

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL PROBLEMA DE LA TENENCIA
DE LA TIERRA EN MEXICO

TESIS

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta

MARIO ITURRIOS PEREZ

México, D.F.

1977



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Bajo la dirección del Sr. Lic. Roberto Zepeda Magallanes fué elaborada esta tesis profesional en el Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., y bajo la supervisión del Director del mismo, el distinguido Maestro Lic. Esteban Lpez Angulo.

Con profundo amor a mi querida esposa Lucía
y a mi hijo José Mario, quienes me han im-
pulsado a lograr mis más caros anhelos.

**A mis Padres, con cariño
y gratitud.**

A mis Hermanos.

**Al Sr. Lic. Sergio Mendivil N.,
Esposa e Hijos.**

**A mi amigo y compañero,
Sr. Lic. Jorge Modelos González,
por su apoyo desinteresado.**

**Mi agradecimiento sincero a la
Sra. Marcela Muñoz de Sánchez,
por su inestimable colaboración.**

**A mis Maestros, familiares,
compañeros y amigos.**

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A mi Facultad de Derecho.

I N D I C E

INTRODUCCION.

	Pág.
CAPITULO I.-	ANTECEDENTES HISTORICOS.
1.- Epoca de Colonización: La Bula del Papa Alejandro VI y La Encomienda.	1
2.- Epoca Independiente: Disposiciones Agrarias de Hidalgo y Morelos.	6
3.- Leyes de Colonización y Leyes de Reforma.	9
4.- Constitución de 1857 y el Voto Particular de Ponciano Arriaga sobre la Propiedad Privada de la Tierra.	14
CAPITULO II.-	LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO DURANTE EL PORFIRIATO.
1.- Leyes de Colonización y Terrenos Baldíos.	21
2.- Las Compañías Deslindadoras.	23
3.- La Hacienda, Forma de Acaparar la Propiedad de la Tierra.	27
4.- Proclamas Revolucionarias: Programa del Partido Liberal y el Manifiesto de la Nación de 1906.	32
CAPITULO III.-	EL PROBLEMA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA DE 1910 - 1917.
1.- Plan de San Luis Potosí.	36
2.- Plan de Ayala y el Plan Orozquista.	39
3.- Ley Agraria de 6 de Enero de 1915.	47

	Pág.
4.- Congreso Constituyente de 1917, Artículo 27 Constitucional.	50
CAPITULO IV.- BASES JURIDICAS Y POLITICAS DE LA REFORMA AGRARIA.	
1.- La Tenencia de la Tierra durante los Gobiernos de Alvaro Obregón a Lázaro Cárdenas.	53
2.- Código Agrario de 1934, Reformas Alemanistas al Artículo 27 Constitucional.	65
3.- La Reforma Agraria Integral.	70
4.- Política Agraria del Presidente Luis Echeverría Álvarez, Ley Federal de Reforma Agraria.	78
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	93
BIBLIOGRAFIA.	108

INTRODUCCION

La inquietud surgida en los últimos años en el medio rural, es producto de la explosión demográfica; la falta de oportunidades en la ocupación de mano de obra, por el desplazamiento que ha producido la alta tecnología; así como la gran concentración que se ha presentado en la tenencia de la tierra, por las distintas formas de simulación de la pequeña propiedad. Sumado a lo anterior, tenemos el engaño de que han sido víctimas los campesinos por líderes deshonestos y autoridades agrarias corruptas.

Todo ello ha producido la desconfianza y el caos jurídico, dando por resultado: invasiones, enfrentamientos, afectaciones, expropiaciones y falta de producción.

Consideramos, que ya es tiempo de terminar con toda esa anarquía que prevalece en el campo y plantear soluciones jurídicas apegadas a la realidad de casos concretos, en cada zona donde se produzcan los problemas agrarios.

El tema escogido y aprobado por el Seminario de Derecho Agrario, para la elaboración del presente trabajo, es sumamente interesante, por lo que he tratado por todos los medios a mi alcance, de presentar una panorámica global del problema de la tenencia de la tierra que padece y ha padecido el campo mexicano.

He descrito en forma muy somera las distintas etapas por las que ha pasado el problema agrario en México.

Se describe la tenencia de la tierra en un primer capítulo que abarca desde la -

Llegada de los Españoles, hasta la época Independiente y la consolidación de nuestras primeras leyes que hablan de la protección de la propiedad rural, plasmadas en la Constitución de 1857.

Tenemos un segundo capítulo desde la época del Porfiriato hasta los albores de nuestro gran movimiento social, que culminó con el rompimiento de una estructura feudal que veníamos arrastrando desde tiempos de la Colonia, con la consiguiente y denigrante explotación del campesino.

En el tercer capítulo se trata el problema agrario de acuerdo a la visión e ideales de los hombres que llevaron a cabo la Revolución Social Agrarista de 1910. Se estudian los planes revolucionarios y las primeras leyes agrarias propuestas, que fueron la base de nuestros ordenamientos vigentes, como lo es el Artículo 27 de nuestra Constitución de 1917.

En un último apartado tratamos de evaluar la política agraria y las bases jurídicas de la misma, a través de la obra realizada por todos los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana. Señalando sus errores y aciertos, así como los beneficios que se han aportado a la clase más desprotegida de nuestro país -los hombres del campo-, se han analizado las tendencias agraristas de los regímenes desde Alvaro Obregón hasta Luis Echeverría, haciendo énfasis en los distintos preceptos legales expedidos, que han dado origen no sólo al reparto de la tierra, sino también al acceso de las diferentes formas de tecnología, organización y comercialización en el campo, a través de la construcción de obras de infraestructura, otorgamiento de créditos, capacitación y organización del campesino, con lo cual se ha tratado por estos medios de integrarlos

al desarrollo del resto de la nación.

El problema de la tenencia de la tierra es sumamente complejo, por lo que requiere de un tratamiento de fondo y ágil solución. Creemos que de una u otra forma se han dado soluciones políticas, dejando a un segundo término las soluciones jurídicas, como es el respeto absoluto a nuestras formas de tenencia de la tierra que establecen las leyes vigentes.

Nuestra legislación actual podría adecuarse a la realidad que estamos viviendo, pero nunca se justificará su falta de aplicación o violación de la misma. Es urgente e imperativo restaurar la paz y la confianza en el área rural para fomentar las inversiones, la producción y el desarrollo integral de la Reforma Agraria, que traiga consigo un mayor y mejor nivel de vida para todos los mexicanos que viven y dependen del campo.

CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.- Epoca de Colonización: La Bula del Papa Alejandro VI y La Encomienda.

Los españoles se apoderaron, mediante la fuerza de las armas, del territorio dominado por los Indios, con lo cual no hicieron otra cosa que seguir la bárbara costumbre de los pueblos fuertes que ha perdurado hasta nuestros días.

Pretendiendo dar a la conquista una apariencia de legalidad, invocaron como argumento supremo la Bula Noverint Universi que expidió el Papa Alejandro VI, el 4 de mayo de 1493. Dicha bula fué una especie de laudo arbitral con el que se solucionó la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos nacionales.

Notables juristas de la época afirmaron que la bula de Alejandro VI, dió a los Reyes Católicos la propiedad absoluta y la plena jurisdicción sobre los territorios y los habitantes de las Indias.

La verdad es que en su parte relativa, la bula de referencia no puede ser más explícita: "A sí que todas sus islas, y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la primera línea hacia el occidente y mediodía que por otro rey o príncipe christiano, no fueren actualmente poseídas hasta el día de nacimiento de nuestro Señor Jesu Christo próximo pasado del cual comienza el año presente de mil quatrocientos noventa y tres cuando fueron por vuestros mensajeros y capitanes halladas algunas de dichas islas; por la autoridad del omnipotente Dios a vos, en San Pedro concedida y del Vicariato de Jesu Christo que exercemos en las tierras con

todos los señoríos de ellas; haciendas, fuertes, lugares, villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias por el tenor de los presentes, las damos, concedemos y asignamos a vos y a los Reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores: y hacemos, constituímos y deparamos a vos, y a los hijos vuestros herederos y sucesores, señores de ellas con libre, llano y absoluto poder, autoridad y jurisdicción....." (1)

La bula de Alejandro VI, fué el verdadero y único título que justificó la ocupación de las tierras de Indias por las fuerzas reales de España. Estas no conquistaban las tierras descubiertas; tomaban posesión de ellas en nombre de los Reyes y para los Reyes de España. Así pues, los soldados ocupaban lo que en virtud de la bula de referencia ya era propiedad de los Reyes Españoles.

La Encomienda. - La conquista de la Nueva España fué una empresa que se llevó a cabo con fondos particulares. Tan pronto como se logró la conquista de México, para asegurar la subsistencia de los conquistadores, se les asignaron tierras y número suficiente de indígenas con el objeto, aparentemente, de que los instruyesen en la religión católica, pero en realidad era para que fuesen ayudados por ellos en la explotación de los campos que les hubieren tocado en suerte. Los repartos de que se hace mérito, aún cuando fueron concedidos y confirmados por disposiciones reales, no pueden considerarse como simples donaciones de los Soberanos, sino como pago o remuneración de servicios prestados a la Corona. A título de simple donación, se repartieron más tarde grandes extensiones de tierra, cuyo objeto no fué otro que el de estimular a los españoles para que colonizaran los desiertos territorios de las Indias.

