carranza adopta-- da, ya sea por error o como técnica (pretendiendo defender la -- Constitución del 57) estableció un período preconstitucional, -- mientras la Revolución triunfaba, con ello reconoció verdadera-- mente la naturaleza del movimiento, es decir, la realidad de la-- Revolución, y con ello descartó la teoría respecto al derecho -- que debe de regir mientras dura la etapa de la transición de la-- Revolución al gobierno constituido.

En el momento en que se expidió el Decreto de 6 de Ene-- ro de 1915, el país se encontraba en la lucha fratricida. Su ex-- pedición como hemos dicho en este trabajo, correspondió al Pri-- mer jefe del Ejército Constitucionalista, que se encontraba en -- oposición revolucionaria al régimen vigente. Por lo que debemos de considerar que dicha Ley Agraria fue expedida en contra de -- los preceptos constitucionales vigentes, y por lo tanto no tenía ninguna validez jurídica. Su validez dependía en ese momento -- del territorio dominado por los constitucionalistas, porque ---

instauraba un régimen jurídico incipiente basado en la fuerza militar, pero jurídicamente dicha Ley era nula a la luz del derecho positivo. Su naturaleza pertenece al Derecho revolucionario, que después, cuando el Constituyente expidió la Carta Magna, se le incorporó a ésta, dándole validez jurídica a los actos emanados de dicha Ley, para proteger dichos actos y hechos jurídicos, que en realidad no tenían ninguna justificación jurídica. Si la Revolución no hubiera triunfado, dicha Ley, como tantos decretos expedidos por facciones revolucionarias que han fracasado, quedaría simplemente como un programa político de acción. Es como dice Thoring: "el juicio acerca de ellos reside en su éxito; condenados ante el Forum del Derecho, apelan al Tribunal de la Historia" (5).

Para precisar la naturaleza jurídica del artículo 27 constitucional, tenemos que estudiar primeramente el origen de la Constitución, y la naturaleza jurídica de la Constitución de 1917.

El origen de la Constitución, fué la Revolución, que produjo la ruptura y una violación permanente de un orden preexistente de derecho positivo, por lo cual la Constitución de 17 no tiene una base legítima, que no podía recibir, como hemos subrayado, autorización y legitimidad de la antigua Constitución, como ninguna Revolución y su instauración es legítima a los ojos del derecho positivo violado. Y es como dice el citado Thoring "sobre el Derecho está la vida, y cuando la situación es en realidad tal como aquí la presumimos, es decir, un estado de necesidad político, la disyuntiva entre el Derecho y la vida se agudiza --

y la decisión, entonces no es dudosa: el poder sacrifica el Derecho y salva la vida" (6).

Carl Schmitt, en su famosa obra "La Teoría de la Constitución", nos dice "una constitución nace o mediante decisión política unilateral del sujeto del Poder Constituyente, o mediante convención plurilateral de varios de tales sujetos. Esto nos lleva a considerar primeramente lo que es el Poder Constituyente. Nos dice el citado autor "que el Poder Constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad, es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. De las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal constitucional.

Dicho autor nos sigue diciendo "Que una constitución no se apoya en una norma cuya justicia sea fundamento de su validez. Se apoya en una decisión política surgida de un Ser Político, acerca del modo y forma del propio Ser. El Poder Constituyente es voluntad política, y una Ley constitucional es, por su contenido la normación que lleva a la práctica la voluntad constituyente. Para nuestro autor, el sujeto del Poder Constituyente es la nación. Se consideran los dos conceptos nación y pueblo, pero el primero es más expresivo e induce menos a error. El pueblo es una unidad política con capacidad de obrar y con la conciencia de su singularidad política y la voluntad de existencia política, mientras que el pueblo que no existe como nación es una asociación de hombres unidos de alguna manera de coinci-

dencia étnica o cultural, pero no necesariamente política. El -- pueblo, la nación es el basamento de todo el acontecer político, la fuente de toda la fuerza, que se manifiesta en forma siempre-nueva, que siempre saca de si nuevas formas y organizaciones, no subordinando nunca, sin embargo, su existencia política a una -- formulación definitiva.

Para nuestro autor, la constitución en sentido posi--ivo, es decir, como decisión de conjunto sobre modo y forma de la unidad política, surge mediante un acto del Poder Constituyente. Este acto constituye la forma y modo de la unidad política, cuya existencia es anterior, entonces, la Constitución es una deci---sión conciente de la unidad política a través del titular del -- Poder Constituyente, adopta por si misma y se da a si misma. Tal es el caso de la Constitución de Querétaro, que fué aprobada por un Poder Constituyente que representaba una unidad política contenida en la revolución. Unidad política que se concretizó en -- dicho acto de dar constitución, que es diverso a las ideologías--de las facciones que participaron, porque se llegó a una unidad. El mismo autor nos dice, que la Constitución vale por virtud ---de la voluntad política existencial de aquel que la da. Toda especie de normación jurídica, también la normación constitucional presupone una tal voluntad como existente (7).

