

387



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915, COMO FUNDAMENTO DE
LAS ACCIONES AGRARIAS DE RESTITUCION Y DOTACION.

2065-36

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

IRMA HERNANDEZ ALVAREZ

ASESOR DE TESIS: LIC. ELENO SEGURA CUETO



CIUDAD UNIVERSITARIA

2001



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 titulada “La Ley de 6 de enero, como Fundamento de las Acciones Agrarias de Restitución y Dotación”, se realizó en el Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho, siendo Director el Honorable **LIC. ANTONIO SALEME JALILI** y como Asesor de Tesis el **Lic. Eleno Segura Cueto**.

DEDICATORIAS

A mí familia

Mi madre, padre +, hermana, sobrinos, mi amado esposo y muy especialmente a mis hijas Iris, Brenda y Fabiola, por su apoyo y comprensión por el tiempo que no compartimos, en los momentos que le dedique al presente trabajo.

A mis amigos

Por confiar en mí y animarme con su entusiasmo, para la culminación de este trabajo.

A la UNAM

Por ser la Institución Pública que es, ya que de no existir esta Universidad, gran número de mexicanos profesionistas nunca lo hubieramos logrado.

A mis profesores

Por el apoyo que me brindaron para la realización de mi tesis, para titularme en la Licenciatura de Derecho, así como su tiempo, esfuerzo y dedicación. En especial al Lic. Antonio Saleme Jalili, Director del Seminario de Derecho Agrario de la UNAM y a mi asesor de tesis el Lic. Eleno Segura Cueto al hacerme participe de sus Conocimientos en las cátedras que me impartieron durante la asesoría y revisión de esta tesis.

INDICE

La Ley de 6 de enero de 1915, como Fundamento de las Acciones Agrarias de Restitución y Dotación

Indice -----	I
Introducción-----	III

CAPITULO I

Antecedentes Legislativos Sobre los Despojos

1.1. Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas.-----	2
1.2. La Constitución de 1857.-----	12
1.3. Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos.-----	17
1.4. Leyes de Colonización y Ocupación de Baldíos, de la Segunda Mitad del Siglo XIX.-----	20
1.5. Plan de San Luis Potosí.-----	27
1.6. Plan de Ayala.-----	31
1.7. Adiciones al Plan de Guadalupe, de 12 de diciembre de 1914.-----	36
1.7.1. Ofrecimiento de dar Leyes Agrarias.-----	38
1.7.2. Disolución de los Latifundios.-----	39
1.7.3. Restitución de Tierras a los Despojados.-----	40
1.7.4. Creación de la Pequeña Propiedad.-----	41
1.7.5. Expropiación y Reparto de Tierras a Quienes no las Tienen.-----	42

CAPITULO II

Análisis del Contenido de la Ley del 6 de enero de 1915 y sus Reformas

2.1. Exposición de Motivos.-----	45
2.2. Nulidad de Actos que Afectan a los Pueblos.-----	50
2.3. Nulidad del Fraccionamiento de los Pueblos.-----	53
2.4. Magistratura Agraria.-----	54
2.5. Expropiación.-----	57

2.6. Acciones Agrarias de Restitución y Dotación.-----	59
2.7. Recurso Judicial Contra Afectación. -----	62
2.8. Indemnización. -----	64
2.9. Disposiciones Sobre el Reparto Patrimonial de los Pueblos. -----	66

CAPITULO III

Consecuencias y Efectos de la Ley de 6 de enero de 1915

3.1. Consecuencias Políticas de la Ley de 6 de enero de 1915.-----	69
3.2. Consecuencias Sociales de la Ley de 6 de enero de 1915. -----	75
3.3. Abrogación de la Ley de 6 de enero de 1915.-----	78

CAPITULO IV

La Ley de 6 de enero de 1915, como Fundamento de las Acciones Agrarias de Restitución y Dotación

4.1. Artículo 27 de la Constitución de 1917. -----	83
4.2. Leyes Reglamentarias Precedentes. -----	87
4.3. Ley de Ejidos. -----	89
4.4. Reglamento Agrario. -----	96
4.5. Leyes Sobre Patrimonio Parcelario Ejidal. -----	100
4.6. Leyes de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas. -----	101
4.7. Códigos Agrarios. -----	111
4.8. Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales. -----	119
4.9. Ley Federal de la Reforma Agraria.-----	120
4.10. Las Reformas de 1992 a la Ley Agraria. -----	126

CONCLUSIONES.-----	135
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA. -----	140
---------------------	-----

INTRODUCCION

Con el presente trabajo, tratamos de probar que la Ley de 6 de enero de 1915 es el fundamento de las acciones agrarias de restitución y dotación. Así, en el Capítulo I tratamos los Antecedentes Legislativos sobre los Despojos, iniciando con la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, de 25 de junio de 1856, la cual tuvo como objeto el reparto y fraccionamiento de las fincas rústicas y urbanas de corporaciones civiles o eclesiásticas, lo que permitiría que el país saliera de la recesión económica, sin embargo al negarles personalidad política a las comunidades indígenas, se les consideraron inexistentes y fueron despojadas de sus tierras. La iglesia al ver afectados sus intereses desencadena la Guerra de los Tres Años contra el gobierno, por lo que el Presidente de la República Licenciado Benito Juárez ve la necesidad de nacionalizar sus bienes. Posteriormente se inicia una política de ocupación de baldíos y de colonización, lo que sería utilizado por los latifundistas y por las compañías deslindadoras, quienes fueron auspiciados por el gobierno porfirista para despojar de sus tierras a los indígenas y concentrarlas en unas cuantas manos.

A raíz de esta problemática, surgen movilizaciones como la del Plan de San Luis Potosí, con Francisco I. Madero; Plan de Ayala, con Emiliano Zapata, en los que se proclamaba restitución de tierras a los pueblos despojados y dotación a los que no las tuvieran. Al usurpar el poder

Victoriano Huerta, Carranza emite el Plan de Guadalupe, eminentemente político, mediante el cual desconoce a Huerta como presidente y hace un llamado a toda la población para derrocarlo. Una vez consolidado en el poder el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el 12 de diciembre de 1914, emite las Adiciones al Plan de Guadalupe, mismas que serían el fundamento legal de la Ley de 6 de enero de 1915.

En el Capítulo II analizamos el contenido de la Ley de 6 de enero de 1915, la cual surge como respuesta del gobierno Constitucionalista de Venustiano Carranza, al movimiento armado de 1910, en la que se establece la restitución de tierras, montes y aguas a los pueblos que les hayan invadido u ocupado ilegalmente sus bienes, así como dotar de estos elementos a quienes carezcan de ellos, o bien que no tuvieran títulos para solicitar su restitución.

Nos abocamos en el Capítulo III, a las Consecuencias y Efectos de la Ley de 6 de enero de 1915, con la cual Carranza le resta fuerza al movimiento revolucionario, al ofrecerles alternativas a los campesinos para recuperar sus tierras, o para solicitarlas, si no las tuvieran; siendo esta ley el inicio de la legislación agraria, además de subsistir a nivel de Ley Constitucional y a la par del artículo 27 constitucional, hasta el 10 de enero de 1934 en que es abrogada, cabe hacer mención que sus puntos fundamentales se integran al citado artículo.

Tratamos en el Capítulo IV, el análisis de la evolución de la legislación agraria a partir del artículo 27 de la Constitución de 1917 hasta

su reforma del 6 de enero de 1992 y su ley reglamentaria. Durante este periodo el legislador va introduciendo cambios en el Derecho Agrario, según las circunstancias lo requerían y la época. Con la reforma de 1992 se da por concluido el reparto de tierras, por ser una constante violación al artículo 27 constitucional y a la Ley Federal de Reforma Agraria, al no haber más tierras afectables para solventar las solicitudes de dotación, sin embargo los núcleos de población ejidal y comunal que consideren afectados sus intereses podrán acudir a los Tribunales Agrarios para demandar la restitución de sus tierras y sus derechos que consideren afectados. La naturaleza jurídica de las tierras ejidales y comunales, cambia de fondo, ya no son inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo que podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento.

Irma Hernández Alvarez

CAPITULO I

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

SOBRE LOS DESPOJOS

1.1. LEY DE DESAMORTIZACIÓN DE BIENES DE MANOS MUERTAS

La Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, fue expedida el 25 de junio de 1856, siendo presidente de la República Ignacio Comonfort. En el considerando se plasmó que “uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública.”¹ La falta de circulación de la economía del país se debía al acaparamiento que había de la tierra principalmente por parte de la Iglesia Católica, ocasionando con ello, la inamovilidad de la propiedad rústica y urbana.

El artículo 1º de la Ley de Desamortización señaló que “Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen ó administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.”²

¹ Fábila, Manuel. “Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, 1493-1940”. Primera reimpresión de la Primera ed., Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México-SRA, México 1981, p. 103.

² Idem.

Con esta medida, se pretendía que las tierras se redistribuyeran entre mayor número de personas, a fin de que las hicieran producir y en consecuencia generaran impuestos para activar la economía del país. Sin embargo, cabe señalar que fueron pocos los arrendatarios que hicieron uso de este derecho, puesto que implicaba erogaciones económicas que no estaban en posibilidades de solventar, además de tener la presión moral que estaba ejerciendo el Clero sobre sus fieles.

La Ley de Desamortización en el artículo 3º denominó "Bajo el nombre de corporaciones se comprende todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y todo establecimiento o fundación que tengan el carácter de duración perpetua o indefinida."³ Lo estipulado en la última sección del artículo en comento, fue el sustento para la interpretación dolosa que hacen los terratenientes en complicidad con las autoridades, de la Ley de 25 de junio de 1856, al negarles personalidad jurídica a las comunidades indígenas y en consecuencia, fueron despojados de sus tierras. Esta es la consecuencia más perjudicial para las clases económicamente desprotegidas, al ser despojados los indígenas de sus tierras quedando estas sujetas al proceso desamortizador.

³ Lemus García. Raúl. "Derecho Agrario Mexicano". Sexta ed., Porrúa, México, 1987, p. 160.

Para efectos de este artículo se entiende por:

“Comunidad religiosa.- Sociedad religiosa sometida a una regla común.

Cofradía.- Congregación o hermandad de personas devotas.

Archicofradía.- Nombre de ciertas cofradías más importantes que las demás.

Hermandad.- Congregación de personas devotas.

Congregación.- Conjunto de religiosos de la misma orden.

Parroquia.- Territorio al que se extiende la jurisdicción espiritual de un cura párroco.

Ayuntamiento.- Corporación que administra el municipio.

Colegio.- Casa destinada a la enseñanza.”⁴

El artículo 4° de la Ley de 25 de junio de 1856, a la letra dice “Las fincas urbanas arrendadas directamente por las corporaciones a varios inquilinos se adjudicarán, capitalizando la suma de arrendamientos a aquel de los actuales inquilinos que pague mayor renta y en caso de igualdad, al más antiguo. Respecto de las rústicas que se hallen en el mismo caso, se adjudicarán a cada arrendatario la parte que tenga arrendada.”⁵

Como el objetivo primordial de esta ley era activar la economía del país, las fincas urbanas arrendadas se adjudicarían al

⁴ García-Pelayo y Gross. Ramón. “Pequeño Larousse”. Decimoctava ed., Tercera reimpresión, Larousse, México 1984.

⁵ Lemus García, Raúl. Op. cit. p. 160.

inquilino que pagará más rente, presuponiendo que es el que goza de mayor solvencia económica para la adjudicación, en cambio, con las rústicas se pretendía beneficiar a todos los campesinos que carecían de tierras para hacerlas producir y generaran riqueza e impuestos.

El artículo 5° de la ley en comento señala que “Tanto las urbanas, como las rústicas que no estén arrendadas a la fecha de la publicación de la ley, se adjudicarían al mejor postor, en almoneda que se celebrará ante la primera autoridad política del partido.”⁶ Al no encontrarse arrendadas las fincas, la posibilidad de adjudicación será para el mejor postor, previendo que todas las fincas se adjudiquen a fin de que produzcan riqueza tanto para los particulares como para el país.

Se exceptúan del proceso desamortizador como lo establece el artículo 8° de la ley “...los edificios destinados, inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones aún cuando se arriende alguna parte no separada de ellos; como los conventos, palacios episcopales y municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia...”⁷ De este artículo se desprende lo que sostuvo el Licenciado Mendieta de la Ley de Desamortización “no trataba de privar al clero de sus inmensas

⁶ Fábila, Manuel. Op. cit. p. 104.

⁷ Idem.

riquezas, sino simplemente de cambiar la calidad de éstas con objeto de que en lugar de que estorbaran, como estorbaban, el progreso del país, lo favorecieran impulsando el comercio, las artes y las industrias.”⁸

· El numeral 9º de la ley determina que “Las adjudicaciones y remates deberán hacerse dentro del término de tres meses, contados desde la publicación de esta ley en cada cabecera de partido.”⁹ El legislador consideró que el término de tres meses era suficiente para que los arrendatarios hicieran lo conducente, a fin de llevar a cabo la adjudicación, no se estipuló más tiempo, puesto que era apremiante activar la economía del país. Asimismo el artículo 10 señala que “Transcurridos los tres meses sin que haya formalizado la adjudicación el inquilino arrendatario, perderá su derecho a ella, subrogándose en su lugar con igual derecho el subarrendatario, o cualquiera otra persona que en su defecto presente la denuncia ante la primera autoridad del partido, con tal que haga que se formalice a su favor la adjudicación, dentro de los quince días siguientes a la fecha de la denuncia. En caso contrario, o faltando ésta, la expresada autoridad hará que se adjudique la finca en almoneda al mejor postor.”¹⁰ Si el inquilino no ejerce su derecho de adjudicación de

⁸ Mendieta y Nuñez Lucio. “El Problema Agrario de México”. Decimasexta. ed., Porrúa, México, 1979. p. 120.

⁹ Lemus García, Raúl. Op. cit. p. 161.

¹⁰ Idem.

la finca que se encuentre arrendando, en el plazo de tres meses que señaló la Ley de 25 de junio de 1856, no podrá ejercerlo posteriormente, quedando abierta la denuncia para cualquier persona que desee hacer valer este derecho.

El artículo 11 de la ley en comento fue un gran incentivo para los terratenientes acaudalados al señalar que “No promoviendo alguna corporación ante la misma autoridad dentro del término de los tres meses, el remate de las fincas no arrendadas, si hubiere denunciante de ellas, se le aplicará la octava parte del precio, que para el efecto deberá exhibir de contado aquel en quien finque el remate...”¹¹

El artículo 11 de la Ley de Desamortización, deja en mejor posición ante la ley a los denunciantes respecto de los arrendatarios, por el sólo hecho de presentar la denuncia, tenían a su favor una octava parte del precio del inmueble denunciado. Los denunciantes deseaban invertir sus capitales en negocios que fueran seguros, por lo que no se intimidaron con las declaraciones del clero, y llevaron a cabo la denuncia con todas las ventajas que la ley les otorgaba. Amparados por su riqueza, los nuevos propietarios logran cambiar la actitud que tenía el Clero y el Episcopado Mexicano, “...para colmo de inconsecuencia, escribe el licenciado Pallares, han establecido el sistema de contentas, es decir, el que con pequeñas cantidades

¹¹ Fábila, Manuel. Op. cit. p. 105.

que dan los adjudicatarios de bienes eclesiásticos, quedan libres de toda responsabilidad religiosa, contemplándose así el espectáculo de que millonarios enriquecidos con esos bienes viven en comunión perfecta con la Iglesia, en tanto que los antiguos arrendatarios de ellos o sus herederos que pudieron aprovecharse de los beneficios de la ley, se encuentran en la miseria porque el anatema eclesiástico, hoy tan flexible, pesó con todo su rigor sobre aquellos desgraciados creyentes.”¹²

Del análisis de la Ley de 25 de junio de 1856, podemos concluir que las fincas rústicas y urbanas no fueron fraccionadas como se pretendía, sino por el contrario, pasaron al patrimonio de los nuevos dueños con la misma extensión que guardaban, ya que los denunciantes eran gente de gran capacidad económica, por lo que adquirirían tantas fincas como su solvencia financiera se los permitía, en virtud de que la ley no estipuló ningún límite para adquirir propiedades y la mala interpretación de la misma, respecto de la capacidad jurídica de los pueblos y comunidades, para despojarlos de sus tierras, favoreciendo el latifundismo y no a la pequeña propiedad como se pretendía.

El 30 de julio de 1856, se publicó el Reglamento de la Ley de 25 de junio de 1856, sobre Desamortización de Bienes de Manos Muertas, el cual fue integrado por 32 artículos en los que se especifica el procedimiento de adjudicación y remate, según

¹² Cfr. Mendieta y Nuñez, Lucio. Op. cit. p. 122.

sea el caso. Este Reglamento “tiene un especial interés, porque en su artículo 11 claramente se incluyó dentro de las corporaciones a las comunidades y parcialidades indígenas,”¹³ como consecuencia de la inclusión, estos grupos perdieron su personalidad, sus derechos y sus tierras.

Ante los abusos de la interpretación de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, Lerdo de Tejada emite el 9 de octubre de 1856 la Circular Sobre Fincas de Corporaciones; Nulidad de las Ventas Hechas por las Mismas contra la Ley. En el párrafo primero de la circular se reconoce que “se esta abusando de la ignorancia de los labradores pobres y en especial de los indígenas, para hacerles ver como opuesta a sus intereses la Ley de Desamortización, cuyo objeto fue favorecer a las clases más desvalidas.”¹⁴

El segundo párrafo de la Circular de 9 de octubre de 1856 señala que: “La ley quedaría nulificada en uno de sus principales fines, que es el de la subdivisión de la propiedad rústica si no se impidiese la consumación de hechos tan reprobados; y con tal fin, así como el de facilitar a los necesitados la adquisición del dominio directo, dispone el Exemo. Señor presidente que todo terreno cuyo valor no pase de

¹³ Chávez Padrón, Martha. “El Derecho Agrario en México”. Novena ed., Porrúa. México 1988, p. 225.

¹⁴ Fábila, Manuel. Op.cit.p. 115.