(1) Silva Herzog, Jesús: El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica. Fondo de Cultura Económica, México 1974. Pág. 15 a 19.

En la Nueva España las encomiendas fueron establecidas por Hernán Cortés, quien dudó en un principio respecto a la posibilidad y conveniencia de implantarlas, porque los indios aztecas y en general los grupos aborígenes con los que entró en relaciones le parecieron más civilizados; pero las necesidades ineludibles de la conquista, pacificación y explotación de los nuevos dominios lo obligaron a llevar a cabo repartos de indios. Los encomenderos ejercieron a principios de la época colonial una especie de señorío sobre el territorio habitado por los indios que les habían sido repartidos o encomendados, y muchos, abusando de esta circunstancia, se apoderaron de las tierras que estos poseían y extendieron así, arbitrariamente, las propiedades de que se les hiciera merced.

Esas mercedes concedidas a los conquistadores primero y a los colonos más tarde, y a veces mediante composiciones o ventas a precios muy reducidos, fueron formando la propiedad de los españoles y de los criollos, fueron creando la gran propiedad territorial de México, los grandes latifundios, con mengua de la propiedad y del nivel de vida de los pueblos indígenas.

No es creíble que los primeros repartos de tierra se hayan hecho respetando la propiedad indígena, pues la totalidad de las tierras laborables se encontraba ocupada, cuando menos la que correspondía a los reinos (señoríos) de México, Texcoco y Tacuba, en toda la extensión de los mismos. Probablemente la propiedad más respetada fué la que pertenecía a los barrios (calpulli) propiedad comunal de los pueblos.

Los Reyes Españoles hicieron mercedes de tierras a muchos indios que les fueron

adictos a la conquista, o que prestaron relevantes servicios a la Corona, para que la gozasen en propiedad absoluta.

En la propiedad comunal se distinguían, según las leyes españolas, cuatro clases bien diversas en cuanto a su origen y aplicación: el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento. El fundo legal se formaba midiendo 600 varas hacia los cuatro puntos cardinales, a partir de la Iglesia del pueblo y formando un cuadrado dentro del cual se dotaba de pequeños solares a las familias indígenas, para que construyeran sus casas y dispusieran de un pequeño terreno. El ejido: la palabra se deriva del latín *exitus* que significa salida. Lo instituyó Felipe II en el año de 1573. Era una porción de tierra generalmente de una legua de largo y sus antecedentes aparecen en España en los terrenos denominados de uso común, así como también en el *al tepetlalli* entre los aztecas. El ejido era una tierra de explotación y aprovechamiento colectivo. Las tierras de repartimiento: parcelas de propiedad comunal, pero de cultivo y usufructo individuales; esas parcelas eran muy semejantes en sus modalidades jurídicas y económicas al *calpulalli* entre los antiguos mexicanos. Los propios: tierras comunales, pero se distinguían del ejido, en que el producto de éste era para el conjunto de individuos de un pueblo con fines individuales, en tanto que los propios eran porciones de tierra administradas por los municipios para cubrir necesidades de interés público, tales como mejoras materiales del poblado y otras erogaciones de interés general. (2)

La propiedad privada de los españoles evolucionó en una forma absorbente, con

(2) Silva Herzog, Jesús: *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica*. Fondo de Cultura Económica, México 1974. Pág. 20 a 28.

destrucción de las pequeñas propiedades indígenas. Puede decirse que la época colonial, en cuestión agraria, se caracteriza por una lucha entre los grandes y los pequeños propietarios, en la cual aquellos tendían a extenderse invadiendo los dominios de los indígenas y arrojando a éstos de los terrenos que poseían, hasta hacer que como último refugio se encerrasen en los límites del fundo legal.

Los indios y las castas consideraban a los españoles como la causa de su miseria; por eso la Guerra de Independencia encontró en la población rural su mayor contingente. Esa guerra fué hecha por los indios labriegos, guerra de odio en la que lucharon dos elementos: el de españoles opresores y el de indios oprimidos.

2.- Epoca Independiente: Disposiciones Agrarias de Hidalgo y Morelos.

El problema de la propiedad de la tierra se originó en el Siglo XVI, pero es natural pensar que como todas, tuvo que ir acentuándose paulatinamente hasta que en 1810 explotó en la Revolución de Independencia. Los nativos víctimas de cotidianas injusticias, acumularon, como resulta lógico, una suma de afanes reivindicativos. Ellos intuían vagamente tener derecho a algo que por la fuerza y la arbitrariedad se les había usurpado.

La inequitativa distribución de la tierra fué la causa principal que motivó a los nativos a luchar por la independencia. Esa lucha se dió entre dos elementos bien definidos: los opresores, que detentaban el poder político y económico; y los desposeídos, los indígenas, mestizos y criollos explotados.

La lucha reivindicadora se inició y Don Miguel Hidalgo y Costilla, después de publicar el bando que decretaba la abolición de la esclavitud, expidió en Guadalajara, el 5 de diciembre de 1810, el siguiente Decreto:

"Don Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de América, por el presente mando a los Juecos y Justicias del Distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de los restos vencidos hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolos en la Caja Nacional se entreguen a los naturales las tierras para su cultivo, porque en lo sucesivo no puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los natu-

rales en sus respectivos pueblos". (3)

El propio gobierno español vió agitarse en la sociedad novo-hispana el problema agrario, pero cuando intentó darle solución ya era tarde; fué hasta el día 5 de octubre de 1810 que se conoció el Real Decreto de 26 de mayo del mismo año, en el cual se daban instrucciones al Virrey de la Nueva España para que repartieran las tierras y aguas a los pueblos.

En el año de 1812, se promulgó la Constitución de Cádiz por las Cortes Españolas, la que se preocupaba por proteger a la propiedad privada.

Las Cortes de Cádiz decretaron que a los indios casados o mayores de edad (veinticinco años) se les repartieran tierras inmediatas a los pueblos.

Al ser fusilado Don Miguel Hidalgo, le sucedió en el Comando Insurgente Don José María Morelos, quien destacó como un verdadero caudillo popular en razón de su identificación plena con las mayorías explotadas; fué un visionario luchador siempre movido por las causas populares.

La Constitución expedida por el Congreso de Apatzingán a iniciativa del Insurgente Morelos, el 22 de octubre de 1814, también consagró la propiedad privada; pero por estar en la etapa de la Independencia Nacional, no tuvo vigencia.

A Morelos se le atribuyó un proyecto agrario en el año de 1814, en el que se disponía sobre la tenencia de la tierra en los siguientes términos:

(3) Silva Herzog, Jesús: El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica. Fondo de Cultura Económica. México 1974. Pág. 40.

"Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes cuyas tierras laborables pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en - que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no era que un solo particular tenga mucha extensión - de tierras infructíferas, esclavizando a millares de gentes para que cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado, con libertad y beneficio suyo y del pueblo." (4)

Morelos luchaba por generalizar la propiedad de la tierra para erradicar la miseria y elevar al pueblo en todos los niveles conformantes de una verdadera soberanía.

México logró su independencia, pero ya tenía clavado profundamente en sus entrañas el problema agrario como herencia del régimen destruido, en el cual éste nació y se desarrolló.

(4) Silva Herzog, Jesús: El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica. Fondo de Cultura Económica. México 1974. Pág. 41 y 42.

3.- Leyes de Colonización y Leyes de Reforma.

Consumada la Independencia, en el año de 1821 el nuevo gobierno trató de resolver el problema agrario, procurando poblar las zonas incultas o deshabitadas, presentándose dos problemas: la defectuosa distribución en el reparto de las tierras y el problema demográfico por el mal acomodamiento de la población.

La primera disposición que se dictó en el México Independiente sobre colonización interior, fué la orden dada por Don Agustín de Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821, concediendo a los militares que probasen que habían pertenecido al Ejército de Las Tres Garantías, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir. (5)

Una verdadera ley de colonización, fué el Decreto de 4 de enero de 1823, expedido por la Junta Nacional Instituyente, con el objeto de estimular la colonización con extranjeros, dándoles facilidades para que se establecieran en el país. Lo importante de este Decreto fué la disposición II, que constituye un antecedente de la desamortización y el cual considera el latifundismo como uno de los principales problemas según expone: "Debiendo ser el principal objeto de las leyes en todo gobierno libre, aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomará el gobierno en consideración lo prevenido en esta ley para procurar que aquellas tierras que se hallen acumuladas en grandes proporciones en una sola persona o corporación y que no puedan cultivarlas, sean repartidas entre otras, indemnizando al propietario su

(5) Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. 13a. Edición. México 1975. Pág. 101.

justo precio a juicio de peritos".

Esta disposición no se llevó a cabo por los intereses que privaban entre los funcionarios del gobierno.

El Decreto de 14 de octubre de 1823, se refiere a la creación de una nueva provincia que se llamaría Istmo y tendría como capital la ciudad de Tehuantepec. Se ordenaba que las tierras baldías de esta flamante provincia se dividieran en tres partes: la primera debería repartirse entre los militares y personas que hubiesen prestado servicios a la patria, pensionistas y cesantes; la segunda se beneficiaría entre capitalistas nacionales o extranjeros que se establecieran en el país conforme a las leyes generales de colonización; la tercera parte sería beneficiada o repartida por las diputaciones provinciales en provecho de los habitantes que carecieran de propiedad.