Hans Nawiasky, en su obra "Teoría General del Derecho" concuerda con el anterior autor al considerar que la Constitu--ción del Estado, es el fundamento general de un determinado ordenamiento jurídico. Este fundamento lo llama la norma básica --del Estado, y dice que la naturaleza jurídica de la norma bási-

ca del Estado, consiste en que por ella, se fijan las condiciones que han de darse, para que un acto político pueda ser reputado como acción o establecimiento de una Constitución, es decir, esta norma es la condición o presupuesto de la vigencia de la Constitución. Esta norma descansa directamente sobre un acto de voluntad histórico (8).

Para Schmitt, no es clara la definición usual de los tratados que dicen, que Constitución es igual a norma fundamental o Ley fundamental. Para el, dicha concepción tiene diversos significados: La Constitución en sentido absoluto, puede significar primero: la concreta situación de conjunto de la unidad política y ordenación social de un cierto estado. Es decir el Estado es Constitución. La segunda significación es, Constitución, una manera especial de ordenación política y social. Ejemplo Monarquía, Democracia, etc., o como se quiera dividir las formas de gobierno. Constitución es igual a forma de gobierno. La tercera significación es: Constitución es igual al principio del devenir dinámico de la unidad política. Es el Estado en un devenir constante hacia lo nuevo, integrándose diariamente la unidad política. Constitución en sentido absoluto también puede significar una regulación legal fundamental, es decir un sistema de normas supremas y últimas, aquí Constitución significa la norma de las normas. El Estado se convierte en una ordenación jurídica que desacañca en la Constitución como norma fundamental. Aquí también se identifica Estado y Constitución, es decir la Constitución es el Estado. Por eso se le puede designar a la Constitución como soberana. Concepto adoptado por Tena Ramírez. Más adelante --

agrega que el concepto que una Constitución no vale a causa de su justicia normativa, sino sólo de su positividad, y que sin embargo, funda como pura norma un sistema o una ordenación de puras normas, es un concepto confuso, porque toda normatividad tiene contenido y nace de una voluntad positiva, es decir emana de un Poder Constituyente y se establece por su voluntad.

El concepto relativo de Constitución, se refiere a la Constitución como una pluralidad de Leyes particulares, el concepto unitario de Constitución como un todo, o sea en sentido absoluto, se fija sólo en la Ley Constitucional concreta, pero el concepto de Ley Constitucional se fija según características externas y accesorias, llamadas formales. Constitución, en el sentido relativo, significa pues, la Ley Constitucional en particular. Para este concepto formal es indiferente que la Ley Constitucional regule la organización de la voluntad estatal o tenga cualquier otro contenido. Constitución en sentido formal es igual a Constitución estricta, que no enuncia otra cosa que una serie de Leyes Constitucionales escritas. Existen Constituciones rígidas y flexibles, etc.

Nuestro autor también clasifica a las Constituciones atendiendo a las razones políticas, por lo cual estudia el concepto ideal de Constitución. La burguesía liberal, en su lucha contra la monarquía absoluta, puso en pie un cierto concepto ideal de constitución, y lo llevó a identificar con concepto de constitución. Así pues cuando no se cumplan las exigencias de la libertad burguesa y no está asegurada su prominencia política, no existe constitución. Y para una consideración marxista,

constitución del Estado Burgues, no es mas que una pseudo-constitución. El concepto ideal todavía hoy dominante de constitución, es el ideal del estado burgues de Derecho. El esquema de división de poderes, protección del ciudadano contra el abuso de poder -- del Estado, ha sido cambiado, en otros estados y se ha establecido un nuevo tipo de constitución.

Y por último hace la distinción entre constitución y -- Leyes constitucionales. Estas últimas valen por el contrario, a base de la constitución y la presuponen. La distinción entre estos conceptos es posible porque la esencia de la constitución -- no está contenida en una Ley o en una norma. En el fondo, en toda normación reside una decisión política del titular del Poder-constituyente, es decir, del pueblo en la democracia y del monarca en la monarquía auténtica. Aplica estos conceptos a la constitución de Weimar y dice que las decisiones políticas fundamentales son primero; la decisión a favor de la democracia; segunda, la decisión a favor de una estructura de forma federal; tercera, la decisión a favor de una forma fundamentalmente parlamentaria-representativa de la legislación del gobierno; y cuarta, la decisión a favor del estado burgues de Derecho con sus principios: Derechos fundamentales y División de poderes (9).

