

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

FACULTAD DE DERECHO.

ENSAYO DE UNA REFORMA AGRARIA.

T E S I S :

Que presenta para obtener  
el titulo de :

LICENCIADO EN DERECHO.  
FEDERICO PEDRO VELARDE CRUZ.

MEXICO.D.F.

1 9 7 4 ..



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.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, BAJO LA ACERTADA DIRECCION DEL MAESTRO RAUL LEMUS GARCIA Y LA VALIOSA SUPERVISION DEL MAESTRO ALVARO MORALES JURADO.

A MIS PADRES:

SR. LEOBARDO VELARDE GARZA,  
SRA. PROFA. MARIA ASUNCION CRUZ DE VELARDE,

Simbolo de amor y unidad, de superacion y  
lucha constante; quienes me dieron la mejor  
herencia que pudiera recibir:  
Estudiar una Carrera.

A MIS HERMANOS:

AURORA MARIA, MARIA ASUNCION Y,  
LICENCIADO LEOBARDO VELARDE CRUZ,

Eternos compañeros en mi vida.  
Con todo cariño.

A TODOS MIS MAESTROS.

AL RECUERDO DE UN GRAN AMIGO:

ARMANDO CARBALLAR RIVERA.

## I N D I C E

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

	Pág.
ANTECEDENTES	
a).- EL VOCABLO ENSAYO, SU SIGNIFICADO SOCIOLOGICO, POLITICO Y ECONOMICO Y EN EL ASPECTO AGRARIO.	1
b).- SITUACION AGRARIA EN EL MEXICO PRECORTESIANO.	4
c).- LA COLONIA.	15
d).- LA INDEPENDENCIA.	21
e).- LA REFORMA Y DECADAS POSTERIORES.	23

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

#### LA EVOLUCION DEL SISTEMA AGRARIO.

a).- LA REVOLUCION DE 1910.	26
b).- LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.	37
c).- EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917.	43

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

#### LA SITUACION AGRARIA DEL PAIS.

a).- DESDE EL PRESIDENTE VENUSTIANO CARRANZA HASTA EL GOBIERNO DEL GRAL. ABELARDO RODRIGUEZ.	49
b).- DEL PRESIDENTE LAZARO CARDENAS HASTA EL REGI- MEN DEL PRESIDENTE GUSTAVO DIAZ ORDAZ	60

C A P I T U L O   I V

LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

a).- EN MATERIA DE AUTORIDADES	74
b).- EN MATERIA EJIDAL Y REFERENTE A BIENES COMUNALES.	77
c).- EN MATERIA DE ORGANIZACION Y EN LO RELATIVO A LA PEQUEÑA PROPIEDAD.	91
d).- EN EL AMPARO.	105

C A P I T U L O   V

LA NUEVA PROYECCION DE LA REFORMA AGRARIA.

a).- LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA EN COORDINA- CION CON LOS PLANES AGRARIOS DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.	113
CUARTO INFORME QUE RINDE AL H. CONGRESO DE LA UNION EL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ. 1o. DE SEPTIEMBRE DE 1974.	130
CONCLUSIONES	134
BIBLIOGRAFIA	138

## C A P I T U L O I

Pág.

### ANTECEDENTES

- |  |    |
|--|----|
| a).- EL VOCABLO ENSAYO, SU SIGNIFICADO SOCIOLOGICO,<br>POLITICO Y ECONOMICO Y EN EL ASPECTO AGRARIO. | 1  |
| b).- SITUACION AGRARIA EN EL MEXICO PRECORTESIANO.   | 4  |
| c).- LA COLONIA  | 15 |
| d).- LA INDEPENDENCIA  | 21 |
| e).- LA REFORMA Y DECADAS POSTERIORES  | 23 |

a).- EL VOCABLO ENSAYO, SU SIGNIFICADO SOCIOLOGICO, POLITICO Y ECONOMICO Y EN EL ASPECTO AGRARIO.

"Es eminentemente moderno, consiste en una exposición de teorías, sugerencia de ideas, planteamiento de nuevos temas, presentación de los viejos desde aspectos inéditos, etc., pero todo ello de una manera atrayente e inconclusa, como simple sugerencia personal y con la aceptación tácita de la validez inestable y evolutiva de este tipo de opiniones".

"Responde a la visión crítica personal que nació a partir del Renacimiento y que Montaigne dió a luz en el siglo XVI por primera vez en esta forma y con este título "ESSAIS".

"Actualmente muchas cuestiones, incluso de tipo científico, y de un modo especial las que se refieren a lo que llamaremos cultura humanística, aparecen en forma de ensayo, respondiendo por completo al fragmentarismo del mundo actual y a la tendencia moderna al enfoque microscópico de las cuestiones".

"En el se intenta dar una dirección totalmente actual al pensamiento, llevándola de la anécdota a la categoría".

"En España a partir de la generación del 98, toma un gran impulso, y los ensayos de grandes escritores dirigen el pensamiento de los círculos intelectuales: Unamuno, Ortega y Gasset, Marañón, etc.

Este género es la continuación directa de lo que fue en la antigüedad el diálogo, en el que dos o más personajes expo

nen sus opiniones contradictorias y mediante las cuales el autor pretendía iluminar una cuestión. "Los Diálogos" de Platón, son universalmente famosos, y nosotros en nuestro pensamiento poseemos algunos de extraordinaria belleza: "Los Nombres de Cristo", de Fray Luis de León podrían servir de ejemplo".(1)

(1) Enciclopedia Labor, Historia de la Literatura. Edit. Labor S.A., Barcelona España. 1962, Tomo 7, Pág. 44.

## DEFINICIONES DE LA PALABRA ENSAYO.

ENSAYAR (de ensayo) (del latín exagium); 6.-INTENTAR, PROCURAR. 7.- PROBAR A HACER UNA COSA PARA EJECUTARLA DESPUES MAS PERFECTAMENTE. (2)

ESSAY (es-e) 1.- CONNATO, EMPENÑO, ESFUERZO. 2.- ENSAYO, TENTATIVA; OBRA SUELTA; OBRA Ó PIEZA IRREGULAR. 3.- ENSAYE, PRUEBA EXPERIENCIA.

ESSAY (es-se), va. 1.- ENSAYAR, TENTAR, INTENTAR, PROBAR, EXAMINAR. 2.- HACER PRUEBA O ENSAYO DE UNA COSA. (3)

- (2) Diccionario de la Lengua Española. Decimoséptima Edición. Ed. Espa-sa-Calpé, S.A. Madrid 1947. Pág. 521, 522.
- (3) Diccionario Velázquez, Español Inglés, Inglés Español. Mariano Velázquez de la Cadena. Edición Especial preparada para Enciclopedia BARSÁ. Ed. Appleton Century Crfts Inc. New York, 1961, Pág. 218.

b).- SITUACION AGRARIA EN EL MEXICO PRECORTESIANO.

Atendiendo a los más remotos orígenes de nuestro pueblo; México fué una raza dedicada a la agricultura; florecieron en sus épocas distintas culturas entre las cuales se encontraron Los Aztecas, Los Tecpanecas y Los Mayas. Asi vemos que en nuestra Nación vivieron pueblos que por lo menos desde tres milenios antes de nuestra era, poseyeron agricultura y después cerámica, que quinientos años antes de la misma era, habían creado una arquitectura y eran maestros en varias de las artes plásticas, y que finalmente desde el siglo IV a.c. empezaron a desarrollar varias formas de escritura, como lo demuestran sus inscripciones en piedra hlladas en las costas del golfo y en Monte Albán en Oaxaca.

Quienes se ocupan de la historia de México, pueden descubrir en el pasado precolombino, una de las raíces fundamentales de la Nación actual, cuya fisonomía cultural y étnica es consecuencia del choque entre la cultura occidental del viejo mundo y las formas de vida indígena. En consecuencia, el estudio del legado documental prehispánico es indispensable para comprender el proceso formativo del México Moderno, que no es ya indígena ni español. A éste mestizaje no solo étnico, sino también cultura, debe tal vez México su fisonomía actual própia, la cual a partir sobre todo de la Revolución Mexicana,

ha fijado sus rasgos hasta hacerse inconfundible. (4)

En resúmen, el legado documental del mundo Náhuatl cubre en realidad los más importantes aspectos de la evolución cultural de los antiguos pueblos de la región central de México y debe subrayarse que en no pocas de sus instituciones culturales es posible encontrar antecedentes de formas y estructuras contemporáneas. Tal sería el caso, para dar solo un ejemplo, de la distribución de la tierra, poseída unas veces en forma comunal y otras a título de propiedad personal.

Segun nos relata el Dr. Miguel León Portilla en su obra Historia Documental de México (5); la organización Socio Política del mundo Náhuatl, se atenderá fundamentalmente al período del esplendor azteca, a partir de 1428, del que se conservan mayor número de documentos.

"Dos clases sociales perfectamente diferenciadas había entre los Náhuas del Siglo IV. Por una parte los PIPILTZIN ó nobles, emparentados con antiguas familias de linaje Tolteca y por otra los Macehualtin, o gente del pueblo. Los primeros, que recibían de ordinario una educación más esmerada, poseían tierras en forma individual, ejercían los más elevados

(4) León Portilla Miguel. Historia Documental de México. Primera Edición. 1962. Ed. UNAM México.

(5) León Portilla Miguel. Historia Documental de México. Primera Edición. 1962. Ed. UNAM. México.

cargos públicos y religiosos y unicamente de entre ellos podía ser electo el rey o Tlatoani. Los Macehualtin formaban linajes de gente emparentada entre sí con una determinada ubicación y con tierras poseídas en forma comunal".

Además de Guerreros, los Aztecas fueron agricultores y comerciante. Dedicaron enormes extensiones a la siembra del maíz para cuyo cultivo empleaban la coa (coatl) y la pala (huitli): ambas eran de cobre y para utilizarlas se valían de mangos de madera.

El maíz fue la base de su alimentación y lo comían en muy distintas formas y en casi todas las fases de su desarrollo.

"Las castas inferiores estaban obligadas a tributar periódicamente de los diversos productos de su agricultura local y de sus industrias domésticas, en cantidad y calidad minuciosamente estipuladas en las matrículas. Cultivaron también diversas variedades de frijol, condimentaban su comida con chile y frecuentemente la mezclaban con jitomate y con tomate. Los nobles comían además, gran variedad de carnes, como venado, guajolote, otras aves y pescado que unos corredores especializados traían desde Veracruz. De los magueyes obtenían el pulque, y cultivaron el cacao del que hacían chocolate. Gran variedad de árboles frutales, admirablemente cultivados

les proporcionaban un complemento para su alimentación" (6)

"La educación era extremadamente rigurosas, impartiendo-se durante los primeros años por los padres. Los educandos eran sometidos a privaciones y aún a tormentos, lo que corroboran algunas páginas del Códice Mendocino. Posteriormente, los jóvenes Aztecas proseguían su educación en los Telpuchcalli y en el Calmecac; de estas escuelas salían los jefes del ejercito, los sacerdotes, los jueces y los correos." (7)

#### GOBIERNO JUSTICIA Y RELIGION.

El gobierno fue entre los aztecas electiva y absoluta, aún cuando se atendía frecuentemente la voluntad del soberano para designar al sucesor.

Para su gobierno Tenochtitlán se dividió en cuatro calpullis (barrios), gobernado cada uno por un señor de categoría que dependía directamente del monarca. En sus tareas el gobernador era auxiliado por asesores, y estos a su vez por el consejo.

Para el logro de sus finalidades políticas los aztecas formaron una alianza con Tlacopan y Texcoco, teniendo predominio el gobierno de Tenochtitlán. Esta confederación formaba en realidad una democracia militar, que tenía como base el régimen de los clanes y el uso comun de la tierra.

(6) Felix.F.Palavicini.México Historia de la Evolución Constructiva. Primera Ed. 1945. Ed. LIBRO. Méx. D. F. Pág. 106, 107.

(7) Felix F. Palavicini. Ob. Cit. Pág. 107.

Todos debían casarse y cultivar sus tierras; si no lo hacían oportunamente perdían su personalidad civil y el único medio de vida con el que contaban.

"Un tribunal formado de tres jueces, llamados Tlacatecatl, estudiaba las causas civiles y criminales. Sus sentencias eran apelables ante el Cihuacoatl cuyas resoluciones podían ser revisadas por el monarca; las leyes aztecas se caracterizaban por su extraordinaria severidad, pero se aplicaban con absoluta justicia". (8)

Esta organización causó asombro entre los conquistadores quienes se admiraban de ver la forma práctica y equitativa con la que Moctezuma II ejercía la justicia.

Su religión era politeísta, organizada en forma teocrática militar. Su divinidad principal fue Huitzilopochtli, que representaba el sol, y era el sanguinario dios de la guerra; a él estuvo dedicado el gran Teocalli de Tenochtitlán, y en su honor, como ofrenda se practicaban muchos sacrificios humanos. Otro de los dioses de primera categoría era Tezcatlipoca, a quien se le erigió asimismo un templo en la ciudad. Quetzalcóatl además de ser el dios del viento, era el dios sabio y bueno a quien se atribuía el invento de todas las artes. El

(8) Felix F. Palavicini, México Historia de su Evolución Constructiva. Primera Edición 1945. Editorial LIBRO, México, D. F. Pág.107.

panteón azteca contaba con tantos dioses como el romano; los primeros misioneros al tratar de catalogarlos, según las actividades atribuidas a cada uno, los comparaban con los dioses griegos.

Los Aztecas tuvieron gran número de sacerdotes, la religión era la base de todas sus actividades; la hallamos en la política en el comercio, en la guerra y en los juegos; el individuo estaba sujeto a su influencia desde que nacía hasta que su cadáver era quemado. Creían en la existencia de un paraíso en donde todo era abundancia, fertilidad y facilidad para la vida, contrastando así con la vida dura de trabajos y sacrificios que se veían precisados a llevar en la tierra.

Puede afirmarse en síntesis, que antes de la llegada de los españoles al territorio que forma hoy la República Mexicana, no eran cosa desconocida el progreso ni la civilización, así como el desarrollo de las artes y de las ciencias, floreciendo culturas que aún cuando se caracterizaron por sus religiones sangrientas, llegaron a destacar ventajosamente en alfarería de uso práctico y en magníficas piezas de ornamentación, haciendo hermosos tejidos policromados, magníficas lacas y hermosísimos mosaicos de piedras talladas y de pluma.

Supieron los antiguos mexicanos fundir metales como el oro, la plata y el cobre, fabricando joyas de extraordinaria belleza llegando a unir el oro y la plata sin soldadura aparen-

te; conocieron el arco y la llamada falsa bóveda, lo que les permitió construir edificios elegantes y finamente decorados.

Tuvieron capacidad para hacer magníficas obras de arte, aún cuando predominó en sus esculturas la preocupación religiosas.

No obstante que carecían de animales de tracción, descubrieron y usaron la rueda, así como el principio del torno, modelando vasijas y objetos de barro, haciendo girar rápidamente ésta materia.

En su navegación se ayudaron de la vela, aprovechando las corrientes de aire, y para su comercio tuvieron monedas, pesas y medidas; en la medicina progresaron tanto que puede decirse que se encontraba más adelantada que en Europa. Llegaron a conocer con gran exactitud los movimientos solares, de la Luna y de otros astros como Venus; sus conocimientos en ésta materia comparados con los del viejo mundo de aquella época, prácticamente fueron iguales por no decir que superiores.

Tuvieron calendarios de gran precisión, lo que nos demuestra que los habitantes prehispánicos de nuestro territorio descendieron por sus aptitudes de observación y por su elevada capacidad intelectual.

La situación agraria que prevalecía entre los Aztecas según el Maestro Lucio Mendieta y Núñez en su cita a Orozco y Be

rra, es la siguiente en términos generales "La propiedad del Rey, de los Nobles y de los Guerreros; propiedad de los pueblos y por último, la propiedad del ejército y de los dioses"

(9)

Muy semejante a las civilizaciones que existieron en el antiguo continente y en los pueblos de América, el más poderoso era quien imponía su ley, y dentro de ésta iba implícito el apropiamiento de tierras y la distribución de ellas, era en este caso a discreción del monarca; tenemos así que el rey reservaba para sí las tierras que mejor le parecieran, asimismo distinguía a personas entre las que estaban la familia real, la cual recibía esta donación con las condiciones de transmitir las de padres a hijos. Había también las recompensas a los guerreros por sus hazañas que al igual que a los nobles estaban en ocasiones condicionadas.

Agrega el Maestro Mendieta y Núñez "Su derecho de propiedad no encontraba otro límite que la prohibición de transmitirlo a los plebeyos, pues éstos no les era permitido adquirir la propiedad inmueble; en el mismo caso estaba la propiedad de los nobles adquirida por herencia de los primeros poderes"(10)

(9) Mendieta y Nuñez Lucio. El Problema Agrario de México. Décima Ed. 1968. Ed. Porrúa, S.A. Pág. 4. Méx. D.F.

(10) Mendieta y Núñez Lucio. Obra Citada. Pág. 5.

Como decíamos anteriormente el monarca disponía en caso de tratarse de tierras conquistadas de quedarse para sí, o hacer donaciones a nobles o guerreros; pero dentro de éstas facultades vemos que la pérdida en sí de la tierra para sus antiguos propietarios no era absoluta, ya que al ser sometidos pasaban a ser "inquilinos" o "aparceros", con determinados privilegios que podían transmitir a su descendencia; no pudiendo ser arrojados de las tierras. De los frutos que cultivaban, guardaban una parte para sí y otra para el noble o guerrero; de ésta manera fue como a la vez que los sojuzgaban, les imponían tributos y comerciaban con ellos; fue así en parte, una de las formas con que extendían su cultura y civilización Azteca a los demás pueblos.

#### LOS MAYAS.

Dentro de las culturas que también se tiene conocimiento de contar con un régimen en el cual estuvo la distribución de la tierra, tenemos el pueblo Maya, el cual se significó por sus aspectos religioso, político y social. Existían las clases, las cuales se dividían en nobleza, sacerdotes, tributarios y esclavos; las tierras eran de propiedad comunal y así, el que primero las ocupaba, las poseía; las tierras en sí eran malas, por lo cual tenían que dejarlas descansar y buscar otras.

Cada familia poseía un pequeño lote en la población en

que habitaba y tenía el derecho de escoger una parcela en el campo circunvecino para sustentarse de sus productos entre los que se encontraban el algodón, pimienta, chile y maíz, éste último era la base de su alimentación del cual hacían diversos manjares y bebidas; del cacao y el maíz hacían una mezcla (chocolate) con la cual celebraban sus fiestas.

Al hablar del pueblo Maya es ineludible hacer mención de Fray Diego de Landa y sus comentarios, escritos en 1549, (11) y que decía: " Que antes de que los españoles ganasen aquella tierra vivían los naturales juntos, y que tenían la tierra muy limpia y desmontada de malas plantas y puestos muy buenos árboles, y que la habitación era así; en medio del pueblo estaban los templos con hermosas plazas y en torno a los templos estaban las casas de los señores y de los sacerdotes y luego la gente más principal y así iban los más ricos y estimados más cercanos a éstos, y a los fines del pueblo estaban las casas de la gente más baja, y los pozos, donde los había estaban cerca de la casa de los señores y que tenían sus heredades plantadas de los árboles de vino (balché) vivían en éstas congregaciones por miedo a sus enemigos que los cautivaban y que por las guerras de los españoles se esparcieron en los montes. Allende a la casa hacían todo el pueblo a los señores,

(11) Miguel León Portilla. Obra Citada. Pág. 59.

sus sementeras y se las beneficiaban y cogían en cantidad que le bastaba a un señor y a su casa y cuando había cazas ó pescas o era tiempo de traer sal, siempre daban parte al señor - porque éstas cosas las hacían de comunidad; suelen de costumbre sembrar para cada casado con su mujer, medida de CCC (400 pies), medida con vara de 20 pies ancho 20 pies largo, medida normalizada a 400 mts. cuadrados, siendo la unidad el mecate de 20 mts. lineales,

Los indios tienen costumbre buena ayudarse todos en sus trabajos, siembran en muchas partes por si una faltare lo supla otra. En labrar la tierra no hacen sino coger la basura y quemarla para después sembrarla; y desde medio enero hasta abrir, labran y entonces con la lluvia siembran". (12)

Era éste el panorama general de México Precoresiano, que como se vé, no era el bienestar de las mayorías, pues de acuerdo al rango y posición era la categoría que guardaban con respecto a las propiedades. El pueblo en general era el que sufría, ya desde ésta época bullía el descontento por causa de la desigual distribución de la tierra y riquezas.