Como base para hacer estos repartos, se señaló a cada soldado una área cuadrada de tierra de labor de doscientas cincuenta varas por lado, extensión que debería aumentarse en proporción a la familia, grado o merecimiento del beneficiado. (6)

Aún cuando esta ley fué puramente local, en cuanto a que se refiere a una parte determinada del país, encierra gran interés porque señala claramente la orientación de los gobiernos independientes en asuntos agrarios.

La Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824, fué la primera ley general que se expidió a este respecto; es importante, porque demuestra que el gobierno estimaba ya como dos grandes males el latifundismo y la amortización.

(6) Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México, Editorial Porrúa, S.A. 13a. Edición. México 1975. Pág. 103.

Ordenaba esta ley que se repartiesen los baldíos entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional, prefiriéndose a los mexicanos, sin hacer entre ellos otra distinción que la de sus méritos personales según fuesen los servicios que hubiesen prestado a la patria, y en igualdad de circunstancias, tendrían preferencia los habitantes de los pueblos vecinos: "Artículo 12.- No se permitirá que se reúna en una sola mano como propiedad más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de abrevadero. Artículo 13.- No podrán los nuevos pobladores pasar su propiedad a manos muertas."

Se facultó a los Estados para legislar sobre la materia, y haciendo uso de esa facultad, varios de ellos dictaron sus leyes particulares. (7)

Don Antonio López de Santa Anna, el 16 de febrero de 1854, expidió una Ley de Colonización, la que tenía por objeto poblar los puntos deshabitados del territorio nacional con colonos extranjeros, nombrándose en forma oficial para tal efecto un agente en Europa que debería promover una corriente de inmigración. (8)

Al analizar cada una de estas leyes, evidencian su absurdo divorcio de la realidad y no podemos menos que calificarlas como una serie de fracasos legislativos. En efecto, los latifundios continuaron existiendo y las leyes se enfocaron hacia la colonización en vez de disolver, o por lo menos fraccionar, las grandes concentraciones territoriales. En pocas palabras, la colonización se utilizó ingenuamente como medio único e indirecto de contrarrestar el latifundio creciente. Toda la legislación parte del falso supuesto de que la sola distribución de la población resolvería la mala distri

 (7) Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México, Editorial Porrúa, S.A. 13a. Edición. México 1975, Pág. 104.
 (8) Chávez P. de Velázquez, Martha: El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, 2a. Edición. México 1970, Pág. 95.

bución territorial.

Referente a la división de la propiedad o tenencia de la tierra en México, correspondiente a la época independiente, Silvia Millán de Mayers, en su libro "La Tenencia de la Tierra", hace un estudio bastante interesante y completo acerca de esta época: Durante este período, el problema agrario se planteó como un desequilibrio entre el total del país que era de 4 millones de kilómetros cuadrados, frente a un total de población de 6 millones de habitantes. Aquí el problema era más bien de despoblación, y la forma en que trataron de resolverlo fué a través de la colonización. Se ofrecieron exenciones de impuestos a los extranjeros que estuvieran dispuestos a venir al país; se dictaron decretos y leyes de colonización y se hicieron inversiones por el gobierno a pesar de la penuria en que se encontraba el país. No obstante todos estos intentos, no se obtuvieron resultados satisfactorios, porque está comprobado que la emigración va de un país pobre a un país rico, y no de un pobre a otro más pobre, ni de un país rico a otro más pobre.

Fuó en la época histórica de México, conocida como la de la Reforma, cuando el grave problema agrario fué atacado con valentía por un gobierno nacional. Hubo exigencias claras que hicieron notar la tremenda injusticia de que enormes extensiones de tierra estuvieran en manos de unos cuantos individuos que no las cultivaban, mientras la mayoría del pueblo se hallaba hundido en la miseria y la desocupación.

Junto a la denuncia del latifundismo de manos muertas que impuso el clero político, se hizo notar en las protestas contra los terratenientes, que era indispensable que

repartieran una buena parte de sus posesiones para calmar la indignación popular y evitar una sublevación en la que podrían perderlo todo y se previno a los latifundistas sobre la torpeza económica que significaba mantener estancada la propiedad.

La primera acción decisiva que legalmente se tomó para enmendar en parte los viejos errores acumulados durante los siglos de dominación española, fué la ley emitida el 25 de junio de 1856 por el Presidente Ignacio Comonfort, ordenamiento que se conoció como "Ley Lerdo", por haber sido redactado por su Ministro de Hacienda, Miguel Lerdo de Tejada; consistía esencialmente en la intervención del gobierno en la administración de los bienes rústicos o urbanos que el clero mantenía amortizados.

Esa fué la primera ley que tuvo repercusiones sobre la cuestión agraria de nuestro país. Pero habría de ser Don Benito Juárez G., quien desde Veracruz expidiera en 1859 el conjunto principal de las Leyes de la Reforma; entre ellas, la del 12 de julio de ese mismo año, que ponía bajo el dominio de la nación todos los bienes de manos muertas. A partir de ese momento iba a comenzar la transformación de la tenencia de la tierra, aunque de una manera que todavía no beneficiaba totalmente a las masas campesinas.

Primera la desamortización y luego la nacionalización de los grandes latifundios que pertenecían a la iglesia política, provocarían otro fenómeno de concentración de la tierra en pocas manos.

4.- Constitución de 1857 y el Voto Particular de Ponciano Arriaga sobre la Propiedad Privada de la tierra.

Al instalarse el Congreso Constituyente de 1856-1857, el estado que guardaba la propiedad privada de la tierra en el país era completamente desastroso.

Enormes extensiones de terreno estaban acaparadas en muy pocas manos, al grado que algunas de las haciendas, como apuntara el Presidente de la Comisión del Proyecto Constitucional (Ponciano Arriaga), eran más grandes que algunos de nuestros Estados soberanos y aún mayores que alguna o algunas naciones de Europa. Se puede recordar, como un ejemplo, la propiedad territorial del Conde del Jaral, que se extendía desde la Hacienda que llevaba su nombre en el Estado de Guanajuato, hasta el Estado de Durango. El caso se multiplicaba, sobre todo, en las regiones del Bajío y de Yucatán, donde además la miserable situación del campesino se exacerbaba por los bajísimos salarios y las inhumanas jornadas de sol a sol, con los refinamientos de explotación de las tiendas de raya, de las flaxpiqueras o sean las cárceles donde penaban sus faltas los peones rebeldes, juzgados por sus amos, que ejercían dentro de los límites de sus fincas un verdadero derecho de jurisdicción, al margen de las autoridades del Estado y con mengua de ellas, que muchas veces solapaban los procedimientos y los tratos injustos y arbitrarios.

Como era de esperarse, la cuestión agraria fué planteada como un tema de primordial importancia y con ella su raíz profunda; el problema de la propiedad de la tierra.

Pocos legisladores fueron tan pródigos en el análisis de estos problemas, tales como: Isidoro Olvera, José María Castillo Velasco, Ignacio Vallarta y Ponciano Arriaga.

El 7 de Agosto de 1856, hizo uso de la palabra Isidoro Olvera, quien propuso ante el constituyente un proyecto de ley que reglamentara y redistribuyera la propiedad territorial en toda la república. El proyecto reconocía como verdadera propiedad enajenable en el estado social, la adquirida mediante el trabajo y la industria de las personas, consistente en bienes inmobiliarios. La propiedad territorial debía ser limitada a reserva de gravar con un dos por ciento anual los excedentes; y nadie podía poseer más de un lote en la misma entidad. Las aguas aún tituladas en propiedad, al igual que los montes, no podían negarse para el riego ni la leña a quienes no los poseyeran. Los títulos de propiedad sólo tendrían validez cuando así lo determinara un jurado popular.

El 16 de junio de ese mismo año, José Ma. Castillo Velasco expuso su voto particular ante el constituyente. Planteó la independencia de las municipalidades como única manera de destruir la concentración de poderes en los estados, pero a lo que más dedicó su atención fué al problema agrario.

Para él, repartir la tierra significaba cortar la fuente de los males de la sociedad, al destruir la concentración de la propiedad y consecuentemente, plantear el mejoramiento de las condiciones económicas de la vida.

El 8 de agosto, pronunció ante el Congreso un vibrante discurso Ignacio Vallar-

ta. Se refería, en primer lugar, al papel ficticio que desempeñaban las leyes en favor de la clase trabajadora y abogaba por su estructuración y cumplimiento efectivo y agregaba que para lograrlo se requería castigar los abusos, respetando la propiedad libre, porque en último término el trabajo es el único patrimonio del pobre que no tiene fincas, ni fábricas, etc.

En su histórico voto particular del 23 de junio de 1856, Ponciano Arriaga formuló algunas proposiciones respecto a la legislación sobre propiedad territorial, haciendo patente el deseo de repartir la tierra entre los menesterosos y fijar límites a las propiedades, so pena de multa o impuestos sobre las excedencias. Proponía que todos los salarios rurales fueran satisfechos en efectivo.

Lo que deberían hacer nuestros gobiernos, decía, es repartir los baldíos y deslindar las grandes propiedades para distribuir y poner en movimiento la riqueza, y fomentar así la agricultura y las artes, para que de los ingresos que así obtuviera el erario público, se fundaran bancos que habilitaran el trabajo. Esto alentaría la competencia que destruiría los dañinos monopolios; ayudaría a construir caminos, canales y obras diversas de utilidad pública.