200.00 pesos conforme a la base de la ley de 25 de junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tengan como de repartimiento, ya pertenezca a los ayuntamientos, o esté de cualquier otro modo sujeto a la desamortización sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pagar derecho alguno, y sin necesidad tampoco del otorgamiento de la escritura de adjudicación, pues para constituir los dueños y propietarios en toda forma, de lo que se les venda, bastara el título que les dará la autoridad política, en papel marcado con el sello de su oficina, protocolizándose en el archivo de la misma, los documentos que se expidan.”¹⁵

Con esta medida algunos indígenas, comunidades y pueblos, solicitaron la adjudicación de sus tierras, puesto que no tenían que hacer ninguna erogación, además de no tener los medios económicos, en caso de que causaran alguna alcabala. Como ya mencionamos no implicaba ningún gasto para el denunciante de las tierras, siempre y cuando el valor de las tierras no fuera mayor a \$200.00. Para tener seguridad jurídica sobre estos bienes no era necesario escriturarlos, bastaba el título que daba la autoridad política.

En cuanto al término de tres meses, fijado para la adjudicación en la Ley de Desamortización, el párrafo tercero de la Circular del 9 de octubre de 1856, menciona que se toma

¹⁵ Idem.

como no transcurrido para los indígenas y labradores menesterosos, a quienes el gobierno se propone amparar. Lo anterior, es con la finalidad de que todo campesino o indígena se vea beneficiado con esta disposición, y sobre todo para la población más necesitada del país.

1.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Nos parece importante resaltar algunos pensadores que emitieron su voto en la Constitución de 1857 como el de:

Ponciano Arriaga que fue el 23 de junio de 1856, basando su exposición en la doctrina liberal católica y socialista; en su propuesta sostenía que la “monstruosa división de la propiedad territorial”¹⁶ se debía a que “mientras pocos individuos estén en posesión de inmensos e incultos terrenos que, podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gimen en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo.”¹⁷

Ponciano Arriaga, con este pensamiento se refiere a la inequitativa repartición de la tierra, que mientras unos cuantos tienen grandes extensiones del territorio nacional, la mayoría se encuentra sin tierras y en el mejor de los casos las que tienen son arrendadas. Este pensador consideraba que el derecho de propiedad se perfeccionaba con el trabajo, razón por la cual el gobierno no debería permitir la existencia de latifundios. Propuso que a los pueblos, congregaciones y rancherías debería dotárseles de tierras. Cabe hacer hincapié que Ponciano Arriaga

¹⁶ Cit. por Lemus García, Raúl. p. 153.

¹⁷ Idem.

no estaba en contra del sistema de propiedad privada, puesto que su propuesta fundamental era modificar ese sistema de propiedad, con objetivos sociales para el servicio de la nación antes que a los particulares.

El 10 de agosto de 1856 emite su voto Isidoro Olvera, dirigiendo una crítica al sistema de propiedad por el acaparamiento de tierras, lo que ha ocasionado sujeción de las personas y que las tierras permanezcan ociosas sin reportar beneficio a la sociedad. Para acreditar la propiedad se consideraban títulos primordiales: la concesión del soberano, la compra de los municipios autorizados, la cesión en pago legítimo y el cambio fundado en una autorización.¹⁸ Este autor consideraba que la falta de movimiento en la economía de la nación, era por los efectos del acaparamiento y ociosidad en que se encontraba la tierra. Al ser concentrada la tierra en unas cuantas manos, generalmente no las ponían a producir, y por lo tanto no había circulación de capital.

José María Castillo Velasco, emite su voto particular el 16 de junio de 1856, en el que critica el sistema de propiedad existente en esos momentos. A lo cual propone, que a los pueblos indígenas se les restituyan sus terrenos y a la clase media se le proporcione tierras para redistribuir la población.¹⁹

¹⁸ Medina Cervantes, José Ramón. "Derecho Agrario". Harla, México, 1987. p. 95.

¹⁹ Ibid. p. 96.

Desde nuestro punto de vista, este autor tiene una visión más amplia, al considerar que a los pueblos indígenas se les deben restituir sus tierras y a la clase media se les deben otorgar, para que tengan un modo de vida digno.

Los autores de la Constitución de 1857 a pesar de tener ideas liberales, se vieron influenciados por la presión que ejercía la Iglesia; por lo que la Carta Magna se decretó “en el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano”. La Ley de Desamortización es ratificada en la Constitución de 1857, dándose un fundamento legal más para los acaparadores de las tierras, sobre todo las de los pueblos indígenas para convertirlas en propiedad privada.

El 5 de febrero de 1857, es expedida la Constitución Política, la cual estableció en su artículo 27 que “La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.”²⁰ El párrafo primero se respeta la propiedad privada en el sentido liberal romanista de usar, gozar y disponer de las cosas, únicamente se justifica la privación de ésta por causa de utilidad pública y la indemnización será cubierta con antelación a la expropiación.

²⁰ Fábila, Manuel. Op. cit. p. 118.

El párrafo segundo del artículo 27 de nuestra Carta Magna de 1857 señaló que “La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y de los requisitos con que ésta haya de verificarse.”²¹ Este párrafo es acertado, ya que de no haberse estipulado que la ley determinará que autoridad será la facultada para realizar la expropiación, se hubieran cometido arbitrariedades, puesto que alguna autoridad, habría abusado del poder. De igual forma, la ley señalará los requisitos para realizar una expropiación, a fin de evitar que la autoridad se extralimitara en sus funciones.

Por último el párrafo tercero de la Constitución dispuso que “Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por si, bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.”²²

Se eleva a rango constitucional uno de los puntos fundamentales de la Ley de Desamortización al establecerse que las corporaciones civiles o eclesiásticas, no tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces.

²¹ Idem.

²² Ibid. p. 119.

Al entrar en vigencia el artículo 27 constitucional los ejidos dejarían de subsistir como propiedad comunal de los pueblos indígenas, debido a la errónea interpretación que se le dio, las comunidades indígenas quedaban extintas y por lo tanto su personalidad jurídica. Aunado a estas disposiciones, se encontraba la ignorancia y la miseria de los indígenas, es como podemos entender la magnitud del despojo del que fueron objeto los pueblos, por parte de las autoridades y compañías deslindadoras.

1.3. LEY DE NACIONALIZACIÓN DE BIENES ECLESIASTICOS

Esta Ley es expedida el 12 de julio de 1859, en el Puerto de Veracruz, siendo Presidente interino Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Licenciado Benito Juárez. En el considerando se plasmó que el motivo principal de la guerra promovida y sostenida por el clero es con el objeto de no sujetarse a la autoridad civil, a tal grado, que utilizaba los recursos económicos que sus fieles aportaban, para la lucha armada que promovió en contra de la autoridad legal. Por lo que el gobierno no podía dejar en manos de sus enemigos los recursos que se utilizaban para sufragar los gastos de la lucha armada. Estas son las razones y circunstancias por las que el Presidente Juárez se ve en la necesidad de emitir la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos. Así, se establece en el artículo 1º que “Entran al dominio de la nación, todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuera la clase de predios, derechos y acciones.”²³

Este numeral surge, para detener a la unión que se formó del clero y conservadores, en la lucha abierta que sostenían contra el Estado juarista. Para tal efecto se publicará una ley

²³ Lemus García, Raúl. Op. cit. p.169.

especial para regular estos bienes que se le nacionalizaron a la Iglesia.

El artículo 3o. destaca, por su trascendencia, al establecer que “Habrá perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos. El Gobierno se limitará a proteger tanto con su autoridad el culto público de la religión católica, como el de cualquiera otra.”²⁴

Lo fundamental de la ley fue la separación que estableció entre la competencia del Estado y la Iglesia, así como la supremacía del poder del Estado sobre el clero; el otro aspecto fue disolver la agrupación clero-conservadores que actuaban contra el gobierno juarista abiertamente por ser contrario a sus ideales y sobre todo a sus intereses, con este precepto también se da la igualdad de las religiones ante la ley y se consolida la constitución orgánica del Estado Mexicano.

El Estado para cortarle sus ingresos de sus fieles al clero establece en el artículo 4º que “...Ni las ofrendas ni las indemnizaciones podrán hacerse en bienes raíces.”²⁵ De no haberse estipulado ésto, de alguna manera la Iglesia adquiriría nuevas propiedades sustentando que sus fieles se las habían

²⁴ Idem.

²⁵ Idem.

donado, en recompensa de los servicios que ellos les proporcionaban y el problema de la concentración de la tierra no culminaría. Además con esta medida de carácter político, se le privó al clero de sus ingresos económicos, gracias a los cuales lograron sostener la guerra de tres años en contra del gobierno.

El artículo 22 estipula que “Es nula y de ningún valor toda enajenación que se haga de los bienes que se mencionan en esta ley, ya sea que se verifique por algún individuo del clero o por cualquier persona que no haya recibido expresa autorización del Gobierno Constitucional. El comprador, sea nacional o extranjero, queda obligado a reintegrar la cosa comprada, o su valor, y satisfará una multa del cinco por ciento regulado sobre el valor de aquella. El escribano que autorice el contrato será depuesto e inhabilitado perpetuamente en su ejercicio público, y los testigos tanto de asistencia como instrumentales, sufrirán la pena de uno a cuatro años de prisión.”²⁶

Lo anterior es con la finalidad de que cualquier ciudadano se abstuviera de intervenir en alguna transacción para favorecer al clero, puesto que se contemplan todas las personas que deben intervenir en la venta de bienes raíces, para sancionarlos en caso de infringir la ley.

²⁶ Ibid. 171.

1.4. LEYES DE COLONIZACIÓN Y OCUPACIÓN DE BALDÍOS, DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX

La Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, del 20 de julio de 1863, en su artículo 1º define que “Son baldíos, para los efectos de esta ley, todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlo.”²⁷

Consideramos que el presidente Juárez, quien emite esta ley durante su gobierno, consideró fundamental definir que es un terreno baldío, a fin de evitar abusos por parte de los terratenientes, y por tal razón, al final del artículo en comento, señala que los terrenos cedidos a título oneroso o lucrativo por la autoridad facultada, a individuo o corporación alguna no son baldíos, con el objeto de que no se cometieran despojos a los indígenas y comunidades.

El artículo 2º señala que “Todo habitante de la República tiene derecho a denunciar hasta dos mil quinientas hectáreas, y no más de terreno baldío con excepción de los naturales de las naciones limítrofes de la República y de los naturalizados en

²⁷ Fábila, Manuel. Op. cit. p. 131.

ellas, quienes por ningún título pueden adquirir baldíos en los Estados que con ellas lindan.”²⁸

Este numeral fomento el despojo de tierras a las comunidades indígenas, puesto que los grandes terratenientes eran los que contaban con el presupuesto económico para hacer el denuncia de terrenos baldíos, mismos que no importaba que tuvieran título. La única restricción era para los extranjeros de las naciones vecinas no podían denunciar terrenos en los Estados limítrofes, para evitar que en un futuro el gobierno de esas naciones vecinas, se apropiaran de una parte de nuestro territorio.

El artículo 5° de la ley que nos ocupa señaló que “El poseedor de un baldío, de cualquier extensión que sea, que en esta fecha este cultivado, o acotado con zanja, cerca o mojoneras artificiales, colocadas por lo menos en todos los ángulos del perímetro tiene derecho a que se le rebaje la mitad del precio de la tarifa, si tuviera diez años de posesión, o título traslativo de dominio, aunque esté concedido por quien no tenía derecho para ello. No teniendo título ni diez años de posesión, la rebaja será sólo de una cuarta parte...”²⁹

²⁸ Ibid. p. 132.

²⁹ Idem.

El denuncia de baldíos, lo llevaban a cabo aquellos ciudadanos que estaban en posibilidades de responder económicamente, por lo que consideramos que por más que la ley ofreciera incentivos para el denuncia de baldíos, los campesinos e indígenas no contaban con los medios. Lo lamentable de esta ley fue que en muchas ocasiones las tierras de las comunidades indígenas fueron denunciadas como terrenos baldíos.

La Ley de Baldíos en su artículo 9º dispuso que “Nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad competente cuales quiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia, en terrenos que no sean baldíos...”³⁰ En este artículo se sientan las bases jurídicas que utilizaron las compañías deslindadoras para atropellar y abusar de los derechos de los propietarios que no tuvieran en orden los títulos o medidas de sus propiedades y en especial de los pueblos indígenas.

Entre las consecuencias de mayor trascendencia de la Ley de Baldíos cabe destacar el artículo 9º, porque favoreció el latifundio, en razón de que “creó una facultad que será usada por las compañías deslindadoras, en forma exorbitante”³¹ en contra de las clases campesinas más desprotegidas como los

³⁰ Ibid. p. 133.

³¹ Chávez Padrón, Martha. Op. cit. p. 233.

indígenas y los propietarios que carecían conforme a derecho de título de propiedad.

“El denuncia de baldíos se presenta ante el Juez de Primera Instancia de la jurisdicción correspondiente”³², una vez presentado el denuncia se procedería a realizar el apeo y el levantamiento del mapa por el perito.

El 31 de mayo de 1875, siendo presidente constitucional Lerdo de Tejada, expidió el Decreto de Colonización, al que algunos autores lo denominaron Ley Provisional. La cual consta de dos artículos. El artículo 1º autorizó “al Ejecutivo para que entretanto se expida la ley que definitivamente determine y arregle todo lo relativo a colonización, haga ésta efectiva para su acción directa y por medio de contratos con empresas particulares,”³³ Este artículo fue el fundamento legal para la creación de las compañías deslindadoras, quienes más tarde tendrían acaparada gran extensión de tierra, ya que la ley les otorgaba la tercera parte de cada terreno habitado o su valor, en tanto que a los colonos extranjeros que estuvieran dispuestos a colonizar tierras mexicanas se les proporcionaba: la naturalización mexicana y todo lo necesario para que colonizaran y cultivaran las tierras.

³² Caso, Angel. Primera. Porrúa, México, 1950, p. 428.

³³ Cit. por Chávez Padrón, Martha. Op. cit. p. 234.

Su sustento jurídico fue en el artículo 9o. de la Ley de Baldíos de 1863, para mover los límites de los terrenos aledaños a los colonizados acaparando más tierras y posteriormente vender esos terrenos al mejor postor. Los Licenciados R. Cossio y P. Zuluoaga opinaron que “estas compañías nacidas al amparo y con la complicidad de un régimen contribuyeron al acaparamiento y monopolio de la tierra en México. Llegó a tal grado el abuso de las compañías que 73335907 hectáreas, es decir, más de una tercera parte de la superficie total de la República fue objeto de la voracidad de estas compañías.”³⁴ En el análisis que hace el licenciado Vera Estañol, señala que “Las operaciones de las empresas deslindadoras durante los nueve años comprendidos de 1881 a 1889 amortizaron, en consecuencia, en las manos de 29 individuos o compañías, catorce por ciento de la superficie total de la República, y en los cinco años subsecuentes, otras cuantas empresas acapararon un seis por ciento más de dicha superficie o sea en conjunto una quinta parte de la propiedad territorial monopolizada por no más de cincuenta propietarios.”³⁵ La finalidad colonizadora de esta ley, no fue satisfactoria, en cambio, provocó mayor acaparamiento de las tierras puesto que las compañías deslindadoras se concretaron a perfeccionar los contratos a su favor, valiéndose de todo tipo de artimañas técnicas, jurídicas,

³⁴ Ibid. p. 235.

³⁵ Cit. por Ibid. p. 235 y 236.

políticas y económicas. Otra de las tareas prioritarias para estas compañías fueron los trabajos técnicos de deslinde, resultando éstos en su mayoría apócrifos, debido a que los estudios eran realizados en escritorio y lo único que les interesaba eran sus honorarios, los que ascendían a la tercera parte de los terrenos deslindados y por supuesto, cobraban sus servicios con las tierras de mejor calidad.

Los problemas económicos, políticos y sociales se agudizaban, por las injusticias que imperaban, las que el mismo gobierno federal había propiciado, un dato revelador de esta situación es que en 276 propietarios estaban concentradas 47'968,814 hectáreas y por otro lado, el grueso de la población sumida en la miseria, tenía la carga de los impuestos más altos. Citaremos algunas de las haciendas para ver la magnitud del latifundismo en México: "La de Luis Terrazas en Chihuahua, con una extensión de setenta mil kilómetros cuadrados superaba el área de la república de Costa Rica; la de José Escandón, en Hidalgo, con treinta leguas de terrenos; la de "Cedros", en Zacatecas, con 754,912 hectáreas; "La Gavia", en el Estado de México, con 132,620 has., "San Blas", en Coahuila, con 395 767 hectáreas."³⁶

³⁶ González Roa, Fernando. "Aspectos Agrarios de la Revolución Mexicana". Facsimilar de la SRA-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. México 1981. p. 138.

El Licenciado Andrés Molina Enríquez, en breves palabras resume el papel de un señor feudal (dueño de la hacienda) “manda, grita, pega, castiga, encarcela, viola mujeres, hasta mata. En una ranchería cercana apenas hay mujeres libres o casadas que el no haya poseído de grado o por fuerza, varias veces los vecinos lo han acusado ante la autoridad y esta siempre se ha inclinado ante él, lo han querido matar y entonces los castigados han sido ello.”³⁷

El papel del señor feudal, lo describe acertadamente el Lic. Andrés Molina Enríquez, como dueño de la vida de los campesinos que viven en su hacienda o alrededores, además de haberse apropiado de sus tierras, con la interpretación dolosa que hicieron de la Ley de Desamortización y de Baldíos, conjuntamente con las autoridades, y al ser despojados de sus tierras los campesinos, no tuvieron más alternativa que alquilarse con los hacendados, en condiciones infrahumanas y un salario de miseria que no alcanzaba para cubrir lo más elemental.

³⁷ Molina Enríquez, Andrés. “Los Grandes Problemas Nacionales (1909)”. Cuarta ed., Era, México 1893. p. 158.

1.5. PLAN DE SAN LUIS POTOSÍ

Francisco I. Madero, el 5 de octubre de 1910, con el lema “Sufragio Efectivo y No Reelección”, proclama el Plan de San Luis, el cual estableció en el artículo 3º que: “...Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que adquieran de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.”³⁸

Francisco I. Madero, en el numeral en mención, señala a la Ley de Terrenos Baldíos como la causa legal que se utilizó para despojar de sus tierras a los pequeños propietarios en su mayoría

³⁸ Córdova, Arnaldo. “La Ideología de la Revolución Mexicana.” Primera ed. Decimonovena reimpresión. Era, México, p. 431.

indígenas, a los cuales se les reivindicarían sus tierras, o se les indemnizaría en caso de que estas hubieran pasado a manos de terceras personas. Esta es la medida que Madero considera necesaria implementar, para dar solución a las demandas de la Revolución Mexicana.