## c).- LA COLONIA.

Al sobrevenir la conquista de México y habiendo sometido a los pueblos restantes, vino el período de asentamiento en el cual se vió la política que siguió España en América; su base fue el mercantilismo y la acumulación de metales preciosos, ésta fue la mira de cuanto español piso nuestra tierra; por lo tanto las actividades como la agricultura y la industria fueron limitadas. Aun así fue la agricultura la segunda en renglón de importancia en la situación económica de la Nueva España.

Los productos principales de los cuales subsistía la población eran el maíz, el frijol, el trigo, cebada, arroz y caña de azúcar; existían desventajas debido a las desiguales condiciones del territorio y sus ricos suelos, en los cuales se caecía de técnica y riego. Todas éstas características tenían como resultado que durante las inclemencias de la naturaleza como las inundaciones y las sequías, así como las plagas, las cosechas fueran insuficientes; entre las medidas que se tomaron para evitar éstas situaciones se establecieron los depósitos, alhóndigas e instituciones que regulaban los víveres y sus precios.

Era el comienzo de la dominación española, y era también, el detener momentáneo de la inconformidad latente unos siglos

más, en que estallarían el principio de una serie de movimientos sociales, que servirían para ir forjando la imagen propia de un pueblo.

El aspecto agrario de la Colonia durante la dominación española se caracterizó, por una tenaz concentración de la propiedad rural. Se origina en ésta época las formas de propiedad privada; como la conquista fue realizada por un grupo de soldados y aventureros con fondos particulares, que según su aportación y rango tomaban el país a nombre de los reyes de España y eran recompensados por éstos con las llamadas "encomiendas", que consistían en la asignación de los indígenas para la instrucción de la religión católica y para su servicio personal; otra forma que más realce tuvo fueron las "mercedes reales", que eran repartos de tierras por servicios prestados a la corona; más tarde se hicieron repartimientos como simples donaciones y también para que se colonizaran despobladas de los territorios conquistados.

Los resultados desastrosos de esas primeras asignaciones de indios, obligaron a la corona a proteger a los nativos, restringiendo las facultades de los conquistadores, que eran tan poderosos que todo intento hecho para la protección de los indios dió pocos resultados; así los naturales, en números siempre creciente convirtiéronse en siervos, ligados a la tierra de ésta manera las encomiendas que originalmente se estable-

cieron para durar solo una generación, fueron extendiéndose sucesivamente.

"De éstas encomiendas, para dar un panorama general de las extensiones que guardaban, vemos que eran en unos casos hasta de 65 mil Km<sup>2</sup> y acogían dentro de ellas a más de 100 mil personas en determinadas ocasiones" (13). Los encomendados usaron su autoridad para convertir al indio en un verdadero esclavo; el factor más perjudicial fué quizá la ignorancia en que se le tuvo, pues desconocía la importancia y el valor de la tierra, siendo motivo para que se abusara de ellos en todas formas. Algunos españoles se preocuparon por la forma en que se les tenía e intentaron mejorarlos, fue así como la jurisdicción que originalmente respecto a lo civil y penal, recaía en el terrateniente, fue solocada en funcionarios de la corona. Se ordenó que el dueño de las tierras debía residir en ellas y los indígenas no podían ser removidos de las su yas. El 20 de noviembre de 1542, se promulgaron Las Leyes Nuevas y Ordenanzas para el Gobierno de las Indias, en su contenido, imponían limitaciones a los repartimientos con lo cual era imposible extenderlas y se limitaba el número de las ya existentes.

(13) Miguel León Portilla. Obra Citada. Pág. 136.

German List Arzubide, al referirse a la propiedad de los indios dice: "pero aún le quedaba al indio un pedazo de tierra que el colonizador había respetado, El Ejido, los llamados Fúndos de los pueblos, que recibían como propiedad común. Felipe II en Cédula de lo. de Diciembre de 1573, ordenó que los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones, (para atraerse a los indios que huían de la repartición y de la encomienda), tengan comodidad de agua, tierras y montes; entradas y salidas, y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener su ganado. El Virrey Marqués de Fálces, en 26 de mayo de 1577 dió una ordenanza sobre mercedes de tierras, concediendo a los pueblos hasta 500 varas para el Fúndo Legal, y mil para las estancias de ganado. Carlos II, en 4 de julio de 1587, amplió el Fúndo Legal a 600 varas y mil cien para las estancias de ganado; y finalmente Fernando VI, en 12 de julio de 1695, ordenó 600 varas de Fúndo Legal que deberían contarse desde el atrio de la iglesia del pueblo, y fué sobre ese pedazo de tierra que representaba el último derecho de los indios sobre la tierra que fué suya, que se lanzaron ávidamente, hacendados y políticos, y fué por estas tierras últimas, que los pueblos lucharon con tezón y valentía. Por siglos los pueblos amenazados de despojo, opusieron tenaz resistencia, manteniendo su derecho, pasándoles los títulos a sus representantes, de padres a hijos, de vecino a

vecino, con la promesa de reclamar lo suyo. Pero la lucha era desigual y los pueblos fueron desapareciendo absorbidos por la ambición. No era bastante que las haciendas fueran inmensos latifundios; era necesarios hacer que los pueblos indígenas desaparecieran, para obligar a éstos, hundidos en la miseria a trabajar la tierra de los amos; los señores necesitaban el brazo del peón para trabajar sus grandes propiedades, así apoderándose de los ejidos, se ganaban dos cosas a la vez: aumentar el tamaño ya en sí inmenso de las haciendas y tener miserables, que por un sueldo irrisorio las trabajaran". (14)

Aunado a estos problemas se encontraba también el de la propiedad eclesíastica; y, si bien es cierto que la conquista de México se llevó a cabo con la espada y la cruz, también es cierto que éste decir se debió a la enorme concentración de tierras por parte del clero; lo que en un principio fuera productó de limosmas y donaciones, después haría temer a la corona española con su poderío.

"La compañía de Jesús; era una de aquellas sociedades poderosas por su organización, por su disciplina, por la ilustración de sus miembros. La temían los países católicos a mediados del siglo XVIII; eso causó que fueran expulsados de Portugal primero, y de Francia después (el 22 de febrero de 1764), a la Nueva España había llegado aquella compañía en 1572, des

pués de los Franciscanos que arribaron en 1523; de los Dominicos que vinieron en 1526 y de los Agustinos en 1533. Nuestra cita a ésta compañía, es porque a mediados del siglo XVIII - fueron los Jesuitas los más poderosos y ricos entre las distintas órdenes, y a causa de ésto y de su influencia política, fué que el 25 de junio de 1767 se procedió a la expulsión del país de dicha orden." (15)

Conjuntamente a lo dicho, gozaban de exenciones y no pagaban impuestos, de manera es que al adquirir nuevas propiedades el Erario perdía más ingresos. Esto obligó a España a celebrar un convenio, en el cual todos los bienes eclesiásticos perdieran sus privilegios. Se ha llegado a calcular el total de los dominios del Clero en esa época en el 50% de la propiedad total.

Era éste a groso modo el panorama general con respecto a la terra en la época colonial.

## d).- LA INDEPENDENCIA.

A fines del siglo XVIII y principios del XIX, operabanse en el mundo los grandes cambios sociales que habrían de sentar sus bases para el futuro. A la Nueva España habían llegado las convulsiones de la revolución mundial en favor del liberalismo, de la soberanía del pueblo y los derechos del hombre; demanda que reclamó como peticiones del género humano, en pro de sus ideas de libertas y democracia política e independencia económica.

Tal situación mundial y el hecho de que España se encontrara sin rey en guerra con Francia, influía en el ánimo de los criollos y alentaba a dar el paso a independizarse.

Tras algunos frustrados intentos de comenzar el movimiento independiente, surge su iniciador, Dn. Miguel Hidalgo y Costilla de que nos dice el historiador Lucas Alamán (16) "Hidalgo sublevó contra la parte de la raza española y llamó en su auxilio a las castas y a los indios, y, a éstos últimos en especial con el atractivo de la distribución de las tierras, motivo más que suficiente éste, para hacer presolitismo"; demostrando con esto que Hidalgo sabía, aunque no fuese su principal mira, que el problema de la tierra era segundo, después de la separación política y económica de España; y entre sus

(16) Alamán Lucas. Semblanzas e Ideario. 2a. Edición 1963. Ed. UNAM. Pág. 51.

disposiciones se encuentra la que mandó que las tierras de comunidad de los pueblos, se cultivaran exclusivamente por los indios.

Dentro del período de la Guerra de Independencia y, con una mayor visión tanto política como social, está el Cura Dn. José María Morelos y Pavón, quien con sus resoluciones que deberían practicar sus principales jefes promulgó que: por la cual deberían inutilizar todas las haciendas grandes cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas, cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura (decía), consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo.

De lo siguiente puede apreciarse que Morelos veía como base de una buena economía para la nación, la posesión individual de la tierra por la mayor parte del pueblo indio y meztizo, y no por el clero y unos cuantos latifundistas, y era lógico que las masas reaccionaran en éste sentido, desde el momento en que la concentración de tierras había destruído el ejido convirtiendo a los peones en esclavos adeudados por vida en las haciendas. Estas disposiciones fueron lo más sobresaliente durante el período de Independencia.

## e).- LA REFORMA.

Vino tras la Independencia, la lucha interna por el poder; al restablecerse el gobierno federal con la Constitución de 1857 los Liberales trataron de resolver el problema agrario; primero mediante la desamortización de las comunidades, y después, ante la resistencia del clero, por la nacionalización de los bienes eclesiásticos. En ambos casos se trató de crear la pequeña propiedad; los Constituyentes conocieron tres proyectos que se salían de la ortodoxia liberal; Isidro Olvera "propuso limitar a los que tuvieran más de diez o veinte leguas de labor a no poder adquirir más tierras en ese lugar; José Ma. Castillo Velasco, propuso para aliviar la situación de los indios y fortalecer la clase media, que los municipios compraran suficiente tierra para el uso comun de los vecinos"

(17) Dentro de éstos el proyecto de Ponciano Arriaga fué el más importante de todos; propuso que los terrenos mayores de 15 leguas cuadradas que después de dos años no se cultivaran, se tendrían por baldíos y se rematarían al mejor postor. Asi mismo decía que: " todas las constituciones serían impracticables mientras unos cuantos propietarios estuvieran en posesión de inmensos terrenos, aplastando a la mayoría que vivía

(17) Moises González Navarro. Historia Documental de México. Edit. UNAM. 1a. Edición 1964. Pág. 259.

casi en la miseria. De continuar esta situación sería más lógico y franco negar los derechos políticos a los indigentes, declararlos casas y no personas, formar un gobierno oligárquico, con base en la riqueza territorial" (18).

Este gran constituyente previó en su momento lo que era el problema agrario del país, propuso medios concretos que aun que no eran la completa solución, se ubicaba en la realidad y su proposición sería tomada en cuenta, para que 60 años después fructificara la semilla que el sembró en la constitución de 1917. Surgen entonces por doquier levantamientos y proposiciones para la solución de la cuestión agraria, dándose entonces la importancia necesaria, que era el sentir general. La mayoría de las soluciones por lo que se aprecia, eran de acuerdo al pensamiento de ese tiempo, y algunas como la de Ponciano Arriaga muy brillantes y con gran proyección.

Con las Leyes de Desamortización y de Nacionalización expedidas durante la Reforma, el estado, que detentaba la propiedad al consumarse la Independencia, sufre el primer cambio trascendental; contrario a lo que se pudiera suponer, los resultados de éstas leyes fueron diferentes a los anhelados -- pues los mestizos que eran los arrendatarios de los bienes de la iglesia, estaban imposibilitados por su pobreza a cubrir el

precio de la propiedad la alcabala, y las escrituras; aun -  
siendo a plazos como era el propósito, considerando también  
el alto valor de las propiedades eclesiásticas.

Los beneficiados con éstas leyes fueron los criollos, los  
que obrando como denunciantes y con los capitales que habían  
logrado reunir, pudieron adquirir fincas que antes no se en-  
contraban en el comercio; y no habiendo límite para su adqui-  
sición, compraban todas las posibles, ocasionando la expan--  
sión del latifundismo. En forma similar enjuicia el Mtro.  
Mendieta y Nuñez a las Leyes de Reforma, observando "que la  
propiedad agraria que antes se encontraba dividida entre gran-  
des propietarios, el clero y los pueblos de indios, con las  
Leyes de Desamortización y Nacionalización quedó repartida en-  
tre grandes y pequeños propietarios; dieron muerte a la con--  
centración eclesiástica, pero en su lugar extendieron el lati-  
fundismo, dejando a su merced, una pequeña propiedad demasia-  
do reducida y débil en manos de la población cultural y econó-  
micamente inferior, incapacitada no solo para desarrollarla,  
sino aún para conservarla." (19)

## C A P I T U L O   I I

Pág.

LA EVOLUCION DEL SISTEMA AGRARIO.

a) .- LA REVOLUCION DE 1910.

26

b) .- LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.

37

c) .- EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917.

43

a).- LA REVOLUCION DE 1910.

Ya en las postrimerías del siglo XIX, fué expedido por el Congreso de la Unión el decreto sobre colonización y Compañías Deslindadoras, en cuyo artículo 18 decía: "El Ejecutivo podrá autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción; y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos." (20)

Así también en el Art.21 establecía, que en compensación de los gastos que hicieren dichas compañías en la habilitación de terrenos baldíos, El Ejecutivo podrá concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habilitaran.

Debido a estas disposiciones se aceleró la decadencia de la pequeña propiedad, porque los propietarios para liberarse de las acciones de dichas compañías, ante las cuales deberían exhibir sus títulos que acreditaran sus derechos; al no encontrarse en orden por defectos de titulación, eran despojados por dichas compañías, que entre sus facultades, estaba la de calificar esos documentos. De tal manera que la opción era promover un costoso juicio en contra de esa compañía ó, llegar a un arreglo monetario; fué hasta principios de éste si--

(20) Moises González Navarro. Obra citada. Pág. 372.

glo cuando por lo absurdo de su función desaparecieron dichas Compañías.

Gestábase entonces el movimiento social de 19710 y la caída del poder de Porfirio Díaz., Dn. Francisco I. Madero, principal figura dentro de la Revolución exponía dentro de sus ideales en el año de 1908 lo siguiente: "En éste ramo tan im-  
portante de la riqueza pública poco ha hecho el gobierno para su desarrollo, pues con el régimen de gobierno de uno solo, resulta que los únicos que se aprovechan de todas las conce--  
siones son los que lo rodean y más particularmente en el caso actual, pues uno de los medios de que se ha valido el Gral. Díaz, para premiar a los jefes Tuxtepecanos ha sido el de dar  
les grandes concesiones de terrenos nacionales, lo cual ha -  
constituído una rémora para la agricultura, pues bien sabido es que los grandes propietarios rara vez se ocupan de cultivar sus terrenos y se concretan generalmente al ramo de la ganade-  
ría, cuando no las han dejado abandonadas para venderalas des-  
pués a alguna compañía extranjera, como ha sucedido con fre--  
cuencia. Las concesiones para aprovechamiento de agua en los ríos han sido inconsideradas, y siempre han ido a dar a manos del reducido grupo de favoritos del gobierno; resultando que el agua no se ha aprovechado con tan buen éxito como hubiera sucedido si se hubiera subdividido entre muchos agricultores

en pequeña escala. El resultado de ésta política, ha sido que el país a pesar de su vasta extensión de terrenos laborables, no produce ni el algodón, ni el trigo necesario para el consumo en años normales y en años estériles tenemos que importar hasta el maíz y el frijol que son la base de la alimentación del pueblo mexicano".(21)

Como se puede observar existía mucha similitud en diversos aspectos con la actualidad, sobre todo en lo referente a el autoabastecimiento nacional, lo cual permite la especulación de lo más indispensable para el pueblo mexicano.

El agonizante gobierno Porfirista intentaba mantenerse en el poder ante su inminente caída, dictando medidas para la solución agraria, las que eran ya extemporáneas.

Por otra parte el líder del partido antireeleccionista en su Plan de San Luís, que en su párrafo 3o. del mismo artículo trataba lo concerniente al problema agrario, señalaba una solución a medias que en su contenido exponía: "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, ó por fallas de los tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojo

(21) Francisco I. Madero. La Sucesión Presidencial. Ed. de la Secretaría de Hacienda. 1961. Archivo de Dn. Fco. I. Madero.

de un modo arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que las adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos que las restituyan a sus antiguos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Solo en caso de que éstos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de éste Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo".(22)

Comentamos que era una solución a medias porque como se observa unicamente se ofrecía a restituir a los indígenas pequeños propietarios de que habían sido despojados, no haciendo referencia a la división de los latifuncios. De ésta manera visto por el Sr. Madero el problema de la tenencia de la tierra, al subir al poder como Presidente de la República al triunfo de la revolución, formó su gabinete con elementos del anterior régimen en su mayoría, y olvidando cumplir su promesas hechas en el Plan de San Luís que lo había llevado al poder, pronto se vio repudiado por los principales jefes que lo apoyaban.

Desconocido Francisco I. Madero como Jefe de la Revolución y Presidente de la República por las razones mencionadas, Emiliano Zapata se rebela en su contra y establece en su Plan de Ayala las bases a seguir, emanadas directamente del autén-

tico pueblo y sus representantes; se reconoce como Jefe de la Revolución al Gral. Pascual Orozco y añadía dicho Plan que: "los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, los científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entraran en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos y ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fé de nuestros opresores, mantiendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión." (23)

A continuación seguía la exposición de motivos y causas, todas ellas para el bienestar del pueblo de México en una época de transición; se advierte fácilmente la mejor proyección social de éste Plan encaminado a reivindicar el derecho a la tierra a quien de verdad correspondía, diferenciándose de las ideas Maderistas, que veían más el aspecto político y la forma en que democráticamente se resolverían los problemas económicos y sociales del país en momentos en que no podía ya esperar.

El Gral. Pascual Orozco por su parte se levanta en armas contra el Sr. Madero y expide su Plan a seguir en la Cda. de Chihuahua en marzo de 1912, superando por su claridad y desarrollo al Plan de Ayala; más a pesar de su mejor elaboración

(23) Stanley Ross obra citada. Pág. 462, 463.

este Plan no tuvo coordinación, pues entre su pensamiento y su acción no hubo continuidad, contrario a la posición de Zapata que sí tuvo éstas cualidades.