La importancia de su pensamiento se define en los puntos conclusivos de su voto particular, que a continuación se describen:

1.- "El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas, de gran -

des posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo ni producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático."

2.- "Los poseedores de fincas rústicas que tengan una extensión mayor de quin ce leguas cuadradas de terreno, para ser reconocidos ante las leyes del país como perfectos propietarios, deberán deslindar y cultivar sus territorios acotándolos y cercándolos por aquellos rumbos que estén en contacto con propiedades ajenas o con caminos públicos. Sin estos requisitos no tendrán derecho a quejarse de daños causados por los vecinos o transéuntes o por caballerías o ganados que se apacienten en la comarca, ni a cobrar cosa alguna por los pastos, montes, aguas, o cualquiera otros frutos naturales del campo."

3.- "Si después del término de un año permanecieren sin cercado, incultos u ociosos algunos de los terrenos de que habla el artículo precedente, causarán en favor del erario federal una contribución de veinticinco al millar, sobre su valor verificado por peritos que nombre el gobierno. En caso de no pagarse con puntualidad esta contribución, se irá capitalizando sobre el mismo terreno hasta que se extinga su justo precio. En este caso, el causante estará obligado a otorgar una escritura de adjudicación en favor de la hacienda federal."

4.- "Los terrenos de fincas rústicas o haciendas que tengan más de quince leguas cuadradas de extensión, y dentro del término de dos años no estuvieren, a juicio de los tribunales de la federación, cultivados, deslindados y cercados, se tendrán por baldíos y serán denunciables y vendibles por cuenta de la hacienda federal y rematados al mejor postor."

5.- "Las ventas y demás contratos que recaigan en terrenos de una misma extensión menor de quince leguas cuadradas, serán libres de todo derecho fiscal. Los escríbanos públicos autorizarán estos contratos haciendo cargo de los gastos de escritura a la hacienda federal, que pagará de los fondos producidos por la venta de tierras."

6.- "El propietario que por cualquier contrato o causa quisiera acumular mayor extensión que la de quince leguas cuadradas de terreno, pagará por una vez al erario de la federación un derecho de 25% sobre el valor de la adquisición que excede de aquella base. El derecho de retracto o tanteo queda limitado a sólo aquellos que no sean propietarios de terreno, o a los que siéndolo tengan menor cantidad que la fijada en los artículos anteriores."

7.- "Quedan abolidas las vinculaciones de toda especie, las mejores de tercio y quinto, los legados testamentarios y las sustituciones, que consistan en bienes territoriales, y excediendo de la base fijada, se hagan en favor de una sola persona. Quedan prohibidas las adjudicaciones de terrenos a las corporaciones religiosas, cofradías o manos muertas. La ley fijará las penas que deben imponerse a los contraventores."

8.- "Siempre que en la vecindad o cercanía de cualquiera finca rústica, existiesen rancherías, congregaciones o pueblos que, a juicio de la administración federal, carezcan de terrenos suficientes para pastos, montes o cultivos, la administración tendrá el deber de proporcionar los suficientes, indemnizando previamente al anterior legítimo propietario y repartiendo entre los vecinos o familias de la congregación o pueblo, solares o suertes de tierra a censo enfiteútico o de la manera más propia para que el erario recobre el justo importe de la indemnización."

9.- "Cuando dentro del territorio de cualquier finca rústica estuviere abandonada alguna explotación de riqueza conocida, o se descubriere y denunciare cualquiera otra extraordinaria, los tribunales de la federación podrán adjudicar el derecho de explotarla y hacerla suya a los descubridores y denunciantes, y fijar lo que la hacienda federal debe pagar al propietario por justa indemnización de los terrenos, por respecto a la riqueza o explotación denunciada o descubierta. Quedan extinguidos los monopolios para el paso de los puentes, ríos y calzadas y no hay obligación de pagar sino las contribuciones establecidas por las leyes del país. El comercio y la honesta industria no pueden ser coartados por los propietarios de fincas rústicas dentro del territorio de ellas."

10.- "Los habitantes del campo que no tengan un terreno cuyo valor exceda de cincuenta pesos, quedan libres y exentos por el espacio de diez años, de toda contribución forzosa, del uso de papel sellado en sus contratos y negocios, de costas procesales en sus litigios; de trabajos en obras públicas, aún en el caso de sentencia judicial; de todo derecho de estola y obvenciones parroquiales, tengan la denominación que tuvieren y de todo servicio o faena personal, contrarios a su voluntad, exceptuándose la ejecutiva aprehensión de los malhechores. El salario de los peones y jornaleros no se considera legalmente pagado ni satisfecho sino cuando lo sea en dinero efectivo. Para dirimir todas las contiendas es indispensable siempre un juicio en forma legal, y ningún particular puede ejercer por sí mismo coacción o violencia para recobrar su derecho ni para castigar una falta o delito." (9)

(9) Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Edición especial para conmemorar el Centenario de la Asamblea Constitutiva de 1856 y de la Constitución de 1857, México 1957. Pág. 155 a 186.

Don Ponciano Arriaga, es el verdadero autor intelectual del Artículo 27 Constitucional de 1857, que más tarde se reprodujo en nuestra actual Constitución de 1917, pues ni antes ni después se había delineado y planteado en sus cauces históricos y sociales como lo hizo este legislador, sin duda el más eminente y destacado consultor de su tiempo en materia agraria y obrera de México.

**CAPITULO II.- LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO
DURANTE EL PORFIRIATO.**

1.- Leyes de Colonización y Terrenos Baldíos.

Después de la desaparición de los hombres de la Reforma, se abrió el largo período conocido como el Porfiriato, que se caracterizó por la negación de todas las conquistas políticas y sociales de la Reforma. Porfirio Díaz, para sostenerse en la presidencia durante 30 años, volteó la espalda a su pueblo; alentó la formación de una delgada capa de favoritos que se dedicaron a acaparar los grandes predios cultivados y a realizar sucios negocios con los deslindes de terrenos baldíos. Durante este período, la situación en el campo mexicano era angustiosa. La clase campesina vivía en la más completa miseria y opresión, ya que el latifundio había llegado a su apogeo con el acaparamiento de las tierras en unas cuantas manos.

La obra de colonización realizada por la dictadura porfirista, parece que fué ideada con el fin de convertir nuestra nación en un conjunto de principados. El índice de acaparamientos de la tierra fué tan alto, que sólo puede compararse con el latifundio eclesiástico anterior a la vigencia de las leyes de Reforma.

El 15 de diciembre de 1863, el gobierno de Manuel González expidió la Ley de Colonización de Terrenos Baldíos, de donde derivaron las compañías deslindadoras que poco a poco fueron despojando a los oprimidos de las tierras que habían poseído y cultivado a través de muchas generaciones.

La idea obsesiva de colonizar el territorio tiene sus arraigos en 1821, y la más amarga experiencia existe en base al Decreto de 4 de enero de 1823, respecto a la autorización para introducir trescientas familias por Esteban Austin, al territorio de Te -

xas, que el gobierno estadounidense se encargó de arrebatar.

En mayo de 1875 se promulgó la Ley General sobre Colonización, la cual tenía por objeto facilitar la inmigración de extranjeros, por lo que se autorizó al gobierno para contratar empresas particulares de colonización, dándoles a cambio tierras baldías.

La ley concedía una tercera parte de la extensión de las tierras deslindadas, a una tercera parte del valor efectivo de las mismas. Se fijó una extensión máxima de 2,500 hectáreas para una sola persona, por lo que de los grandes latifundios religiosos se pasó a los grandes latifundios laicos, que son más peligrosos y fuertes que los anteriores, y sin conseguir el aumento de la población que se buscaba con las leyes de colonización. Los capitalistas norteamericanos poseían en casi todos los estados grandes extensiones de tierra. (10)

La confirmación de la existencia de las compañías deslindadoras, se acentuó con más firmeza en la Ley del 15 de diciembre de 1883, que en sus puntos esenciales coincide con la Ley de 1875, pues autoriza la formación de compañías deslindadoras y repite lo dispuesto sobre enajenación de terrenos baldíos, extensiones enajenables y condiciones de pago. Esta ley estableció como base para la colonización del país, el deslinde, la medición, el fraccionamiento y el avalúo de los terrenos baldíos y en su capítulo III facultó al ejecutivo federal para que, a su vez, autorizara a compañías particulares a practicar en los terrenos baldíos las operaciones mencionadas anteriormente.

 (10) Chávez P. de Velázquez, Martha: El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, 2a. Edición. México 1970. Pág. 21 y 22.

2.- Las Compañías Deslindadoras.

Las compañías deslindadoras contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad, porque, con el objeto de deslindar terrenos baldíos, se llevaron a cabo innumerables despojos en perjuicio de ejidos, comunidades y pequeños propietarios, los que debido a su falta de preparación y de recursos económicos, no pudieron defender sus terrenos de la ambición desmedida de los hombres que manejaban dichas compañías.

En el artículo segundo de la Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883, nos damos cuenta de cómo se otorgaban grandes extensiones de tierra a los colonos; y en el artículo 18 de esta misma ley, se autoriza la organización de las funestas compañías deslindadoras: "El ejecutivo podrá autorizar a las compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción, y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos."