De acuerdo con lo anterior, la constitución considerada como un todo, puede ser reformada, pero no suprimir las decisiones políticas fundamentales que integran la substancia de la constitución, y sustituir por otras cualesquiera mediante las -- leyes expedidas por las cámaras. Esto quiere decir, que la Constitución de Querétaro de 1917, es un todo, que puede ser refor-

mada, pero que sus principios fundamentales, como la forma de gobierno, la división de poderes y la que habla de las garantías -- individuales, entre ellas las sociales, como las del artículo 27 y 123, no pueden ser suprimidas, sin afectar al todo, es decir -- a la decisión política fundamental, que está contenida en el su-- jeto del Poder constituyente, es decir, el pueblo como nación. Por lo tanto la clasificación que muchos autores hacen de la consti-- tución del 17, que la dividen en constitución, refiriéndose sola-- mente a la parte orgánica y a las superestructuras, y consideran-- do bajo el concepto de leyes constitucionales entre ellas el ar-- tículo 27 constitucional, no es importable. Porque la constitu-- ción de Querétaro, fue dada por el Derecho de la Revolución, que buscaba reivindicar la justicia, que buscaba dar tierra a los -- pueblos que la necesitaran y destruir el latifundismo, es decir, destruir dicha injusticia; por lo tanto, consideró un nuevo con-- cepto de propiedad diferente a la constitución combatida o sea -- la de 1857, y afirmó en el artículo 27 constitucional el dominio eminente y el dominio directo, implantando tres conceptos de pro-- piedad, la privada plena, la ejidal y comunal, y las posesiones-- de hecho. Al mismo tiempo ordenó el reparto de tierras y creó -- los órganos y autoridades agrarias, al incorporar la ley del 6 de enero de 1915 a la Constitución, o mejor dicho, realmente no in-- corporó los postulados agrarios, sino que reconoció la verdadera esencia de la Revolución; por lo anterior considero, que la na-- turaleza jurídica del artículo 27 de la Carta Magna, es constitu-- cional, porque así lo ha querido el pueblo, que concretizó por -- medio de un acto de voluntad su decisión política de elevar, o --

mejor dicho poner como esencia de la Constitución, los derechos - sociales, como son los agrarios y los obreros, decisión que transformó el concepto de un estado burgues liberal, en un estado que garantiza y protege los citados derechos sociales.

Notas Bibliográficas del Capítulo Quinto.

- 1.- González Ramírez, Manuel: "La Revolución Social de México". T.III. Fondo de Cultura Económica.1966. págs.235,236 y 237.
- 2.- Autor citado. Obra citada. págs. 236 y 237.
- 3.- Tena Ramírez, Felipe: "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México 1955. págs.72,73,74.
- 4.- Autor citado. Obra citada. pág.75.
- 5.- Autor citado. Obra citada. pág. 73.
- 6.- Autor citado. Obra citada. pág. 75.
- 7.- Schmitt, Carl:Teoría de la Constitución. Editora Nacional. México 1961. págs. 23, 24, 86, 87 y 88.
- 8.- Nawiasky, Hans: "Teoría General del Derecho".Ediciones — Rialp. Madrid 1962. págs. 62 a 68.
- 9.- Schmitt, Carl: Obra citada. págs. 3 a 46.

CONCLUSIONES

C O N C L U S I O N E S

CONCLUSIONES

1.- Después de la conquista, la estructura agraria derivó hacia la concentración de la tierra en beneficio de latifundistas - peninsulares y criollos - y alto clero y en detrimento de la propiedad comunal e individual indígena.

2.- Abad y Queipo, criticó esta estructura injusta, y defendió al indio y a las castas; propuso soluciones adecuadas en ese entonces francamente revolucionarias, porque pretendió repartir gratuitamente las tierras realengas a los indios, castas y pobladores de las comunidades.

3.- Desde la Independencia hasta el final del siglo XIX, los gobiernos que se sucedieron trataron de colonizar el país, con nacionales y extranjeros pero fracasaron dichas medidas, y crearon a la vez nuevos latifundios. Sin embargo, surgieron en esa época, mentes claras que buscaron en el reparto agrario una mejor justicia distributiva.