Mientras, en la Capital de la República se desarrollaban sucesos de la "Decena Trágica", en la cual perdiera la vida el Presidente Madero, quien quedó en manos de Victoriano Huerta al desconocerlo los principales Jefes del Movimiento Revolucionario; se inicia lo que se pudiera llamar la segunda -- etapa de la Revolución. El Gral. Huerta informó de su toma del poder a todos los gobernadores de los estados, siendo reconocido por casi todos como Presidente, pues los únicos que se negaron a ésto fueron los gobernadores de Coahuila y de Sonora, Don Venustiano Carranza y Don José María Maytorena respectivamente.

Es Venustiano Carranza quien encabeza esta nueva etapa de la Revolución en contra de Victoriano Huerta; para ello se levanta en armas en la sierra de Coahuila y el 26 de marzo de 1913, proclama el Plan de Guadalupe en la hacienda del mismo nombre, cuyos fines principales eran la restauración del gobierno Constitucional.

El Gral. Huerta presentó poderosa resistencia ante los embates de los revolucionarios, más en su contra, surgieron Alvaro Obregón, Un Francisco Villa y Un Emiliano Zapata, estos últimos pilares de la Revolución y personajes muy discuti

dos nacional como internacionalmente, por sus ideas y por sus hechos.

El día 23 del mes de junio de 1914 el Gral. Francisco Villa ataca la ciudad de Zacatecas, y, tras lo que se ha dado llamar lo que más se aproxima en todas sus fases a la batalla completa, triunfan las armas del constitucionalismo. A raíz de esta batalla, se originan las fricciones entre Carranza y Villa; que después continuarían, ante la presión de Francisco Villa para que el Sr. Carranza llevara a cabo las reformas sociales y económicas que ya era posible realizar. Para el efecto se llevaron a cabo las conferencias de Torreón, cuyo resultado fué la unificación del agrarismo norteño con el Suriano.

A su regreso a la capital, Carranza entró en pláticas con Zapata a fin de llegar a un arreglo, pero éste exigía la subordinación de Carranza y el Ejército Constitucionalista al Plan de Ayala, no solo en su esencia, sino en todas sus partes, cosa que no fué aceptada no llegando a ningun convenio, originándose la división y la lucha de facciones. Ante ésta situación, convoco Venustiano Carranza a una convención de Jefes Constitucionalistas que habría de realizarse en la Capital de la República el 10. de octubre de 1914, no contándose con la representación de la División del Norte, y además de no llegar a ningun acuerdo, se resolvió trasladarla a la Ciudad de Aguascalientes para el día 10 del mismo mes en el Tea-

tro Morelos, presentándose el Gral. Villa el día 17, enviándose se comisiones para que invitaran el Sr. Carranza y al Gral. Zapata, de los cuales, solo los representantes de Zapata hicieron acto de presencia, en tanto que Carranza declinaba la invitación manifestando su negativa, en un pliego en el cual al mismo tiempo que presentaba su renuncia al poder condicionada su decisión a que el Gral. Villa y el Gral. Zapata se retiraran a la vida privada y que por otra parte se instituyera un Gobierno Pre-constitucional que se encargara de efectuar las reformas que el País requería; de éstas peticiones ninguna fué acatada, pues todos continuaron en sus puestos.

Tomamos a continuación la opinión del autor Ramos Pedruca, la que consideramos muy acertada al hacer un análisis de la Convención de Aguascalientes, que pudo tener logros positivos encaminados a la liberación económica del país "arrancando la propiedad privada de la tierra y de los medios de producción a sus detentadores. Pudo hacerlo, puesto que contaba con una gran fuerza militar; con hombres de preclara inteligencia, de una enorme voluntad todos ellos y de elevadas aspiraciones sociales. A mayor abundamiento, no había obstáculo de carácter internacional que se interpusiera, puesto que la guerra mundial de 1914-18 mantenía ocupadas a las potencias imperialistas que hubieran podido coartar sus buenos propósitos, mismos que si no cristalizaron, fué debido a que la falta

de conciencia clasista de los convencionalistas impidió su unificación, y no pudo elaborarse oportunamente un programa que señalara las justas aspiraciones de las masas sacrificadas en la lucha contra la explotación capitalista." (24)

Las opiniones antes mencionadas las consideramos de lo más atinadas puesto que no tenía nuestra Nación tutelaje alguno o compromiso con alguna potencia extranjera, es también de hacerse notar que la gente del campo no era como lo es ahora, es decir que a causa de tantas promesas incumplidas y tanto esperar se ha optado por "alquilar" los ejidos enteros, buscar lo fácil, invadir predios, entrar a vivir como lo hacen los demás, buscar mejores oportunidades pero no con esfuerzo trabajando la tierra, ya que el hombre del campo actualmente ve que para él es improductivo el cultivo de la tierra, que lo que les pagan por su cosecha no alcanza para lo más mínimo, que los impuestos y las trabas que les presentan tantos y tan variados organismos oficiales son insalvables; ya la imagen del hombre tranquilo y trabajador del campo ha sufrido muchas alteraciones que nuestros propios gobiernos le han hecho tomar, cuanto tiempo seguirá esperando no lo sabemos pero lo que si podemos afirmar es que la intranquilidad no se podrá callar más, se tendran que tomar decisiones y cumplirlas, estamos a

(24) Samuel Ramos Pedrueza. El Perfil del Hombre y la Cultura en México, 1934. Pág. 43.

tiempo aún, nosotros somos tan culpables como cualquiera y lo seguiremos siendo hasta no encontrar una solución que solo nosotros la vamos a dar.

Los puntos del programa que se dictaron en dicha convención para la resolución del problema agrario fueron:

"Artículo 1.- Destruir el Latifundismo; crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada ciudadano que lo solicite, tierra bastante para subvenir las necesidades de su familia, dando en todo caso preferencia a los campesinos.

Artículo 2.- Devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que han sido despojados; dotar de ambos a las poblaciones que, necesiéndolos, carezcan de ellos, 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, invirtiendo en trabajos de irrigación plantíos de bosques, vías de comunicación y, en general, en toda clase de obras de mejoramiento agrícola, las sumas que sean necesarias a fin de que nuestro suelo produzca las riquezas de que es capaz.

Artículo 4.- Fomentar el establecimiento de escuelas de agricultura y de estaciones agrícolas de experimento, para la enseñanza y adaptación de los mejores métodos de cultivo.

Artículo 5.- Facultar a los gobiernos de los Estados para que de acuerdo con las necesidades de la región respectiva, lle-

ven a la práctica la Ley General Agraria que emane de este programa de gobierno." (25)

Ante la manifiesta inconformidad de Carranza que no aceptaba ninguna proposición, los Zapatistas y Villistas se habían unido para luchar por los ideales del pueblo, esta unión se consolidó con el Pacto de Xochimilco, el cual abarcó cuatro puntos principales: Alianza militar, aceptación por parte de Villa del Plan de Ayala en cuanto se refiere al reparto de tierras; Obligación del Gral. Villa de proporcionar armamento a Zapato y compromiso de ambos de llevar a la Presidencia de la República a un civil que estuviera plenamente identificado con los ideales revolucionarios".

(25) Manuel González Ramírez. Planes políticos y otros documentos Fuentes para la historia de la Revolución Mexicana, México 1954. Pág. 133, 134.

b).- LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Para entonces era del pleno conocimiento de Carranza que sería imposible sostenerse únicamente con las ideas políticas enunciadas en su Plan de Guadalupe, en vista de lo cual necesitaba una ley referente a lo agrario, así pues, obligado a ello, añadió a su Plan de Guadalupe el Decreto de 12 de diciembre de 1914 a escasos días de celebrado el Pacto de Xochimilco.

El Licenciado Luis Cabrera pronunció en la Cámara de Diputados uno de los discursos que más han influido para dar una solución a los problemas del campo. El proyecto de Ley que presentó en tan memorable ocasión con el nombre de "La Constitución de los Ejidos de los Pueblos como medio de Suprimir la Esclavitud del jornalero Mexicano", había de plasmar, crecido y desarrollado, en el Decreto Preconstitucional de 6 de enero de 1915, sirviendo de base para toda la legislación posterior sobre la materia.

La Ley del 6 de enero de 1915, "había de significar el paso de mayor trascendencia en materia agraria en nuestro país, después de las Leyes de Desamortización y Nacionalización de los bienes de la iglesia de 1856 y 1859, respectivamente. Para nosotros la trascendencia y el interés estriba no solo en la justificación del movimiento revolucionario, sino en el criterio que sustenta respecto a que todos los pueblos sin

tierras hayan ténido o no Ejidos, tienen derecho a tenerlos pa ra satisfacer sus necesidades. En otras palabras, la tésis de que todos los individuos, por el solo hecho de existir, tienen derecho a que la sociedad les proporcione los medios de subsis tencia, por supuesto, siempre que ellos realicen funciones pro ductivas". (26)

En los considerando en que se apoya, se estima que, una de las causas generales de malestar y descontento de las poblacio nes agrícolas del país ha sido el despojo de los terrenos que les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial; que con el despojo de las tierras a los pueblos indígenas y con la con centración de la propiedad rural en pocas manos, la gran masa campesina para poder subsistir, no le ha quedado otro recurso que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terrate nientes. Que como un acto de elemental justicia es necesario devolver a los pueblos, los terrenos de que han sido despoja dos.

A continuación transcribimos el último de los consideran dos: "Que proporcionando el modo de que numerosos pueblos re cobren los terrenos de que han sido despojados, o adquieran - los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejan

tes, sino solamente de dar esa 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: aclarando después que la propie--dad no será comunal, pero si tendrá limitaciones para evitar que los especuladores la acaparen." (27)

Los artículos fundamentales de dicha Ley, fueron:

"Artículo 1.- Se declaran nulas:

I.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y 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 lo. de diciembre de 1879 hasta la fecha, con las cuales se hubiera invadido y ocupado ilegalmente los Ejidos, terrenos de repartimiento, o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos rancherías, congregaciones o comunidades.

(27) Circularés de la Comisión Nal. Agraria, Edit. Bco. Nal. de Crédito Agrícola 1940. Págs. 270, 274.

III.- Todas las diligencias de apeo y deslinde, practica-  
das durante el período de tiempo a que se refiere la ---  
fracción anterior, por compañías, Jueces u otras autori-  
dades, de los Estados o de la Federación, con las cuales  
se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas  
y montes, de los ejidos y terrenos de repatimiento, o  
cualquiera otra clase de tierras pertenecientes a los  
pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Artículo 3.- Los pueblos que necesitándolos, carezcan de eji-  
dos o que no pudieren lograr su restitución por falta de  
Títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque le-  
galmente hubieran sido enajenados, podrán obtener que se  
les dote del terreno suficiente para reconstruirlos, con  
forme a las necesidades de su población, expropiándose  
por cuenta del Gobierno Nacional, el terreno indispensa-  
ble para ese efecto, del que se encuentra inmediatamente  
colindando con los pueblos interesados.

Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley y demás Leyes Agra-  
rias que se expidieron, de acuerdo con el programa polí-  
tico de la Revolución, se crearán: I.- Una comisión Na-  
cional Agraria, compuesta de nueve personas y que presidi  
da por el Secretario de Fomento tendrá las funciones.

II.- Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco per-

sonas por cada Estado o Territorio de la República.

III.- Los Comites Particulares Ejecutivos, que en cada Estado se necesiten.

Artículo 8.- Las resoluciones de los Gobernadores o Jefes Militares, tendrán el carácter de provisionales; pero serán ejecutadas por el Comité Particular Ejecutivo, y el expediente con todos sus documentos y demás datos que se estimasen necesarios, se remitiran después a la Comisión Local Agraria, la que a su vez lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

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

Artículo 10.- Los interesados que se creyeron perjudicados, podrán ocurrir ante los tribunales, en los casos en que se reclame contra reivindicaciones, y en el que el interesado obtenga resolución Judicial declarando que no procedía la restitución hecha a su pueblo, la sentencia solo dará derecho a objetar la indemnización correspondiente" (28)

Considerada que fué la Ley del 6 de enero de 1915, como un fruto de la Revolución; sería mas tarde elevada a Ley Constitucional. Asimismo sirvió para desarmar políticamente a Zapata y a Villa, y conseguir como era su objetivo, la simpatía de la población rural.

c).- EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917.

Tratando de afirmarse en el apoyo del pueblo, el señor Carranza convocó a un Congreso para reformar la Constitución de 1857, a celebrarse en la Ciudad de Querétaro el día 10. de diciembre de 1916, del cual nació la Constitución de 1917; es ta nueva Constitución conservó en su mayor parte los preceptos de 1857, en lo referente a libertad de expresión, de asociación, de cultos, de gobierno Representativo, de Sufragio Universal, elecciones periódicas, división de Poderes, Garantías Individuales e Independencia de los Gobiernos Estatales y Municipales.

En otros aspectos, desoyendo consignas del Representante del Poder Ejecutivo, se señalaron los principales cambios en esta Constitución, en los artículos 27 y 123; los cuales fueron objeto de apasionados debates por los Diputados Constituyentes; en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917 encontramos la exposición de motivos para la discusión del artículo 27 Constitucional de los cuales tomamos nota de lo siguiente: "En uso de la palabra el C.Srio. Bojorquez: ha ce más de un siglo se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada y aún espera solución el problema agrario. En la imposibilidad que tiene la comisión por falta de tiempo, de

consultar alguna solución en detalle, se ha limitado a proponer cuando menos, ciertas bases generales, pues sería faltar a una de las promesas más solemnes de la Revolución pasar este punto en silencio".(29)

Es difícil creer lo anterior pero así es, por lo que tanto se había luchado y esperado ahora que en la más alta tribuna del país aguardaba su solución, no existía tiempo y se proponía sentar "ciertas bases generales"; más he a que que dentro de ésta tribuna existieron mexicanos concientes de su deber para con su Patria, que sus nombres quedaron grabados no con el hecho solamente de figurar como Diputados Constituyentes como muchos lo hicieron, sino con la exposición y defensa de sus ideas que quedaron plasmadas buscando el bienestar general del pueblo de México en la Constitución que hoy nos rige.

Posteriormente se hacía un análisis general de la situación en que se encontraba económica y socialmente la población con respecto a los grandes terratenientes y las medidas que se tomarían para contrarrestar estas diferencias y para elevar el nivel de vida económico, intelectual y moral.

Agregaba el Diputado Bojorquez: "El primer paso en esta vía se dió al expedir el decreto de 6 de enero de 1915, que

(29) Diario de los Debates, 1916-1917, Cámara de Diputados.

proponemos 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. Una vez dado este primer paso, el siguiente debe consistir en exterminar los latifundios respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación. No será preciso para ésto cargar a la Nación con una deuda enorme pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirentes, reduciendo la intervención del estado a la simple garantía." (30)

Enseguida explicaba la forma en que se fraccionarían los latifundios y como los adquirentes harían los pagos de indemnización; conjuntamente señalaban que las autoridades locales serían las encargadas de realizar el fraccionamiento dado a la diversidad de condiciones agrícolas del país.

Estableció el Artículo 27 Constitucional, las modalidades a que sujetaría la propiedad tanto de la Nación como de los particulares. Otorgaba a la Nación la propiedad originaria sobre tierras y aguas y disponía un nuevo precepto de propiedad privada, en la cual se subordinaba al interés social; pudiendo ser expropiada por causa de utilidad pública mediante la indemnización correspondiente.

Sustentó que la Nación tiene el derecho de reglamentar el aprovechamiento para cuidar de la conservación y distribución de la riqueza pública. Sujetó a las corporaciones, asociaciones y sociedades a un límite en la propiedad de la tierra.

El Artículo 27 Constitucional por su contenido eminentemente social, es el resultado de las justas aspiraciones de nuestro pueblo; resultado que, contenía las bases para la legislación subsecuente que sería hacia el bienestar de todos los mexicanos.

Dentro de los debates para la aprobación del artículo 27 Constitucional se plantearon tres corrientes que se pueden resumir de la siguiente manera:

- a).- La tradicional o individualista.
- b).- La Nacionalista
- c).- El derecho de propiedad con una función social.

Los diputados que sostuvieron la primera corriente o sea la tradicional o individualista se encontraban dentro de la Comisión, redactora del proyecto, quienes manifestaron que (31) "El estudio del artículo 27 del proyecto de la Constitución abarca varios puntos capitales: si debe considerarse la propiedad como derecho natural porque de ser así fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural supuesto que la

(31) Chávez P. de Velazquez Martha. El Derecho Agrario en México Primera Ed. 1964. Ed. Porrúa. Págs. 212, 213. México.

apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos ne cesarios para la conservación de la vida, es indispensable, como consecuencia de lo expuesto, la Comisión después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cu bierto de toda expropiación que no esté fundada en la utili-- dad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese Derecho".

En la corriente nacionalista susceptible de identificarse con el comunismo ya que propone la nacionalización de la tierra puede estar representada por el diputado Navarro, (32) su puesto que éste manifiesta que "se ponga una taxativa a estos abusos, que la Nación sea la única dueña de estos terrenos, y que no los venda, sino quenada más dé la posesión a los que puedan trabajarlos" (33)

Tenemos la tercera corriente en la cual el derecho de propiedad con una función social se manifestó a través de la misma Comisión redactora, pues cree que el Derecho de Propiedad debe compaginarse con el trabajo de la tierra, al manifes tar que "sería pueril buscarla solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos, lo úni- co que puede hacerse, es facilitar las condiciones para que

(32) Chávez P.de Velazquez Martha. Obra Citada. Pág. 213.

(33) Chávez P.de Velazquez Martha. Obra citada. Pág. 213.

puedan llegar a su propiedad todos los que tengan voluntad y aptitud para hacerlo". (34)

Para finalizar haremos cita del Maestro Mendieta y Nuñez que por la claridad de exposición de su pensamiento, nos sitúa en lo que verdaderamente es el Artículo 27 Constitucional: "El Artículo 27 Constitucional, el Código Agrario y las Leyes conexas, que constituyen la expresión jurídica actual de la Reforma Agraria, no son sino el coronamiento, aún no concluído, de un largo y dramático proceso de caracter sociológico, político y económico que se viene desarrollando en nuestra patria desde el más remoto pasado y no es posible por lo mismo, insistimos en llegar a la cabal comprensión ni de la Reforma ni de su concreción legal si se prescinde de sus raíces históricas". (35)

(34) Chávez P. de Velazquez Martha. El Derecho Agrario en México la. Ed. 1964. Ed. Porrúa. Págs. 213. México.

(35) Mendieta y Nuñez Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario.

### C A P I T U L O   I I I

	Pág.
LA SITUACION AGRARIA DEL PAIS.	
a).- DESDE EL PRESIDENTE VENUSTIANO CARRANZA HASTA EL GOBIERNO DEL GRAL. ABELARDO RODRIGUEZ	49
b).- DEL PRESIDENTE LAZARO CARDENAS HASTA EL REGI- MEN DEL PRESIDENTE GUSTAVO DIAZ ORDAZ.	60

a).- DESDE EL PRESIDENTE VENUSTIANO CARRANZA HASTA EL GOBIERNO DEL GENERAL ABELARDO RODRIGUEZ.

Tenemos así que desde la Independencia, siguiendo después con La Reforma y posteriormente el Movimiento Revolucionario de 1910, la idea principal era la obtención del poder; en ésta última etapa de nuestra historia encontramos primeramente al iniciador de este movimiento armado que era Don Francisco I. Madero quien obtuvo el apoyo del pueblo, respaldando su candidatura a la Presidencia de la República con su Plan de San Luís; después al no poner en marcha su programa agrario, pierde el apoyo del mismo pueblo que lo había llevado al triunfo.

A la muerte del Presidente Madero, surge Don Venustiano Carranza como restaurador del Constitucionalismo, y, una vez en el poder al igual que su antecesor en la Presidencia de México, desoía las justas reclamaciones en pro de la tierra; de esta manera es que cuando sin más alternativa para sostenerse en su gobierno, expide el decreto de 6 de enero de 1915, más con la intención de calmar el ánimo popular que de llevarlo a cabo.