En el artículo 21 de dicha ley, se establecen las bases para la donación que hará el ejecutivo a las compañías deslindadoras como compensación por los trabajos y gastos realizados: "En compensación de los gastos que hagan las compañías en la habilitación de terrenos baldíos, el ejecutivo podrá concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten o de su valor; pero con las condiciones precisas de que no han de enajenar los terrenos que se les concedan a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni en extensiones mayores de 2,500 hectáreas, bajo la pena de perder en

los dos casos las fracciones que hubieran enajenado contraviniendo a estas condiciones, y cuyas fracciones pasarán desde luego a ser propiedad de la Nación." (11)

Estas compañías quedaron a salvo de sanciones y contratiempos cuando su libertad de acción fué ampliada y protegida incondicionalmente por la Ley de Terrenos Baldíos, expedida el 25 de marzo de 1894 que, como antecedente legal en la materia, sólo tiene la Ley de Terrenos Baldíos de julio de 1863, correspondiente al periodo independiente.

La Ley de Baldíos de 1894, en su artículo 44, viene a repetir lo que dice el 27 de aquella que, bajo condiciones especiales, se vió obligado a expedir el Presidente Juárez en 1863.

Según este artículo, para que una persona permaneciera a salvo de que un particular, con base en la Ley de Baldíos pudiera adueñarse de su tierra a través de denuncias, tenía que presentar el llamado título expedido desde los tiempos del Virreinato o por gobiernos posteriores. Cuando un poseedor no presentaba ninguno de estos títulos, con base en ese artículo, cualquiera podía denunciar como baldío su propiedad para apoderarse de ella.

Se multiplicaron las denuncias de baldíos y así se consumaron abusos en contra propiedades particulares o de comunidades que a través de generaciones venían poseyendo de manera pacífica terrenos reconocidos por la colectividad. Los depositados recibieron el beneficio deseado por las leyes de colonización y terrenos baldíos, -

pues lejos de lograr distribuir equitativamente la tierra, contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad y a estimular el latifundismo.

De 1881 a 1889 las compañías deslindaron 32'200,000 hectáreas. De esta cantidad se les adjudicaron de conformidad con la ley, es decir, sin pago alguno, 12'700,000 hectáreas, y se les vendieron a vil precio 14'800,000 más; total: 27'500,000 hectáreas, o sea, algo más del 13% de la superficie total de la República. Por lo tanto, solamente quedaron 4'700,000 hectáreas a favor de la nación. Pero lo más impresionante estriba en señalar el hecho de que esas compañías, hasta el año de 1889, estaban formadas únicamente por veintinueve personas, todas ellas acaudaladas y de gran valimiento en las altas esferas oficiales.

Todavía de 1890 a 1906, año este último en que fueron disueltas las compañías, deslindaron 16'800,000 hectáreas, quedándose con la mayor parte de las tierras los socios de tan lucrativo negocio, cuyo número había ascendido a cincuenta en los comienzos de este siglo. Por el camino de los deslindes, cifras aproximadas, uno de los socios adquirió en Chihuahua 7'000,000 de hectáreas; otro en Oaxaca 2'000,000; dos socios en Durango 2'000,000; y cuatro en Baja California 11'500,000. De manera que ocho individuos se hicieron propietarios de 22'500,000 hectáreas, hecho inaudito en la historia de la propiedad territorial de nuestro país. (12)

"El gobierno del General Díaz entregó grandes extensiones de tierras a extranjeros, de las cuales se pueden mencionar: el latifundio Greene, expropiado en 1958, que sobrepasaba las 260,000 hectáreas; a la Compañía Richardson, 222,000 hectá-

(12) González Roa, Fernando: El Aspecto de la Revolución Mexicana. Departamento de Aprovisionamientos Generales. Dirección de Talleres Gráficos, México 1919. Pág. 82.

reas en la región meridional del Rfo Yaqui; a la Colorado River Land Co., 325,364 - hectáreas en el Distrito Norte de Baja California; a The Palomas Land Co. en Chihuahua, 766,938 hectáreas; a L. Bockor, 35,000 hectáreas; a E.P. Fuller, 230,000 - hectáreas; a H.G. Sarrot, 105,702 hectáreas; y a The Chihuahua Timber Land Co., 125,000 hectáreas." (13)

Como queda demostrado con lo anterior, era enorme la magnitud de los despojos realizados a la sombra de las Leyes de Desamortización y de Terrenos Baldíos, por las compañías deslindadoras, los cuales dieron lugar a la formación de grandes latifundios, la inseguridad en el campo y la depreciación de la propiedad rústica, aunado a la brutal explotación que de los jornaleros se hacía en la mayor parte de las haciendas.

3.- La Hacienda, Forma de Acaparar la Propiedad de la Tierra.

Al analizar el hacendismo durante el Porfiriato, Jesús Silva Herzog nos señala que, para que una persona se considerara a sí misma acreedora al título de hacendado, debía poseer una finca de cientos de kilómetros cuadrados, si no, era apenas un rancho más o menos pobre.

Este mismo autor describe una hacienda en San Luis Potosí, La Angostura, dentro de cuyos linderos se levantaban dos estaciones de ferrocarril a Tampico, San Bartolo y Las Tablas. Para ir de la finca principal a uno de los ranchos de la misma hacienda, por ejemplo: a El Granjeral, era menester caminar a caballo alrededor de veinte kilómetros y había otros ranchos, aún más lejanos los unos de los otros del perímetro de aquella propiedad.

Fernando González Roa, elaboró el cuadro siguiente con base en datos tomados del Registro Público de la Propiedad, de algunas de las haciendas existentes en esa época:

<u>Estado</u>	<u>Nombre de la Finca.</u>	<u>Extensión en Has.</u>
Chihuahua	La Santísima.	118,878
Chihuahua	Lagunita de Dosal.	158,123
Chihuahua	San José Babicora.	63,201
Chihuahua	Bachimba.	50,000
Coahuila	Los Jardines.	49,861

Coahuila	Santa Teresa.	60,899
Coahuila	San Gregorio.	69,346
Coahuila	Santa Margarita.	81,185
Coahuila	San Blas.	395,767
México	La Gavia.	132,620
Michoacán	San Antonio de las Huertas.	58,487
Sonora	Cocospera.	51,528
Tamaulipas	El Sacramento.	41,825
Zacatecas	Malpaso.	63,786
Zacatecas	San José del Maguey.	69,086

Hubo haciendas que pertenecieron a toda una familia constituida por dos o más hermanos; en cambio otros, se sumaban entre sí para integrar la propiedad de un solo individuo que con ello alcanzaba un poder inmenso. Podemos señalar como ejemplo, las propiedades del General Terrazas, quien en el Estado de Chihuahua poseía quince enormes latifundios de los cuales se citan los siguientes:

Corralitos.	335,000 Has.
San Miguel.	317,300 "
San Diego.	123,250 "
Encinillas.	702,244 "
Hormigas.	175,561 "
Santa Gertrudis.	175,000 "
Total:	<u>1'828,355 Has.</u>

Esto nos da una idea de cómo eran los latifundios en la época del Porfiriato, siendo la distribución del territorio para beneficio de los pocos que usufructuaban la explotación del campesino.

En nuestro país, el problema de la tenencia de la tierra no fué sólo el planteamiento en razón de su superficie, sino que la mayoría de esas grandes propiedades se conservaban sin explotación, ocasionando ello un déficit considerable en la producción, siendo ésta insuficiente para dar satisfacción a las necesidades existentes.

Las grandes haciendas funcionaban bajo un sistema de semi-esclavitud del peonaje ligado a la tierra por deudas hereditarias. En esta forma existía escasa movilidad de los factores productivos y grandes dificultades para la constitución de una clase media naciente.

El Ingeniero Ramón Fernández y Fernández, investigador en materia agraria, cita en su obra "La Reforma Agraria Mexicana" algunos ejemplos que hablan del grado de concentración de la tierra en unas cuantas manos. (14)

Al respecto dice: "El latifundio Luis Huller y Cía., en Baja California, alcanzaba a 5'395,000 hectáreas, o sea una extensión mayor que la del Estado de Quintana Roo; tres concesionarios poseían en la misma Península otros 5'000,000 de hectáreas; el Licenciado Emeterio de la Garza tuvo una extensión en Coahuila de 4'500,000 hectáreas, o sea casi la superficie del Estado de Campeche; la Compañía Limitada de Chiapas había monopolizado 1'700,000 hectáreas, extensión casi igual --

 (14) Boletín de Estudios Especiales. Banco Nacional de Crédito Ejidal. No. 93. - Primera Parte.

a la de los Estados de Hidalgo y Puebla juntos; el latifundio Terrazas en Chihuahua, que subsistió hasta el año de 1930, detentaba 1'996,184 hectáreas, superficie mayor que la de los Estados de Querétaro y Aguascalientes; el latifundio Palomas, con una extensión de 893,000 hectáreas equivalentes a la superficie de Morelos y Tlaxcala; - la Hacienda Cedros en Zacatecas medía 754,912 hectáreas, siendo tan grande como el Estado de Aguascalientes; las propiedades de Green en Sonora, sumaban 500,000 hectáreas, semejante a la superficie del Estado de Morelos; otras haciendas eran menores, dependiendo ésto de las zonas en donde estuvieron ubicadas, pero en general, todas ellas controlaban varios miles de hectáreas cada una."