En torno a lo político se le unieron generales como Emiliano Zapata, quien le hace llegar su conformidad con respecto al Plan de San Luis. Sin embargo, Madero fue criticado a través de la prensa, al no tener la visión real del problema agrario, así como por las contradicciones en que estaba incurriendo según sus críticos. Por tal razón el 27 de junio de 1912, en el periódico "El Imparcial" manifiesta que: "Desde que fui nombrado por mis conciudadanos para el cargo de presidente de la República, no me he ocupado de refutar las versiones contradictorias que circulan en la prensa en la que con frecuencia se hace referencia a ofrecimientos que he hecho y que he dejado de cumplir. Pero con tanta insistencia han repetido algunos periódicos y muy especialmente el que usted tan acertadamente dirige (se refiere a El Imparcial) que en las promesas de la Revolución configuraba el reparto de tierras al proletariado y se ofreció la división de los latifundios que permanecían en poder de unos cuantos privilegiados con perjuicio de las clases menesterosas (editorial de ayer), que quiero de una vez por todas rectificar esa especie. Suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis y

todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los programas de Gobierno que publiqué después de las convenciones de 1910, 1911 y, si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a decirme que no he cumplido mis promesas. Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente. El mismo discurso que ustedes comentan, tomando únicamente una frase, explica cuáles son las ideas del Gobierno. Pero una cosa es crear la pequeña propiedad, por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas.”³⁹

El régimen de Francisco I. Madero, fue un gobierno de mayor libertad política y democracia. Sin embargo, fue criticado porque el problema agrario continuaba sin ser solucionado y la sociedad mexicana, reclamaba reivindicación de tierras a los pueblos e indígenas que fueron despojados, además de proporcionarles tierras a los campesinos que carecían de estas, por medio de la expropiación a los grandes terratenientes. Ante esto, Madero aclaró que nunca consideró en el Plan de San Luis Potosí la expropiación de las tierras de los latifundistas, para repartirlas entre los campesinos que carecían de ellas. Madero sostenía que para crear la pequeña propiedad deberían comprarse terrenos privados y deslindar los baldíos de la nación. Esta

³⁹ Cit. por Mendieta y Nuñez, Lucio. Op. cit. p. 180 y 181.

ideología del presidente Madero, era el reflejo de su origen, como hijo de hacendado, y desde luego de su formación ideológica.

A pesar de que el Presidente Francisco I. Madero señaló que. "no se pueden satisfacer en toda su amplitud las aspiraciones contenidas en la cláusula tercera del Plan de San Luis,"⁴⁰ durante su gobierno se hicieron estudios y se formularon proyectos agrarios, incluso se creó la Comisión Agraria Ejecutiva para abordar el problema. Para Zapata, estas medidas no fueron suficientes, ya que Madero no atendía las demandas de los campesinos como el Ejercito del Sur estaba demandando, por lo que le retiran su apoyo.

⁴⁰ Cit. por Womack Jr., John. "Zapata y la Revolución Mexicana". Decimatercera ed., Siglo XXI. México 1984. p. 88.

1.6. PLAN DE AYALA

El Plan de Ayala es expedido el 28 de noviembre de 1911, en Villa de Ayala, Morelos con el lema: "Reforma, Libertad, Justicia y Ley", por los generales Emiliano y Eufemio Zapata, Otilio E. Montaña, Jesús Morales, Procuero Capistrán y Francisco Mendoza, entre otros. En éste programa se critica la política maderista ya que no dio soluciones acertadas al problema agrario, siendo la base que impulsó el movimiento revolucionario que prevalecía en esos momentos, así que Zapata decide retirarle su apoyo a Madero.

El análisis del problema agrario en este plan se realizó del artículo 6° al 9°. Así el artículo 6° determina "...que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal estarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución."⁴¹

⁴¹ Córdova, Arnaldo. Op. cit. p. 437.

En este numeral Zapata habla de la restitución de los terrenos, montes y aguas a los ciudadanos y pueblos, siempre que estos comprueben su calidad de propietarios con los títulos correspondientes, este problema era el más apremiante de la Revolución, además de haberlo padecido él y su pueblo, al ser despojados de sus tierras, las cuales les habían pertenecido por generaciones.

Zapata consideraba la reivindicación de las tierras, como un acto de justicia, razón por la cual realizó la primera restitución agraria en Ixcamilpa de Guerrero, Estado de Puebla, de la cual existe un acta que textualmente dice: "Los que suscriben, en nombre de la junta revolucionaria del Estado de Morelos, teniendo en consideración que han presentado sus títulos correspondientes de tierras, el pueblo de Ixcamilpa y habiendo solicitado entrar en posesión de las mencionadas tierras, montes y aguas que les pertenecen y han pertenecido desde tiempo inmemorial y que consta en títulos legítimos del tiempo virreinal de la Nueva España, hoy México. Se servirán desde luego los vecinos del poblado explotar, labrar, sembrar o cualquiera otra cosa, para obtener el fruto de sus mencionadas tierras. -Libertad, Justicia y Ley- Campamento Revolucionario.- Abril 30 de 1912."⁴²

⁴²Chávez Padrón, Martha. Op. cit. p. 255.

Esta restitución llevada a cabo por Emiliano Zapata, la realizó por el estado de guerra civil en que se encontraba el país, y sobre todo por la fuerza política que había adquirido este movimiento, asimismo Zapata la consideraba justa, puesto que el pueblo contaba con los títulos legítimos del tiempo virreinal de la Nueva España y sus tierras las habían poseído desde tiempos inmemoriales.

En el artículo 7º estableció que “En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiaran, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que, los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.”⁴³

El Plan de Ayala, consideró en el artículo 7º que los campesinos podían salir de la miseria en que vivían y del estado de servidumbre a que eran sometidos por los dueños de las haciendas. Al obtener tierras para cultivarlas, a través de la

⁴³ Córdova, Arlaldo. Op. cit. p.437.

expropiación, previa indemnización de la tercera parte a los propietarios afectados. En este artículo se plasma una de las demandas más trascendentales, por lo cual los campesinos se le unieron a Zapata para luchar, incluso con las armas arriesgando su propia vida.

El artículo 8° señala que “Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan se nacionalizarán sus bienes, y las dos terceras partes que a ellos les correspondan se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan.”⁴⁴

Los zapatista consideraron fundamental incluir que los hacendados, científicos y caciques que se opusieran al Plan de Ayala se les nacionalizarían sus bienes, además estaban dispuestos a defender sus bienes que fueran susceptibles de expropiación, sin importarles que en otros tiempos ellos fueron los que despojaron a los pueblos e indígenas de las tierras que habían poseído por generaciones.

El 30 de mayo de 1913, se le hacen reformas de índole político al Plan de Ayala, al rechazar la acción golpista de Victoriano Huerta, así como al general Pascual Orozco por su

⁴⁴ Idem.

identificación con Huerta, quedando el general Emiliano Zapata como Jefe de la Revolución.

“...El 23 de junio de 1915 se dijo que Zapata hizo un deslinde en los terrenos de Anenecuilco, Ticumán y Tlaltizapán, del Estado de Morelos. Por resolución presidencial del 20 de noviembre de 1922 se dotaron tierras a Anenecuilco, en vista de que los títulos eran en realidad copias que no tenían posibilidad de cotejo con sus originales...”⁴⁵ Consideramos, que si Anenecuilco, poblado del caudillo de mayor representatividad en la Revolución Mexicana no se le reconoció la restitución de sus tierras, por no tener los originales de los títulos de sus tierras, que se podían esperar otros poblados, así que lo más adecuado para que los campesinos obtuvieran tierras era a través de la dotación, como sucedió con Anenecuilco.

Analizado el Plan, podemos palpar la gran influencia de éste en la vida revolucionaria del país, en la Ley de 6 de enero de 1915 e incluso en los preceptos constitucionales, en virtud de que recoge las demandas del campesinado mexicano. A pesar de esta gran influencia del zapatismo en la Revolución Mexicana, sus dirigentes no tuvieron la visión política que reclamaba el movimiento para tomar el poder y llevar a cabo sus ideales del Plan de Ayala.

⁴⁵ Chávez Padrón, Martha. Op. cit. p. 255.

1.7. ADICIONES AL PLAN DE GUADALUPE DE 12 DE DICIEMBRE DE 1914

El Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, fue promulgado por Carranza al considerar que “ya es tiempo que haya un hombre que hable con verdad y en quien el país tenga confianza. Esta Revolución debe ser sólo, y saberlo todo el mundo, para restaurar el orden constitucional, sin llevar al pueblo, con engaños, a una lucha que ha de costar mucha sangre, para después, si no se cumple, dar lugar a mayores movimientos revolucionarios. Las reformas sociales que exige el país deben hacerse; pero no prometerse en este plan, que sólo debe ofrecer el restablecimiento del orden constitucional y el imperio de la ley; pues de otra manera aparecería con el objeto de hacerlo atractivo y conquistar adeptos, y no se trata de eso. Si triunfamos, ya verán ustedes las reformas que por fuerza tendrán que llevar adelante cualquier Gobierno que se establezca en México, pero sin promesas.”⁴⁶ Por lo anterior, el Plan de Guadalupe “únicamente se desconoce a Huerta y a las autoridades que hubieran seguido a la usurpación; se nombra a Carranza Primer Jefe del Ejército...”⁴⁷ Este Plan, “es un llamado patriótico a todas las clases sin ofertas y sin demandas al mejor

⁴⁶ Ibid. p. 195.

⁴⁷ Idem.

postor; pero sepa el pueblo de México que terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan.”⁴⁸

Carranza es un político con una gran visión de la situación que atravesaba en esos momentos históricos el país. Razón por la cual los discursos que emite son encaminados a dar seguridad a los habitantes de la nación respecto del asesinato de Madero y no para conseguir adeptos a su movimiento como él mismo lo expresó, lo que le trasmite al pueblo de México es derrocar al usurpador de Huerta, y una vez que el poder este en sus manos se compromete a expedir las leyes que la misma sociedad demande para dar solución a los problemas políticos, sociales y económicos de la Revolución Mexicana.

Consolidado Venustiano Carranza en el poder, es el momento de emitir el “Decreto, declarando subsistente el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 y lo adiciona con lo que la Revolución promete para su triunfo”, de 12 de diciembre de 1914, en el cual cumple las promesas de la Revolución.

⁴⁸ Ibid. p. 197.

1.7.1. Ofrecimiento de dar Leyes Agrarias.

Es relevante este Decreto, declarando subsistente el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 y lo adiciona con lo que la Revolución promete para su triunfo, ya que el artículo 2º determina que “El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad...”⁴⁹

Este precepto representa el inicio del fundamento jurídico, para que el Encargado del Poder Ejecutivo de la nación inicie la expedición de las leyes agrarias que se comprometió a emitir en el Plan de Guadalupe, de acuerdo a las demandas que reclamaba la Revolución Mexicana, a fin de dar solución a los problemas de miseria y de marginalidad en que vivían los indígenas y pueblos despojados de sus tierras, mismas que habían poseído por generaciones, lo anterior a consecuencia de la interpretación dolosa que hacen los terratenientes en complicidad con las autoridades y las compañías deslindadoras,

⁴⁹ Fábila, Manuel. Op. cit. p. 254.

de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas y de la Ley de Baldíos. Así es expedida en menos de un mes la Ley de 6 de enero de 1915, ley que es considerada el punto de partida de la reforma agraria en nuestro país.

1.7.2. Disolución de los Latifundios

En las Adiciones al Plan de Guadalupe se estableció claramente en el artículo 2º "...la disolución de los latifundios, puesto que se encontraba en no más de cincuenta propietarios la quinta parte del territorio de la República."⁵⁰

Dada la concentración de las tierras en unas cuantas manos, durante la segunda mitad del siglo XIX, por las circunstancias históricas, jurídicas, sociales y económicas de una época determinada en nuestro país, así como por la interpretación dolosa que hacen los terratenientes y las autoridades de la Ley de 25 de junio de 1856 y del artículo 9º de la Ley de Baldíos, en el que se estableció que "Nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia, en terrenos que no sean baldíos..."⁵¹ Utilizando este numeral como el fundamento jurídico para despojar a los campesinos e indígenas

⁵⁰ Cit. por Chávez Padrón, Martha. Op. cit. p. 236.

⁵¹ Fábila, Manuel. Op. cit. p. 133.

de sus tierras que habían poseído de generación en generación, de las cuales no tenían títulos de propiedad por ser la clase social más desvalida.

La concentración de la tierra, por parte de los latifundistas fue una de las consecuencias de la Revolución Mexicana, por lo que los campesinos demandaban la disolución de los latifundios, los que se crearon a expensas de las tierras de los indígenas y pueblos, por lo que tenían que volver a sus antiguos dueños las tierras que les fueron arrebatadas.

1.7.3. Restitución de Tierras a los Despojados

En el mismo numeral 2º de las Adiciones al Plan de Guadalupe se estableció que se "...restituyeran a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados..."⁵²

Como vimos en el punto anterior, el latifundismo se acrecentó por el abuso de poder de los latifundistas, compañías deslindadoras y las autoridades, al despojar de sus tierras a los propietarios que carecían de títulos para acreditar su propiedad y a los indígenas, por lo que es de elemental justicia que se les reivindiquen a los pueblos las tierras de que fueron injustamente

⁵² Córdova, Arnaldo. Op. cit. p. 450.

privados, por carecer de los elementos jurídicos y económicos para defender lo que les había pertenecido desde tiempos inmemoriales.

1.7.4. Creación de la Pequeña Propiedad

La creación de la pequeña propiedad es otra de las demandas prioritarias de la Revolución Mexicana, a la cual Carranza se comprometió a dar solución, así es como en el artículo 2º de este decreto se estableció "...la formación de la pequeña propiedad..."⁵³ para repartir las tierras de los latifundistas y de la nación entre un mayor número de personas, puesto que se encontraban concentradas en unas cuantas manos.

Al impulsar la formación de la pequeña propiedad, el Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista pretende darles elementos de sobrevivencia a los campesinos que vivían en la miseria, sin tierras ni trabajo, a fin de que tuvieran una vida digna e independiente.

⁵³ Idem.

1.7.5. Expropiación y Reparto de Tierras a Quienes no las Tienen

El artículo 3° de las Adiciones al Plan de Guadalupe estableció que “Para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reformas a que se refiere el artículo anterior el Jefe de la Revolución, queda expresamente autorizado para convocar y organizar el Ejército Constitucionalista y dirigir las operaciones de la campaña; para nombrar a los gobernadores y comandantes militares de los Estados y removerlos libremente; para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos...”⁵⁴

Este numeral que analizamos, menciona que la expropiación es la forma que el gobierno utilizó para obtener tierras que repartir a quienes carezcan de ellas, también señala este numeral que la expropiación debe ser por causa de utilidad pública, y por supuesto, que el dotar de tierras a los labradores que carecen de ellas es una utilidad pública, a tal grado, que llevó a los campesinos a levantarse en armas, desencadenando la Revolución Mexicana, a fin de obtener una extensión de tierra que cultivar para su subsistencia.

⁵⁴ Ibid. p. 451.

Este artículo 3º, le otorga sin restricción el poder político al Jefe de la Revolución, para convocar y organizar el Ejército Constitucionalista, así como para nombrar y remover libremente a los gobernadores y comandantes militares de los Estados, con la finalidad de tener el control del país y en caso de detectar algún acto desleal de estos colaboradores, tenía la facultad de removerlos libremente, para evitar un golpe de estado, como el que había vivido el país con el usurpador de Victoriano Huerta.

CAPITULO II

ANALISIS DEL CONTENIDO DE LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915 Y SUS REFORMAS

2.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley de 6 de enero de 1915, tiene su antecedente en las Adiciones al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914. El Licenciado Luis Cabrera, fue el autor de esta Ley, la cual se expidió en el Puerto de Veracruz por Venustiano Carranza, como su nombre lo indica, el día 6 de enero de 1915.

La exposición de motivos destacó “Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la subsistencia de la clase indígena, y que, a pretexto de dar cumplimiento con la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores...”⁵⁵ Mediante esta transcripción, se sintetiza el problema agrario de México, durante la segunda mitad del siglo XIX, a consecuencia de la errónea interpretación de la Ley de Desamortización y de la Ley de Baldíos, quedando las tierras acaparadas en unas cuantas manos. En la misma situación se

⁵⁵ Fábila, Manuel. Op. cit. p. 270.

encontraba la mayor parte de las poblaciones de la República Mexicana, llamadas congregaciones, comunidades o rancherías, que poseían en común grandes extensiones de terrenos que hasta esos momentos se habían conservado indivisos por varias generaciones, o habitantes que adquirían y disfrutaban mancomunadamente aguas, tierras y montes, de acuerdo con las costumbres de los pueblos indígenas.

En el párrafo tercero de la exposición de motivos, reconoce el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, “Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los Ministros de Fomento y Hacienda o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras...”⁵⁶ Este despojo de tierras a las comunidades e indígenas se efectuó, ya que por lo general, no se respetaban los derechos de los pueblos y comunidades en los litigios en los que se encontraban involucrados, en tanto que el artículo 27 de la Constitución de 1857 estipuló que carecen de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces y por lo tanto, se les nulificaba su personalidad jurídica para defenderse. Esta situación se quiso

⁵⁶ Idem.

subsana en la Ley de Terrenos Baldíos al facultar a los síndicos de los ayuntamientos de las municipalidades para reclamar o defender los bienes comunales para que se distinguieran de los terrenos baldíos, en la práctica este objetivo de la Ley de Baldíos no se llevó a cabo, ya sea por falta de interés o porque los jefes políticos y gobernadores de los Estados estuvieron casi siempre interesados en consumir las denuncias.

Al concentrarse la propiedad rural del país en pocas manos, no tuvieron otra alternativa los pueblos que alquilar su trabajo a los poderosos terratenientes, quienes los habían despojado de sus tierras, en razón de esta situación, el estado de miseria de la clase campesina se acrecentó, así como la esclavitud en que vivían.

La Ley de 6 de enero de 1915, en el párrafo sexto menciona "Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres..."⁵⁷ No cabe duda, que Carranza tenía muy claro como solucionar el conflicto social de la Revolución Mexicana, además de contar con el apoyo intelectual de reconocidos mexicanos como el autor de esta ley,

⁵⁷ Ibid. p. 271.

el Licenciado Luis Cabrera, quien estaba a favor de defender los derechos de las comunidades. En cambio los intereses de los terratenientes no tienen fundamento legal porque fueron establecidos con violación de las leyes, tampoco lograron legitimarse esos derechos por posesión, en virtud de que las leyes no establecieron las prescripciones adquisitivas de los bienes y en razón de que los pueblos no se encontraban en condiciones de poder iniciar un procedimiento judicial.