4.- Entre los caudillos de la Independencia, como entre los prohombres del liberalismo del siglo XIX, no faltaron quienes justamente puedan nominarse como precursores de las tendencias de reforma agraria que en el presente siglo habrían de consolidarse en la nueva Constitución. Así, pueden mencionarse entre otros, personalidades como Hidalgo, Morelos, Zavala y Ponciano Arriaga. En documento que el Club Liberal Ponciano Arriaga debió presentar al celebrar su segundo Congreso en 1902 - punto 5 - también se registraba el eco de las mejores ideas del liberalismo mexicano del siglo pasado en relación con los problemas del agro.

5.- El primero de julio de 1906, se publica en San Luis

Missouri, el documento titulado "Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano". En él se plantean correctamente los problemas agrarios y sus soluciones. Este documento tiene gran importancia porque influyó en todo el movimiento agrario posterior.

6.- Uno de los ideólogos que mayor influencia ejercieron en la conformación del pensamiento de los hombres de la revolución, orientado al planteamiento y resolución de los problemas del agrario mexicano, lo fué Andrés Molina Enríquez. El autor de "Los Grandes Problemas Nacionales", aportó bases, argumentos de carácter económico y sociológico que hombres como Luis Cabrera, habrían de aprovechar para demostrar no sólo la injusticia implicada en la estructura agraria de la época, sino la necesidad de modificarla en beneficio de las comunidades y asalariados del campo.

7.- El movimiento maderista fué fundamentalmente político y no social. La timidez en el planteamiento y en la ejecución de la cuestión agraria del gobierno maderista, provocó la violenta inconformidad zapatista que se plasmó en el Plan de Ayala. Zapata inició su revolución agraria implantando dentro del territorio dominado por sus fuerzas, las famosas Comisiones Agrarias. Dicha revolución continuó durante la etapa preconstitucional; y puede considerarse, un antecedente indirecto o mediato de la Ley Agraria. La influencia del zapatismo fué considerable, pues presionó fuertemente al movimiento constitucionalista, preocupándose éste, por llevar dentro de su movimiento, la reivindicación de tierras para los campesinos.

8.- La fracción villista no sólo contribuyó en forma decisiva para derruir al ejército federal huertista, sino que también expresó su preocupación por resolver la problemática agraria.

ría. La llamada Ley Agraria villista, considerando incompatible con la paz y la prosperidad del país, la existencia de las grandes propiedades, declaró de utilidad pública su fraccionamiento, tendiendo a constituir pequeñas propiedades, delimitadas en extensión conforme a leyes que habrían de expedir las Entidades Federativas.

9.- La iniciativa presentada ante la XXVI Legislatura, por el entonces diputado Luis Cabrera, tiene notable trascendencia histórica porque señaló con bases jurídicas e ideológicas, el derrotero que más adelante seguiría la Legislación revolucionaria en materia agraria.

10.- Las resoluciones adoptadas en las Conferencias de Torreón y Aguascalientes, por su importancia política, son los antecedentes inmediatos de las Adiciones Sociales al Plan de Guadalupe.

11.- Es en el nuevo Plan Revolucionario, llamado "Adiciones al Plan de Guadalupe", fué donde se concretizaron los principios generales de carácter social, político y económico, que habría de seguir posteriormente el movimiento llamado constitucionalista. Con tales adiciones, la poderosa facción revolucionaria que encabezaba Carranza, tiene ya otro programa distinto del esencialmente político como fué el original Plan de Guadalupe: se fijan propósitos y postulados de transformación socio-económico.

12.- A iniciativa de Luis Cabrera, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expide en plena lucha el Decreto preconstitucional fechado el 6 de enero de 1915. Constituye indudablemente esta disposición en materia agraria, la base legal y política para iniciar, aún en plena revolución armada, el movimiento que la prohió contra otros grupos en que se dividiera el movimiento -

revolucionario, para iniciar el proceso de reforma agraria en su -
face inicial de redistribución de la tierra.

13.- El Constituyente de Querétaro, incorpora a la Carta Magna, la Ley de 6 de enero de 1915 dentro del precepto del artículo 27 Constitucional, otorgándole carácter de ley constitucional. El citado artículo 27 constitucional, retificó la restitución y dotación de tierras verificadas en la ejecución de la Ley de 6 de enero de 1915, concedió primordial importancia e independencia al procedimiento de dotación de tierras, y dispuso la creación de nuevos centros de población rural, que no contenía la citada ley -
agraria.