Nada es más gráfico y elocuente que lo expuesto para comprender la excesiva - concentración de las tierras en tan pocas manos, a costa de la miseria de los demás. La escasa producción y explotación de las mismas, poniendo en relieve la débil estructura agraria de ese entonces, produjo la convulsión del país que trajo como consecuencia inmediata el alzamiento de las masas campesinas y poco después el derrocamiento de la dictadura imperante.

El sistema tradicional de administración y explotación de las grandes haciendas degeneraba en actitud esclavizante. El pago de los trabajadores de la hacienda, o - sea el peonaje, se hacía normalmente con vales o fichas, sólo válidos para la adquisi - ción de bienes esenciales para la subsistencia en la tienda de raya de la misma hacienda y a veces se les dotaba de un pequeño pedazo de tierra para su propio cultivo (el peguial o acuaro). Los hacendados en esta forma recuperaban rápidamente las erogaciones que por concepto de bajísimos salarios hacían a sus peones, pues el precio a -

que les vendían las subsistencias era elevadísimo.

En el aseguramiento de la mano de obra que empleaba la hacienda, se utilizaba el procedimiento de endeudar a los peones mediante el otorgamiento de préstamos cuando había necesidad de requerirlos en virtud de un gasto de carácter extraordinario, como eran: la realización del matrimonio, nacimiento de algún hijo, enfermedades o defunciones, etc. Las deudas se transmitían de padres a hijos, constituyendo con ello una procesión inacabable de compromisos.

En esta forma la población rural se vió obligada a trabajar para las haciendas, que mostraban gran fortaleza en virtud de disponer de sus tierras, mediante la ley o la fuerza, a las antiguas comunidades indígenas o pequeños propietarios individuales. La época colonial e independiente, prohibió todo este tipo de procedimientos que atentaban contra la existencia de nuestros trabajadores del agro mexicano.

En consecuencia, la gran masa campesina ya llevaba consigo el germen que habría de llevarlo a la conquista de sus más caros anhelos, a través del gran movimiento armado de 1910, que abanderó con su lema: "LA TIERRA DEBE SER PARA QUIEN LA TRABAJE CON SUS MANOS".

4.- Proclamas Revolucionarias: Programa del Partido Liberal y el Manifiesto a la Nación de 1906.

Las grandes masas campesinas fueron tratadas miserablemente durante el Porfiriato. Los hacendados eran dueños de vidas y muertes; el ejército de la dictadura consumaba levas, que consistían en secuestros violentos de campesinos para obligarlos a servir en las filas; las comunidades eran despojadas de sus tierras y exterminadas militarmente cuando se atrevían a protestar o a alzarse en armas.

La energía que mueve al pueblo mexicano desde el fondo de los tiempos, es la lucha y el amor por su tierra; la injusticia brutal del Porfiriato no podía perdurar para siempre y a principios de este siglo comenzaron a estallar furiosamente las protestas populares. Otra vez la lucha por la tierra iba a aparecer vigorosamente hasta ser el impetuoso torrente de una gran revolución campesina.

Frente a este orden de cosas se levantan las proclamas revolucionarias, en las cuales ocupa el primer lugar el Programa del Partido Liberal y el Manifiesto a la Nación de 1906, en cuya elaboración intervinieron los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón. En este programa se propone, entre otras cosas: que el Estado debe tomar en sus manos las tierras ociosas de quienes las dejan de cultivar y repartírselas a los campesinos que las soliciten.

A continuación se transcriben los puntos principales del Programa del Partido Liberal, relacionados estrechamente con el problema agrario de esa época, el cual está enumerado del uno al cincuenta y dos y abarca asuntos políticos, sociales y económicos:

21.- "Establecer un máximo de ocho horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente: \$ 1.00 para la generalidad del país, en que el promedio de los salarios es inferior al citado; y más de un peso para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que este salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador."

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

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

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

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

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

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

37.- "Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un banco agrícola que hará a los agricultores pobres préstamos con poco rédito y redimibles a plazos."

48.- "Protección a la raza indígena."

50.- "Al triunfar el Partido Liberal, se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos bajo la dictadura actual y lo que se produzca se aplicará al cumplimiento del capítulo de tierras -especialmente a restituir a los yaquis, mayos y otras tribus, comunidades o individuos, los terrenos de que fueron despojados- y al servicio de la amortización de la deuda nacional." (15)

A principios del presente siglo, la propiedad territorial se reduce a dos grupos: los latifundistas y los pequeños propietarios; la desproporción entre las propiedades de unos y otros es sensiblemente notoria. Los pueblos de indios careciendo de la propiedad territorial que necesitaban para su subsistencia y no pudiendo extenderse como lógicamente puede suponerse, por el aumento de su población, se dedicaban a trabajar por un salario en los latifundios formados con tierras que antes eran suyas.

El salario de los peones en el latifundio era demasiado bajo, los métodos de ex-

(15) Silva Herzog, Jesús: El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica. Fondo de Cultura Económica, México 1974. Pág. 154 y 155.

plotación agrícola inadecuados y aunado a lo anterior, debe tomarse en cuenta el estado de incultura del campesino mexicano, que reduce sus necesidades a lo indispensable para el sostenimiento de su vida orgánica, llevando una existencia casi vegetativa; por tanto, el latifundista se aprovechó de esta falta de cultura del campesino para evitar la remuneración justa del trabajo que realizaba el jornalero. Esta voracidad del gran propietario se convirtió en una de las causas del Movimiento Revolucionario de 1910, en el cual el Programa del Partido Liberal proporciona los principios fundamentales de la Reforma Agraria que se habría de iniciar en aquel entonces.

**CAPITULO III. - EL PROBLEMA DE LA TENENCIA DE LA
TIERRA DE 1910 - 1917.**

1.- Plan de San Luis Potosí.

La época Revolucionaria, iniciada en 1910, se considera como la más importante en los antecedentes del problema de la tenencia de la tierra en México, ya que a través de este momento histórico se lograron los fundamentos jurídicos que protegen las garantías esenciales de la propiedad agraria del campesinado mexicano, que fué despojado de sus tierras durante siglos.

La Revolución Mexicana fué la manifestación del descontento y la desesperación popular que sólo esperaban ser canalizados hacia la destrucción del régimen Porfirista. El canal más oportuno fué el Plan de San Luis Potosí, fechado el 5 de octubre de 1910, porque encerraba una promesa de reivindicación popular.

El móvil principal de la lucha, que originó la caída de Díaz y que perduró hasta el restablecimiento del orden constitucional, era bastante claro. El pueblo pedía tierras y no titubeó en obtenerlas con las armas. Por tal razón, del Plan de San Luis lo que más interesó fué el artículo tercero, que en su tercer párrafo señala:

"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 fallas de los Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despoja de un modo tan arbitrario; se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallas y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos."

dos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos - en cuyo beneficio se verificó el despojo." (16)

En el Plan de San Luis Potosí se desconoció al gobierno de Díaz; se consagró el principio de la no reelección; y en el séptimo de sus quince artículos se fijó al 20 de noviembre de 1910, como la fecha en que el pueblo se levantaría en armas. Pero Aquilino Serdán y sus compañeros, iniciaron la lucha armada en la ciudad de Puebla dos días antes.

Como efecto del Plan redactado en San Antonio Texas, y fechado el último día - en que Madero había estado en San Luis Potosí, a nombre de diez mil ciudadanos se firmó el 18 de marzo de 1911 en Guerrero, el Plan Político Social proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal.

En este Plan se proclamaba como Ley Suprema a la Constitución de 1857. Se planteaban como necesarias la anulación de todo tipo de monopolios, regulación de las horas de trabajo, protección a la raza indígena y la construcción de viviendas cómodas e higiénicas para todos los trabajadores. Entre otras cosas más decía, sin duda para ratificar el Plan de San Luis:

"Todas las propiedades que han sido usurpadas para darlas a los favorecidos por la actual administración, serán devueltas a sus antiguos dueños."

El artículo tercero del Plan de San Luis, fortaleció el espíritu de lucha del campo

(16) Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. 13a. Edición. México 1975. Pág. 180.

sino y a partir del 10 de marzo de 1911, fecha en que se dió a conocer por vez primera en el Estado, fué la bandera que se enarboló contra los privilegiados. Pero todo el entusiasmo con que la base popular se habíá sumado a la lucha revolucionaria, fué transformándose en impaciencia y desconfianza hacia Madero, cuando éste, embelesado por el triunfo, perdió de vista los postulados del Plan que inició la lucha armada.

El Presidente Interino León de la Barra y Madero, después de que hizo su entrada triunfal a la capital el 7 de junio de 1911, se empeñaban en que Zapata licenciara sus tropas, pero el dirigente campesino se negó a hacerlo mientras no se cumplieran los postulados revolucionarios, mientras no fuera realizada la restitución de los ejidos a sus antiguos propietarios. Cuando al fin, dió principio el licenciamiento por mediación directa de Madero, Victoriano Huerta atacó a Zapata con el pleno consentimiento de De la Barra y su Ministro de Gobernación.

En el Plan de Tacubaya, firmado el 31 de octubre de 1911, después de desconocer de antemano a Madero como Presidente, se decía entre otras cosas: "El problema agrario, en sus diversas modalidades, es en el fondo la causa fundamental de la que se derivan todos los males del país y de sus habitantes."