El párrafo séptimo reconoce “Que es probable, que en algunos casos, no pueda realizarse la restitución de que se trata, ya porque las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con arreglo a la ley, ya porque los pueblos hayan extraviado o los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos, ya, en fin por cualquier otra causa...”⁵⁸ Este decreto contempla como solucionar posibles problemas que pudieran presentarse en su aplicación, y sobre todo con la restitución de tierras, montes y aguas, ya que las comunidades aún cuando hayan poseído sus tierras desde tiempos inmemoriales, generalmente carecían de títulos.

Para llevar a cabo los objetivos de este decreto se considera conveniente “facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las

⁵⁸ Lemus García, Raúl. Op. cit. p. 220.

expropiaciones que fueren indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas...⁵⁹ Se faculta a las autoridades militares, por el estado de guerra civil en que se encontraba nuestro país, ya que en la mayor parte de la nación las autoridades eran de origen militar, y de no haberlas autorizado para llevar a cabo esta encomienda, seguramente se hubiera retardado más la expropiación y restitución de tierras a las comunidades e indígenas.

También señala que “la propiedad de las tierras no pertenecerá al común de los pueblos, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad...”⁶⁰ Es pertinente que se tomaran todas las precauciones que fueran necesarias a fin de evitar nuevos acaparamientos por parte de los latifundistas, en tanto se emitían las leyes que reglamentaran la forma de repartición de las tierras.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Idem.

2.2. NULIDAD DE ACTOS QUE AFECTAN A LOS PUEBLOS

Para iniciar el tema de la nulidad de los actos que afectan a los pueblos en materia agraria durante la segunda mitad del siglo XIX, consideramos pertinente definir en primer lugar la nulidad desde el punto de vista civilista, como acertadamente lo hace el jurista Rafael Rojina Villegas al señalar que la nulidad es “la existencia imperfecta de los actos jurídicos por padecer algún vicio de formación”.⁶¹ Efectivamente tuvieron que declararse nulos los actos que afectaron a los pueblos por que padecían vicios de formación, empezando por la interpretación dolosa de las leyes, así como el negarles la capacidad jurídica a las comunidades, la violencia y atropellos con los que se condujeron las compañías deslindadoras.

El artículo 1º fracción I de la Ley de 6 de enero de 1915, señaló que “se declaran nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades. hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.”⁶² Esto obedece a que la

⁶¹ Rojina Villegas, Rafael. “Compendio de Derecho Civil”. Tomo I, Introducción, Personas y Familia, Porrúa, México 1982, p. 139.

⁶² Córdova, Amaldo. Op. cit. p. 455.

Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas del 25 de junio de 1856, así como las demás disposiciones legales relativas buscaban poner en movimiento la propiedad rústica y urbana que se encontraba concentrada en pocas manos y hacerlas producir. Lejos de cumplirse estos ideales, es de todos sabido que los jefes políticos, gobernadores de los estados y en general las autoridades locales, tergiversaron el sentido de la ley, abusando de su poder, así fue como autorizaron enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades en favor de los terratenientes y compañías deslindadoras e incluso en beneficio propio.

La fracción II del artículo 1º declara nulas “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 primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades”⁶³. Esta fracción se legisló, en virtud del descontento que prevalecía en esos momentos históricos, como consecuencia de los abusos de las autoridades federales que contravinieron las leyes a partir del primero de diciembre de 1876 a la fecha de la publicación de la Ley de 6 de

⁶³ Idem.

enero de 1915, en beneficio de los latifundistas, originando que fueran despojados de sus tierras que les habían pertenecido durante generaciones a los indígenas y comunidades.

El artículo 1º, fracción III, de este ordenamiento “declara nulas todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas a partir del primero de diciembre de 1876 a la fecha de la presente ley, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación con los cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades”,⁶⁴ esta fracción III, tiene tal trascendencia que deja sin efecto las interpretaciones apócrifas que de la Ley de Baldíos hacen las compañías deslindadoras con el pretexto de deslindar, acotar, valuar o poblar terrenos baldíos despojan a los pueblos indígenas de sus tierras, sin respetar los derechos de propiedad y posesión; ya que por lo general los pueblos no contaban con títulos primordiales y estas compañías no respetaban las tierras, respaldándose en la Ley Provisional del 31 de mayo de 1875, al estipular ésta que el Poder Ejecutivo quedaba facultado para contratar con compañías particulares en lo relativo a colonización y deslinde, llegó a tal grado la voracidad de estas compañías que se quedaron con la tercera parte del territorio de la República.

⁶⁴ Idem.

2.3. NULIDAD DEL FRACCIONAMIENTO DE LOS PUEBLOS

La Ley de 6 de enero de 1915, en su artículo 2o. determina que “la división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificado cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes”.⁶⁵ Esto quiere decir que si hay inconformidad, en cuanto al fraccionamiento de las tierras entre los vecinos de los pueblos que les han resuelto favorablemente su solicitud, ya sea de restitución o dotación, se podrá pedir la nulidad siempre y cuando la soliciten las dos terceras partes de los vecinos o sus causahabientes. Con esta medida lo que se pretendía era evitar el acaparamiento de tierras, así como prever soluciones a posibles inconformidades de los campesinos, respecto del que se hubiera hecho, cuando se haya dotado o restituido a un pueblo tierras, no entrarán al fraccionamiento las que tuvieran con anterioridad, siempre que los terrenos que posea el interesado dentro del ejido no excedan de 40 hectáreas cultivables y 60 de agostadero, de lo contrario, el excedente volverá al pueblo y será disfrutado en comunidad, en tanto se expide la ley reglamentaria.

⁶⁵ Idem.

2.4. MAGISTRATURA AGRARIA

La Magistratura Agraria, es reglamentada en la Ley de 6 de enero de 1915 en su artículo 4º, el cual estipuló que: "Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

- I. Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas, presidida por el Secretario de Fomento...
- II. Una comisión local agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República...
- III. Los comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno..."⁶⁶

Era tiempo de iniciar una nueva etapa en el país, una vez terminado el periodo de lucha armada, por lo cual fue indispensable establecer que autoridades conocerían los problemas que se suscitarán en materia agraria y las facultades que la ley le otorgaba, con la finalidad de que no se extralimitaran en sus funciones, como había sucedido en los años anteriores.

⁶⁶ Lemus García, Raúl. Op. cit. p. 221.

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

Las funciones de las Comisiones Locales Agrarias y de los Comités Ejecutivos, serán únicamente en la aplicación de la Ley de 6 de enero de 1915, las que la propia ley les señale. En consecuencia no podrán proceder a la restitución de tierras sino mediante la solicitud y siguiendo los términos del artículo 6° del expresado ordenamiento. En cuanto a las “ Resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas enseguida por el Comité Particular Ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la Comisión Local Agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.”⁶⁷

Este precepto ocasionó gran inseguridad jurídica, tanto para los terratenientes como para los pueblos, por lo que su vigencia fue muy efímera. Asimismo, se desprende que la Comisión Local Agraria era la primera instancia para resolver

⁶⁷ Ibid. p. 222.

las acciones agrarias de restitución y dotación en cada Estado de acuerdo a su jurisdicción, en tanto que los Comités Particulares Ejecutivos tenían la función principal de localizar y deslindar los terrenos dotados a los pueblos.

2.5. EXPROPIACIÓN

En la exposición de motivos de esta Ley de 6 de enero de 1915, se contempla a la expropiación como un recurso indispensable para dar tierras suficientes a los pueblos que carezcan de ellas.

Es en el artículo 3° del mismo ordenamiento donde se determina que “Los pueblos que necesitándolos, carezcan de cijos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.”⁶⁸

Podemos entender que la expropiación es una limitación al derecho de propiedad, que lleva a cabo el Gobierno, en virtud de la cual el dueño de un bien queda privado del mismo mediante o previa indemnización, a fin de que se les dote de tierras conforme a los requerimientos de cada uno de los pueblos, siempre y cuando carezcan de ellas, o bien, que no sea posible restituirles sus tierras que habían poseído de generación en

⁶⁸ Idem.

generación desde tiempos inmemoriales, de las cuales fueron despojados por la inadecuada aplicación de la ley por parte de las autoridades. Es importante señalar que las tierras que se expropian, como lo menciona el mismo artículo 3° sean inmediatas al poblado, a fin de que las comunidades tengan sus tierras de labor lo más cercanas a su vivienda para que no tuvieran que desplazarse.

2.6. ACCIONES AGRARIAS DE RESTITUCIÓN Y DOTACIÓN

La Ley de 6 de enero de 1915, ya contemplaba la restitución de tierras, montes y aguas pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades que hayan sido enajenados por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes relativas; así como las concesiones, composiciones y ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda u otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha de la publicación de la ley y cuando las diligencias de apeo o deslinde practicadas se hayan realizado por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, a partir del primero de diciembre de 1876 a la fecha.

El artículo 6° de la ley que nos ocupa determina que “Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente y a que se refiere el artículo 1° de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los Gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las

solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden...”⁶⁹ El artículo 6° de la ley en comento señala a los Gobernadores como primera autoridad agraria, ya que se pretende respetar la autonomía de cada Estado, con relación al Distrito Federal, lo sitúa para efectos de materia agraria como otro Estado de la República, al designarle una Comisión Local Agraria, misma que dependerá de la Comisión Nacional Agraria. Con relación a los jefes militares se les daba esta facultad, en vista del estado de guerra civil en que se encontraba el país.

La dotación es la acción agraria, a través de la cual el estado atenderá las solicitudes de las comunidades que carezcan de tierras o que no sea posible llevar a cabo la reivindicación de estas para proporcionarles tierras.

La acción de dotación, es una figura que contemplaba la Ley de 6 de enero de 1915, para que la hicieran valer los pueblos que carezcan de tierras, así como los que no tengan los títulos para justificar su derecho de restitución, y el párrafo segundo del artículo 6° determina que de igual forma que en la restitución “También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a

⁶⁹ Idem.

los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.”⁷⁰ Es decir, que se presentarán ante los Gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero si el estado de guerra no lo permitiera, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados.

En esta ley, por primera vez se estableció que las autoridades ante quienes se haya hecho la solicitud de restitución o dotación, es decir, los gobernadores de los Estados o las autoridades políticas superiores en los Territorios y Distrito Federal, remitirán el expediente a la Comisión Local Agraria; para que ésta dictamine si procede o no la solicitud, en caso afirmativo, el expediente pasará al Comité Particular Ejecutivo, para que una vez identificados los terrenos, deslindados y medidos hagan entrega provisional de las tierras a los pueblos interesados.

⁷⁰ Idem.

2.7. RECURSO JUDICIAL CONTRA AFECTACIÓN

El artículo 10 del ordenamiento jurídico en análisis menciona que “Los interesados que se creyeran 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 este 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 sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente ”⁷¹

Este numeral deja ver como se va restableciendo el estado de derecho en nuestro país, después de la Revolución Mexicana, ya que a pesar de que los latifundistas acapararon grandes extensiones de tierras dolosamente, el estado hizo lo conducente para una vez emitida la resolución por le Poder Ejecutivo los dueños de las tierras expropiadas para repartirlas a las comunidades, tenían un año para acudir a los tribunales a demandar lo que a su derecho convenga. Transcurrido este

⁷¹ Córdova, Arnaldo. Op. cit. p. 457.

término no se admitirá ninguna reclamación, de acuerdo al artículo 10 de la ley. Cuando el fallo del Tribunal sea favorable para la persona que se le afectaron sus tierras por restitución o dotación, solamente tendrá derecho a indemnización.

2.8. INDEMNIZACIÓN

La indemnización, es el resarcimiento que el gobierno realiza a favor de los propietarios afectados por expropiación de tierras, para poder hacer frente a las acciones agrarias de restitución y dotación.

Como analizamos en el punto anterior, el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, señaló que toda persona que considerara que sus derechos han sido perjudicados, ya sea porque el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación haya resuelto favorablemente alguna solicitud de restitución de tierras, o porque se le expropian sus bienes para repartirlas a los campesinos que hubieran solicitado dotación de tierras, podrán obtener del gobierno de la Nación la indemnización correspondiente; con la salvedad, que el propietario afectado tendrá un año para recurrir a los Tribunales para alegar lo que a su derecho convenga, dicho término correrá a partir de la fecha de la resolución presidencial.

El 23 de diciembre de 1931, se modifica el artículo 10 de la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, en cuanto que “Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún

derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea paga 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...”⁷²

Por primera vez se contemplan estas dos acciones agrarias y no se hablaba de otras acciones porque no existían otras figuras, además el legislador expidió esta reforma, debido al abuso que había de parte de los terratenientes en la interposición del recurso extraordinario de amparo entre los años de 1915 a 1931, con la finalidad de que el Estado les devolviera las tierras expropiadas, puesto que no les interesaba la indemnización que el gobierno le pagaba, sino las tierras, lo que ocasionó un estancamiento en el reparto agrario.

⁷² Fábila, Manuel. Op. cit. p. 541.

2.9. DISPOSICIONES SOBRE EL REPARTO PATRIMONIAL DE LOS PUEBLOS

El artículo 11 de la Ley de 6 de enero de 1915, enuncia que “Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común.”⁷³

En forma escueta se señala en la Ley Agraria de 6 de enero de 1915 el problema del repartimiento patrimonial de los pueblos, o sea, en que términos y bajo que circunstancias han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, la manera y el momento de dividirlos entre los vecinos que lo solicitaron. Pero, en tanto se emite la ley que reglamentará este tema, las tierras serán disfrutadas en común por todos los vecinos.

Esta ley tuvo dos reformas, la primera fue el 19 de septiembre de 1916, en la que se modifican los artículos 7, 8 y 9. Con la reforma al artículo 7º se elimina lo de la entrega provisional de las tierras, con la finalidad de que las entregas fueran firmes y valederas, dando seguridad jurídica tanto a los campesinos como a los propietarios de las fincas. El artículo 8

⁷³ Córdova, Arnaldo. Op. cit. p. 457

señalaba con la reforma, que las resoluciones de los gobernadores y jefes militares siguen siendo provisionales; pero de ninguna manera se podrán llevar a cabo sin antes ser revisados los expedientes por el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, enseguida, el expediente será enviado a la Comisión Local Agraria, y ésta a su vez lo remitirá a la Comisión Nacional. El artículo 9 de la ley considera que una vez dictaminado el expediente, la Comisión Nacional Agraria lo remitirá al Poder Ejecutivo para que emita la resolución que proceda, de la que se enviará copia a la Comisión Local y ésta a su vez lo remitirá al Comité Particular Ejecutivo, para que éste proceda a identificar, deslindar y hacer entrega de las tierras a los interesados.

La segunda reforma, fue la que se señaló al inicio del presente punto el 23 de diciembre de 1931, al reformar el artículo 10.

En razón de que la Ley de 6 de enero de 1915, trascendió a todos los ámbitos es elevada a rango de ley constitucional el 10 de enero de 1934 en que es abrogada; pero sus puntos esenciales son incorporados al artículo 27 de nuestra Carta Magna.

CAPITULO III

**CONSECUENCIAS Y EFECTOS DE LA
LEY DE 6 DE ENERO DE 1915**

3.1. CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915

Las consecuencias políticas de la Ley de 6 de enero de 1915, se inician en los antecedentes de la propia ley, como son el Plan de Guadalupe y sus adiciones, desde el momento en que Carranza es nombrado Primer Jefe del Ejército, que desde entonces se llama Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana, para organizar el Gobierno Provisional. Al afianzarse Venustiano Carranza en el poder, es tiempo como él mismo lo señaló de cumplir las promesas de la Revolución, y lo primero fue expedir una ley agraria, en la que se contemplen las demandas de la Revolución. Con la finalidad de unificar criterios entre los Generales Revolucionarios con mando de tropas, se lleva a cabo la Convención de Aguascalientes, a partir del 10 de octubre de 1914. Dado que ninguno de los tres jefes más importantes de la Revolución estaba dispuesto a ceder en sus pretensiones y principios. Ante esto Carranza “resolvió desconociendo a la propia Convención, seguro de que ésta se había convertido en instrumento de fracciones, que por ser tales no podían representar al país. Pero Carranza, además, se concebía a sí mismo como la representación viviente de la Revolución; de tal suerte, no le faltaron argumentos para calificar de reaccionarios a sus

opositores.”⁷⁴ Carranza da a conocer a la opinión pública que la Convención ha sido un fracaso, porque Zapata y Villa son personas intransigentes y reaccionarias, convirtiéndose en instrumento de fracciones, tan sólo porque no respondieron a sus intereses

Venustiano Carranza, expide la Ley de 6 de enero de 1915 como una medida política para dar alternativas a los problemas que se suscitaban en esos momentos y en especial al conflicto agrario, además que el General Francisco Villa, lanzó su manifiesto de septiembre de 1914, dando a conocer su distanciamiento de Carranza. Con el Decreto de 6 de enero de 1915, Carranza le resta fuerza al zapatismo y villismo, al quedar contempladas sus demandas de tierras en un ordenamiento jurídico, por lo tanto habían perdido la exclusividad de la bandera agrarista, políticamente su lucha no tenía ya razón de ser.

Arlaldo Córdova considera que “La Ley de 6 de enero de 1915 no hizo más que inaugurar un nuevo estilo en la política, el estilo populista que se comprometía en la organización de un régimen social, económico y político también populista. En adelante, las masas campesinas y obreras no sólo serían tomadas en cuenta para ser utilizadas como carne de cañón en la lucha por transformar a la sociedad, sino que en ellas de modo

⁷⁴ Ibid. p. 198.

esencial, se apoyaría todo intento de renovación social.”⁷⁵ Como hemos menciona en sin número de ocasiones, Venustiano Carranza y su equipo de colaboradores realmente contaban con los elementos políticos que utilizaron para llegar al poder y controlar a las masas de la revolución que reclamaban restitución y dotación de tierras, así como mejores condiciones de trabajo para los obreros.