14.- La ley de 6 de enero de 1915, fué un decreto expedido durante la lucha revolucionaria, siendo por su contenido formalmente violatoria del derecho positivo vigente, o sea la Constitución de 1857. Por su origen y sentido, esencialmente encarnó los ideales agrarios de esa época. Su validez jurídica plena la obtuvo cuando el Constituyente incorporó dicho decreto a la Constitución, convalidando todos los actos y hechos jurídicos que se derivaron de la ejecución de dicha ley. Acto jurídico-político congruente con la unidad política-social de la revolución triunfante.

15.- El Constituyente de Querétaro rompió los moldes ortodoxos que delimitaban a las constituciones liberales. El Constituyente, es decir la representación popular, tuvo la voluntad de crear una Carta Magna incluyendo además de las garantías individuales las garantías sociales conforme a los mandatos de la revolución de la -
que era portavoz; consecuentemente con ello, elevó a rango constitucional la Ley de 6 de enero de 1915, incorporándola a la Ley Fundamental. Al hacerlo, no sólo elevó a jerarquía constitucional

un decreto revolucionario, sino que plasmó con tal jerarquía los ideales y postulados derivados de las necesidades fundamentales - que originaron y dieron sentido social a la revolución. Esta, si - no en forma exclusiva, si tuvo entre sus causas fundamentales, el - desajuste económico, social y político que caracterizaba a la es-- tructura agraria preexistente a 1910. Los principios que en materia agraria se incorporaron a la Constitución, como consecuencia del - reconocimiento hecho por el Constituyente a la Ley de 6 de enero - de 1915, como ley constitucional, tenían y tienen tal trascenden-- cia para la nación, que al decretarse en 1934, la derogación de la pluricitada ley agraria de 1915, se diluyeron en el mismo texto - del artículo 27 Constitucional, los principios básicos que orienta-- ban el decreto elaborado básicamente por Luis Cabrera.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- ALCERRECA LUIS: Régimen de Propiedad de los Bienes Ejidales y -
Comunales.
- BARRERA FUENTES FLORENCIO: Historia de la Revolución Mexicana.-
- BASSOLS NARCISO: La Nueva Ley Agraria.
- CASO ALFONSO: Derecho Agrario.
- CASO ANGEL: Derecho Agrario.
- FABILA MANUEL: Cinco Siglos de Legislación Agraria.
- GOMEZ MARTE R: La Reforma Agraria en las Filas Villistas.
- GONZALEZ RAMIREZ MANUEL: La Revolución Social en México. Tomo III.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO: El Problema Agrario en México. .
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO: El Sistema Agrario Constitucional.
- MOLINA ENRIQUEZ ANDRES: Los Grandes Problemas Nacionales.
- NAVIASKY HANS: Teoría General del Derecho.
- PALAVICINI J. FELIX: Historia de la Constitución de 1917.
- REYES H. ALFONSO: Emiliano Zapata, su vida y su obra.
- ROAIX PASTOR: Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitu-
ción Política de 1917.
- SCHMITT CARL: Teoría de la Constitución.
- SILVA HERZOG JESUS: Breve Historia de la Revolución Mexicana.
- SILVA HERZOG JESUS: Madero y el Plan de San Luis.
- TENA RAMIREZ FELIPE: Derecho Constitucional.
- TENA RAMIREZ FELIPE: Leyes Fundamentales de México.

INDICE GENERAL

Págs.

DEDICATORIAS.-	
CAPITULO PRIMERO.- 11	11
LA CUESTION AGRARIA PRECEDENTE AL MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO DE VENUSTIANO CARRANZA.	
CAPITULO SEGUNDO.- 67	67
EL PERIODO PRECONSTITUCIONAL, LOS PROYECTOS DE ZAPATA, VILLA Y LA INICIATIVA DE LUIS CABRERA.	
CAPITULO TERCERO.- 93	93
EL PENSAMIENTO AGRARIO EN EL MOVIMIENTO CONSTITUCIONA- LISTA PREVIO A LA PROMULGACION DE LA LEY DEL 6 DE ENE- RO DE 1915. ANALISIS DE LA MISMA.	
CAPITULO CUARTO.- 128	128
PROMULGACION DE LA LEY 6 DE ENERO DE 1915, COMO LEY CONSTITUCIONAL. SU REGLAMENTACION Y SU POSTERIOR -- ABROGACION.	
CAPITULO QUINTO.- 149	149
ESTUDIO DE LA NATURALEZA JURIDICA DEL DECRETO DEL 6 DE ENERO DE 1915, COMO DECRETO PRECONSTITUCIONAL Y COMO LEY CONSTITUCIONAL.	
CONCLUSIONES.- 165	165
BIBLIOGRAFIA GENERAL.- 171	171
INDICE GENERAL.- 174	174