A partir del 6 de noviembre de 1911, fecha en que Madero tomó posesión como Presidente de la República, se fué acentuando la preocupación en torno al problema agrario.

2.- Plan de Ayala y el Plan Orozquista.

Estando en la Presidencia Don Francisco I. Madero, no trató de resolver el problema agrario, como lo había prometido en el Plan de San Luis Potosí, sino que por el contrario, se retractó en la declaración de prensa que hizo ante el periódico El Imparcial, el 27 de junio de 1912, y en la cual expresó: "Con tanta insistencia han repetido algunos periódicos y muy especialmente el que usted tan acertadamente dirige, que en las promesas de la Revolución figuraba 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 la clase menesterosa, quiero de una vez por todas rectificar esa especie. Suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis Potosí y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los programas de gobierno que publiqué de las Convenciones de 1910, 1911 y, alguno de ellos en que 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..... 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 he ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas." (17)

Este fué uno de los principales motivos por los cuales se hacía sentir el descontento entre algunos revolucionarios, como Emiliano Zapata, el cual expresó el sentir de los campesinos del Sur en el Plan de Ayala.

(17) Manzanilla Schaffer, Víctor: La Reforma Agraria Mexicana. Editado por el D.A.A.C. México 1964. Pág. 148 y 149.

El 25 de noviembre de 1911, bajo el lema de Libertad, Justicia y Ley, se firmó en Villa de Ayala este nuevo Plan Revolucionario, el cual tuvo una amplísima aceptación, por ser de mayor alcance social que el Plan de San Luis Potosí.

De los quince importantes capítulos de este Plan, el sexto, séptimo, octavo y noveno, se ocupaban del problema agrario con una visión forjada en la experiencia propia, por lo que a continuación se describen por considerarlos de suma importancia en el desarrollo del presente trabajo:

6° "Como parte adicional del Plan que invocamos hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas 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 los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución".

7° "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de la-

bor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".

8° "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 de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha del presente Plan".

9° "Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán leyes de desamortización y nacionalización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servirnos los puestos en vigor por el inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos, que escamentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso". (18)

El Plan de Ayala sintetizó las aspiraciones del campesinado, pero adolecía de varias deficiencias, sobre todo en materia de procedimientos, porque sus autores Otilio Montañón y Emiliano Zapata, eran bondadosos y a la par poco ilustrados. Como por ejemplo, tenemos en el artículo séptimo sus deseos de indemnizar previamente las expropiaciones sin pensar en la escasez de recursos para hacerlo; en el artículo octavo se proponían las indemnizaciones de guerra y pensiones para huérfanos y viudas, pensando que podrían venderse fácilmente las tierras nacionalizadas; y en cuanto al artículo noveno se puede decir que confundía el momento histórico y la realidad en que se daban ambos problemas.

(18) Silva Herzog, Jesús: El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica. Fondo de Cultura Económica, México 1974. Pág. 178 y 179.

El 25 de marzo de 1912 fué lanzado en Chihuahua el Plan Orozquista, para apoyar un movimiento revolucionario que hiciera triunfar los postulados del Plan de San Luis Potosí, del Plan de Tacubaya y del Plan de Ayala. Se caracterizaba por conjugar ideas muy avanzadas en comparación a los tres anteriores.

En este Plan se consideraba el problema agrario como el más urgente y proponían para él adoptar la más atinada solución. En su artículo treinta y cinco se proponía como solución a tan importante problema, reconocer plenamente la propiedad de los poseedores pacíficos de la tierra por más de veinte años, revalidar y perfeccionar los títulos legales; revindicar los terrenos arrebatados por despojo, y repartir las tierras baldías y nacionalizadas en toda la república. Expropiar por causa de utilidad pública las partes de las grandes propiedades que los terratenientes no cultivasen normalmente.

Para pagar los terrenos expropiados, el gobierno emitiría bonos con un beneficio del cuatro por ciento anual para sus tenedores hasta su amortización total. La amortización se haría cada diez años con el producto del pago de las tierras repartidas.

Madero empezó a ocuparse del problema agrario, y en su Informe del primero de abril de 1912, evoca las promesas del Plan de San Luis y las promesas de Díaz en su último mensaje presidencial, como meta a alcanzar, para lo cual organizaron la Comisión Nacional y la Comisión Agraria Ejecutiva. También en esa ocasión, anunció la vigencia del Decreto expedido el 18 de diciembre de 1911, para favorecer el riego y fraccionamiento de terrenos y preparar el crédito agrícola de la república; la circular del 8 de enero de 1912 que contenía instrucciones para el deslinde, amojonamiento y reparto de ejidos de los pueblos; la circular del 7 de febrero de 1912, recomendaba a los go-

bienes estatales el deslinde y fraccionamiento de ejidos; el decreto del 24 de febrero de 1912, versaba sobre rectificación y deslinde de terrenos de la nación y enajenación o arrendamiento de los mismos.

El gobierno pensaba resolver el problema agrario deslindando y fraccionando los ejidos; rectificando y deslindando los terrenos nacionales o comprando fincas para fraccionarlos y venderlos con la idea de fomentar la pequeña propiedad. Fué poco lo que se hizo al respecto, sólo se lograron rescatar algunas tierras conquistadas por las compañías deslindadoras durante el Porfiriato.

Con fecha 15 de abril de 1912, apareció el estudio titulado: Ideas Generales Aceptadas por la Comisión Agraria Ejecutiva para iniciar la Resolución del Problema Agrario.

La Comisión consideraba necesario un estudio minucioso sobre condiciones sanitarias, agronómicas, topográficas y meteorológicas de todos los terrenos del país para poder programar su aprovechamiento; pero ésto reconocía que se necesitaba trabajo y tiempo, lo mismo que para repartir los terrenos nacionales aún no deslindados completamente.

Esta misma Comisión propuso el 10 de mayo de ese año, que se dedicara toda la atención al estudio de la irrigación, especialmente en los terrenos de la meseta central, y en general en todos los que están ubicados en los climas fríos o templados. Los estudios, así como las obras de contención y de riego en general, debían ser llevados a cabo por el gobierno y no por los particulares.

"El 14 de octubre de 1912, el diputado Juan Sarabia, a nombre de la Comisión Agraria del Partido Liberal, presentó ante la Cámara una iniciativa de ley proponiendo adiciones a la Constitución en materia agraria. Decía, que era necesario establecer tribunales federales de equidad, que actuando como juzgados civiles decidieran sobre la restitución inmediata de montes, tierras y aguas a sus antiguos propietarios, despojados con el pretexto del reparto de baldíos; ese tribunal tendría derecho a decretar indemnizaciones a costa del erario federal."

"Se declaraba de utilidad pública: la expropiación de tierras, montes y aguas cercanas a los pueblos, así como los excedentes del máximo legal de los latifundios y las tierras no cultivadas, para dotar a los ejidos carentes de ellos y para la creación de nuevos pueblos; dichas expropiaciones se harían con base en el valor fiscal manifestado a reserva de revisar las manifestaciones exageradas."

"El erario federal cobraría abonos a los adquirentes de los predios expropiados para cubrir en plazos largos el precio de las expropiaciones, dejando a los ayuntamientos la facultad de organizar la explotación individual o colectiva, según mejor les conviniera." (19)

Don Luis Cabrera presentó ante la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1912, un proyecto de ley donde manifestaba que, para llevar a cabo la reforma agraria, el paso inicial era la expropiación de la tierra por utilidad pública con indemnización; luego se debía realizar en forma inmediata la restitución de los ejidos, para que sirviera de complemento al salario de los jornaleros y sustituyeran la explotación de la gran

(19) Silva Herzog, Jesús: El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica. Fondo de Cultura Económica, México 1974. Pág. 198 y 199.

propiedad; proponía devolver a los pueblos su personalidad jurídica, dejándolos usufructuar y administrar los ejidos reconstituidos, para su beneficio. Los ejidos serían propiedad de la Federación, quien se encargaría de indemnizar a los afectados. No fue aclarado si el proceso de indemnización habría de ser previo o posterior al acto expropiatorio.

Así surgieron las opiniones diversas, decretos y leyes en busca de una solución al problema de la tierra. El mismo Victoriano Huerta después de asesinar a Madero y Pino Suárez se preocupó por tal problema y creó la Secretaría de Agricultura y Colonización; y según su Informe al Congreso, fraccionó algunas tierras y decía que se proponía comprar haciendas en el Estado de Morelos, para repartirlas entre los campesinos y pacificar esa región.

Con la firma del Plan de Guadalupe, el 26 de marzo de 1913, surge otra etapa en la lucha revolucionaria. Este plan tiende al restablecimiento del orden constitucional destruido por Victoriano Huerta.

El 30 de agosto de 1913, se realizó el reparto de la Hacienda Los Borregos, cercana a Matamoros, por el General Lucio Blanco. Se repartieron solamente pequeñas parcelas entre los peones de la hacienda, al tiempo que se condenaba al régimen feudal, la servidumbre y al despotismo.

Después del 15 de julio de 1914, fecha en que renunció a la Presidencia de la República Victoriano Huerta, en todo el país dominaban las fuerzas de Villa, Obregón y Zapata.

A fines de septiembre la Revolución quedó dividida en tres fracciones: Carrancistas, Villistas y Zapatistas. Ninguno de los tres perdieron de vista el problema agrario, porque ya estaba demostrado que los revolucionarios esperaban ver plasmado el triunfo de su lucha en el reparto inmediato de la tierra.