Con la Ley de 6 de enero de 1915, los propietarios afectados, recurren al juicio de amparo con la finalidad de recuperar sus tierras, o bien, que se les afectara lo menos posible en sus intereses. La Suprema Corte a pesar de seguir la línea revolucionaria de la Reforma Agraria, en algunos casos falló en favor de los propietarios afectados, ante estas circunstancias, los pueblos que habían recibido tierras se sintieron nuevamente despojados de éstas y defraudados por las autoridades. Por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió una jurisprudencia, en el sentido de que los propietarios afectados antes de recurrir al amparo, están obligados a agotar el recurso legal de la Ley de 6 de enero de 1915 establecido en su artículo 10. A pesar de la jurisprudencia, no fue posible darle una solución de fondo a este conflicto, en virtud de que los propietarios afectados, tomaron la jurisprudencia como un arma más para defender ante los Tribunales lo que consideraban propio.

⁷⁵ Ibid. p. 205.

Mediante el decreto del 23 de diciembre de 1931 se concluye este punto al modificar el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, que a la letra dice “los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejido o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dicten, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario del amparo”,⁷⁶ con esta determinación se proporciona seguridad jurídica a los pueblos, respecto de las tierras que se les hayan proporcionado, o bien, de las que en un futuro se les otorguen. De lo anterior se desprende que la interposición del juicio de amparo de 1915 a 1931 fue procedente y a partir de 1931, hasta 1947 fue improcedente.

Las medidas tomadas por Venustiano Carranza, lo llevaron a controlar el país, así que los generales del Ejército Constitucionalista tenían bajo su mando por lo menos cuatro quintas partes del territorio nacional. Por lo que Carranza decide hacer un recorrido por varios Estados de la República. De esta gira podemos destacar su discurso en San Luis Potosí, el 26 de diciembre de 1915 que a la letra dice: “nuestra lucha ha sido de carácter distinto que aquellas, pues la voluntad del pueblo siempre deberá imponerse sobre cualquier ley, sobre cualquier institución que estorbe su mejoramiento y su progreso, sobre cualquier Gobierno que impida al hombre ser ciudadano y

⁷⁶ Lemus García, Raúl. Op. cit. p. 192.

disfrutar de todos los bienes que la naturaleza le ha concedido. El hecho de que haya habido malos elementos entre nosotros es lo que nos llevó a la contienda, porque a los hombres honrados obligan los malvados a levantar la mano para corregirlos como merecen. Ahora será el Gobierno de los hombres de sanas intenciones el que encause el actual estado de cosas, que ha sido el resultado de una prolongada campaña para que el país vuelva a levantarse, y llegar hasta el lugar que debe ocupar en el Continente Americano”.⁷⁷

Una de las consecuencias de mayor importancia en el ámbito político de esta ley, es en cuanto que marca la pauta para la legislación agraria, y con ello el afianzamiento de Carranza en el poder, al iniciarse la pacificación del país. La Ley de 6 de enero de 1915 es considerada como el punto de partida de la Reforma Agraria Mexicana, elevándose a rango constitucional y subsistiendo a la par del artículo 27 de nuestra Carta Magna de 1917.

Podemos afirmar, que debido a la formación que tuvo Venustiano Carranza y a su ideología e intereses políticos logró consolidarse en el poder, por lo cual dio las alternativas sociales, económicas y políticas en el momento que lo requerían

⁷⁷ Cit. por Silva Herzog, Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexicana". Tomo II. Fondo de Cultura Económica. México 1990. p. 279.

las circunstancias de la época revolucionaria, además, tenía bajo su control el Puerto de Veracruz, entrada principal del país por donde pasaba el armamento, es así como al converger estos elementos que se han mencionado logró consolidar su gobierno.

3.2. CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915

Es de gran trascendencia, que la ley haya tomado en cuenta para la restitución o dotación a todos los pueblos sin tierra, las tuvieran o no, así que todo individuo tendría derecho a que se le proporcionaran medios para su subsistencia digna e independiente, claro, siempre que estas personas cultivaran la tierra para incrementar la productividad agrícola. Con esta determinación de proporcionarles tierras a los individuos que carezcan de ellas, sin lugar a duda, se soluciona uno de los mayores problemas sociales, al emitir una respuesta favorable a las privaciones y ultrajes de que fue objeto la clase campesina, en pro del enriquecimiento de unos cuantos latifundistas.

Los campesinos favorecidos con esta medida, lograrían producir alimentos para autoconsumo, así como para aumentar la productividad agrícola del país. De esta manera ya no se verían en la necesidad de trabajar en las grandes haciendas, desprendiéndose otra consecuencia social de la Ley de 6 de enero de 1915, en virtud, de que los individuos de los pueblos indígenas, comunidades, congregaciones y rancherías, ya no tenían la necesidad de alquilarse como peones con los latifundistas a un precio vil, el cual no les alcanzaba para cubrir,

los mínimos satisfactores que requerían para sobrevivir, también se encontraban las tiendas de raya, que lejos de beneficiarlos, recrudecían su situación, al mantenerse endeudados de por vida y por lo tanto atados con el “dueño de las tierras”. Otro factor del cual se pudo liberar esta clase campesina con la expedición de esta ley fueron los tratos inhumanos por parte de los hacendados, ya que éstos disponían de sus trabajadores como si fueran un objeto de su propiedad y eran tratados como animales de carga.

La Ley de 6 de enero de 1915, inicialmente en su artículo 8 regula que el reparto de las tierras se efectuará en forma provisional, lo que ocasionó una inseguridad jurídica y social, tanto para los pueblos como para los hacendados, en virtud de que las partes en conflicto estaban en espera del fallo definitivo y por supuesto que los hacendados contaban con los elementos económicos para contratar a una persona especializada en la materia para interponer en tiempo y forma ante los Tribunales las acciones conducentes para que el fallo les fuera favorable a sus intereses; y la mayoría de los pueblos no contaba con los elementos necesarios, para contratar un perito en derecho que representara sus intereses ante los Tribunales, incluso en ocasiones ni siquiera tenían conocimiento del juicio, por lo que nuevamente a los pueblos les quitaban sus tierras, y el descontento social se acrecentaba por parte de los campesinos hacia los latifundistas y autoridades. Ante esta situación el

gobierno provisional ve la necesidad de reformar el 19 de septiembre de 1916 entre otros artículos el 8º, estableciendo que ninguna repartición se efectuaría sin que antes haya sido revisado el expediente por el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, para evitar inseguridad respecto de las propiedades, así como enfrentamientos entre los propietarios afectados y los pueblos.

Al irse equilibrando los antagonismos que se suscitaron en la sociedad mexicana y en especial entre la clase campesina y los latifundistas, por el despojo que sufrieron las comunidades de sus tierras, los ánimos de los revolucionarios se van calmando, por la reglamentación que se emite, para reivindicarles lo que les pertenecía y proporcionarles tierras a los que carezcan de ellas, siempre y cuando las requieran para satisfacer sus necesidades.

3.3. ABROGACIÓN DE LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915

A partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, en su artículo 27 fracción VII, párrafo tercero se contempló que el “...Decreto del 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional...”⁷⁸, así es como subsisten a la par hasta que la ley es abrogada el 10 de enero de 1934, en ésta misma fecha se modifica el artículo 27 constitucional al que se incorporan los conceptos fundamentales de la Ley de 6 de enero de 1915. Es congruente el hecho de que el legislador haya contemplado a su juicio algunos puntos de la citada ley en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, toda vez que existían dos ordenamientos legales con igual rango que versaban sobre la misma materia. Pero en realidad, el tema medular de la reforma al artículo 27 de nuestra Ley Suprema es: “para reformar su redacción, para esclarecer algunos de sus conceptos, pero, desgraciadamente la transformación de que fue objeto no toca los puntos fundamentales; parece como si sus autores hubiesen

⁷⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto. “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Tráves de los Regímenes Revolucionarios”. Segunda ed., Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1990, p. 79.

ignorado todas las interpretaciones, todos los estudios producidos a propósito de los diversos mandatos que contiene".⁷⁹ El Licenciado Lucio Mendieta y Nuñez, consideró que los legisladores hicieron caso omiso del espíritu de la ley, puesto que la reforma a nuestra Carta Magna, únicamente fue de forma y no de fondo.

A la abrogación de la ley del 6 de enero de 1915, sus puntos fundamentales son incorporados al artículo 27 constitucional, al ser reformada nuestra Ley Suprema el 10 de enero de 1934, quedando de la siguiente forma: en la fracción VIII, inciso a) se incorpora la fracción I del artículo 1º del decreto de 6 de enero de 1915, en el que se declaran nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por las autoridades locales en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

En la misma fracción VIII, inciso b), del artículo 27 constitucional se contempla la fracción II del artículo 1º de la Ley de 6 de enero de 1915, en donde se declaran nulas las concesiones, composiciones o ventas de tierras hechas por las Secretarías de Fomento y Hacienda o cualquier otra autoridad federal a partir del primero de diciembre de 1876, con las que se

⁷⁹ Mendieta y Nuñez, Lucio. Op. cit. p. 239.

hubieran privado de sus ejidos o terrenos de común repartimiento a los núcleos de población.

El inciso c) de la fracción VIII, se nutre de la fracción III del artículo 1° de la ley, en cuanto se declaran nulas las diligencias de apeo o deslinde, enajenaciones, transacciones o remates practicados a partir del primero de diciembre de 1876 hasta la fecha por compañías, jueces u otras autoridades.

El artículo 2° de la ley de 6 de enero de 1915, da origen a la fracción IX, al poder solicitar la nulidad de la división de las tierras, que hubiesen tenido algún vicio. Esta nulidad la pueden solicitar las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una tercera parte de los terrenos o la tercera parte de los vecinos que estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

La fracción X de la Carta Magna se nutre del artículo 3° de la Ley de 6 de enero de 1915, en el que se determina que las dotaciones de tierras a los núcleos de población serán las suficientes para su constitución. La fracción XI tiene su raíz en el artículo 4° de la ley que nos ocupa, ya que determina la estructura de la magistratura agraria. Se finca el origen de la fracción XII en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley Agraria de 1915, toda vez que la fracción estipula que las solicitudes de dotación o restitución de tierras se presentarán ante los gobernadores de

los estados, por último, esta fracción, contempla que los gobernadores están obligados a turnar los expedientes al encargado del Ejecutivo Federal, siempre y cuando no haya restituido o dotado tierras a los núcleos de población, porque se hayan considerado improcedentes las acciones.

La fracción XIII emerge del artículo 9º de la Ley de 6 de enero de 1915, sentando las bases de las resoluciones presidenciales agrarias. La fracción XIV, en su párrafo segundo, establece que los propietarios afectados por dotación o restitución, tendrán el plazo de un año para solicitar la indemnización correspondiente, como podemos constatar esta fracción tiene su fuente en el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915.

Como podemos observar, con la reforma de 10 de enero de 1934 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le adicionan los puntos fundamentales del Decreto de 6 de enero de 1915, esto obedece a la vigencia que aún había en esos momentos de las acciones agrarias que fueron demandadas en la Revolución Mexicana, mismas que se previeron en la Ley de 6 de enero de 1915 para resolverlas, y que aún había solicitudes por tramitar.

CAPITULO IV

LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915, COMO FUNDAMENTO DE LAS ACCIONES AGRARIAS DE RESTITUCION Y DOTACION

4.1. ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Dadas las circunstancias que vivía el país, surge como una necesidad el reformar la Constitución de 1857. Dado que había que dar el reconocimiento a la Ley Agraria que contenía algunas de las demandas de la Revolución Mexicana.

El párrafo segundo del artículo 27 constitucional de 1917 dispone que: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”,⁸⁰ la importancia de este precepto estriba al establecer las bases jurídicas para que el Estado, a través de la expropiación pueda cumplir con las demandas de tierra que exigían en esos momentos los campesinos que se enfilaron en el movimiento revolucionario de 1910, y a lo que él se había comprometido al triunfo de la revolución.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional de 1917 señala que “Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas,

⁸⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. cit. p. 73.

respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerarán de utilidad pública.”⁸¹ Este párrafo, viene a reforzar el artículo 3° del Decreto de 6 de enero de 1915, ratificando nuevamente que la acción agraria de dotación se llevará a cabo tomando las tierras inmediatas al poblado, con la única salvedad de respetar la pequeña propiedad.

El artículo 27 constitucional en su fracción VI, dispone que “Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se le haya restituido o restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la Ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.”⁸² Con la inclusión de esta fracción se ratifica el derecho de los pueblos para solicitar restitución o dotación de tierras, por lo tanto queda reconocida su personalidad jurídica, sin embargo se

⁸¹ Idem.

⁸² Ibid. 77.

alude a categorías políticas que más adelante será una restricción para dotar de tierras a los poblados que no se hayan mencionado.

De igual forma la fracción VII, del artículo 27 constitucional "...Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que haya privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás congregaciones de población que existan todavía, desde la Ley del 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas serán restituídas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitara...".⁸³ Esta fracción hace referencia

⁸³ Ibid. p. 79.

a la acción de restitución que pueden ejercer los pueblos que hayan sido despojados de sus tierras, misma que ya se hacía referencia en la Ley de 6 de enero de 1915, de ser improcedente esta acción se les entregaran a las corporaciones las tierras por la vía de dotación.

4.2. LEYES REGLAMENTARIAS PRECEDENTES

Una vez establecidas las bases ideológicas, filosóficas, económicas y jurídicas del Estado Mexicano en el Constituyente de Querétaro, era necesario proseguir con la reglamentación secundaria del artículo 27 constitucional de 1917 y de la Ley de 6 de enero de 1915. Esta reglamentación se inicia de manera incipiente con las Circulares Administrativas emitidas por la Comisión Nacional Agraria, en cuanto advertían determinadas necesidades o si se presentaban problemas de aplicación de leyes fundamentales. Las circulares fueron inoperantes, toda vez que se emitían de manera casuística; en ocasiones eran contradictorias y carecían de un criterio uniforme por lo tanto, no contaban con la sistematización requerida por toda legislación.

Las leyes reglamentarias precedentes, que reglamentan el artículo 27 constitucional de manera sistemática y de acuerdo con el título de nuestro tema "La Ley de 6 de enero de 1915, como fundamento de las acciones agrarias de restitución y dotación", podemos afirmar que estas leyes en lo que respecta a la categoría política de los pueblos, los requisitos para hacer valer las acciones agrarias de restitución y dotación, así como la extensión de la unidad de dotación, el procedimiento y las autoridades agrarias competentes para conocer en materia

agraria, únicamente se van perfeccionando de acuerdo a las necesidades sociales, económicas y políticas de la época. Por lo que podemos afirmar que de la Ley de Ejidos hasta la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas, era requisito que los pueblos tuvieran una de las categorías políticas establecidas por la ley vigente. A partir del Código Agrario de 1934 se elimina la categoría política de los pueblos, como requisito para hacer valer las acciones agrarias de restitución y dotación. Por último con la reforma del 6 de enero de 1992 al artículo 27 constitucional se da por concluido el reparto agrario, y en consecuencia queda sin efecto la acción agraria de dotación de tierras.

4.3. LEY DE EJIDOS

Esta ley se emite el 28 de diciembre de 1920, por el general Alvaro Obregón; estableciendo en el artículo 1º que “Tienen derecho a obtener tierras por dotación o restitución en toda la República, para disfrutarlas en comunidad, mientras no se legisle sobre el fraccionamiento: Los pueblos; rancherías; congregaciones; comunidades, y los demás núcleos de población de que trate esta ley.”⁸⁴ Tal como se redactó este artículo, se esta limitando a las categorías políticas enumeradas en la propia ley, para ejercer las acciones agrarias de dotación y restitución, a fin de evitar abusos.

Para ejercer la acción agraria de dotación, el artículo 3º menciona los requerimientos a cubrir por lo que “Los pueblos probarán su carácter de tales con cualquier documento oficial... Pero, de no existir ningún documento oficial, bastará para que un núcleo de población sea considerado poblado agrícola, para los efectos de esta ley, así como un censo oficial en el que se anoten más de 50 vecinos, jefes de familia”.⁸⁵ El gobierno lo que pretende es que efectivamente sean poblados ya existentes los que solicitan tierras por dotación y evitar abusos por parte de acaparadores. Además el numeral 2º, menciona que los pueblos, deberán probar la necesidad o conveniencia de la dotación ante

⁸⁴Fábila, Manuel. Op. cit. p. 347.

⁸⁵ Idem.

la Comisión Local Agraria y si solicitan tierras por restitución deberán probar su derecho.

La necesidad la prueba como lo señala el artículo 5° si los jefes de familia carecen de terreno que rinda una utilidad diaria mayor al duplo del jornal diario de la localidad; cuando el poblado esta enclavado en latifundios que colinden con su fundo; por el cierre de alguna industria y la población se vea compelida al trabajo agrícola, y si comprueba el poblado que disfrutó de tierras comunales hasta antes del 25 de junio de 1856, pero que no procede la restitución por alguna circunstancia.

El numeral 6° establece que “La conveniencia de que un pueblo obtenga tierras por dotación, se comprobará ante la Comisión Local Agraria...”⁸⁶ En la conveniencia el poblado argumentará que su formación es posterior a 1856 y la dotación contribuirá al arraigo y consolidación económica del mismo. También podrán sostener que el núcleo de población se encuentra subordinado a alguna industria y mediante una dotación de tierra pudiera recobrar su autonomía económica.

El numeral 7°, menciona que toda solicitud de dotación o restitución además deberá contener, la historia breve de la propiedad, descripción topográfica, clases de cultivo ordinario y

⁸⁶ Ibid. p. 348.

extraordinario de la región , latifundios que rodean el poblado, así como su extensión y nombre de sus propietarios, salario promedio, precio de los principales artículos de consumo, distancia de los pueblos colindantes y de las vías de comunicación y si hay escuelas. Estos datos serán tomados en cuenta por las autoridades agrarias, para conformar el expediente de los pueblos solicitantes y estén en posibilidad de dictaminar.

Procede la restitución de las tierras, establece el artículo 9º si los pueblos, demandantes acreditan que las tierras fueron disfrutadas en comunidad antes del 25 de junio de 1856 y fueron enajenadas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o por cualquier otra autoridad local, que las tierras estuvieran poseídas por el poblado reclamante antes del 25 de junio de 1856 y fueron invadidas total o parcialmente por alguna diligencia de composición, sentencia, transacción, enajenación o remate, de igual forma procede si las tierras solicitadas estaban poseídas por el pueblo antes del 1o. de diciembre de 1876 y eran ejidos, tierras de repartimiento o de cualquier otro tipo, además de haber sido ocupadas ilegalmente como consecuencia de concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal; o bien cuando las tierras hayan sido poseídas por el pueblo, ranchería, congregación o comunidad, antes del 1o. de diciembre de 1876, habiendo sido invalidadas y ocupadas, como consecuencia de

diligencias de apeo o deslinde practicadas por compañías, jueces o cualquier autoridad de los Estados o de la Federación.⁸⁷ A contrario sensu, el numeral 10 establece que no procede la restitución si las tierras fueron tituladas conforme a la Ley de 25 de junio de 1856, y si las tierras tienen una extensión de cincuenta hectáreas. Esto es congruente, puesto que si fueron tituladas las tierras de conformidad con la Ley de Desamortización, los actuales propietarios las adquirieron de buena fe y por otro lado las cincuenta hectáreas se respetan como pequeña propiedad.