Vemos en éstas dos figuras de relevancia en nuestra historia una similitud que abarca tres aspectos por lo menos; estos fueron los siguientes: 1).- Tanto Madero como Carranza

eran criollos de familias acomodadas y hacendados. 2).- Su principal deseo era el poder y 3).- Ninguno se sentía inclinado a emprender la disolución ni con sus haciendas propias ni con las demás. Por lo tanto no sentían el problema ni la urgencia por su resolución.

Sucesivamente todos los Presidentes de la República, desde el Presidente Venustiano Carranza llevaron a cabo la tarea de repartición por medio de las resoluciones de dotación a ejidos y comunidades; los problemas que esto significó, no fueron pocos ya que faltaba equipo humano y técnicas para salir adelante, poco a poco y según se presentaban a cada paso las dificultades, se trataba de encontrar la solución adecuada, conjuntamente tras la Revolución de 1910 la República Mexicana se iba normalizando en su nueva etapa de vida interna, se descubrían fallas y errores en los procedimientos y así como contradicciones inevitables en todo proceso de reforma. Los grandes intereses que se veían afectados con los fraccionamientos de sus latifundios, opusieron toda clase de obstáculos para detener la acción agraria, era el comienzo para nuestra Nación de una nueva lucha; ante el primordial e inaplazable reparto agrario los grandes terratenientes supieron que la justicia agraria había comenzado.

Corresponde al gobierno de Venustiano Carranza el haber

expedido primero el Decreto Preconstitucional de 6 de enero de 1915, el cual sentaría la expresión jurídica dentro del artículo 27 de la Constitución de 1917, que a su vez es de donde se derivó la legislación agraria de México.

#### Período del Gobierno del Presidente Alvaro Obregón.

Durante la etapa a que nos estamos refiriendo se expedieron importantes Leyes, entre las que podemos citar las siguientes:

1.- Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920. Constituyó la primera ley reglamentaria de la de 6 de enero de 1915 y del artículo 27 Constitucional. Contuvo en ordenada codificación las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria. Admitió las reformas hechas a la Ley de 6 de enero de 1915 (decretadas el 19 de septiembre de 1916), con lo que rechazó las posesiones provisionales, y estableció que hasta que el Presidente de la República revisara las resoluciones dictadas por los Gobernadores de los Estados se otorgaran en caso de serles favorables las dotaciones definitivas a los pueblos peticionarios. Intentó por primera vez señalar la extensión de la parcela ejidal circunstanciándola a que fuera suficiente para producir el duplo del jornal medio en la región donde se llevara a cabo la dotación y señaló por último que los únicos núcleos de población con derecho a recibir ejidos por

dotación o restitución serían los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades.

A pesar de la innegable importancia que caracterizó a esta Ley, adoleció sin embargo, de deficiencias tales como la de un trámite engorroso, la de que al negar las posesiones provisionales frenara la dinámica de la Reforma Agraria y, finalmente, la de que desvirtuara el espíritu del Artículo 27 Constitucional, al establecer como esencial la categoría política de los sujetos colectivos de derecho ejidal para dotar o restituir ejidos a los núcleos de población necesitados.

Todos esos aspectos negativos contribuyeron a su derogación a través del decreto de 22 de noviembre de 1921, expedido por el Congreso de la Unión. Por medio de ese Decreto se declaró derogadas las reformas a la Ley de 6 de enero de 1915, que habían suprimido las dotaciones provisionales, poniéndolas nuevamente en vigor; se señalaron plazos perentorios para la tramitación de los asuntos agrarios y se dieron bases para ajustar una próxima Ley sobre la materia, y por último, creó la Procuraduría de Pueblos, institución a la que fijó la misión de patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente, en sus gestiones para conseguir la dotación o restitución de ejidos.

El logro obtenido por ese decreto, fué más positivo en

cuanto que subsanó las anomalías existentes por la Ley que le antecedió y porque dió pautas más sólidas para la defensa de los intereses campesinos.

El objeto verdadero de todas estas disposiciones, consistía en la forma de repartir las tierras obtenidas por los núcleos de población beneficiados, y cada una de dichas leyes trataba de lograr más eficazmente su cometido.

Con fecha 23 de diciembre de 1931, se dictó un decreto que reformó al artículo 27 constitucional y que vino a derogar el artículo 10 de la ley de 6 de enero de 1915, al establecer que los propietarios afectados por resoluciones agrarias, no tendrían recurso alguno de carácter judicial en contra de dichas resoluciones, como lo admitía el citado artículo.

Corresponde a éste gobierno del Gral. Obregón el decreto de 2 de agosto de 1923, sobre tierras nacionales y valdías, con el propósito de beneficiar a los campesiones que no gozaban de la protección de las leyes anteriores, con la propiedad de extensión de tierras suficientes para sus necesidades. Es así que todos los mexicanos de origen o nacionalizados, mayores de 18 años que careciendo de tierras por medio de éste decreto no tenían más que ocupar personalmente y dedicarse a la explotación de las mismas durante dos años consecutivos para poder adquirirlas. Este decreto planteó múltiples problemas en lo

respectivo a la titulación de dichas tierras, que en muchos casos no eran valdías ni nacionales.

Período de Gobierno del Gral. Plutarco Elías Calles.

Todavía bajo el gobierno del Gral. Alvaro Obregón, con base en el decreto anterior, fué expedido el 22 de noviembre de 1921 el Reglamento Agrario; pudiéndose destacar, como de los más importantes que él mismo consignaba dos aspectos que positivamente fueron un beneficio para la solución del problema agrario, al establecer con acierto la extensión de la parcela ejidal en la variante de tres a cinco hectáreas de tierras de riego y sus equivalentes en otras clases de tierra, y porque hizo que se respetara la pequeña propiedad, a la que igualmente fijó su extensión, y a ciertas propiedades sembradas con cultivos valiosos.

Abandonó desacertadamente el procedimiento expropiatorio, para convertirlo en una especie de juicio en el que se dió toda la ingerencia a los propietarios afectados para los trámites de dotación de tierras. De ahí que los latifundistas valiéndose de los errores y lagunas contenidas en el Reglamento Agrario, solicitaran continuamente el amparo para obstaculizar la marcha de la Revolución Agraria.

Durante el gobierno del Gral. Plutarco Elías Calles, le fué encomendada al Lic. Narciso Bassols, la redacción de un

nuevo ordenamiento, que por primera vez se elaboró con gran sentido jurídico y con un amplio conocimiento del derecho.

Dicho ordenamiento se llamó Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Agua, de 23 de abril de 1927, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución. Sin embargo, esta Ley partió de una premisa equivocada, pues para organizar el procedimiento agrario, de acuerdo con una técnica jurídica que la hiciera inatacable constitucionalmente, convirtió el autor de la misma a dicho procedimiento "En un verdadero juicio entre autoridades administrativas y así, de la solicitud de ejidos presentada por un pueblo se corría traslado al o a los propietarios circunvecinos que pudieran resultar afectados, como si fuera una demanda y éstos la contestaban, se abría un período de prueba y luego otro de alegatos para concluir con una resolución que era una verdadera sentencia".(36)

El Lic. Bassols, olvidó el hecho de que tanto la Ley de 6 de enero de 1915 como el Artículo 27 Constitucional establecieron expresamente que para la dotación de tierras a los pueblos necesitados se recurriría a la expropiación de las grandes propiedades vecinas; razón por la cual el procedimiento expropiatorio no tenía porqué sujetarse a lo ordenado por el

(36) Lucio Mendieta y Núñez. La Constitución, El Ejido y El Derecho". Política Ejidal. México. Edit. UNAM. 1960.

artículo 14 Constitucional. Es decir, olvidó que la situación de la expropiación aludida se basa en el interés público, y éste no puede esperar el desenvolvimiento de un largo juicio. A mayor abundamiento, el propietario de una hacienda cuyas tierras han sido afectadas no tiene el carácter de demandado, e incluso deja de ser propietario para ser substituído por el Estado, quien siendo el nuevo propietario, responde a las necesidades de los peticionarios campesinos. Otra cosa resulta de lo que asienta el Lic. Lucio Mendieta y Núñez en "el caso de restitución de tierras en el que el propietario sí tiene el carácter de demandado, puesto que responde con sus bienes de las resultas del juicio". (37)

La Ley anteriormente citada, por su tecnicismo jurídico alejado de la realidad, sufrió pronto diversas modificaciones. el 11 de agosto de 1927 se expidió una nueva Ley que fué posteriormente reformada y adicionada por decreto del Congreso de la Unión de 17 de enero de 1929, hasta aparecer otra nueva ley el 21 de marzo del mismo año, en la que se refundieron la Ley Bassols y sus reformas denominándose Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, que a su vez sufrió las reformas del 26 de diciembre de 1930 y 29 de diciembre de 1932.

En ésta última ley que comentamos, se conservó el espíri

(37) Lucio Mendieta y Núñez. Ob.Cit. Pág.90.

tu y la letra de la Ley Bassols, aunque se introdujeron las reformas necesarias para hacer más expedito el procedimiento, sobre todo en lo relativo a los términos para las notificaciones y los trámites que se juzgaron excesivos. Se volvió al sistema que en materia de pequeña propiedad, estableció el Reglamento Agrario; se hicieron modificaciones atinadas en otros puntos pero también se introdujeron algunas reformas que significaron un marcado retroceso. Dentro de lo positivo, cabe mencionar que esta ley volvió a conformar el procedimiento agrario dentro de las características de un juicio ante las autoridades agrarias.

El 25 de agosto de 1927, fué expedida la Ley del Patrimonio Ejidal, que reformó a la primera Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, de 19 de diciembre de 1925, la que a su vez sufrió nuevas reformas el 26 de diciembre de 1930 y el 29 de diciembre de 1932.

Períodos Presidenciales de: Lic. Emilio Portes Gil, Ing. Pascual Ortíz Rubio y Gral. Abelardo Rodríguez.

Durante esta época de asentamiento en la vida política nacional se sucedieron diversos hechos que dieron como consecuencia que el Lic. Portes Gil fuera nombrado por el Congreso de la Unión como Presidente de la República, al haber sido

asesinado el Gral. Alvaro Obregón.

En este período (1928-1930) tocó al Presidente Portes, sofocar los últimos hechos de armas en nuestra República, tales fueron las llamada Revolución de los Cristeros.

Es durante este régimen durante el cual se otorgó a nuestra Universidad Nacional, el carácter de Autónoma. Y en lo que a materia agraria se refiere, se continuó el impulso de la repartición de la tierra entre los campesinos, llegando en este breve lapso a distribuir dos millones sesenta y cinco mil ochocientas cuarenta y siete hectáreas.

Sucedió en el poder al Lic. Portes Gil, el Ingeniero Pascual Ortíz Rubio, durante cuyo período de gobierno fueron creadas las escuelas agrícolas en un intento más de técnicar la agricultura y capacitar al campesino. Hasta antes de su renuncia al Poder Ejecutivo el Ing. Pascual Ortíz Rubio distribuyó entre los campesinos la cantidad de un millón doscientas tres mil setecientas hectáreas.

A su renuncia a la Presidencia de la República, sube al poder el Gral. Abelardo Rodríguez, durante su período se expidió el primer Código Agrario en nuestro país, con fecha de 22 de marzo de 1934, además fundó el Departamento Agrario. Repartió la cantidad de 2.094.637 has. durante su período gubernamental.

Ante la diversidad de leyes y decretos era necesarios reglamentar e introducir una nueva política agraria, cuyas mi--ras principales las podemos resumir en: la simplicidad del procedimiento, la generalización del derecho agrario a mayor número de individuos, la delimitación de los derechos de las partes que intervienen en el proceso, todo dentro de un criterio ampliamente concorde a la economía nacional. Puede decirse que este Código compendió todos los aspectos relativos a la distribución de la tierra teniendo como impulsora ala reforma agraria; conservó en su texto la esencia de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas la cual era dero--gada por este mismo Código. Contenía el espíritu de las le--yes y decretos que a partir de la reforma a la Ley de 6 de enero de 1915, habían transformado la base y la estructura de la dinámica de la reforma agraria. Reunía también la legislación contenida en ordenamientos tales como la Reglamentación sobre repartición de tierras ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la de Nuevos Centros de Población Agrícola y de Responsabilidades de Funcionarios en Materia Agraria.

Son estas las principales características que contenía el Código Agrario de 22 de marzo de 1934, promulgado por el gobierno del Gral. Abelardo Rodríguez.

b).- DEL PRESIDENTE LAZARO CARDENAS HASTA EL REGIMEN DEL PRESIDENTE GUSTAVO DIAZ ORDAZ.

Al principio su período de gobierno se encontraba vigente el Código Agrario expedido en marzo de 1934. La experiencia recogida durante los actos del régimen Cardenista y las observaciones hechas al aplicar la ley agraria Comarca Lagunera y en otras regiones, aconsejaron al ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el H.Congreso de la Unión las reformas de agosto de 1937.

Permitieron estas reformas ampliar los radios de afectación e incluir a los núcleos que no hubieren solicitado ejidos; dotar a los peones acasillados que carecían de ese derecho hasta entonces; precisar que fraccionamientos debían considerarse como simulados; ampliar los ejidos sin más restricciones que el respeto a la pequeña propiedad y fijar las normas generales para la organización ejidal.

En marzo de ese mismo año se adicionó además el código agrario permitiéndolo el otorgamiento de inafectabilidades ganaderas por 25 años en zonas donde no existieran problemas de dotación ejidal.

Ante la necesidad de un buen método legislativo, el Ejecutivo, decidió iniciar la expedición del Código Agrario de 23 de septiembre de 1940. Las reformas fundamentales que el proyecto del nuevo código incluía iban encaminadas a facilitar

la distribución de la tierra y la mejor organización del ejido; aclarar los preceptos que organizaban la propiedad inafectable sin disminuir el límite fijado, pues si bien las leyes anteriores señalaban una propiedad inafectable de 150 has. de riego ó sus equivalentes, también establecieron que ese límite podría reducirse hasta 100 cuando hubiéran necesidades por satisfacer, lo que produjo durante el régimen de Lázaro Cárdenas a que quedarán reducidas a 100 has., las propiedades inafectables; así mismo permitía al gobierno que pudiera disponer de los excedentes de aguas que no utilizaran los núcleos beneficiados; fijó también las condiciones de acuerdo con las cuales se respetarían los fraccionamientos de fincas afectables; autorizaba el establecimiento de ejidos ganaderos y forestales; substituyó la terminología legal al cambiar la palabra "parcela" por "unidad normal de dotación", en virtud de que no se llegaba a la primera sino mediante el fraccionamiento del ejido, el cuál no debe efectuarse en algunos casos por las condiciones de la tierra o por no convenir para alcanzar un mejor nivel económico.

En otros puntos confería la organización ejidal a la Sria. de Organización y Fomento. Se expidió el decreto de 6 de octubre de 1936 por el que se dispuso el reparto de la Comarca Lagunera, que conservaba trazos de antiguo latifundio.

Como resultado de éste sistema y de la política ejidal que se siguió durante éste gobierno, tuvo como balance final el impulso a la Reforma Agraria y el reconocimiento del pueblo para con este gobierno.

Confirmando su gran visión el Presidente Lázaro Cárdenas y su gobierno preveían la solución de la mayor cantidad de problemas que se pudieran presentar, y situaban frente al sistema ejidal unidades en donde el hombre no explota la tierra, sino al hombre, donde no desapareciera el régimen del peonaje, se crearían dos géneros de economía que siempre se estarían combatiendo. Estipulaban también que las dotaciones ejidales se hicieran por zonas, y no una aquí y otra allá, perpetuando el desorden que se reflejaría en una mala distribución de la tierra y pugnas entre los ejidatarios de los pueblos colindantes, originando así la desorganización de la producción por falta de estudio técnico de las diferentes regiones económico agrícolas del país.

En el aspecto de la producción agrícola ejidal analizaban que no sería posible para el ejidatario trabajar si no contaban con el franco y decidido apoyo del Estado a través del -- crédito, el cual se proveería de la mayor amplitud posible, a las necesidades financieras de las instituciones del sistema de crédito ejidal, logrando que sus actividades se ejecutaran

en forma coherente, que permitiera que el crédito concedido en forma colectiva, fuera aprovechado por los ejidatarios por medio de cooperativas de producción y de servicio. El total de hectáreas repartidas durante su gobierno fue de 20.072.957.

Período de Gobierno del Gral. Manuel Avila Camacho.

Durante este régimen el proceso de la reforma agraria se continuó con la intensidad máxima que permitieron los recursos económicos y técnicos de que disponía el Estado.

El reparto y entrega de tierras seguía siendo el objetivo principal de la política agraria. Debido al estado de emergencia que en que se encontraba la situación mundial no era posible importar muchos productos, y era necesario diversificar los cultivos y abastecer, con la producción la demanda de artículos de vital importancia para la industria y la alimentación, se concedió inafectabilidad hasta de trescientas hectáreas a las plantaciones de hule, cocoteros, vid, olivo, quina y vainilla. También se estableció, para fomento de las plantaciones de guayule, inafectabilidad temporal a extensiones hasta cinco mil hectáreas siempre que se tratara de terrenos no utilizados con anterioridad para fines agrícolas.

Durante este gobierno se emprendieron los trabajos y las investigaciones que culminarían con la expedición del Código Agrario de 30 de diciembre de 1942. En el se conservaron las

instituciones básicas y se respetaron los derechos alcanzados por los campesinos; otorgando numerosos beneficios al trabajador del campo; aumentó la unidad de dotación o parcela a seis hectáreas de riego y doce de temporal para los nuevos ejidos; y permitía aumentar las parcela a seis hectáreas de riego y doce de temporal para los nuevos ejidos; y permitía aumentar las parcelas en los ejidos ya constituidos siempre que hubiesen excedentes de tierra.

Asimismo reglamentó este Código la expedición de certificados de derechos agrarios, de los títulos de parcela y de los certificados de solar urbano, mediante los cuales se lograba la protección completa de todos los derechos que correspondieran a los ejidatarios, tanto en los tierras de labor como en la zona urbano; estableció el beneficio de que únicamente el Presidente de la República puede negar el derecho del agricultor a la parcela y que su fallo debe dictarlo siguiendo un procedimiento especial, en el cual se le daba amplia oportunidad de defensa al campesino .

Estableció que por un solo motivo podía privarse de sus derechos al ejidatario: la falta de cultivo de la tierra durante dos años consecutivos. En lo que respectaba a la propiedad inafectable, le reconocía las garantías constitucionales que la ampararon, consignando las reglas que definen y delimiten

los legítimos derechos de las comunidades campesinas. Se admitió la pequeña propiedad ganadera y se les dió garantías - análogas a las de la pequeña propiedad agrícola; además para fomentar la ganadería y la producción pecuaria del país permitió la fundación de nuevas ganadería, pero sin perjuicio de los derechos de los pueblos a obtener las tierras que necesitaban y concediendo a los propietarios un plazo razonable para fundarlas. Repartió durante su gobierno la cantidad de 5.327.942 has.

Regimen de Gobierno del Lic. Miguel Alemán Valdes.

Durante el gobierno del Presidente Alemán se llevaron a cabo grandes obras de irrigación y el impulso de su gobierno se dejó sentir también en las comunicaciones, transportes y obras de infraestructura en el Distrito Federal; durante este régimen se reformó el Artículo 27 Constitucional, lo cual provocó posteriormente muchas controversias, las reformas a que hacemos mención se referían a la admisión del juicio de amparo en favor de los pequeños propietarios, al señalamiento de la pequeña propiedad y al aumento de la superficie de la parcela ejidal.

Es así que las fracciones X, XIV, y XV del artículo 27 Constitucional fueron reformadas de la siguiente manera:

Fracción X. La superficie o unidad de dotación individual no deberá en lo sucesivo ser menor de diez hectáreas de terreno de riego o humedad, términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo. (38).

Fracción XIV. Los dueños y poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras ó aguas. (39)

Fracción XV. Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera ó a sus equivalentes en otras clases de tierra, en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computara una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se considerarán, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento

(38) León Portilla Miguel. Hist. Documental de México. la. Ed. 1962. Edit. UNAM. Pág. 596.

(39) León Portilla Miguel. Ob. Cit. Pág. 596.

cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequé, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao ó árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor. (40)

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otra ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reunan los requisitos que fije la ley.

(41). Reparte durante su gobierno la cantidad de 4.057.993 has.

(40) León Portilla Miguel. Historia Documental de México. 1a. Edición. 1962. Edit. UNAM. México. Pág. 596.

(41) León Portilla Miguel. Obra Citada. México.

Período Gubernamental del Lic. Adolfo Ruíz Cortines.

El gobierno del Presidente Ruíz Cortines enfatizó la modernización de la agricultura con resultantes aumentos en productividad, iniciación del seguro agrícola, garantías gubernamentales para inducir a la banca privada a extender créditos para actividades rurales, la extensión de la seguridad social y la expropiación compensada de los famosos latifundios de Cloete, Bavícora y Cananea.

En este período gubernamental y por los propios y urgentes efectos de colonización interior y satisfacción interior de apremiantes necesidades agrarias, se encontraban en poder de la Nación para su distribución inmediata entre los campesinos carentes de tierras las siguientes cantidades: sesenta -- mil has. en los municipios de Valle Hermoso, Matamoros y San Fernando, Tamaulipas; cuarenta mil has. en los de Tamasopo, Las Palmas, Aquismón y Tancanhuitz, S.L.P.; mil cuatrocientas has., en Jiménez, Chih.; setecientas cincuenta y ocho mil quinientas sesenta y seis has., de la ex Hacienda de Palomas y doscientas treinta y siete mil novecientas treinta y ocho de la Hacienda de Bavícora, ubicadas también en el Estado de Chihuahua.

Es así que el gobierno del Presidente Ruíz Cortines expidió el siguiente decreto:

I.- Que la Secretaría de Agricultura y Ganadería ha realizado estudios que determinan la necesidad pública de organizar nuevos centros agrícolas y ganaderos en el Estado de Sonora, con el objeto de satisfacer la apremiantes necesidades que confrontan los campesinos carentes de tierras en la región de Cananea, habiéndose localizado como superficie adecuada para el caso el predio conocido por latifundio de Cananea, ubicado en los municipios de Cananea, Naco y Santa Cruz.

II.- Que la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular, constituyen motivos por los que proceder a efectuar expropiaciones por causa de utilidad pública.

III.- Que la Compañía Ganadera de Cananea S.A., a través de diversas sociedades civiles controla 261,653-23-48 has.de terrenos, principalmente pastizales en los mencionados municipios del norte del Estado de Sonora. (42)

Fue también durante este régimen que se expidieron la Ley y Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, con el fin de asesorar mejor a los campesinos y hacer más rápidas y eficaces sus gestiones.

(42) Manuel J. Aguirre. Cananea. Garras del Imperialismo en las entrañas de México. México 1958. Pág. 370-73.

Dictó el Ejecutivo Federal un acuerdo a efecto de que las indemnizaciones en efectivo que reciban los ejidos a los que se les expropien bienes por algunas de las causas previstas en el Código Agrario, se les dé el destino que aprueben las asambleas de Ejidatarios con intervención de las autoridades agrarias, para que las inversiones se realicen, con las mayores garantías, en beneficio común.

Finalmente se expidió El Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, con objeto de evitar los errores ó irregularidades y aprovechar al máximo el valor comercial; de estas zonas para elevar el nivel de vida de la población campesina. Así también se promulgó el Reglamento para el trámite de expedientes de bienes comunales.

Durante este sexenio se repartieron la cantidad de :  
3,664.379. (43)

#### Gobierno del Lic. Adolfo López Mateos.

La política del Lic. López Mateos fue descrita como "integral Reforma Agraria": distribución de tierras, crédito, organización de nuevas pequeñas propiedades, ayuda técnica y asistencia social. Específicamente dió a los henequeneros plantas

(43) Los Presidentes de México Ante la Nación. Informes, Manifiestos y Documentos de 1821 a 1966. Edit. por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México 1966. Págs. 535, 558.

desfibradoras, habiendo extendido la seguridad social a los trabajadores migratorios y busco un nuevo Código Agrario en 1962.

Las metas de este Gobernante y su programa agrario eran proseguir el reparto de tierras legalmente disponibles, hasta la consumación de la Reforma Agraria; consolidar el funcionamiento de los ejidos ganaderos y forestales; proceder a la industrialización de los productos agropecuarios, por parte de los ejidatarios mismos, como medio de aumentar el rendimiento de la tierra y del trabajo humano.

Durante este régimen se llevó a cabo diferentes modificaciones, entre los que mencionamos los siguientes: el 31 de diciembre se derogó la Ley Federal de Colonización que detenía el proceso de la Reforma Agraria.

Como una medida de protección al campesino mexicano, se promovió la adición a la fracción II del Artículo 107 Constitucional, el cual establecía la suplencia de la queja deficiente en materia agraria, que a menudo causaba graves perjuicios a los campesinos, cuando no podían hacer defensa efectiva de sus derechos por medio del juicio de amparo. La suplencia de la queja y la no caducidad de la instancia por falta de promoción afirmaron las garantías agrarias de los campesinos.

Son estos los hechos en materia agraria más sobresalientes

tes de este Gobierno, hacemos mención finalmente de que durante su gestión se distribuyeron a los campesinos la cantidad de: 6,505, 931 has. (44)

Régimen Gubernamental del Lic. Gustavo Díaz Ordaz.

Sucedió al Presidente López Mateos el Lic. Gustavo Díaz Ordaz quien intensificó el reparto de la tierra entre quienes carecían de ella, aumento el volumen crediticio hacia el campo entregó las plantas industriales a los ejidatarios, construyó lo graneros del Pueblo; incrementó el seguro agrícola y ganadero.

Estableció que la Reforma Agraria mexicana era el factor decisivo para salir avante en el problema de crecimiento demográfico en el campo, para la estabilidad y desarrollo económico de México; pero que era imperativo eliminar las grandes disparidades que existen entre los niveles de vida rurales y urbanos.

Un esfuerzo sistemático que conjugue la acción de todos los sectores económicos de la Nación, puede arrojar resultados positivos en un tiempo relativamente breve. Y así movilizar la mayor cantidad posible de recursos a esta tarea, para asegurar el ininterrumpido progreso y un futuro mejor.

(44) Biblioteca Campesina. La Lucha por la Tierra en los Gobiernos de la Revolución. México 1973. Pág. 29.

Corresponde a su gobierno el haber distribuído hasta hoy la cifra más alta en lo que a repartición de tierras se refiere, es así que durante su gestión distribuyó la cantidad de 22,000.000. de has. (45). Impulso la Educación duplicando su presupuesto, y otro de los hechos más trascendentales fue el haber concedido el voto a los jóvenes desde los 18 años de edad.

(45) Biblioteca Campesina. Las Luchas por la Tierra en los Gobiernos de la Revolución. México 1973. Pág. 30.

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

	Pág.
<b>LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.</b>	
a).- EN MATERIA DE AUTORIDADES	74
b).- EN MATERIA EJIDAL Y REFERENTE A BIENES COMUNALES	77
c).- EN MATERIA DE ORGANIZACION Y EN LO RELATIVO A LA PEQUEÑA PROPIEDAD.	91
d).- EN EL AMPARO	105

a).- EN MATERIA DE AUTORIDADES.

La nueva Ley Federal de Reforma Agraria aplicando el sen tido modernos y práctica ha facilitado por medio de la descen tralización, la forma de que en cada entidad se expongan y so lucionen los problemas de los capesinos.

De ésta manera, el procedimiento que comienza ante el pro pio Comisariado Ejidal en una acción conciliatoria y concluye con el fallo inapelable de las Comisiones Agrarias Mixtas, pa ra resolver los conflictos entre los miembros de un mismo eji do.

En otro aspecto y confirmando el ejido como sistema pro- ductivo de significación social, la Nueva Ley Federal de Re- forma Agraria ha venido a fortalecer la soberanía de las asam bleas y la democracia en el ejido, estableciendo el voto se- creto y el escrutinio público e inmediato; y limitando las po sibilidades de reelección (46) no pudiendo ser electos para ningún cargo sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquel en que estuvieron en ejercicio.

Las Comisiones Agrarias Mixtas, que tienen entre otras, como atribuciones: las de sustanciar y dictaminar los expe-- dientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bos

(46) Ley Federal de Reforma Agraria. Art. 37. Diario Oficial. Méx. D.F., Pág. 6. Libro Segundo, Título Primero.

ques, y aguas, que son resueltos por mandamientos de ejecutivo local; opinar sobre la creación de nuevos centros de población y expropiaciones; y resolver controversias sobre bienes y derechos agrarios en primera instancia, han sido reestructuradas mediante la firma de convenios entre el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y los gobiernos de las entidades federativas del país.

La importancia de la reestructuración administrativa en esta área, propicia que los términos que fija la Ley se cumplan en beneficio de los intereses de los campesinos.

Consideramos que es esta una de las medidas esenciales para combatir el cacicazgo dentro de los ejidos, pues una de las causas de este fenómeno era precisamente la figura del comisariado Ejidal quien ejercía su influencia en todos aspectos.

Establece el artículo 2o. de la Ley Federal de Reforma Agraria quienes son las autoridades en materia agraria a la cual es encomendada esta Ley:

- I.- El Presidente de la República.
- II.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- III.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- IV.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería; y

V.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Además todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos en que esta Ley determine. (47)

(47) Ley Federal de Reforma Agraria. Diario Oficial. Méx. D.F. 1971. Art. 2. Pág. 1.

b).- EN MATERIA EJIDAL Y REFERENTE A BIENES COMUNALES.

La propiedad ejidal encontró dentro del artículo 27 Constitucional al igual que la pequeña propiedad la protección para su desarrollo como una institución dentro del sistema de tenencia de la tierra.

La conquista revolucionaria más importante para la vida del campo la constituye el ejido, ya que difícilmente se podría concebir el desarrollo integral del país sin la existencia de una clase campesina ejidal.

En la actualidad, por disposición del Artículo 27 Constitucional y los relativos a la Ley Federal de Reforma Agraria el ejido está constituido por las tierras y aguas dotadas o confirmadas a los núcleos de población. En su conjunto, es una propiedad permanente e intransferible de un cierto grupo de campesinos habitantes de un poblado.

Se trata de una forma peculiar de propiedad privada restringida, pues las tierras ejidales no pertenecen a la Nación sino "originariamente", según lo establece el Artículo 27 de la Constitución para todos los recursos naturales. La parte del ejido constituida por tierras laborables puede parcelarse y transferirse a los campesinos, en lo individual, sin que dicha transferencia implique que la tierra salda del dominio pri

mario del núcleo de población. (48)

Sobre esta definición que consideramos acertada se precisa que en las tierras laborables del ejido coexisten tres derechos que son: a) El dominio eminente de la nación, b) La propiedad del núcleo de población y c) La posesión condicional para el usufructo del ejidatario.

Además de las tierras laborables, las que se pueden fraccionar o parcelar para darse a los componentes o ejidatarios, el ejido cuenta con una propiedad comuna compuesta por las tierras de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades propias del núcleo de población de que se trate. Esta propiedad es inseparable del núcleo de población y no se transfiere ni a los miembros de dicho núcleo en lo individual.

Es en estas formas de propiedad donde encontramos las funciones sociales del ejido en su más alta expresión; consolidando lo anteriormente dicho los artículos 220 y 223 de la Ley Federal de Reforma Agraria nos exponen la composición del ejido que comprende: tierras de cultivo, terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate; la superficie necesaria para la zona de urba-

(48) Ley Federal de Reforma Agraria. Biblioteca Campesina. Historia y Legislación en Materia Agraria. Méx. 1973. Pag. 260.

nización; para la parcela escolar y la superficie necesaria para el establecimiento de la unidad agrícola industrial para la mujer. (49)

En materia ejidal nos referiremos ahora a la forma en que se lleva a cabo la organización de los fondos comunes ejidales para esto los fondos comunes ejidales son dinero que pertenece al conjunto de campesinos de un ejido o comunidad y que sirven para que cada ejido o comunidad los use para apoyar y acelerar su desarrollo económico y social; administra los fondos comunes de acuerdo con el interés de los propios núcleos de población, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal FONAFE. El FONAFE se creó para financiar la realización de programas y planes de fomento económico y social en ejidos y comunidades, cada ejido o comunidad constituye su fondo común, lo integra con el dinero obtenido por la explotación de los montes, bosque, pastos y otros recursos del ejido, hecha por cuenta de la comunidad, por prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población de acuerdo con lo establecido en la Ley Agraria.

La Ley Federal de Reforma Agraria a buscado diversificar la acción productiva de los ejidos y comunidades dentro de un

(49) Ley Federal de Reforma Agraria. Biblioteca Campesina. Méx. 1973. Págs. 260, 261.

marco de organización y eficiencia, que al tiempo de elevar el ingreso de los campesinos y su participación dentro de la actividad productiva, asegure el interés nacional de incrementar la producción.

Es la propiedad comunal una de las tres formas que nuestra Constitución vigente reconoce, y en esta forma encontramos la representación del Calpulli, o la propiedad perteneciente a los barrios, esta propiedad era comunal más no así en el goce de la tierra que antes y después de la conquista fue para usufructo de cada comunero en particular.

El reconocimiento de la propiedad comunal en la Fracción VII del Artículo 256 dice:

En los diversos aspectos que se le puede analizar es en el régimen de propiedad a que esta sujeta la propiedad comunal, donde quizá la legislación mexicana no se ha profundizado, pues aun cuando la mayoría de las comunidades tiende hacia la propiedad ejidal, ya sea por petición o de oficio, aun existen comunidades que no están integradas al régimen ejidal y este aspecto se guarda en la actualidad, no existiendo forma legal donde se pudiesen encuadrar. Esta forma de propiedad se encuentra en su mayor parte dentro de los núcleos indígenas que son los que se han avenido al estado comunal.

El reconocimiento de la propiedad comunal se encuentra establecido dentro de la fracción VII del Artículo 27 Consti-

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

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se halen pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos. El Ejecutivo Federal se abocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o las partes in conformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. La Ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias." (50)

En la fracción VIII del mismo artículo 27 Constitucional encontramos derivada de esta fracción, la acción restitutoria de tierras; la cual en su texto dice: " Se declaran nulas:

a).- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes

(50) Constitución Política Mexicana. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión XLVII Legislatura. 1968. Pág. 102.

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 leyes y disposiciones relativas.

b).- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 10. de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c).- Todas las diligencias de apeo ó deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados 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 lo cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas a

nombre propio a título de dominio por más de 10 años, cuando su superficie no exceda de 50 has. " (51)

Dentro de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria es en el Título cuarto en donde se encuentran las disposiciones para el reconocimiento, titulación y deslinde de bienes comunales. Es así que nos dice el artículo 356: "La Delegación Agraria, de oficio o a petición de parte, iniciará los procedimientos para reconocer o titular correctamente, los derechos sobre bienes comunales, cuando no haya conflicto de linderos, siempre que los terrenos reclamados se hallen dentro de la entidad de su jurisdicción.

Cuando estos terrenos se encuentren dentro de los límites de dos o más entidades, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización señalará en cual de las dos delegaciones deberán realizarse los trámites. En cualquiera de los dos casos el Departamento podrá abocarse directamente al conocimiento del asunto". (51)

Artículo 357 "Recibida la solicitud o iniciado el procedimiento de oficio, la autoridad agraria que intervenga procederá, en el plazo de 10 días, a publicar la solicitud o el acuerdo de iniciación del expediente en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad donde

se encuentran los bienes que señalen las comunidades. Para cumplir con esta obligación, los Delegados que hayan iniciado el procedimiento enviarán de inmediato una copia de la solicitud o del acuerdo al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización".

Artículo 358 "Una vez iniciado el procedimiento, el poblado interesado elegirá por mayoría de votos dos representantes, un propietario y otro suplente, que intervendrán en la tramitación del expediente respectivo, aportando los títulos de propiedad de la comunidad y las pruebas que estimen pertinentes".

Artículo 359 "La autoridad agraria procederá a realizar los siguientes trabajos, que deberán quedar terminados en un plazo de noventa días:

a).- Localizar la propiedad comunal sobre la que se alegue tener derechos, con título o sin él, y levantar los planos que corresponda;

b).- Levantar el censo general de población comynera; y

c).- Verificar en el campo los datos que demuestren la posesión y demás actos de dominio realizados dentro de la superficie que se reclaman y hayan de titularse.

Artículo 360 "Hecha la publicación y realizados los trabajos a que se refiere el artículo anterior, se pondrán a la vista de los interesados durante un plazo de treinta días, pa

ra que expongan lo que a sus derechos convenga. Dentro del mismo plazo se recabará la opinión del Instituto Nacional Indigenista."

Artículo 361. " Si los trabajos que se indican han estado a cargo del Delegado éste enviará desde luego, el expediente con un resumen del caso y con su opinión al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, para la prosecución del trámite".

Artículo 362. " El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización dictaminará sobre la autenticidad de los títulos presentados y con este dictamen y los demas elementos de juicio que obren en el expediente, formulará en el término de 30 días el proyecto de acuerdo de reconocimiento y titulación que se llevará a resolución del Presidente de la República."

Artículo 363. "La resolución presidencial se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la entidad o entidades correspondientes".

Artículo 364. " La ejecución de las resoluciones presidenciales por la que se reconozca la propiedad de comunidades, se efectuará por la Delegación Agraria deslindando los terrenos reconocidos, y señalando las fracciones que posean los comuneros en lo particular, haciendose la designación del Comisario y del Consejo de Bienes Comunales, en caso de que éstos no

existan."

Artículo 365. "El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, dentro de los 120 días posteriores a la ejecución de una resolución presidencial que reconozca la propiedad a las comunidades, realizará los estudios y trabajos siguientes:

I.- Económico y para el desarrollo rural y bienestar de la comunidad;

II.- Los necesarios para resolver las dotaciones complementarias, o la adquisición de bienes para satisfacer las necesidades de la comunidad;

III.- Para la regularización de fondos legales y zonas de urbanización;

IV.- Para el establecimiento de la parcela escolar y de la unidad agrícola industrial de la mujer en los términos que señala esta Ley; y

V.- Acerca de la producción, para determinar el porcentaje que dentro del límite legal les corresponda pagar como impuesto predial." (52)

Anteriormente mencionamos que nuestra legislación tendría que profundizar más en este aspecto de reconocimiento titulación y deslinde de las comunidades, debido a que en la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria en el aspecto de comunidades

(52) Ley Federal de Reforma Agraria. Pág. 204.

es un tanto obscura y contradictoria en el siguiente caso: el artículo 358 que a la letra dice: que una vez iniciado el procedimiento la población interesada nombrará por mayoría de votos a dos representantes, que intervendrán en la tramitación del expediente respectivo, "aportando los títulos de propiedad de la comunidad", lo cual es notoriamente contradictorio con lo que nos dice el artículo 359 en su inciso : a) " Localizar la propiedad comunal sobre la que se alegue tener derechos, con título o sin él." A este respecto podemos distinguir que si una comunidad inicia el trámite de reconocimiento y titulación de sus bienes comunales, lo podrá hacer sin la presentación del título basandose en lo dicho por el artículo 359, pero como en la realidad un expediente no se tramita sin la debida exhibición de los títulos las Delegaciones Agrarias podrían negarse a iniciar la tramitación correspondiente; con este fundamento basado a su vez en el artículo 358, las Delegaciones Agrarias deberán resolver que procedimientos se sigue, ya que la idea general es de favorecer a las comunidades y campesinado consideramos que debe iniciarse la tramitación de el respectivo expediente aún cuando no existiere el título, pues de hecho y por derecho las comunidades indígenas han guardado este estado de que existía el Calpulli, forma natural de propiedad en nuestro país, propia de los más antiguos habitan

tes de México respetada en la época Colonial y subsistente hasta nuestros días.