El artículo 11 de la Ley de Ejidos estipula todo expediente de restitución que no pruebe plenamente su derecho para la reivindicación intentada, se tendrá como prueba suficiente de la necesidad o conveniencia de dotar de tierras a los solicitantes, tramitando la dotación en la cantidad y situación que acuerde la Comisión Nacional Agraria. Esta determinación la consideramos acertada, puesto que la mayoría de los pueblos carecían de títulos de sus propiedades, por lo que muy difícilmente podrían probar su derecho.

Como podemos observar en esta ley, se excluye a los Jefes Militares como autoridad agraria, ya que el estado de guerra en que se encontraba el país cuando se promulgó la Ley de 6 de enero de 1915 había cesado. Por lo que las solicitudes de

⁸⁷ Ibid. p. 349.

dotación y restitución se harán ante el Gobernador de la Entidad, por escrito.

El numeral 13 determinó que "...El mínimo de tierra de una dotación será tal, que pueda producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad."⁸⁸ En esta ley para establecer la extensión de la unidad de dotación se toman en cuenta varios elementos como el costo de la vida, calidad de las tierras y, el salario medio, razón por la cual la solicitud de dotación y restitución debe cubrir los requisitos del numeral 7 de la presente ley.

Las autoridades agrarias encargadas de las acciones de dotación y restitución de acuerdo al artículo 20 de la ley son la Comisión Nacional Agraria, Comisión Local Agraria en cada Estado de la República y los Comités Particulares Ejecutivos en cada cabecera municipal y en cada poblado que así lo determine la Comisión Local. El numeral 21 estableció que "La Comisión Nacional Agraria tiene por función esencial proponer resoluciones definitivas al Ejecutivo de la Unión; las Comisiones Locales reunir elementos de prueba, informar y dictaminar; y los Comités Particulares Ejecutivos, ejecutar los fallos definitivos en cada caso."⁸⁹ De esta manera es como en la

⁸⁸ Ibid. p. 350.

⁸⁹ Ibid. p. 352.

Ley de Ejidos quedan conformadas las autoridades agrarias, y con las funciones que la propia ley les confiere.

El procedimiento de las acciones agrarias se regula en el artículo 34 de la Ley en comento. Estipulando que las solicitudes de dotación y restitución se harán ante el Gobernador de la Entidad, por escrito, en la primera acción agraria se agregará: categoría política, ubicación de la tierra solicitada, un censo del poblado, un informe del Ayuntamiento concerniente a la situación del poblado con las haciendas próximas; con respecto a la restitución, se incluirá en la solicitud los documentos en que se funde su derecho. Recibida la solicitud por el Gobernador, la transcribirá a la Comisión Local Agraria, y esta a su vez remitirá el expediente completo a la Comisión Nacional Agraria, la cual emitirá su dictamen y el Ejecutivo Federal dictará su fallo con carácter de irrevocable, al mismo tiempo decretará la indemnización correspondiente al poseedor afectado. Este fallo se transcribirá a la Comisión Local Agraria, dando conocimiento al Ejecutivo Local, el cual inmediatamente ordenará al Comité Ejecutivo correspondiente que proceda a hacer entrega definitiva de las tierras dotadas o restituidas a los pueblos favorecidos.

A pesar de los esfuerzos de los legisladores, por crear una ley que respondiera a las necesidades imperantes de la clase campesina, la Ley de Ejidos fue insuficiente y sus logros fueron

pocos, por lo tardado de sus procedimientos, así como la prohibición de las resoluciones provisionales y solamente estuvo vigente once meses y fue abrogada por el Decreto de 22 de noviembre de 1921, siendo publicado el 17 de abril de 1922 en el Diario Oficial de la Federación. En su artículo 2º, también abroga el decreto de 19 de septiembre de 1916, el cual reformó los artículos 7º, 8º y 9º de la Ley de 6 de enero de 1915, en tal virtud las resoluciones provisionales en materia dotatoria y restitutoria, nuevamente quedan vigentes.

4.4. REGLAMENTO AGRARIO

El Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922, es expedido, siendo Presidente de la República el General Alvaro Obregón. El numeral 1° del presente ordenamiento jurídico menciona cuales son las categorías políticas de los pueblos que “Pueden solicitar y obtener tierras en concepto de dotación o restitución de ejidos en toda la República...”⁹⁰ a diferencia del artículo 1° de la Ley de Ejidos en este ordenamiento se hace referencia a dos categorías más que son las ciudades y villas, cuya población y riqueza haya disminuido, además de los condueñazgo, lo que consideramos acertado, al incluir a esta variante de poblado, ya que tanto en la en la Ley de 6 de enero de 1915 como en el artículo 27 constitucional, ya se alude a esta categoría, dando con esta inclusión mayor flexibilidad para solicitar tierras por alguna acción agraria.

Los requisitos para solicitar restitución de tierras son los mismos, únicamente que en la Ley de Ejidos se alude a ellos en el numeral 9° y en el Reglamento Agrario se mencionan en el artículo 4°. Respecto de la improcedencia de esta acción agraria se mencionan en los artículos 10 y 5°, respectivamente.

⁹⁰ Ibid. p. 384.

En cuanto a las condiciones que debe cumplir un poblado para solicitar tierras por la acción agraria de dotación, en primer lugar tenemos la categoría política, misma que debe encuadrar en cualquiera de los supuestos del artículo 1° del Reglamento en análisis, y la probaran con el informe del Gobernador como lo señala el artículo 2°. El numeral 9° señala que para ser sujeto de derechos ejidales deberán ser mayores dieciocho años.

El artículo 9° y 11, mencionan que la extensión de la unidad de dotación de las tierras será para cada jefe de familia o mayores de dieciocho años, de tres a cinco hectáreas, en terrenos de riego o humedad; de cuatro a seis hectáreas, en terrenos de temporal; y de seis a ocho hectáreas, en terrenos de temporal, y en las regiones áridas o cerriles se podrán triplicar las extensiones de tierras. El artículo 10, señala que estas superficies se reducirán al mínimo cuando se encuentren a ocho kilómetros de las vías férreas, de grandes centros de población y a la mitad del máximo, si se encuentran a menos de esa distancia otros pueblos a los que se les vaya a restituir o dotar tierras y no sean suficientes las que queden libres. El legislador tiene que prevenir como va a llevar a cabo el repartimiento de tierras, a fin de que pueda el gobierno satisfacer las solicitudes de dotación entre los pueblos, sin embargo consideramos que esta situación se podría prestar a favoritismos.

Las autoridades agrarias señalan los numerales 24, 25 y 26 que son la Comisión Nacional Agraria, Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos, tal como en la Ley de 6 de enero de 1915 y de Ejidos, con la salvedad que en este Reglamento se mencionan en el artículo 20.

El artículo 27 del Reglamento Agrario en comento señaló que el procedimiento de “Los expedientes sobre dotación y restitución de tierras a los pueblos, serán tramitados por las Comisiones Locales Agrarias y resueltos provisionalmente por los Gobernadores, dentro del improrrogable término de cinco meses. Los Comités Particulares Ejecutivos darán las posesiones provisionales ...el Delegado de la Comisión Nacional Agraria en la Entidad de que se trate, recogerá el expediente instruido por la Comisión Local y lo remitirá a la Comisión Nacional para que este cuerpo consulte la resolución final con el C. Presidente de la República, por conducto del C. Secretario de Agricultura y Fomento.”⁹¹

El procedimiento de dotación y restitución de tierras, desde nuestro punto de vista trató el legislador de hacer más eficiente, sin embargo los latifundistas afectados, utilizaron en la mayoría de los juicios el recurso de amparo, y dadas las deficiencias del procedimiento, el amparo procedía a favor de

⁹¹ Ibid. p. 388.

los propietarios afectados y nulificaba la legislación agraria, lo que provocaba retraso en el reparto de la tierra.

4.5. LEYES SOBRE PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL

La Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal es expédida el 19 de diciembre de 1925, sus antecedentes se encuentran en el artículo 27 y 11 de la Ley de 6 de enero de 1915. Siendo reformada el 25 de agosto de 1927.

La presente ley señala que al ser beneficiados los pueblos con su solicitud de restitución o dotación; el siguiente paso es continuar con el fraccionamiento de las tierras, dicho fraccionamiento se norma precisamente, en la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, puesto que se aboca al fraccionamiento de las tierras del ejido, determina las facultades y obligaciones de los Comisariados Ejidales y del Consejos de Vigilancia, también señaló que la falta de cultivo por más de un año, dará lugar a nueva adjudicación y crea el Registro Agrario, el que dependerá de la Secretaría de Agricultura y Fomento (Art. 21).

Analizada la ley, concluimos que no hace alusión a las acciones agrarias de restitución y dotación, en sí mismas, objeto de nuestro estudio. Por lo que no ahondaremos más en su análisis.

4.6. LEYES DE DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS

Esta ley fue publicada el 27 de abril de 1927, en el Diario Oficial de la Federación, con Plutarco Elías Calles. El proyectista fue el Licenciado Narciso Bassols, razón por la que es conocida también como “Ley Bassols”. El 11 de agosto de 1927 es reformada la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas y finalmente la Ley es reformada y adicionada el 21 de marzo de 1929.

Esta Ley principalmente “... estructuró los procedimientos agrarios observando con todo rigor las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales del debido proceso legal seguido ante tribunales competentes...”⁹² El licenciado Bassols, lo que pretendió en este proyecto fue dar una estructura jurídica al procedimiento agrario conforme a los artículos 14 y 16 constitucionales.

El artículo 1º precisa que “Todo poblado que carezca de tierras o de agua, o que no tenga ambos elementos, en cantidad bastante para las necesidades agrícolas de su población, tiene derecho a que se le dote de ellos, en la cantidad y con los requerimientos que expresa esta ley.”⁹³ Como podemos observar,

⁹² Lemus García, Raúl. Op. cit. p. 300.

⁹³ Fábila, Manuel. Op. cit. p. 449.

a diferencia de las normas agrarias anteriores, la presente ley deja de hacer alusión a la categoría política de los pueblos, como requisito para solicitar dotación de tierras, sin embargo, se continúa restringiendo a los peones acasillados, al establecer el numeral 2º que “En ningún caso gozarán de capacidad para obtener dotación de tierras o aguas;...VI.- Los grupos de peones acasillados alrededor de las fincas de campo en explotación,...”⁹⁴ consideramos que esto obedece a que generalmente los hacendados construían galerones que servían de “habitación” para los peones acasillados, y el legislador determina restringirles el derecho de solicitar dotación de tierras a estos campesinos, con la finalidad de que no abandonaran la hacienda en la que trabajaban.

El artículo 2º, fracción II, precisa que las solicitudes de dotación no prosperarán para “... Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes... y no arroja por lo menos un total de 200 individuos con derecho a tierras... los poblados deberán tener por lo menos veinticinco individuos con derecho a recibir tierras ”⁹⁵ El ordenamiento jurídico en comento, determina este requisito, en razón que los habitantes de los pueblos deben ser agricultores para poder estar en posibilidades de darles tierras para su subsistencia. Otros puntos a cubrir para ser sujeto de derechos ejidales los señaló el artículo 97 al estipular que

⁹⁴ Ibid. p. 449 y 50.

⁹⁵ Ibid. p. 450.

“Tienen derecho a recibir parcela individual de un ejido... los mexicanos; varones mayores de 18 años, o mujeres solteras o viudas que sostengan familia; vecinos del poblado solicitante con un año de anticipación; ser agricultor, jornalero o tener alguna ocupación relacionada de modo directo con la explotación agrícola y en la que obtenga un rendimiento económico equivalente al salario de un jornalero de la región y no tener bienes con valor superior a un mil pesos.”⁹⁶ Seguramente el legislador consideró necesario incluir otros requisitos para ser sujeto de derechos ejidales, en relación con las normas anteriores, toda vez que se habían eliminado las categorías políticas, a fin de que el gobierno mexicano proporcione tierras a los mexicanos que realmente son agricultores, y desde luego que tengan ingresos económicos equivalentes al de los jornaleros.

El artículo 3º estipula que “Toda corporación de población que hubiere sido privada de sus tierras, bosques o aguas por alguno de los procedimientos a que se refiere el párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución Federal, tiene derecho a que se le restituyan esos bienes...”⁹⁷ Como podemos observar la acción agraria de restitución es reglamentada en esta ley, de

⁹⁶ Ibid. p. 462.

⁹⁷ Idem.

igual forma que en la Ley de Ejidos (Art. 9º) y en el Reglamento Agrario (Art. 4).

El numeral 99 de la Ley “señala que la parcela de riego será de 2 a 3 hectáreas o sus equivalentes en otra calidad tierras, llegando a tener una extensión hasta de 9 hectáreas en terreno de temporal.”⁹⁸ El artículo 102 determina que “Sólo en los casos excepcionales, se comprenderán en dotación, tierras de agostadero, cuando sea físicamente imposible dar tierras de labor... además que los ejidatarios posean ganado... el monte de la dotación será de 3 a 10 hectáreas por cabeza de ganado mayor o cinco cabezas de ganado menor... De bosques, cuando la población esté rodeada de ellos,... la dotación será de 2 a 4 hectáreas...”⁹⁹ En esta norma jurídica, ya se observa una perspectiva más amplia, respecto de la unidad de dotación, ya se toma en cuenta el supuesto de que no haya tierras de labor alrededor del poblado solicitante, por lo que son consideradas como susceptibles de dotación las tierras de agostadero y los bosques, bajo determinadas circunstancias.

El artículo 4º de la Ley de Dotación y Restitución mencionó que las autoridades agrarias serán: “el Presidente de la República; la Comisión Nacional Agraria; los Gobernadores de los Estados; las Comisiones Locales Agrarias; las Delegaciones

⁹⁸ Lemus García, Raúl. Op. cit. p. 300.

⁹⁹ Fábila, Manuel. Op. cit. p. 463.

de la Comisión Nacional Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos”¹⁰⁰ En esta ley, se incluyen como autoridades agrarias al Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y a las Delegaciones de la Comisión Nacional en los Estados. Lo que consideramos acertado, ya que de una u otra manera intervienen en el procedimiento de las acciones agrarias de dotación y restitución de tierras a los pueblos.

El artículo 21 señala que “Los expedientes agrarios a que se contrae esta Ley, se iniciarán en todos los casos ante el Gobernador... presentando una solicitud de dotación o restitución de tierras o de aguas... y el numeral 22 estableció que... Las solicitudes deberán ser hechas por escrito”¹⁰¹ La solicitud de las acciones agrarias continua presentándose ante el Gobernador de la jurisdicción del poblado y por escrito a fin de que tuvieran un documento probatorio de su solicitud agraria.

El artículo 25 declara que “Cuando un expediente de restitución sea dictaminado por la Comisión Local Agraria en el sentido de que es improcedente la acción intentada, se convertirá la tramitación en dotatoria...”¹⁰² Pensamos que el legislador presentó esta conversión de expedientes, puesto que la mayoría de los poseedores de las tierras carecían de títulos de propiedad, y los pueblos nuevamente se sentirían despojados.

¹⁰⁰ Ibid. p. 450.

¹⁰¹ Ibid. p. 452 y 453.

¹⁰² Ibid. p. 453.

Una vez emitido el dictamen de la conversión por la Comisión Local Agraria, "...el expediente pasará al Gobernador del Estado para su resolución."¹⁰³ (Art. 27). Lo trascendental de las acciones agrarias era dar tierras a los pueblos que no las tuvieran, si eran insuficientes, o bien, si habían sido despojados de sus bienes, aún cuando no pudieran probar su derecho.

Del numeral 48 al 82 la presente norma jurídica, señala el procedimiento de dotación en primera instancia, así tenemos que la Comisión Local Agraria, al recibir la solicitud manda a publicarla y la inscribirá en el registro de expedientes agrarios, turnará el expediente a la Delegación, a fin de que mande a elaborar el plano del poblado, y se elabore el censo, el que se integrará con un representante que nombre la Comisión Nacional Agraria, otro por parte de los propietarios afectados y uno más de los vecinos del poblado. Al recibir el plano la Delegación, se lo comunicará a la Comisión Nacional Agraria. Concluidos los trabajos técnicos, la Comisión Local Agraria pondrá el expediente a la vista, a fin de que los interesados presenten las pruebas que estimen convenientes. Transcurrida esta etapa la Comisión Local Agraria emitirá su dictamen, el que se someterá a la consideración del Gobernador para su resolución.

De los artículos 150 al 162, la ley se aboca a la segunda instancia del procedimiento. Ejecutada la resolución del

¹⁰³ Idem.

Gobernador se iniciará la segunda instancia, la Comisión Local turnará el expediente a la Delegación del Estado; a fin de que remita el expediente a la Comisión Nacional Agraria para su revisión junto con el informe de la primera instancia, donde los interesados presentarán las pruebas que estimen convenientes. Transcurrida esta etapa la Comisión Nacional emitirá su dictamen, el que se someterá a la consideración del Presidente de la República.

Los artículos 163 al 181, hacen alusión a las resoluciones definitivas y su ejecución. Al emitir su fallo el Ejecutivo Federal, enviará copia autorizada de éste a la Delegación para su ejecución. Si fuera improcedente la acción agraria y el poblado está en posesión provisional, se citará al órgano de representación de los ejidatarios para restituírselas al propietario que tenga el pleno derecho. Cuando la resolución sea favorable para el poblado, igualmente se citará al órgano de representación para darle posesión, quedando así consumada la resolución. La cual se notificará por cédula común a los propietarios afectados, publicándose en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico Oficial del Estado, además de inscribirse en el Registro Público de la Propiedad.

Con esta ley surge la figura de la ampliación en el artículo 191, como una acción agraria más, misma que podrán ejercer, sólo transcurridos diez años de la fecha en que por resolución

presidencial haya recibido un poblado, por dotación o restitución, tierras o aguas

El 11 de agosto de 1927, es reformada la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas.

El artículo 13, de igual forma que la Ley Bassols, no hace referencia a la categoría política del poblado, para tener la capacidad colectiva para solicitar tierras, basta que sea un poblado que carezca de tierras o aguas, o bien, no tengan estos elementos en cantidades suficientes para su subsistencia.

Los requisitos para solicitar restitución de tierras continúan intactos, como se estableció en el párrafo noveno del artículo 27 constitucional, únicamente que con la reforma al artículo 11. En tanto que los requisitos para ejercer la acción agraria de dotación se mencionan en la Ley Bassols en el numeral 97 y con la reforma en el artículo 14 determina que bastan veinte individuos de un poblado con derecho a solicitar tierras por dotación, con la ley Bassols eran veinticinco. En tanto que el artículo 15 de la Ley, señaló como requisito "... Ser vecino del poblado solicitante, con seis meses de anticipación..."¹⁰⁴ como podemos apreciar este término representa una disminución, a fin de facilitarles los requerimientos establecidos en la ley.

¹⁰⁴ Idem.

En el numeral 17 se estableció que “Cada individuo capacitado...tiene derecho para recibir en la dotación una parcela que puede variar de tres a cinco hectáreas, en tierras de riego y humedad...”¹⁰⁵ o sus equivalentes en otras clases. La extensión de la unidad individual de dotación, con esta reforma aumenta, para favorecer la producción agrícola que pudieran obtener los ejidatarios al cultivar sus tierras, y así tener una mejor calidad de vida.

Al ser reformada el 11 de agosto de 1927 la Ley de Dotación y Restitución de Tierras, las autoridades agrarias no sufren ningún cambio, sólo que se encuentran enumeradas en el artículo 1º y anteriormente en el numeral 4º. Con relación al procedimiento de las acciones agrarias de dotación y restitución continua semejante, únicamente se reducen los términos.

El 21 de marzo de 1929, se emite una nueva Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas, en la que el legislador hace una recopilación de todas las Leyes de Dotación y Restitución. Esta norma jurídica continuó conservando la estructura del procedimiento y las instituciones, por lo que únicamente mencionaremos las reformas de fondo.

El artículo 15 señaló que “Tienen derecho a recibir parcela individual en un ejido, los varones solteros mayores de 16

¹⁰⁵ Ibid. p. 480.

años...”¹⁰⁶ Consideramos que es una medida congruente, toda vez que en el campo los jóvenes contraen matrimonio a más temprana edad que en las ciudades, por lo que era necesario reducir la edad para ser sujeto de derechos ejidales.

Mediante Decreto del 26 de diciembre de 1930 se “convirtió en sujetos de Derecho Agrario a los peones acasillados...”¹⁰⁷ Con este decreto los peones acasillados podían solicitar dotación de tierras, siendo de elemental justicia, ya que estos jornaleros, eran de los individuos más marginados del campo dado que vivían en las mismas haciendas, donde eran tratados generalmente como animales de carga.

La Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas es abrogada por el Código Agrario del 22 de marzo de 1934.

¹⁰⁶ Ibid. p. 513.

¹⁰⁷ Chávez Padrón, Martha. Op. cit. p. 320.

4.7. CÓDIGOS AGRARIOS

Por Decreto de 10 de enero de 1934, se reforma el artículo 27 Constitucional, fecha en que es abrogada la Ley de 6 de enero de 1915, sin embargo sus puntos fundamentales son adicionados al artículo 27 constitucional. Surge el fundamento legal para emitir el Código Agrario e iniciar una nueva etapa en el campo mexicano, ya que había un rezago en el repartimiento de tierras, debido a la burocracia del aparato del Estado y al recurso de amparo interpuesto por los terratenientes.

En estas circunstancias, es promulgado el primer Código Agrario el 22 de marzo de 1934, el cual "...conservó, en parte, la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, a la cual derogó y se consideraron los puntos esenciales de las leyes y decretos que a partir de la reforma de la Ley de 6 de enero de 1915, modificaron profundamente la legislación y la política agraria, según tenemos expuesto. También reúne las materias de otras leyes como la Reglamentación sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la de Nuevos Centros de Población Agrícola y la de Responsabilidades de Funcionarios en Materia Agraria."¹⁰⁸ Como su nombre lo indica, este ordenamiento jurídico, es una

¹⁰⁸ Mendieta y Nuñez, Lucio. Op. cit. p. 245 y 246.

codificación de las leyes agrarias a partir de la Ley de 6 de enero de 1915.

El numeral 20 cita que “Los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques o aguas, por cualquiera de los actos a que se refiere el artículo 27 constitucional, tendrán derecho a que se les restituyan esos bienes,...”¹⁰⁹ asimismo el artículo 21 menciona que “Los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas, o que no tengan dichos elementos en cantidad bastante para sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote,.. siempre que la existencia del poblado sea anterior a la fecha de la solicitud correspondiente.”¹¹⁰ El Código Agrario, continua sin hacer alusión a la categoría política, basta que sean núcleos de población, para que tengan derecho a ejercer las acciones agrarias de restitución o dotación.

El artículo 21, menciona uno de los requisitos para solicitar dotación, es que el poblado exista antes de la fecha de solicitud, desde nuestro punto de vista, esto se consideró para que no surgieran poblados solicitando dotación de tierras de un momento a otro. El numeral 42 establece los mismos requerimientos que la Ley de Dotación y Restitución, es decir que por lo menos soliciten dotación de tierras veinte individuos

¹⁰⁹ Fábila, Manuel. Op. cit. p. 570.

¹¹⁰ Ibid. p. 571.

y si el poblado tiene más de diez mil habitantes, que haya 200 habitantes con derecho a recibir tierras. El artículo 44, menciona los requisitos individuales para ejercer las acciones agrarias como: ser mexicano, mayor de dieciséis años soltero o casado de cualquier edad, tener seis meses de residencia en el poblado y que se dedique a la explotación de la tierra.

El artículo 43, señala que “Los peones acasillados no podrán constituir por sí mismos un núcleo de población dotable... pero tendrán derecho a ser incluidos en los censos de expedientes ejidales,... de ampliación,... nuevos centros de población...”¹¹¹ La figura del peón acasillado subsiste, aunque con restricciones para solicitar dotación de tierras, en relación con otros campesinos.

El numeral 47 hace referencia a la extensión de “La parcela individual de tierras de cultivo...será de cuatro hectáreas en tierras de riego o sus equivalentes en otras clases...”¹¹² La unidad de dotación de tierra, aumenta con relación a la Ley de Dotación y Restitución, con lo que son beneficiados los pueblos solicitantes.

Respecto a las autoridades agrarias, el numeral 1º, señala que son: “El Presidente de la República, el Departamento

¹¹¹ Ibid. p. 575.

¹¹² Ibid. p. 577.

Agrario, Los Gobernadores de las Entidades Federativas, las Comisiones Agrarias Mixtas, los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados Ejidales. La Comisión Nacional Agraria es substituida por el Departamento Agrario, el cual se compondrá de una Delegación en cada Estado, el Registro Agrario Nacional y por las Oficinas de Tierras, Aguas, Fraccionamientos y las que sean necesarias. Las Comisiones Agrarias Mixtas, son nombradas en lugar de las Comisiones Locales Agrarias, en cada uno de los Estados. Por último son sustituidos los Comités Particulares Ejecutivos por los Comités Ejecutivos Agrarios.

El procedimiento de dotación de tierras se regula en el Título Cuarto, determinando que una vez practicada la publicación y notificación de la solicitud de dotación, procederá la integración del censo agrario y pecuario, también se elaborará un plano. La Comisión Agraria Mixta emitirá su dictamen, el cual se someterá a la consideración del gobernador y éste emitirá su mandato provisional, que en caso de ser favorable se ejecutaría. En segunda instancia, el Departamento Agrario complementará el expediente y lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario a fin de que emita su dictamen para presentarlo al Ejecutivo Federal y emita su resolución para publicarla en el Diario Oficial de la Federación. El Delegado Agrario se encargará de ejecutarla, acto que les otorgará la posesión definitiva para inscribir las tierras en el Registros Agrario Nacional y Público de la Propiedad. Los Comisariados Ejidales

y los Consejos de Vigilancia, entran en funciones al ejecutarse el mandamiento del Gobernador o la resolución presidencial, momento en que cesan las funciones del Comité Ejecutivo Agrario.

El 23 de septiembre de 1940, es publicado el Segundo Código Agrario, siendo presidente de la República el General Lázaro Cárdenas del Río, con el objetivo de pasar de una agricultura doméstica a una comercial. Este ordenamiento jurídico hace la diferencia entre Autoridades y Organos Agrarios; las primeras son las encargadas de ejecutar los actos y hechos jurídicos agrarios, los órganos son auxiliares técnicos que nunca ejecutan.

El artículo 1o. determina que son autoridades agrarias: El Presidente de la República, Gobernadores de los Estados, el Jefe del Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura y Fomento, el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, los ejecutores de las resoluciones agrarias, los Comités Ejecutivos Agrarios, los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales.

En tanto que son considerados órganos agrarios, de conformidad con el artículo 2º: El Departamento Agrario, del que dependen el Cuerpo Consultivo Agrario, el Secretario General, Oficial Mayor, un Delegado en cada Estado por lo menos, las dependencias necesarias que se requieran; las

Comisiones Agrarias Mixtas; la Asamblea General de Ejidatarios; los Consejos de Vigilancia Ejidal y de Bienes Comunales; el Banco Nacional de Crédito Ejidal y demás instituciones similares.

A la capacidad individual de los campesinos, para solicitar tierras por dotación, se agrega el requisito de ser mexicano por nacimiento, como lo estableció el artículo 163, desde nuestro punto de vista este requisito debió incluirse desde la Ley de 6 de enero de 1915, con la finalidad de beneficiar a los nacionales. La superficie de cada "unidad de dotación" (antes denominada parcela), continua como en el Código de 1934, es decir de 4 hectáreas en terrenos de riego o humedad y de 8 en terrenos de temporal (Art. 83). De ser insuficientes las tierras, se podrá acomodar a los campesinos en los ejidos vecinos, en terrenos excedentes por restitución, en el último de los casos se ejercerá la acción de un nuevo centro de población agrícola, siempre que haya un mínimo de veinte individuos. También se autoriza la creación de ejidos ganaderos y forestales, en caso de no disponer de tierras laborales (Art. 89).

Si las parcelas son insuficientes para cubrir las necesidades de los ejidatarios se excluirá a los campesinos en el siguiente orden; mayores de 16 años y menores de 21 sin familia a su cargo, mayores de 21 años sin familia a su cargo, campesinos

con mujeres y sin hijos, mujeres con derechos y campesinos con familia a su cargo (Art. 133).

A los peones acasillados se les reconoce capacidad jurídica para promover la dotación, además de tener derecho a que se les incluya en el censo cuando resulten afectadas las tierras de la hacienda donde presten sus servicios, así como de ser acomodados en la creación de nuevos centros.

En términos generales el procedimiento de restitución continúa con los lineamientos del Código de 1934, respecto al de dotación, éste permanece con sus dos instancias, la primera concluye con el mandamiento emitido por el Ejecutivo Local y la segunda con la resolución presidencial.

El Tercer Código Agrario de 31 de diciembre de 1942, fue expedido durante el periodo presidencial de Manuel Avila Camacho. En este ordenamiento se hace la división de autoridades agrarias, órganos agrarios y órganos ejidales. La unidad de dotación aumente a diez hectáreas en terrenos de riego o humedad y a veinte hectáreas en terrenos de temporal. Para dotar de tierras a ejidos ganaderos era requisito que los campesinos tuvieran por lo menos el 50% del ganado necesario para cubrir la superficie que le correspondiera, o bien, el Estado podía ayudar a satisfacer la condición.

Se reitera la doble vía ejidal; el procedimiento de dotación continúa en dos instancias: la primera abarcaba de la solicitud del núcleo de población al mandamiento dictado por el Gobernador de la entidad correspondiente; y la segunda instancia que se desarrollaba en el Departamento Agrario, Cuerpo Consultivo Agrario, resolución presidencial, y cuando procediera, el acto de posesión de los bienes dotados.

4.8. REGLAMENTO PARA LA TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE CONFIRMACIÓN Y TITULACIÓN DE BIENES COMUNALES

Este reglamento es expedido el 6 de enero de 1958, el cual regula el procedimiento para la confirmación y titulación de bienes comunales, este procedimiento se inicia una vez que hayan sido fraccionadas las tierras con que fueron favorecidos los núcleos de población por dotación o restitución de tierras.

El artículo primero estipula que “La confirmación y titulación de bienes solamente será de terrenos comunales y de terrenos que correspondan individualmente a los comuneros”.¹¹³ El procedimiento se instaura siempre que no haya conflicto de linderos como lo señala el artículo 2º del presente Reglamento y a petición de los representantes de la comunidad interesada, o por acuerdo del Jefe del Departamento Agrario cuando se lo soliciten por lo menos veinte comuneros (Art. 4º).

Dado que este Reglamento, norma la confirmación y titulación de bienes comunales y no hace referencia a las solicitudes de las acciones agrarias de dotación o restitución, objeto de nuestro estudio, no ahondemos en su estudio.

¹¹³ Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales. Diario Oficial de la Federación del 15 de febrero de 1958. P. 16.

4.9. LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA

La presente ley fue expedida el 16 de marzo de 1971 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año, surge a los 29 años de haber estado vigente el Código Agrario de 1942, debido a que la crisis del agro mexicano se agudiza a finales de la década de los sesentas, reflejándose en el crecimiento del producto interno agropecuario.

Esta ley al igual que las anteriores no hace referencia a la categoría política de los pueblos, como requisito para solicitar restitución o dotación de tierras. El artículo 191 señala que procede la restitución a los núcleos de población cuando hayan sido privados de sus tierras, montes y aguas por cualquiera de los actos a que se refiere el artículo 27 constitucional.

En cuanto a la acción agraria de dotación el numeral 195 establece que "Los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote de tales elementos, siempre que los poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva".¹¹⁴ Como podemos observar, la existencia del

¹¹⁴ Ley Federal de Reforma Agraria. 33ª ed., Porrúa, México 1989. p. 81.

poblado a la fecha de la solicitud no varía en relación con el Código Agrario, esta medida continúa reglamentándose para asegurar que se dote de tierras a quien realmente no las tenga. El artículo 196 establece que en la solicitud de dotación de tierras por lo menos deberán figurar 20 individuos con derecho a recibir tierras, que el pueblo sea predominantemente agrícola y si el poblado tiene más de diez mil habitantes por lo menos deberá haber 150 individuos con derecho a recibir tierras por dotación, como podemos apreciar con relación al Código Agrario se reduce de 200 a 150 sujetos susceptibles de derechos ejidales.

El artículo 200 señala quienes tienen capacidad individual para ejercer acciones agrarias, en términos generales podemos afirmar que continúan igual que en el Código Agrario como son: mexicanos por nacimiento, mayores de 16 años o de cualquier edad si tienen familia a su cargo, seis meses de residencia en el poblado a la fecha de la solicitud, trabajar personalmente la tierra, no poseer a nombre propio o a título de dominio extensiones de tierras igual o mayor a la unidad de dotación, no poseer un capital equivalente o mayor a cinco veces el salario mínimo mensual, fijado por el ramo correspondiente, no haber sido condenado por sembrar marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

En el numeral 202 se menciona que "Los peones o trabajadores de las haciendas tienen derecho a concurrir entre los capacitados a que se refiere el artículo 200. Para tal efecto serán incluidos en los censos que se levantan con motivo de los expedientes agrarios".¹¹⁵

La unidad mínima de dotación se fija en el numeral 220, y respecto al Código Agrario de 1942 no hay modificaciones en la extensión de la unidad de dotación, es decir continúan siendo diez hectáreas en terrenos de riego o humedad o sus equivalentes en otra clase de tierras, esta extensión de tierra la fijó el legislador tomando en cuenta lo que una persona o familia es capaz de cultivar, para su subsistencia, así como lo que produce ésta.

El artículo 225 de la presente ley, fija que la superficie de los ejidos ganaderos será la necesaria para mantener 50 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor y el ejido forestal se determinará con base a la calidad y al valor de los recursos forestales.

El artículo 2º estableció que la aplicación de esta Ley está encomendada a: El Presidente de la República; Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal; La Secretaría de la Reforma Agraria; La

¹¹⁵ Ibid. p. 83.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; El Cuerpo Consultivo Agrario, y Las Comisiones Agrarias Mixtas. Todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos en que esta ley determine.

El Libro Quinto, señala los "Procedimientos Agrarios", estableciendo que las solicitudes de acciones agrarias se presentarán directamente ante los Gobernadores de los Estados en cuya jurisdicción se encuentre el núcleo de población interesado, por escrito, los interesados deberán entregar copia de la solicitud a la Comisión Agraria Mixta. Si el Gobernador no inicia el expediente, la Comisión Agraria lo hará con su copia. Los propietarios afectados y los solicitantes podrán presentar pruebas y alegatos una vez iniciado el expediente hasta antes de la revisión provisional. Le compete a la Comisión Agraria Mixta los trabajos de investigación, estudios técnicos y el levantar un plano. Integrado el expediente, la Comisión Agraria Mixta elaborará su dictamen y se lo presentará al Gobernador, quien emitirá la resolución provisional, si fuera favorable para el núcleo solicitante, pasará al Comité Particular Ejecutivo, quien está facultado para hacer entrega de las tierras restituidas o dotadas al núcleo de población. De ser negativa la resolución provisional o no se dictará ésta en el término de ley, el expediente pasará a la Secretaría de la Reforma Agraria.

En los expedientes de restitución la Comisión Agraria Mixta remitirá los títulos de propiedad a la Secretaría de la Reforma Agraria para que estudie su autenticidad, devolviendo los resultados con el dictamen paleográfico a la Comisión Agraria Mixta, en caso de ser apócrifos concluye la primera instancia, la Comisión continúa de oficio el expediente por la vía de dotación, (persistiendo la doble vía) enviándolo al Delegado Agrario, quien elaborará el resumen del procedimiento y con su opinión lo remitirá a la Reforma Agraria para su revisión, de ahí se enviará al pleno del Cuerpo Consultivo Agrario para que expida su dictamen, el que se someterá a la consideración del Presidente de la República para la resolución definitiva.