Son quizá las comunidades las que más se adaptarían a la forma de explotación colectiva, a fin de aprovechar la forma natural de su organización y de sus recursos, ya sean tierras, agua ó bosques, para superar los efectos antieconómicos del minifundio lo cual favorecería la creación de industrias de transformación con lo que se lograría el aumento de la ocupación de mano de obra remunerada y mayor desenvolvimiento de la población.

Artículo 366. " Si surgieren durante la tramitación del expediente conflictos por límites respecto del bien comunal, se suspenderá el procedimiento, el cual se continuará en la vía de restitución, si el conflicto fuere con un particular o en la vía de conflicto por límites, si éste fuere con un núcleo de población ejidal o propietario de bienes comunales. Al efecto, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se abocará de oficio al conocimiento de los conflictos de límites entre los núcleos de población comprendidos entre los terrenos comunales o con las colindantes de la comunidad. Igualmente, procederá a hacer el levantamiento conjunto de las pequeñas propiedades que existan dentro de los terrenos, incluyendo su avalúo." (53)

(53) Ley Federal de Reforma Agraria. Ob. Cit. Pág. 205.

Este artículo prevé que en caso de surgir conflictos entre un particular o con un núcleo de población, se seguirá el procedimiento establecido en este artículo, es así que después de conocer del conflicto el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización hará el levantamiento conjunto de pequeñas propiedades e incluyendo su avalúo, este artículo por su contenido nos parece que es incompleto ya que solamente menciona al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para conocer de los conflictos, no indicando quien deberá de seguir conociendo de éste conflicto que en todo caso deberá ser la Comisión Agraria Mixta, de acuerdo con lo establecido por esta Ley Federal de Reforma Agraria.

Por último, sobre la expropiación de bienes ejidales y comunales, la Ley Federal de Reforma Agraria dispone que " Soló podrán ser expropiados por causa de utilidad pública, que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades y acuerde la posible participación de los campesinos en actividades que surjan del nuevo destino que se dé a los terrenos". (54) Así en la creación de empresas para aprovechar los recursos naturales que eran del ejido, los que integraban éste tendrán preferencia para ser ocupados en los trabajos de instalación y operación de la empresa de

(54) Ley Federal de Reforma Agraria. Art. 112.

que se trate.

Con esto la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria quizo proteger al campesino en todo lo posible, ya que al quedar sin tierra que es la fuente principal de ingresos, la ó las empresas de que se trate tendrán que emplear a los mismos campesinos para su explotación o funcionamiento y de esta manera suplir el ingreso con el cual se sostenía.

c).- EN MATERIA DE ORGANIZACION Y EN LO RELATIVO A LA PEQUEÑA  
PROPIEDAD.

La ausencia de planeación económica, sobre todo en el campo, así como la falta de aprovechamiento de tecnologías del dominio común pero altamente útiles, y la designación de funcionarios ineptos por razones de orden político, es una grave deficiencia que hemos padecido durante los gobiernos, y no podemos más que reconocer como los cambios sexenales son los mayores enemigos de la planeación económica y del gasto público, y como se necesita madurez institucional y política para aprovechar los conocimientos de los técnicos y darles participación en las decisiones del poder público.

Ante esta realidad nació la Ley Federal de reforma Agraria y en la cual la Reforma Agraria entra en una nueva fase, en la que sin descuidar el capítulo de distribución de la tierra, esta contemplando en conjunto el proceso instructivo del uso de la tierra, el agua, de los recursos de financiamiento, y de la asesoría técnica; pero, singularmente, de una revisión del gasto público que nos permita sacar mayor provecho, en atención a los graves problemas sociales que afronta nuestro país y entre los que sigue ocupando un sitio primordial el problema del campo.

Ahora tenemos como resultado que muchas de esas resolu--

ciones Presidenciales que se firmaron en los anteriores Gobiernos, se ejecutaron solo simbólicamente pues no existían siquiera los planos de los supuestos ejidos. Todo esto en el presente sigue siendo una realidad en la cual gran cantidad de tierras continúan en pocas manos y a decir de los funcionarios del propio Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización", existen varios aspectos que entorpecen la solución radical de los problemas del campo. Estos son: 1).- Personajes de la banca, la industria y el comercio, afectados en sus intereses, son los que realizan la contrarrevolución en el campo. 2).- Ilegal renta de tierras y pastizales en los mejores distritos de riego, en las mejores zonas, provocó que prácticamente se hayan concesionado ejidos a particulares. 3).- Ahora la riqueza en el campo ya no está representada por la concentración de la tierra, sino por el acaparamiento del agua, el crédito, los insumos, transportes y procesos industriales. 4).- La batalla por la organización de los campesinos es la gran batalla contra las compañías transnacionales que se oponen a la democratización de la producción agropecuaria". Para nosotros esa contrarrevolución a la que se hace referencia es llevada a cabo por medio de la no otorgación de créditos para el agro mexicano. Por más esfuerzos que hace el Gobierno para que la banca y la industria así como el comercio ayuden a resolver el problema por medio del sistema de inversión en los cam-

pos mexicanos, no ha encontrado eco en estas agrupaciones de la iniciativa privada, lo que se traduce para el estado en un problema de gran magnitud ya que por medio de los bancos oficiales solo se alcanza a dar crédito a un 15% del total que se cosecha y el resto queda en manos de la iniciativa privada que impone condiciones en precio, calidad, etc. Un problema trae como en este caso aparejado otro similar, nos referimos al segundo punto mencionado, la renta ilegal de tierras y pastizales; la necesidad viene a ser el arma que se esgrime en contra de los ejidatarios y comuneros, por lo tanto al no obtener crédito para siembra y no teniendo otros medios acude a estos recursos que les dan un ingreso para poder sostenerse.

El tercer punto habla por si solo, el obtener crédito significa un triunfo debido al acaparamiento de éste así como de los recursos esenciales para la agricultura que son el agua, los insumos, los transportes y los procesos industriales; es hasta cierto grado lógico que los mismos campesinos sean cómplices de lo que les sucede, pues el papeleo burocrático para el crédito y el agua, así como para la obtención de fertilizantes o insecticidas, aunado a la falta de transporte y de centros de compra cercanos a los lugares donde se cosecha y posteriormente de ahí a los lugares donde se procesan los productos, nos hacen ver el negro panorama que existe. Todo esto según

nuestra personal opinión tiene respuesta en el último punto, que viene a ser la organización del campesino; ante la realidad que estamos viviendo y en la que vemos que se dictan Planes de Emergencia, se imparten productos de consumo necesario como maíz y frijol y se ofrecen precios de garantía para los productores de alimentos de primer orden, observamos que el desarrollo agrícola nacional enfrenta el tremendo reto que representa una estructura agraria en la que se han multiplicado los pequeños productores, lo mismo que ejidatarios que parvifundistas y comuneros. Para éstos la organización es vital, inapelable, pues solo a través de su unión y esfuerzo en conjunto se podrán superar las deficiencias.

Ante esta realidad era necesario crear un nuevo ordenamiento para poder hacer frente a estas situaciones que se nos vienen presentando; en nuestra personal opinión lo que más debe importarse o debió de importarse fue el contacto de los gobernantes y las clases pues solo así se hizo posible el conocer los verdaderos problemas que afronta nuestro campesinado, -- aprobamos la política de el constante trato directo y de hacer responsables del funcionamiento a las personas que sean designadas para cualquier plan de producción ya sea a nivel nacional o local, esta nueva Ley que comentamos tendrá en su tiempo que ajustarse a las necesidades y exigencias que en el fu

turo se requieran.

Dentro de ésta nueva Ley, se permite depurar los procedimientos para localizar las tierras afectable y ofrece distintas posibilidades para lograr el aprovechamiento cabal de los recursos del ejido. Era necesario al aprobar una Ley de esta trascendencia modificar los conductos que irían a darle la ejecución a su contenido. Es así que subsecuentemente fue preciso emprender una reforma administrativa que permitiese al Departamento Agrario disponer de todos los medios posibles tanto los usuales como los que la técnica moderna requiere para lograr su mejor cumplimiento.

Esta Reforma Administrativa trajo consigo un incremento para la mejoría de los ingresos económicos de los empleados del Departamento Agrario; conjuntamente se han creado nuevos sistemas, que con metas concretas y en forma programada, permiten por una parte, abordar los antiguos problemas mediante una revisión exhaustiva de la situación legal de la tenencia de la tierra, ya sea en el régimen ejidal, comunal o como colonias y en lo que se refiere a la pequeña propiedad, y enfrentarse a los nuevos con la seguridad de que a través de la capacitación y organización producto de esta planeación, serán resueltos.

Para que la Reforma Agraria cumpla íntegramente sus obje

tivos sociales y económicos es indispensable organizar productivamente a ejidos y comunidades. Organizar es cambiar la actitud del campesino, es buscar su participación consciente en los distintos procesos productivos y sociales. Esta es una tarea de sensibilización y educación que crea una clara conciencia de las ventajas que la participación conjunta tiene sobre la acción individual, todo ello dentro de un marco definido de derechos y obligaciones.

En estricto respeto a sus derechos, son los propios ejidatarios los que deciden el sistema de organización al que habrán de incorporarse, tratándose del régimen colectivo, semicolectivo, cooperativo o mixto. En esta decisión se consideran las condiciones objetivas que operan en la realidad de cada ejido para transformarlo en una verdadera empresa productiva que mantenga y asegure su esencia eminentemente social.

A fin de no dispersar la acción, el proceso de organización se realiza por zonas geográficas. Es importante destacar que los trabajos se han iniciado en 110 de ellas, que comprenden en sus respectivos radios de acción a 4.957 ejidos.

Organizar significa, por otra parte, crear la infraestructura social necesaria para el desarrollo rural y requiere de un apoyo coordinado, de ahí que este proceso se realiza en estrecha coordinación con otras instituciones públicas y pri-

vadas.

Dentro de la Nueva Ley no se concibe a la Reforma Agraria como la sola distribución de la tierra, sino como su mejor aprovechamiento. Por ello se incluye por primera vez en nuestra legislación una parte importante dedicada a la planeación - agraria y otra a la organización económica del ejido.

Es quizá la organización del ejido uno de los puntos más importantes dentro de la Ley Federal de Reforma Agraria; esto es debido a que urge aumentar la producción del campo, y para esto era necesario empezar por el sistema de organización de los métodos de cultivo e impulsando a los campesinos para formar unidades de producción que eleven el rendimiento de su trabajo en general, ya sea agrícola, ganadero o forestal y que se estimulen todas las formas de asociación ejidal voluntaria para un mejor aprovechamiento de los recursos.

Viene a ser la organización del ejido el arma que se esgrime contra el minifundismo que tanto problema tiende a causar debido a que no permite la explotación agrícola en toda su magnitud.

Ahora el nuevo concepto del ejido se puede definir como una empresa social destinada inicialmente a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población, y que tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen como empresa el ejido tiende a consolidar su

posición y para esto el gobierno de México lo respalda, imponiendo la colaboración entre los diversos organismos gubernamentales que intervienen en el sector rural, pues solamente de esta forma se podrá elevar y agilizar la acción pública en el fomento de la Reforma Agraria.

En el mismo sentido se trata de proporcionar que cada ejido se transforme en un moderno núcleo empresarial calculando sus propias operaciones, analizando costos, determinando sus metas, canalizando el producto en mercados favorables e industrializando de ser posible la materia prima.

Dentro de esta organización que se le está dando al ejido encontramos las nuevas formas de explotación, ya no solamente agrícola, ganadera y forestal, sino aprovechando al máximo la localización del ejido y de acuerdo con el Plan Nacional Ejidal Turístico(55), se tiende a establecer a nivel nacional, las instalaciones administradas por los propios ejidatarios, con un sistema de organización central auspiciado por ellos mismos.

Esto les permitirá aumentar sus ingresos y prestar un servicio económico y satisfactorio a nuestras clases trabajadoras. Algunos de estos proyectos de ejidos turísticos ya se

(55) Informe de Labores del 1o. de Septiembre 1972 al 31 de agosto de 1973. Ob. Cit. Pág. 27.

encuentran en construcción.

Otra de las formas que adaptó el ejido fue en lo que se refiere a los Ejidos Ribereños, los cuales con una gran proyección se han transformado en Ejidos Pesqueros.

Como otra forma de ayuda y organización que se esta implantando en la actualidad, tenemos los planes pilotos que ha establecido la "CONASUPO", al implantar por medio de su filial "MACONSA", que significa Materiales Conasupo, S.A., el establecimiento y construcción de ladrilleras ó fábricas de ladrillo y centros artesanales en los cuales se facilita el crédito y la asesoría técnica para el desarrollo de estos centros de trabajo sin costo alguno para los campesinos que trabajaran estos centros; la forma de explotación en este caso es colectiva y la facilidad otorgada a estos campesinos con respecto al pago del crédito, es con bastante facilidad y sin interés alguno sobre el mismo crédito,

Actualmente existen los planes pilotos de los ejidos siguientes: "Carrizos" en el Estado de Tamaulipas, "Estación Caballero" en el mismo Estado; "Los Herreras" que se encuentra en el Estado de Nuevo León y por último en el Estado de Oaxaca tenemos el ejido "Ignacio Mejía". (56)

La Constitución de las Cooperativas de Producción Pesquera Ejidal.

Interpretando de la mejor manera posible lo que es la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, se han creado fideicomisos entre el Gobierno Federal y los Ejidatarios; dentro de estos fideicomisos, los establecidos para el desarrollo de la costa suroeste del estado de Nayarit. Que en su primer año de actividad ha generado los polos de atractivo turístico nacional e internacional como lo son:

SOL NUEVO - RINCON DE GUAYABITOS y

NUEVO VALLARTA - JARRETADERA. (57)

han sido motor para apoyar programas de beneficio directo a ejidatarios en diversos aspectos, como educación, regeneración de poblados, vivienda popular, industrial, pesquera y agropecuaria.

Esta organización de que se habla, ha comenzado con la Reforma Administrativa dentro del propio Departamento Agrario. La urgencia de resolver los problemas agrarios, hacía necesario el conocimiento profundo y sistematizado de la información básica de la realidad del país, por ello, se reforzaron las áreas administrativas de las Direcciones de Registro Agrario Nacional y de Servicios Electrónicos y se creó la Unidad Cen-

(57) Informe de labores del 1o. de sep. 1972-31 de agosto. 1973. Presentado por el Jefe del Depto. de Asuntos Agrarios y Colonización. Lic. Augusto Gómez V. Méx. 1973. Pág. 29.

tral de Información y Evaluación de Programas.

La Reforma Administrativa en el Departamento de Asuntos Agrarios establecida en parte en la Ley Federal de Reforma Agraria, atenta a las necesidades de descentralización, ha incrementado tanto el personal como los recursos materiales y el equipo de las Delegaciones Agrarias en las entidades federativas; ha creado nuevas subdelegaciones y ha celebrado convenios con los gobiernos de los Estados para mejorar el funcionamiento de las Comisiones Agrarias Mixtas.

El Departamento de Asuntos Agrarios fue dotado de los re cursos necesarios para contratar el personal que atendiera las áreas de nueva creación y las que por necesidad del servicio serían ampliadas. La contratación de este personal se hizo previa selección técnica y capacitación, con el fin de lograr índices de eficiencia, uniformando procedimientos administrativos y técnicos, mediante cursos, conferencias y edición de manuales.

Por otra parte, se reorganizó el Programa Nacional Agrario (58), creándose las comisiones de Ejecución de Resoluciones Presidenciales, de Elaboración de la Carta Agraria Nacio-

(58) Informe de Labores del 1o. de sept. de 1972 al 31 de agosto de 1973. Presentado por el Jefe del Depto. de Asuntos Agrarios y Colonización. Lic. Augusto Gómez Villanueva. México 1973. Pág. 15.

nal, de Cuerpo Técnico de Conciliadores, de Trámites en Amparo, de Investigación de Campo y Terrenos Nacionales, el Cuerpo de Diagnóstico y de Investigación de Fraccionamientos Simu-  
lados.

Durante mucho tiempo se ha venido desarrollando un problema que con justicia es de reconocer que fue debido a la mala interpretación de los campesinos y también a los dirigentes que ven en ello una forma de aumentar sus ingresos; a lo que nos referimos es a la expedición de certificados de inafectabilidad que la gran mayoría de campesinos piensan que al no tener este certificado los terrenos son sujetos de afectación, no teniendo en cuenta que la constitución de la pequeña propiedad siempre que esté dentro de los límites que marca la Ley, será y continuará siendo respetada y respaldada por la Constitución Mexicana; es quizá este uno de los puntos que se deben esclarecer con mayor prontitud, derivandose de ello la estabilidad dentro de quienes verdaderamente son auténticos pequeños propietarios y de quienes proviene la mayor parte de la producción agrícola nacional.

Para mayor abundamiento La Ley Federal de Reforma Agraria establece garantía en la tenencia de la tierra para los regímenes ejidal, comunal y de propiedad privada. Antes los lemas propalados por los distintos medios informativos, en el senti-

do de que existe inseguridad en el campo, el Departamento Agrario sólo tiene una respuesta institucional, la de garantizar la tenencia de la tierra a los auténticos pequeños propietarios como ya lo expresamos antes, mediante la expedición masiva de certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria.

Es nuestro País y nuestro pueblo capaz de alcanzar las metas que se proponga, ya en ocasiones pasadas hemos visto que se puede hacer con la voluntad de un pueblo y el deseo de sus gobernantes cuando los ojos del mundo estan fijos a lo que segucedía en la República Mexicana; hacemos esta mención por que se hacía especial incapié hasta en la forma de cruzar las calles por decir algo; tomando en cuenta todas estas experiencias y concientes de que se debe preparar al campesino, como una labor de apoyo al proceso de organización, se estan impartiendo cursos de capacitación mediante programas de radio y por correspondencia; asimismo se fundo una editorial campesina que habrá de dotar gradualmente a los ejidos y comunidades del país, de una biblioteca compuesta por publicaciones de carácter legal, técnico, administrativo y cultural, que se ha tratado de hacer lo más sencillo y práctico. Se han creado unidades regionales de capacitación para la organización de la producción ejidal en donde se capacitará a los campesinos como secretarios, auxiliares de crédito, organización, comercia

do de que existe inseguridad en el campo, el Departamento Agrario sólo tiene una respuesta institucional, la de garantizar la tenencia de la tierra a los auténticos propietarios como ya lo expresamos antes, mediante la expedición masiva de certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria.

Es nuestro País y nuestro pueblo capaz de alcanzar las metas que se proponga, ya en ocasiones pasadas hemos visto que se puede hacer con la voluntad de un pueblo y el deseo de sus gobernantes cuando los ojos del mundo estan fijos a lo que sucedía en la República Mexicana; hacemos esta mención porque se hacía especial incapié hasta en la forma de cruzar las calles por decir algo; tomando en cuenta todas estas experiencias y concientes de que se debe preparar al campesino, como una labor de apoyo al proceso de organización, se estan impartiendo cursos de capacitación mediante programas de radio y por correspondencia; asimismo se fundo una editorial campesina que habrá de dotar gradualmente a los ejidos y comunidades del país, de una biblioteca compuesta por publicaciones de carácter legal, técnico, administrativo y cultural, que se ha tratado de hacer lo más sencillo y práctico. Se han creado unidades regionales de capacitación para la organización de la producción ejidal en donde se capacitará a los campesinos como secretarios, auxiliares de crédito, organización, comercia

lización y administración.

En otro aspecto llevar a cabo la Planificación y programación de todas las actividades agropecuarias nacionales, se han tomado en cuenta los resultados del censo agropecuario, ejidal y comunal. Con estos informes se sabrá con que recursos se cuenta verdaderamente; y conforme a toda esta información se trabajará para así abreviar el esfuerzo y el tiempo que de otra manera llevaría más tardanza y no sería aprovechable tanto en lo correspondiente a desarrollo agrícola como es es fuerza humano y técnico.

## d).- EN EL AMPARO.

Entre otros problemas a los que se enfrenta la Reforma Agraria encontramos el abuso del juicio de amparo; La Suprema Corte de Justicia tratando de esclarecer esta situación para la realización de la Reforma Agraria, sentó jurisprudencia de clarando que el juicio de amparo no sería procedente si antes no se agotaban los recursos ordinarios en el juicio administrativo agrario.

Fue así que en fecha de 23 de diciembre de 1931 se modificó el Artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915 que decía:

"Artículo 10o.- 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 dichas resoluciones 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 sola dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente".

"En el mismo término de un año podrán ocurrir los propios terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que de

ban pagárseles". (59)

Con las mencionadas reformas se modificó el artículo 10o. de la manera siguiente:

"Artículo 10o.- Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos de aguas, que se hubieren dictado en favor de los pueblos, o en lo futuro se dictaren, no tendrán derecho alguno ni recurso legal ordinario ni extraordinario de amparo".

"Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán de ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida".

"Las Comisiones Locales agrarias, la Comisión Nacional Agraria y demás autoridades que tramiten las solicitudes de dotaciones de ejidos, por ningún motivo afectarán la pequeña propiedad ni ninguna otra de las que esten exceptuadas de afectación por la Ley Agraria, en que se funde la dotación, las cua-

(59) Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa. 7a. Edición 1970. Pág. 924.

les serán siempre respetadas; incurriendo en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando estas propiedades".

"El Presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte la pequeña propiedad o las otras a que se refiere el párrafo anterior, siendo también responsable por violaciones a la Constitución, en caso de que lo hiciera".

"Iguales responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma Ley Agraria".(60)

Transcribimos a continuación los artículos transitorios que se incluyeron en esta reforma:

"I.- En los casos en que contra una resolución dotatoria ó restitutoria de ejidos o de aguas se hubiese concedido el amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera que sea la fecha de éste, si la ejecutoria estuviese ya cumplida, tendrá que respetarse; pero si no se cumple aún, ésta quedará sin efecto y los afectados con dotación podrán ocurrir a reclamar la indemnización que les corresponde, en los términos del artículo 10o."

les serán siempre respetadas; incurriendo en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando estas propiedades".

"El Presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte la pequeña propiedad o las otras a que se refiere el párrafo anterior, siendo también responsable por violaciones a la Constitución, en caso de que lo hiciera".

"Iguales responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma Ley Agraria". (60)

Transcribimos a continuación los artículos transitorios que se incluyeron en esta reforma:

"I.- En los casos en que contra una resolución dotatoria ó restitutoria de ejidos o de aguas se hubiese concedido el amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera que sea la fecha de éste, si la ejecutoria estuviese ya cumplida, tendrá que respetarse; pero si no se cumple aún, ésta quedará sin efecto y los afectados con dotación podrán ocurrir a reclamar la indemnización que les corresponde, en los términos del artículo 100."

(60) Burgoa Ignacio. Obra citada. Pág. 925.

II.- "Respecto de los juicios de amparo que esten pendientes de resolverse, ya sea ante los jueces de Distrito en revisión, o por cualquier otra circunstancia se hallen pendientes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativos a dotación o restitución de ejidos de aguas a que se refiere el artículo 10o., serán desde luego sobreseidos y los afectados con dotación tendrán el mismo derecho de reclamar la indemnización a que haya lugar".

III.- "Respecto de los juicios promovidos conforme al artículo 10o. de la Ley de 6 de enero de 1915, que se reforma, que estuviesen en curso, se desecharán desde luego y se mandarán archivar; y en cuanto a aquellas en que ya se hubiere dictado sentencia ejecutoria y ésta fuese favorable al afectado con dotación, la sentencia solo dará derecho a éste a obtener la indemnización correspondiente".

IV.- "Estas reformas regirán desde la fecha de su promulgación". (61)

Al analizar exhaustivamente la dificultades para la ejecución de resoluciones presidenciales, el Departamento Agrario ha encontrado que un alto porcentaje de ellas confronta problemas, porque los propietarios afectados han promovido juicios de amparo que aún no se han resuelto; en otros casos existe

superposición con otros ejidos, con colonias o con bienes comunales; y en algunos más, subsiste conflictos entre grupos campesinos que imposibilitan la ejecución.

Para dar respuesta a cada uno de los casos mencionados, se formaron la Comisión de Trámites de Amparo, el Cuerpo de Diagnóstico y Cuerpo Consultivo Técnico de Conciliadores. Estos organismos administrativos tienen como misión allanar las dificultades jurídicas, técnicas o de conciliación de intereses, y establecer así la base real para la ejecución de las re soluciones presidenciales. (62)

La Constitución mantiene el respeto a las sentencias de amparo, haciendo personalmente responsables a los funcionarios que no las cumplan. (63)

En general, el amparo se promuebe por la persona agraviada, quien debe exponer claramente las razones por las cuales las autoridades violan sus garantías. (64)

(62) Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Informe de Labores del 1o. de sept. 1972 al 31 agosto 1973. Presentado por el Jefe del Depto. Lic. Augusto Gómez Villanueva Pág. 17.

(63) Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Informe 1973. Pág. 17.

(64) Constitución Política Mexicana. Cámara de Diputados 1968. Pág. 275.

Sin embargo, en materia penal, obrera y agraria, los procesados, obreros y campesinos respectivamente, gozan de lo que se llama "la suplencia de la deficiencia de la queja", que consiste en que los jueces y tribunales pueden ayudar con argumentos propios a esas personas para la mejor defensa de sus derechos. También la suplencia de la queja procede cuando se trata de la aplicación de una Ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia firme de la Corte. Especialmente el procedimiento de amparo no es muy sencillo para comuneros y ejidatarios, en la defensa de sus derechos agrarios. (65)

Detro de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria en el libro cuarto, capítulo tercero se encuentra el artículo 219, por medio del cual "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras, bosques y aguas que se hubieren dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningun derecho ni recurso legal ordinario ni podrán promover el juicio de amparo". (66)

Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho a acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Los interesados deberán ejercer este derecho dentro del plazo de un año contado a partir desde la

(65) Constitución Política Mexicana.

(66) Ley Federal de Reforma Agraria.

fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Cumplido este término ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido ó en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad podrán promover el juicio de amparo contra la ilegal privación o afectación agraria de sus tierras o aguas.

Igualmente, los ejidatarios podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación ilegal de sus derechos realizados por cualquier autoridad".(67)

Por su clara exposición y postura la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria determina punto por punto todo el procedimiento a seguir y los requisitos que para solicitar el juicio de amparo se tienen que seguir, es para nosotros otro de los puntos claves que detenían el avance de la Reforma Agraria, y que con esta Nueva Ley y sus aplicaciones no dejará lugar a duda para la pronta resolución, como debe ser todo en materia agraria y en justicia en general.

(67) Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Biblioteca Campesina. Historia y Legislación en Materia Agraria. México 1973. Pág. 166.

## C A P I T U L O V

Pág.

### LA NUEVA PROYECCION DE LA REFORMA AGRARIA.

- a) .- LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA EN COORDINACION CON LOS PLANES AGRARIOS DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.

113

a).- LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA EN COORDINACION CON  
LOS PLANES AGRARIOS DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS  
Y COLONIZACION.

En la vasta consulta nacional realizada durante la última campaña política para renovar los poderes federales, se advirtió una clara voluntad de renovación legislativa; a ello precisamente, dió respuesta la Ley Federal de Reforma Agraria, que recoge las ideas y proposiciones de partes interesadas y de los estudiosos de los problemas del campo.

Después de casi tres decenios de vigencia del Código de 1942 y apreciadas algunas de sus imperfecciones jurídicas, así como el surgimiento de nuevos problemas que la anterior legislación no tuvo oportunidad de contemplar, era un imperativo social recoger las experiencias acumuladas en la aplicación de la política agraria.

En esta Ley se reunen dichas experiencia y se fortalece e impulsa nuestra Reforma Agraria con apego a los principios del artículo 27 Constitucional. En este precepto se encuentran las directrices de justicia social que el constituyente concibió para el desarrollo del país.

El problema de la tenencia de la tierra ha sido factor esencial en el desarrollo político social de México. Su proceso de concentración señala las distintas etapas de vida del

país. Históricamente, los partidarios del progreso se han preocupado por conseguir una justa distribución de la tierra, con el propósito de hacer llegar al mayor número de mexicanos los beneficios de la riqueza nacional y han combatido la acumulación del patrimonio territorial, convencidos de que la prosperidad del país depende del decoroso bienestar de la mayoría.

Al nivel de nuestra evolución política y social no podría dudarse de la legitimidad de la acción agraria del Estado en la redistribución de la tierra, como tampoco de la perentoria necesidad de elevar la producción agrícola. El reparto agrario ha contribuido significativamente al incremento de la producción agropecuaria y al desarrollo de los sectores industriales y de servicios.

La organización de la producción fue imprecisa en las primeras leyes, proclamas y actos de los jefes revolucionarios.

La simple restitución de las tierras a los poblados tuvo que ampliarse muy pronto con la dotación de ellas a numerosos campesinos que no tenían título primordial para solicitarlas. Después, la acción agrarista pasó de la restitución y la dotación a la creación de nuevos centros de población.

La evolución de las leyes agrarias a partir de 1915 refleja fielmente las transformaciones en los problemas del campo y en los puntos de vista adoptados para afrontarlos; la Ley de 6

de enero de 1915 puso el acento en la nulidad de la enajenación de tierras comunales y creó los primeros órganos facultados para repartir tierras. En la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 se ordenaron las ya numerosas circulares expedidas hasta entonces, se introdujo un criterio para calcular la extensión de las unidades de dotación y se establecieron principios de organización de las autoridades agrarias. La Ley de 22 de noviembre de 1921 otorgó al Ejecutivo la facultad expresa de reglamentar las disposiciones agrarias para facilitarle la resolución de los problemas del campo.

En el año de 1925, la Ley del Patrimonio Ejidal vigorizó el núcleo agrario como unidad social y económica. La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de 23 de abril de 1927 aceleró la entrega de la tierra y agua e intentó diseñar el juicio agrario. En 1931, como consecuencia de la paralización a que había llegado el reparto de la tierra por el uso desmedido del juicio de garantías por parte de los latifundistas, se modificó la Ley Constitucional del 6 de enero de 1915 para declarar la improcedencia del amparo en materia agraria. Al año siguiente un nuevo ordenamiento, acorde con la Reforma Constitucional mencionada definió un procedimiento más ágil para la tramitación de los expedientes de tierras y aguas. Las reformas al artículo 27 de la Constitución, de 9 de

enero de 1934, garantizaron la pequeña propiedad en explotación y estructuraron el sistema de la autoridad agraria que aún se conserva. Ese mismo año apareció el primer Código Agrario con interesantes modalidades; la simplicidad del procedimiento, el otorgamiento de la capacidad agraria a mayor número de individuos, la delimitación de las partes que intervenirían en los procesos dotatorio y restitutorio y la ampliación de posibilidades dotatorias en la creación de nuevos centros de población.

En agosto de 1940 fue convocado el Congreso de la Unión a un período extraordinario de sesiones para conocer un nuevo proyecto de Código Agrario; en este ordenamiento se protegió a la propiedad agrícola inafectable; se dispuso la ampliación de ejidos no solo de riego o temporal, sino de cualquier clase; se sancionó la simulación agraria; se concibió la inclusión de superficie para fundos legales en las dotaciones de tierras; se recogió la reforma del lo. de marzo de 1937 en materia de inafectabilidad ganadera; y se estimuló la creación de ejidos colectivos. Esta fue la Ley que precedió al Código de 31 de diciembre de 1942.

La presente Ley reúne la mejor tradición jurídica del país e intenta ir adelante en la creación de modernas instituciones jurídicas. Su concepción general se finca en el fomento del

desarrollo rural, apoyado en las aspiraciones de la democracia económica.

Ley Federal de Reforma Agraria es la denominación que se propuso para el nuevo ordenamiento legal. No es Código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una institución política de la Revolución Mexicana.

La Ley comprende siete libros que corresponden a otros tantos temas básicos; autoridades agrarias; el ejido; organización económica del ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agrarios, y responsabilidad en materia agraria, que se complementan con un capítulo de disposiciones generales y un cuerpo de artículos transitorios.

Las Comisiones Agrarias Mixtas adquieren una ascendiente particular; su carácter de cuerpo colegiado; su mecanismo de integración, la experiencia de las personas que ordinariamente las constituyen y su arraigo en el campo, permiten advertir un más adecuado desempeño en sus atribuciones con las facultades que se les otorgan en la tramitación y resolución de expedientes agrarios. Por esta causa la Ley Federal de Reforma Agraria contiene cuestiones relativas a su reglamento, formas

de financiamiento de su presupuesto y nuevas facultades para resolver, dentro de sus respectivas jurisdicciones, problemas que hasta ahora seguirían tramitándose en la Ciudad de México.

Al precisar y reunir las atribuciones del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que le confieren diversas disposiciones legales, especialmente en la organización y planeación económica, ejidal y comunal, se facilitará e intensificará la incorporación de los ejidos y comunidades a programas de desarrollo iniciados y vigilados con la mayor responsabilidad por el propio Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización con los campesinos interesados. En esta Ley se concibe al ejido como un conjunto de tierras, bosque, y aguas y en general, todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población campesina, otorgándole personalidad jurídica para que resulte capaz de explotarlo lícita e integralmente, bajo un régimen de democracia política y económica.

El ejido, que es una empresa social destinada inicialmente a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población, tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen, procurando, con la técnica moderna a su alcance, la superación económica y social de los campesinos.

El reparto de la tierra, meta inmediata de los gobiernos

revolucionarios, cumple en esencia su objetivo, que consiste en la destrucción del sistema feudal-hacendista en que se asentaba el viejo régimen; pero al mismo tiempo procura establecer una sociedad más justa y democrática en el campo sin embargo, en algunas regiones del país, por la presión demográfica, aparece el minifundismo, cuya falta de rentabilidad conduce a formas de vida que los principios de la Revolución Mexicana tratan de hacer desaparecer. La forma de aprovechamiento y organización de los productores agrícolas que contempla la presente Ley, tiene el propósito de evitar que se incremente este problema y de corregirlo donde exista.

El ejido, como empresa, implica la decisión libremente adoptada por los ejidatarios, de agrupar sus unidades de dotación en tal forma que el conjunto de ellas se transforme en una organización rentable capaz de elevar su nivel de vida.

La estructura empresarial del ejido se encuentra ya establecida en ciertas instituciones vigentes, como el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, o la Sociedad Local de Crédito. No hay necesidad, entonces, de establecer una nueva empresa agraria, sino de conformar debidamente las que ha fundado la Revolución, estimulando formas superiores de organización para los ejidos y comunidades evitando la duplicación y dispersión de actividades mediante un bien concertado trabajo comuni

tario que acreciente la responsabilidad de sus miembros y distribuya justamente las cargas y los beneficios.

Es preciso promover la plena explotación agrícola y ganadera y la diversificación de las actividades productivas como un principio de solución al problema económico del ejido y la necesidad de que el ejidatario y su familia dispongan de ocupación permanente en el curso del año. Sólo así podría solucionarse la drámatica situación que resulta de la confluencia del ocio forzado, los niveles de mera subsistencia, el abandono de la tierra y el ilegal alquiler de la parcela y de su trabajo. Las normas de orden económico que establece esta Ley ofrecen una novedad en su contenido en cuanto que contempla la posibilidad de comercialización, industrialización y diversificación de las actividades productivas de los campesinos.

La compleja organización rural en la producción y comercialización de sus bienes y servicios, impone una estrecha colaboración entre los diversos organismos gubernamentales que intervienen en el sector rural, ya que sólo así podría elevarse la eficiencia de la acción pública en el fomento de la Reforma Agraria. Conviene destacar, por otra parte, que las prerrogativas y preferencias que se otorgan a ejidatarios y comuneros se extiendan a los auténticos pequeños propietarios, su identidad de condiciones económicas, sociales y cultu-

rales, justifica plenamente la adopción de tal medida.

Como resultado de lo antes dicho del folleto que lleva por titulo Informe de Labores del Depto. de Asuntos y Colonización del 1o. de septiembre de 1972 al 31 de agosto de 1973, tenemos que en el año de 1973 se han llevado a cabo los siguientes Planos Agrarios de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria y en coordinación con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; Primeramente tenemos el llevado a cabo dentro del mismo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que se refiere a la reforma administrativa, la cual abarca dentro de esta misma la formación de la Comisión de Trámites de Amparo, el Cuerpo de Diagnóstico y Cuerpo Técnico de Conciliadores, que como ya mencionamos tienen como misión allanar las dificultades jurídicas, técnicas o de conciliación de intereses, a todos los niveles y establecer así la base real para la ejecución de las resoluciones presidenciales.

En lo referente al "Registro Agrario Nacional, la Dirección y Registro Agrario Nacional, que tiene como objetivo la guarda y salvaguarda de documentos autógrafos y de registro real, así como los servicios de consulta y reproducción e integración de documentos básicos, durante el presente ejercicio ha microfilmado las colecciones de libros que contienen los documentos con firma presidencial autógrafa en materia agraria;

la colección de la extinta Comisión Nacional Agraria; la relativa a los libros de actas del Cuerpo Consultivo Agrario; la referente a los libros de inscripción de resoluciones o decretos presidenciales; la de documentos básicos de inafectabilidad agrícola y ganadera; la del Registro Agrario Individual de Ejidatarios; así como la de libros de inscripción de títulos parcelarios; la correspondiente a expedientes de certificados agrarios; y la de actas de posesión y deslinde, que suman un total de 3.075.216 imágenes".(68)

"Así también se creó la Comisión de Carta Agraria Nacional cuyo objeto fue de generar un documento gráfico por entidad federativa y por municipio sobre la tenencia de la tierra; facilitar los trabajos técnicos, proporcionando copias de planos de conjunto, planos de radio de siete kilómetros y mosaicos fotogramétricos así como elaborar los respectivos planos, que expresen la tenencia de la tierra, correlacionados con factores económicos, sociales y políticos, para poder detectar los polos de conflicto y a puntar soluciones a nivel nacional".

"Fue creada la Dirección General de Legislación y Consulta, que tiene por objeto elaborar el Reglamento Interno del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y satisfacer oficialmente las consultas que generan, tanto la dependencia del

(68) Presentado por el Jefe del Depto. de Asuntos Agrarios y Colonización Lic. Augusto Gómez Villanueva.

gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, como las dependencias internas del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y las presentadas por los propios campesinos".