El expediente de dotación en segunda instancia es enviado por el Delegado al Cuerpo Consultivo Agrario, al constituirse en pleno formula un proyecto, que se someterá a la consideración del Ejecutivo Federal para que emita su resolución, la cual se enviará a la Delegación Agraria con los planos y la lista de beneficiarios para su ejecución y publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como en los periódicos oficiales del Estado. Si la resolución presidencial fuera negativa para el núcleo de población y estuviera en posesión provisional de las tierras, la Secretaría de la Reforma Agraria está obligada a negociar con los propietarios la compra, de no conseguirlo, se

localizarán otras tierras de semejante calidad y extensión, procurando que estén en la misma localidad.

Esta ley fue derogada el 27 de febrero de 1992 al entrar en vigor la Ley Agraria. La Ley Federal de Reforma Agraria se continuó aplicando, respecto de los expedientes que se encuentran en litigio, de conformidad con el artículo tercero transitorio de la Ley Agraria.

4.10 LAS REFORMAS DE 1992 A LA LEY AGRARIA

El Ejecutivo Federal, envía el 7 de noviembre de 1991 una iniciativa para reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Cámara de Diputados, manifestando en la exposición de motivos que “El campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe cambiar. Impulse la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y, sobre todo, que proteja nuestra identidad compartida. Por eso, es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general”.¹¹⁶ Respecto a “la obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece, mientras que la tierra no varía de extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica. Los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, derivados de que no se localizan tierras afectables para atender solicitudes, ya son

¹¹⁶ Salinas de Gortari, Carlos. “Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma al Artículo 27 Constitucional en Materia Agraria”, 7 de noviembre de 1991. p. III.

tan numerosas como todas las dotaciones realizadas desde 1917. En resoluciones recientes se especifica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario. Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a las solicitudes de tierra. Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino”.¹¹⁷ Una de las consecuencias más importante de que el Estado no pueda dotar de tierras a los campesinos, es la violación a la Constitución Política, puesto que no existen tierras afectables de acuerdo a los datos estadísticos de nuestro país, y por lo tanto no se pueden atender más las solicitudes de dotación.

Con esta iniciativa se pretende capitalizar el campo, “para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inversión... Para lograrlo, se requiere seguridad pero, también, nuevas formas de asociación... Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado”.¹¹⁸ Puesto que la mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra

¹¹⁷ Ibid. p. VIII.

¹¹⁸ Ibid. p. IX.

laborable de temporal, ocasionando estancamientos y deterioro técnico que se traduce en producción insuficiente y baja productividad.¹¹⁹ Sin embargo, a casi diez años de esta reforma, podemos afirmar que no basta que emita un decreto para capitalizar el campo, puesto que deben confluír toda una serie de elementos económicos, políticos y sociales para que se de el desarrollo y capitalización en el campo mexicano.

El 6 de enero de 1992, se publica en el Diario Oficial de la Federación una reforma más al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando reformado el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X a XIV y VI.¹²⁰

Con la reforma al párrafo tercero y la derogación de las fracciones X a la XIV y XVI del artículo 27 Constitucional es un cambio de fondo al espíritu de la Ley de 6 de enero de 1915, así como a la legislación precedente, se da por terminado el reparto agrario, por lo tanto queda sin efecto la acción agraria de dotación de tierras, montes y aguas, siendo uno de los puntos principales de la Revolución Mexicana, sin embargo, concluye al no haber tierras para dotar a los campesinos. Respecto a las reformas de la fracción IV, ya no restringe a las sociedades

¹¹⁹ Ibid. p. VI.

¹²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, de 6 de enero de 1992. p. 2.

mercantiles por acciones para tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, siempre que la extensión no sea mayor que la equivalente a veinticinco veces de los límites señalados para la pequeña propiedad. En el párrafo primero de la fracción VI, se elimina la prohibición que tenían las sociedades mercantiles por acciones para tener en propiedad o administrar bienes raíces.

Al reformarse la fracción VII, los ejidatarios podrán regular el ejercicio de los derechos sobre su parcela y los comuneros sobre la tierra, con esta modificación las tierras ejidales y comunales dejan de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables. A casi diez años de la reforma agraria de 1992, los ejidatarios han vendido una gran parte de las tierras que el Estado les dotó, dado que cambió la naturaleza jurídica del ejido, si bien es cierto que con las tierras ejidales no se había logrado capitalizar el campo, cuando menos los pueblos producían para autoconsumo y consideramos que con esta medida en unos años, los campesinos se encontrarán sin tierras, ni dinero, por lo que nuevamente se tendrán que alquilar con los dueños de la tierra, en condiciones desfavorables seguramente para ellos, lo que ocasionará otra revolución.

El último párrafo de la fracción VII, contempla la acción agraria de restitución de tierras, bosques y aguas, la que se llevará a cabo de conformidad con la ley reglamentaria.

Una vez reformado el artículo 27 constitucional en materia agraria, es necesario emitir la ley reglamentaria, por lo que se expide la Ley Agraria el 26 de febrero de 1992, norma que abroga a la Ley Federal de Reforma Agraria.

El artículo 9° de la ley que nos ocupa dispone que “Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.”¹²¹ Este numeral surge de la fracción VII del artículo 27 constitucional, en la que se le reconoce personalidad jurídica tanto a los núcleos ejidales como a los comunales.

La acción agraria de restitución continua vigente, como se plasma en el artículo 49 de la Ley Agraria, al establecer que los núcleos de población ejidales o comunales que hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras o aguas, podrán acudir, directamente o a través de la Procuraduría Agraria, ante el tribunal agrario para solicitar la restitución de sus bienes.

Asimismo la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en su artículo 18 estipula que los Tribunales Unitarios Agrarios son competentes para conocer de la restitución de tierras, bosques y

¹²¹ Agenda Agraria. Ley Agraria. Segunda ed., ISEF, México, 2001. p. 3.

aguas a los núcleos de población o a sus integrantes contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares. Así como de los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales.¹²²

El artículo 98 de la Ley Agraria que nos ocupa, señala que a los núcleos agrarios, se les reconocerá como comunidad cuando hayan intentado una acción agraria de restitución, un acto de jurisdicción voluntaria, así como cuando se emita la resolución de un juicio promovido por quienes guardan el estado comunal; cuando se dicte el fallo del procedimiento de conversión de ejido a comunidad y habiendo realizado la inscripción correspondiente ante los Registros Público de la Propiedad y Agrario Nacional. Con este acto, la comunidad tendrá reconocida su personalidad jurídica y la de sus tierras, además será reconocido el comisariado de bienes comunales, como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros, bajo los términos del estatuto comunal y la costumbre.

Conforme al artículo 163 de la Ley Agraria menciona que “Son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar,

¹²² Agenda Agraria. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Segunda ed., ISEF. México, 2001. p. 6.

dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley,”¹²³ desde luego que la acción agraria de restitución, establecida en el numeral 49 de la Ley Agraria vigente, da lugar a quienes la ejerzan a un juicio agrario. El numeral 164, establece que los tribunales deberán considerar las costumbres indígenas al encontrarse involucradas en algún juicio, siempre que no contravenga la ley ni afecten los derechos de terceros, asimismo suplirán la deficiencia de los lineamientos de derecho de los ejidatarios y comuneros.

El artículo 170 de la ley en comento menciona que “El actor puede presentar su demanda por escrito o por simple comparecencia; en este caso, se solicitará a la Procuraduría Agraria coadyuve en su formulación por escrito... Recibida la demanda, se emplazará al demandado para que comparezca a contestarla...”¹²⁴ Conforme al artículo 171, el emplazamiento se efectuará al demandado por medio del secretario o actuario del Tribunal y el demandado contestará la demanda a más tardar en la audiencia (Art. 178). El numeral 189, precisa que “Las sentencias de los tribunales agrarios se dictarán a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimaren debido en conciencia, fundando y

¹²³ Agenda Agraria. Ley Agraria. Segunda ed., ISEF, México, 2001. p. 36.

¹²⁴ Ibid. p. 37.

motivando sus resoluciones.”¹²⁵ “En los juicios agrarios, la inactividad procesal o la falta de promoción del actor durante el plazo de cuatro meses producirá la caducidad”(Art. 190).¹²⁶

En el artículo 191 se establece que los tribunales agrarios ejecutarán sus sentencias eficaz e inmediatamente. El recurso de revisión en materia agraria se reglamenta en el artículo 198 de la Ley Agraria, señalando que procede contra la sentencia de los tribunales Agrarios que resuelven en primera instancia sobre restitución de tierras ejidales, entre otros aspectos. De acuerdo al numeral 199 la revisión debe presentarse ante el Tribunal que haya pronunciado la resolución recurrida, bastará un escrito que exprese los agravios. El numeral 200 expresa que este Tribunal enviará el expediente con los agravios al Tribunal Superior Agrario, quien resolverá en definitiva.

Contra las sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Unitarios o el Tribunal Superior Agrario, sólo procederá el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente.

De los artículos transitorios de 1992, haremos mención al Tercero, mismo que estipula que la Ley Federal de Reforma

¹²⁵ Ibid. p. 41.

¹²⁶ Ibid p. 42.

Agraria que se deroga se continua aplicando, respecto de los asuntos que actualmente se encuentren en trámite, consideramos acertado ya que los juicios agrarios iniciados deberían concluir con la misma Ley Federal de Reforma Agraria.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Ley de Desamortización y las Leyes de Reforma, son expedidas para redistribuir las tierras entre mayor número de personas y poner en movimiento la economía del país, lo cual no fue posible, ya que los terratenientes y las compañías deslindadoras, en complicidad con las autoridades interpretan erróneamente las leyes para despojar de sus tierras a las comunidades indígenas, además de no reconocerles personalidad jurídica.

SEGUNDA.- Con las Leyes de Colonización y Ocupación de Baldíos de la segunda mitad del Siglo XIX, se pretendió colonizar el territorio nacional para hacerlo producir, sin embargo estas leyes fueron tergiversadas por el porfiriato para favorecer al capital nacional, extranjero y por supuesto a las compañías deslindadoras, quienes despojaron de sus tierras a las comunidades indígenas.

TERCERA.- Surgieron movilizaciones y Planes contra el gobierno como el Plan de San Luis Potosí, El Plan de Ayala, Plan de Guadalupe y sus Adiciones, entre otros, para demandar la restitución de tierras para los pueblos que fueron despojados y dotación de éstas si no las tuvieran o si carecían de títulos.

CUARTA.- Como respuesta al movimiento armado de 1910 y a los programas agrarios emanados de este movimiento, así como la usurpación del poder por Victoriano Huerta; el gobierno provisional de Venustiano Carranza desconoce al gobierno de Huerta, una vez consolidado en el poder recoge las inquietudes de los campesinos en el "Decreto, declarando subsistente el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 y lo adiciona con lo que la Revolución promete para su triunfo" de 12 de diciembre de 1914; así como en la Ley de 6 de enero de 1915.

QUINTA.- Las adiciones al Plan de Guadalupe es la cuna del derecho social mexicano, al contemplar la creación de leyes agrarias, estableciendo el fundamento legal para la restitución y dotación de tierras a los pueblos; disolución de latifundios y la creación de la pequeña propiedad.

SEXTA.- La Ley de 6 de enero de 1915, declara nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, hechas por autoridades locales, en contravención a la Ley de 25 de junio de 1856; así como las concesiones, composiciones y ventas hechas por autoridades federales, realizadas, desde el primero de diciembre de 1876, a la fecha de la ley citada; de igual forma las diligencias de apeo o deslinde practicadas en éste último periodo por compañías, autoridades locales o federales.

SEPTIMA.- El Decreto del 6 de enero de 1915, estableció la restitución de sus tierras, montes y aguas a los pueblos que se les hubieran despojado; de no proceder esta acción, se les dotaría de tierras, así como a los que carecieran de ellas, expropiándolas de los terrenos colindantes.

OCTAVA.- La Ley de 6 de enero de 1915, atrajo a grandes contingentes de la población agrícola a las filas del ejército constitucionalista, por representar una alternativa al problema de la tierra, los campesinos ya no tendrían que arrendarse a un precio vil para poder subsistir, puesto que cultivarían sus propias tierras y dejarían de vivir como esclavos.

NOVENA.- La Ley de 6 de enero de 1915, alude a la categoría política de los pueblos, para reconocerles personalidad jurídica, a fin de que pudieran ejercer alguna acción agraria. Es hasta el Código Agrario de 1934, cuando deja de ser requisito para solicitar dotación o restitución de tierras.

DECIMA.- Con el Decreto de 6 de enero de 1915, Venustiano Carranza, le resta fuerza al movimiento revolucionario, al compilar en esta norma las demandas de los campesinos, norma que subsiste a la par del artículo 27 constitucional, hasta su abrogación el 10 de enero de 1934 e integrándose sus puntos fundamentales al citado artículo.

DECIMAPRIMERA.- La legislación agraria emitida hasta antes de la reforma del artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, trató de restituir y dotar de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población, siendo el objetivo primordial de la Revolución Mexicana de 1910.

DECIMASEGUNDA.- Con la reforma del 6 de enero de 1992 al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria reglamentaria del artículo citado, se concluye el reparto de tierras, sin embargo los núcleos de población ejidal o comunal que hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras podrán acudir a los tribunales agrarios para solicitar la restitución de éstas.

DECIMATERCERA.- A partir de esta reforma los ejidatarios y comuneros podrán celebrar contratos de asociación o aprovechamiento, así como adquirir el dominio pleno de sus parcelas, previa determinación de la asamblea y que la mayor parte de éstas hayan sido delimitadas y asignadas.

DECIMACUARTA.- La naturaleza jurídica de las tierras ejidales cambia radicalmente, ya no son inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo que podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares.

DECIMAQUINTA.- A casi diez años de la reforma al artículo 27 constitucional de 6 de enero de 1992, los ejidatarios han vendido una gran parte de las tierras que el Estado les dotó, dado que cambió la naturaleza jurídica del ejido, si bien es cierto que con las tierras ejidales no se había logrado capitalizar el campo, cuando menos los pueblos producían para autoconsumo y consideramos que con esta medida en unos años, los campesinos se encontrarán sin tierras, ni dinero, por lo que nuevamente se tendrán que alquilar con los dueños de la tierra, en condiciones desfavorables seguramente para ellos, ocasionando con ello otra revolución.

BIBLIOGRAFÍA

1. Anaya, Pedro. "Los problemas del Campo". ed. Jus, México 1976.
2. Carpizo Mcgregor, Jorge. "La Constitución de 1917". Sexta ed., Porrúa, México, 1983.
3. Caso, Angel. "Derecho Agrario". Primera ed., Porrúa, México, 1950.
4. Castillo Martínez, Heberto. "Historia de la Revolución Mexicana". Segunda ed., Posada, México, 1977.
5. Córdova, Arnaldo. "La Ideología de la Revolución Mexicana". Decimonovena reimpresión de la Primera ed., Era, México, 1995.
6. Cosío Villegas, Daniel. et. al. "Historia Mínima de México". Segunda ed., El Colegio de México, México, 1994.
7. Chávez Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México". Novena ed., Porrúa, México, 1988.
8. Chávez Padrón, Martha. "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos". Quinta ed., Porrúa, México, 1986.
9. Fábila, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940". 1ª reimpresión de la primera ed., Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México-Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1981.
10. Fernández Fernández, Ramón. et. al. "Política Agrícola". ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1969.
11. Floris Margadant, Guillermo. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano". Séptima ed., Esfinge, México, 1986.

-
12. García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Sexta ed., Porrúa, México, 1955.
 13. García Ramírez, Sergio. "Elementos de Derecho Procesal Agrario". Primera ed., Porrúa, México, 1993.
 14. González Roa, Fernando. "Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana", ed., facsimilar de la Secretaría de la Reforma Agraria-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1981.
 15. Krauze, Enrique. "Caudillos Culturales en la Revolución Mexicana. Segunda ed., Siglo Veintiuno Editores, México, 1976.
 16. Lemus García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano". Sexta ed., Porrúa, México, 1987.
 17. Luna Arroyo, Antonio. "Derecho Agrario Mexicano". Porrúa, México, 1982.
 18. Medina Cervantes, José Ramón. "Derecho Agrario". Primera ed., Harla, México, 1987.
 19. Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria". Decimosexta ed., Porrúa, México, 1979.
 20. Mendieta y Nuñez, Lucio. "Introducción al Estudio del Derecho Agrario". Tercera ed., Porrúa, México, 1975.
 21. Molina Enríquez. Andrés. "Los Grandes Problemas Nacionales". Cuarta ed., Era, México. 1909.
 22. Rojina Villegas. Rafael. "Compendio de Derecho Civil". T. I, Introducción, Personas y Familia. Porrúa, México, 1982.
 23. Ruiz Massieu, Mario. "Nuevo Sistema Jurídico Agrario". Primera ed., Porrúa, México. 1993.

-
24. Secretaría de Programación y Presupuesto. "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Tráves de los Regímenes Revolucionarios 1917-1990". Segunda ed., México, 1990.
 25. Silva Herzog, Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexicana". T. I y II, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.
 26. Sosapavón Yañez, Otto. "Diversos Conceptos del Derecho Agrario Mexicano". Primera ed., Porrúa, México, 1999.
 27. Sotomayor Garza, Jesús. "El Nuevo Derecho Agrario en México". Primera ed., Porrúa, México, 1993.
 28. Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México, 1808-1975". Sexta ed., Porrúa, México, 1975.
 29. Vázquez Alfaro, Guillermo. "Teoría Elemental de la Reforma Agraria". Primera ed., CONCAP, México, 1976.
 30. Womack, John. "Zapata y la Revolución Mexicana". Decimatercera ed., Siglo Veintiuno, México, 1984.

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 89ª ed., Porrúa, México, 1990.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 117ª ed., Porrúa, México, 1997.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 134ª ed., Porrúa, México, 2001.

LEYES

1. Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal. Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1925. p. 881.
2. Ley que Reforma la Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de diciembre de 1925. Diario Oficial de la Federación de 30 de agosto de 1927. p. 13.
3. Ley Federal de la Reforma Agraria. 33ª ed., Porrúa, México 1989.
4. Ley Agraria. 8ª ed., Porrúa, México, 1995.
5. Ley Agraria, Comentada por López Nogales, Armando, et. al. 4ª ed., Porrúa, México, 1998.
6. Agenda Agraria. Segunda ed., ISEF, México, 2001.

REGLAMENTO

1. Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales. Diario Oficial de la Federación de 15 de febrero de 1958. p. 16.

DECRETO

1. Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 1992. p. 2.