"Al reestructurarse el Programa Nacional Agrario, se creó la Comisión Nacional para la Investigación de Fraccionamientos Simulados, que tiene como objetivo la localización de tierras legalmente afectables, provenientes de la acumulación o usufructo ilícito previsto en los artículos 210 y del 399 al 405 de la Ley Federal de Reforma Agraria." (69)

"Las Delegaciones Agrarias de las entidades federativas han sido dotadas de los recursos humanos necesarios para su funcionamiento y del mobiliario y equipo que requieren. Se han creado ocho Subdelegaciones en Ciudad Juárez, Chihuahua; Lázaro Cárdenas, Michoacan; Ciudad Valles, San Luís Potosí; Esperanza, Oaxaca; Gómez Palacio, Durango; Acayucan, Cosamaloapan y Martínez de la Torre en Veracruz. Sin duda alguna la creación de estas subdelegaciones habrá de coadyuvar en la solución expedita de los problemas agrarios en dichas zonas".

"En los Estados de Guanajuato, Sinaloa, Nayarit, Michoacan y Guerrero, en donde también se encuentran acentuados los pro

blemas agrarios, se implantaron "programas verticales" que tienen por objeto desahogar el rezago existente, con apoyo directo de las oficinas centrales. En estas entidades han sido inventariados todos los problemas y se ha programado casuísticamente su solución, coordinando y jerarquizando las acciones en función de la gravedad de los conflictos".

La reestructuración operada en las Comisiones Agrarias Mixtas, en las Delegaciones y en las Direcciones del Departamento, lograría sus objetivos en forma parcial, si paralelamente no se hubiese llevado a cabo la reestructuración administrativa del Cuerpo Consultivo Agrario, ya que es este organismo el que, por mandato de Ley, tiene como atribuciones las de dictaminar sobre los expedientes que deben ser resueltos por el Presidente de la República. El Cuerpo Consultivo Agrario, por Ley, esta integrado por 5 consejeros numerarios. A la fecha se han designado 10 de los 13 consejeros supernumerarios que habrán de auxiliar a los miembros titulares en el desempeño de sus funciones. Tanto las Consultorías con la titularidad, como las supernumerarias, han sido dotadas con doce dictaminadores cada una y el personal administrativo suficiente para que, en conjunto, produzcan semanalmente 432 dictámenes, cifra que para el término del presente año (1973) habrá llegado a la suma de 8.640 dictámenes".(70)

"En cumplimiento del acuerdo del 26 de junio de 1972, dictado por el Ejecutivo Federal, se creó la Comisión Intersecretarial de Colonización Ejidal con cuya acción, coordinada por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se han establecido 7 nuevos centros de población, que son: "Ley Federal de Reforma Agraria" en Champotón, Campeche; "Progreso" en la Franja Fronteriza del Estado de Coahuila y los "Ley Federal de Aguas" números 1,2,3.4. y 5 en Mulegé, Territorio de Baja California, que por las características geográficas y su tipo de recursos, estarán dedicados a la explotación ganadera, turística y pesquera y representan una garantía para afianzar nuestra soberanía nacional, al poblar zonas antes ocupadas por extranjeros".(71)

Es importante enfatizar que, debido a la concurrencia coordinada de las diversas dependencias federales, los nuevos centros de población ejidal contarán con las obras de infraestructura necesarias para su desarrollo, tales como carreteras, energía eléctrica, escuelas, hospitales, oficinas de correos y telégrafos, agua potable, tiendas Conasupo, servicios de protección a la Infancia, créditos y asistencia técnica, además casas habitación para cada una de las familias, construidas con el esfuerzo de los propios ejidatarios y con el apoyo téc

nico y financiero del Gobierno Federal.

Referente a organización tenemos el programa de rehabilitación agraria del Estado de Tlaxcala, que continúa en su propósito de resolver el difícil binomio de recursos agrícolas pobres y abundante población, Mediante formas de organización económica y de capacitación, ha desarrollado 25 empresas colectivas industriales, agrícolas, ganaderas y de comercialización, este programa comprende aproximadamente 6.000 familias.

Han sido capacitados como obreros calificados 384 campesinos en herrería, textiles, carpitería, electricidad y operación y mantenimiento de maquinaria. Con el fin de eliminar, en lo posible, los aspectos negativos del minifundio, se ha iniciado un programa de compactación y reubicación parcelaria en tres municipios del Estado.

Ya hemos hablado también de los Ejidos Turísticos, pues ha sido interés de este régimen el propiciar que sean los ejidos y comunidades lo que se beneficien de la explotación de sus propios recursos.

Con el objeto de que la explotación forestal de Chihuahua se transforme en un elemento de desarrollo social y económico para la población indígena y mestiza que vive en la zona tarahumara y, sin descuidar la técnica dasonómica y el adecuado abastecimiento que requiere la industria forestal establecida,

se creó el organismo público descentralizado "Productos Forestales de la Tarahumara" con una área aproximada de 70,000 kilómetros cuadrados. Este organismo ha orientado su actividad a impulsar al ejido como unidad económica, a fin de que sean los propios ejidatarios quienes realicen directamente los aprovechamientos y participen en la industrialización de sus bosques. A la fecha se han constituido 59 empresas ejidales forestales que poseen la mayor superficie arbolada de la zona. Por otra parte, ha promovido la apertura de 2,000 kilómetros de caminos mediante acuerdos con la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y con una empresa privada. Paralelamente a las anteriores actividades, desarrolla programas de fomento ganadero, frutícola, turístico, apícola y piscícola.

Conjuntamente la Ley Federal para el Fomento de la Pesca y la Ley Federal de reforma Agraria, abren nuevas perspectivas para la diversificación económica de los ejidos ribereños, mediante la constitución de las cooperativas de producción pesquera ejidal. Las primera han sido ya constituidas en el Estado de Sinaloa.

Como labor de apoyo al proceso organizativo, se están impartiendo tres cursos por correspondencia en beneficio de 240,400 campesinos en 11,100 ejidos, en distintas materias relacionadas con la organización productiva.

Mediante programas de radio se sigue una consistente campaña de difusión sobre el contenido de la Ley Federal de Reforma Agraria; se fundó la Editorial Campesina que habrá de dotar gradualmente a los ejidos y comunidades del país de una biblioteca compuesta por publicaciones de carácter legal, técnico, administrativo y cultural, la que por la sencillez de sus textos reporta una utilidad práctica. Las publicaciones realizadas a la fecha están constituidas por 42 títulos con 2. 290.000 ejemplares. Iniciaron sus labores las unidades regionales de capacitación para la organización de la producción ejidal de Chinameca, en Morelos, y Salvatierra en Guanajuato, donde se capacitará a campesinos como secretarios auxiliares de crédito, organización, comercialización y administración. En igual forma se han capacitado campesinos como obreros de empresas ejidales de transformación en los Estados de Tlaxcala y la región Tarahumara en Chihuahua.

El 26 de marzo de 1973 se publicó en el Diario Oficial el decreto que segrega del fideicomiso traslativo de dominio "Bahía de Banderas", 1026 hectáreas, para constituir un nuevo contrato que beneficia a los ejidatarios de Puerto Vallarta, convirtiéndolos en fideicomisarios, recobrando para ellos un terreno ocupado ya por una ciudad, sin violación de la soberanía de la entidad.

Para finalizar este aspecto de los planes agrarios del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en coordinación con la Ley Federal de Reforma Agraria, los campesinos atentos a los requerimientos y necesidades que impone nuestro desarrollo, han decidido afirmar el sistema de explotación colectiva en los ejidos del país. Es sin duda alguna la decisión de los campesinos, apoyada plenamente por el Ejecutivo Federal, la que habrá de resolver el reto planteado a la producción agropecuaria por la elevada tasa de crecimiento de nuestra población.

El colectivismo ejidal también permitirá la organización campesina para desplazar a intermediarios y acaparadores, garantizando para los productores los beneficios de su propio esfuerzo.

Transcribimos a continuación al Cuarto Informe de Gobierno que rindió al H. Congreso de la Unión el C. Presidente de la República Lic. Luís Echeverría Alvarez, el pasado día 10. de septiembre de 1974, que en su apartado III-2 dice:

A. - REFORMA AGRARIA.

"Proseguimos la tarea de distribuir la tierra en beneficio de quienes la trabajan y continuamos el rescate de nuevas áreas mediante inversiones que las hagan aptas para el cultivo.

Hemos manifestado, sin embargo, que no basta repartir la tierra. De muy poco sirve una parcela, si se carece de agua, técnica, crédito, organización, seguridad y precio justo para los productos. Muchos campesinos cuentan ya con estos recursos. Proporcionarlos al mayor número es uno de los imperativos actuales de nuestra política.

Durante el período que cubre el presente informe, expedimos 310 resoluciones de dotación, ampliación o restitución, que amparan un millón 43 mil hectáreas en beneficio de 34 mil familias. Dentro del Programa Nacional de Regularización de Derechos Agrarios Individuales se emitieron 45 mil 167 certificados a igual número de ejidatarios que residen en 1497 núcleos de población. En el mismo lapso se deslindaron 4 millones de hectáreas de anteriores resoluciones presidenciales que estaban pendientes de ejecución.

IV INFORME DE GOBIERNO RENDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA  
REPUBLICA LIC. LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ AL H. CONGRESO  
DE LA UNION. 1974.

Prosiguen los programas de colonización ejidal con lo que se busca general empleo útil para campesinos de zonas sobrepobladas y obtener una distribución más equilibrada de los recursos humanos dentro del territorio nacional.

Por causa de utilidad pública, se expidieron 83 decretos que expropián 17 mil hectáreas. Las indemnizaciones, justas y oportunas, han sido hechas conforme al verdadero espíritu de la Reforma Agraria.

Son muchas las injusticias que por medio de expropiaciones y permutas se cometieron, durante mucho tiempo, con los campesinos. Estos veían cómo sus tierras eran convertidas en lujosos fraccionamientos en los que el precio de un solo metro cuadrado equivalía, a veces, a lo que había recibido por hectárea. Conforme a la Ley Federal de Reforma Agraria las indemnizaciones se pagan ahora de acuerdo al valor real que tendrán los terrenos por el fin a que serán destinados. Ningún servicio público, ni negocio alguno de particulares podrá fincarse ya sobre el despojo disfrazado a los ejidatarios.

A veces se habla de la invasión de tierras por los campesinos, pero suele olvidarse la invasión de ejidos por los latifundistas urbanos. El gobierno combate a ambas por igual.

La seguridad en la tenencia de la tierra, requisito indispensable para hacerla producir, es un derecho indiscutible para los hombres del campo y una condición ineludible para el

progreso nacional. El gobierno la garantizará de manera inequívoca y determinante.

Hemos expedido 6 mil 990 certificados que otorgan inafectabilidad a 552 mil 187 hectáreas de uso agrícola y ganadero.

El incremento demográfico del país y la migración de los habitantes del campo a la ciudad, han generado desde hace varios lustros, graves problemas en muchos de nuestros principales centros urbanos: controversias sobre la tenencia de la tierra, posesiones al margen de la ley y ausencia de servicios públicos.

Para poner fin a esta situación acordé la creación del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra que ya ha comenzado a trabajar.

No permitiremos que en nombre de la producción sea traicionada la Reforma Agraria. Se realizaron investigaciones en una superficie de 574,499 hectáreas, en 15 entidades de la República, para determinar la existencia de latifundios encubiertos. En los casos en que proceda se aplicará la ley con toda exactitud y firmeza. La auténtica pequeña propiedad, en cambio, seguirá recibiendo todo nuestro apoyo.

Continúa la regularización de las colonias agrícolas donde se propicia la integración de unidades económicas de producción.

La organización de los campesinos no ha sido, ni será impuesta por la autoridad. Sólo puede nacer de una profunda conciencia de solidaridad en la base. El Ejecutivo Federal coadyuva en esa toma de conciencia, y orienta y capacita a los grupos campesinos que lo solicitan.

Es indispensable que las viejas fórmulas sean deshechadas. Latifundio y minifundio son inadmisibles en el México de hoy. El primero es socialmente injusto; el segundo, económicamente ineficaz.

El ejido colectivo, de raíces ancestrales, responde al moderno concepto de empresa que exige nuestro tiempo y fortalece la práctica de la democracia política y económica.

Respetaremos la organización que cada comunidad campesina quiera adoptar, pero fomentaremos la conciencia de que el futuro del país se encuentra en las formas colectivas de producción" (72)

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

- PRIMERA.- Entre los antiguos pueblos que vivieron en nuestra Nación, se observa que existían las clases sociales y la distribución que guardaban respecto a la tierra era acorde a su clase social.
- SEGUNDA.- La época colonial tuvo como característica la concentración de la propiedad rural por parte de los españoles y, el estancamiento general de la población.
- TERCERA.- En el movimiento de Independencia, el principal motivo que lo originó, después de la separación, tanto política como económica de España fue la recuperación de la tierra.
- CUARTA.- Durante la Reforma y Décadas posteriores, se dieron soluciones concretas, pero que no fueron adecuadas.
- QUINTA.- La Revolución Mexicana fue la culminación de un largo movimiento iniciado con la guerra de Independencia y, continuado a mediados del siglo XIX, con las luchas de Reforma. Entre las causas que originaron el movimiento social de 1910 está la situación de los campesinos privados de la propiedad de la tierra.

- SEXTA.- La Ley de 6 de enero de 1915, creó los órganos agrarios y reglamentó sobre la tenencia de la tierra, como la restitución a los pueblos despojados y las dotaciones conforme a las necesidades que existieran.
- SEPTIMA.- El artículo 27 Constitucional es el inicio de nuestra Reforma Agraria, en el cual se establecieron las bases para el fraccionamiento de los latifundios y respeto a la pequeña propiedad, el reconocimiento de los pueblos sin tierras, para que se les dotara de las necesarias para subsistir, la creación de nuevos centros de población, la restitución a las comunidades de las tierras de que fueron despojadas y, el reconocimiento de los bienes comunales de los pueblos.
- OCTAVA.- A partir de la vigencia del Artículo 27 Constitucional, para su aplicación se expidieron diferentes leyes reglamentarias, entre otras los Códigos Agrarios de 1934, Código Agrario de 1940, Código Agrario de 1942 y, la actual Ley Federal de Reforma Agraria.
- NOVENA.- Inicialmente se expidió reglamentos agrarios para hacer expeditas las anteriores Leys, entre otros el de inafectabilidad agrícola y ganadera, que tiene

su antecedente en el reglamento de inafectabilidad ganadero que otorgó concesiones por 25 años ó más.

DECIMA.- Los Códigos Agrarios antes mencionados y la Ley Federal de Reforma Agraria, han creado diferentes instituciones de orden legal como los ejidos agrícolas, forestales, ganaderos y actualmente los ejidos industriales y pesqueros, así como otros muy importantes que tratamos en el contenido de ésta Tesis.

ONCEAVA.- Con las anteriores Leyes se han dotado de ejidos a los pueblos, especialmente en la época del régimen del Gral. Lázaro Cárdenas.

DOCEAVA.- El ensayo de la Reforma Agraria en México ha consistido en intentar o procurar dar soluciones a los problemas del campesino mexicano, ejidatario, comunero, pequeño propietario etc., mediante las diferentes Leyes que se han expedido, a fin de dotarlos y respetarles su patrimonio agrario.

TRECEAVA.- Para algunos autores éste ensayo de la Reforma Agraria que vivimos, dice no ha sido acertado porque no se preparó previamente al campesino para administrar la tierra que tiene en patrimonio.

CATORCEAVA.- También el ensayo de Reforma Agraria que México practica, dicen los críticos que no solamente es ne

cesario dar tierra al campesino o respetar la pequeña propiedad, sino que hace falta crédito oportuno, asesoramiento técnico y ante todo una planeación meditada y total, de tal forma que realmente ayude al campesino.

QUINCEAVA.- Consideramos que el ensayo de Reforma Agraria que vive México ha ido superando los diversos problemas que han surgido con motivo de la tenencia de la tierra, pero que si es necesario responder a los planteamientos antes señalados.

DIESCISEISAVA.- En nuestro concepto para que el ensayo de Reforma Agraria que yo he apreciado en el presente trabajo se supere, es indispensable estudiar la explosión demográfica, atacar los problemas de agotamiento de la tierra, del asesoramiento técnico en todas las ramas del agro mexicano, por todos los que viven en México para ayudar al campesino a resolver sus problemas.

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

## HISTORIA DOCUMENTAL DE MEXICO.

Miguel León Portilla, Alfredo Barrera Vázquez, Luís González,  
Ernesto de la Torre Villar, María del Carmén Velázquez.

Moises González Navarro y Stanley Ross.

Editorial U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Históricas,  
Primera Edición, 1964. Tomos I y II.

## MEXICO HISTORIA DE SU EVOLUCION CONSTRUCTIVA

F. Palavicini, Editorial LIBRO, S. DE R.L.

Primera Edición 1945.

## SEMBLANZAS E IDEARIO.

Lúcas Alamán

Editorial U.N.A.M.

Segunda Edición 1963.

## LA SUCESION PRESIDENCIAL.

Madero Fco. I.

Edición Facsimilar establecida y anotada por Catalina Sierra,  
Archivo de Don. Francisco I. Madero,  
Ediciones de la Sría. de Hacienda. 1961.

## EMILIANO ZAPATA,

Germán List Arzubide,

Editorial Costa Amic

Séptima Edición 1969.

LOS PRESIDENTES DE MEXICO ANTE LA NACION

Informes, Manifiestos y Documentos de 1821 a 1966,

Editado por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados 1966

LA CONSTITUCION DE APATZINGAN

Estudio Jurídico-Histórico

Felipe Remolina Roqueñi

Editado por Biblioteca Michoacana,

Primera Edición 1965.

MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión XLII Legislatu  
ra 1968,

INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO AGRARIO,

Lucio Mendieta y Núñez,

Editorial Porrúa,

Segunda Edición 1966.

EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO,

Lucio Mendieta y Núñez,

Editorial Porrúa.

Décima Edición 1968

**EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO**

Martha Chávez P. de Velázquez,

Editorial Porrúa,

Primera Edición 1964.

**REFORMAS AGRARIAS EN LA AMERICA LATINA,**

Oscar Delgado

Editorial Fondo de Cultura Económica

Primera Edición 1965.

**EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA**

Silvia Herzog Jesus

Editorial Fondo de Cultura Económica,

Segunda Edición 1959.

**CUATRO TESIS AGRARIAS,**

Editorial Campesina, 1972.

**DIARIO DE LOS DEBATES,**

Cámara de Diputados 1961-1917,

**LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA,**

Biblioteca Campesina, Historia y Legislación en Materia Agraria.

México 1973.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA,

Raúl Lemus García.

Editorial LIMSA,

Primera Edición 1971,

INFORME DE LABORES DEL 1o. DE SEPTIEMBRE DE 1972 AL 31 DE  
AGOSTO DE 1973.

Presentado por el C.Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios  
y Colonización, Lic. Augusto Gómez Villanueva, 1973,

Editado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización

CODIGO AGRARIO DE 1942,

Editorial Divulgación 1970

ANTOLOGIA,

Ricardo Flores Magón

Editorial U.N.A.M.

Primera Edición 1970.

EL GOBIERNO MEXICANO,

Presidencia de la República 1970-1976.

CUARTO INFORME QUE RINDE AL H. CONGRESO DE LA UNION EL C.PRE-  
SIDENTE DE LA REPUBLICA LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ.

1o. de Septiembre de 1974.