En San Pablo Ototepec, el 19 de julio de 1914, se firmó el Acta de Ratificación del Plan de Ayala, que designaba a Zapata como Jefe Máximo de la Revolución. Aquí se consideraba el Plan de Ayala como gufa del movimiento revolucionario, por significar una promesa de mejoramiento económico para el pueblo.

3.- Ley Agraria de 6 de Enero de 1915.

El 12 de diciembre de 1914, Carranza decretó en la ciudad de Veracruz las adiciones al Plan de Guadalupe, donde, entre otras cosas, se ofrecía expedir y poner en vigor leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que habían sido despojados injustamente.

En la misma ciudad de Veracruz, el 6 de enero de 1915, fué promulgada por Don Venustiano Carranza la histórica ley que sentaría las bases de la Reforma Agraria en México.

"Esta ley declaró nulas las enajenaciones de las tierras, aguas y montes, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, hechas por cualquier autoridad, en contravención a lo dispuesto por las Leyes de Desamortización; las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas ilegalmente por la Autoridad Federal a partir del primero de diciembre de 1870; así como las diligencias de apeo y deslinde practicadas por las compañías deslindadoras o por cualquier autoridad que hubiese invadido y ocupado las tierras, aguas y montes, de manera ilegal.

Los pueblos que carecieren de ejidos, tenían derecho a ser dotados de la tierra suficiente conforme a sus necesidades; para el efecto se expropiaban por cuenta del gobierno las extensiones indispensables que se hallaren más próximas al núcleo de población interesado.

En la ley sólo se hablaba con claridad sobre las indemnizaciones que se harían durante un plazo máximo de un año a partir de la fecha de expropiación, por aquellas tierras que según dictámen judicial no debieran haber sido afectadas en restitución alguna.

Para resolver todas las cuestiones agrarias se crearía una Comisión Nacional Agraria, una Local para cada territorio o estado de la república y los Comités Particulares Ejecutivos necesarios en cada estado o territorio. El ejecutivo autorizaba previamente a los gobernadores y jefes militares para dictar o restituir tierras con carácter provisional a los pueblos que las solicitaren mientras era recabada la aprobación definitiva de la Comisión Nacional Agraria.

La Comisión Nacional Agraria, sería un tribunal revisor que aprobaría las decisiones de las autoridades de los estados y territorios para que el ejecutivo de la unión expidiese los títulos de propiedad. Una ley reglamentaria determinaría la condición en que quedarían los terrenos devueltos o adjudicados a los pueblos, así como la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto, los disfrutarían en común.

La guerra civil en que se debatía México, obstaculizó la aplicación de esta ley y no tenemos noticias que durante 1915 se hayan restituido o dotado tierras; sólo que en 1916 por ambos procedimientos se alcanzó una cifra superior a mil doscientas hectáreas." (20)

Nuestra actual estructura agraria es producto de la Revolución de 1910 y el fruto de esa lucha es la Reforma Agraria, que tuvo como base legal la histórica Ley del 6 de enero de 1915, que constituya la base de toda la legislación posterior en materia agraria,

(20) Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. 13a. Edición. México 1975. Pág. 189 a 191.

pues sus principales preceptos fueron recogidos por el Constituyente de 1917, quedando -
plasmados en el artículo 27 de nuestra Constitución vigente.

4.- Congreso Constituyente de 1917,
Artículo 27 Constitucional.

Venustiano Carranza, mediante los decretos expedidos el 14 y 19 de septiembre de 1916, convocó la reunión de un Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, el día 1º de diciembre del mismo año, para reformar la Constitución en aquellos artículos que no respondieran a las necesidades y aspiraciones del pueblo.

En el proyecto de reformas presentado al Congreso por Carranza el día de la apertura de sesiones, sobresalta el artículo 27.

Los constituyentes se hicieron acreedores a las más severas críticas por imponer una nueva doctrina en materia de propiedad, sustituyéndolo al uso, disfrute y abuso de la cosa poseída, por un concepto más avanzado que le daba un carácter eminentemente social.

"En el artículo 27 se asienta en principio, que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada." (21)

Pero con esta ley, no sólo se pensaba en organizar y generalizar la propiedad para satisfacer las demandas populares, sino que se buscaba sentar las bases de una sociedad futura más justa, cuyas generaciones venideras no padecieran las lacras de la explotación del hombre por el hombre; así vemos que a partir de entonces se concedía a la nación en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que

(21) Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. 13a. Edición. México 1975. Pág. 193.

dictara el interés público y el de regular los aprovechamientos de los elementos naturales, susceptibles de apropiación para distribuir equitativamente la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Se dictarían las medidas necesarias para destruir el latifundismo y crear la pequeña propiedad y nuevos centros de población para fomentar la agricultura y proteger los recursos naturales en beneficio de la sociedad.

Al decir que las expropiaciones sólo podrían hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización, es indudable que se trataba de escalonar toda la actividad agrarista pensando en que los recursos económicos del Estado jamás hubieran sido suficientes para erradicar el latifundismo, recurriendo a la indemnización previa al acto expropiatorio.

Debían respetarse la pequeña propiedad, rancharías, condueñazgos, congregaciones, pueblos y demás corporaciones de población, los que tendrían capacidad para disfrutar sus tierras en común, si habían venido haciéndolo así hasta la fecha. Se declaraban revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde 1876, facultando al ejecutivo a declararlos nulos cuando implicasen perjuicios para el pueblo.

Entre otros conceptos sobresalía también, una iniciativa de Carranza que pasó a formar parte de la constitución y que especificaba la prohibición a los extranjeros de poseer tierras sin antes renunciar para el caso, a la tutela de sus gobiernos; también se prohibía a las asociaciones religiosas adquirir, poseer, o administrar bienes raíces, ni capitá

les impuestos sobre ellos.

Lo anterior muestra que la ideología de la revolución mexicana seguía generalizándose y cada día se precisaba más.

"La Revolución Mexicana de 1910-1917, fué la lucha de las masas populares de México contra la reacción clerical-latifundista y el imperialismo, por la tierra, por la su presión de las supervivencias feudales y la realización de reformas democráticas. Las principales fuerzas motrices de la Revolución fueron los campesinos, la clase obrera, la pequeña burguesía urbana, así como la burguesía nacional." (22)

El problema de la tenencia de la tierra en México de 1910 a 1917 tuvo gran signifi cado histórico, pues durante esta etapa se asentó un serio golpe al feudalismo y a la igle sia. Como resultado de la Revolución, surgieron en México condiciones más favorables para la implantación de medidas más progresistas, tanto en lo económico, como en lo político y lo cultural. La Revolución dió a México una Constitución democrática, convirtiéndose ésta en el programa de lucha del campesinado mexicano.

(22) Alperouich, M. y Rudenko, B.T.: La Revolución Mexicana de 1910-1917, Fondo de Cultura Popular.

**CAPITULO IV.- BASES JURIDICAS Y POLITICAS DE
LA REFORMA AGRARIA.**

1.- La Tenencia de la Tierra durante los Gobiernos de Alvaro Obregón a Lázaro Cárdenas.

La primera disposición agraria del General Alvaro Obregón al asumir la Presidencia de la República, fué la promulgación de la Ley de Ejidos el 28 de diciembre de 1920. Esta Ley es la primera reglamentaria de la Ley de 6 de enero de 1915 y del artículo 27 de la Constitución de 1917 y contiene, entre otras de sus disposiciones: Que tienen derecho a recibir ejidos por dotación o restitución, los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades. Que con motivo de las condiciones en que se encuentra el país, esta Ley ya no concedería ni concede intervención a los jefes militares para efectuar el reparto y dotación de tierras; en igual forma expresa que no sería posible entregar la posesión de las tierras a los pueblos peticionarios, sino hasta que el Presidente de la República revisara las Resoluciones dictadas por los Gobernadores de los Estados, auspiciando así el aumento y retraso de trámites que obstaculizaban la urgente solución del reparto agrario.

Establece también por primera vez, aunque en forma muy vaga, la extensión de los ejidos, sin lograrlo en forma definitiva. Toma como base el salario, indicando que el mínimo de tierra será tal que deba producir a cada jefe de familia una utilidad diaria que iguale al doble del jornal medio en la región, no tomando en consideración la circunstancia de que en México siempre se han pagado en la agricultura jornales bastante bajos que en ningún modo, ni aún el doble del mismo, puede satisfacer las necesidades del trabajador y de su familia.

Con fecha 22 de noviembre de 1921 se expidió un Decreto que vino a derogar la Ley de Ejidos; con él se restablecieron las dotaciones y restituciones provisionales.

El mencionado decreto sentó las bases fundamentales de la subsecuente legislación agraria al facultar al ejecutivo en su artículo tercero, para dictar todas las disposiciones conducentes a reglamentar y reorganizar el funcionamiento de las autoridades agrarias.

Con base en el artículo cuarto de este Decreto, se creó la Procuraduría de Pueblos en cada entidad federativa, como dependencia de la Comisión Nacional Agraria, para patrocinar gratuitamente las gestiones de los pueblos que lo desearan." (23)

Usando la facultad que le concedió el Decreto de 22 de noviembre de 1921, el ejecutivo expidió un Reglamento Agrario el 17 de abril de 1922, en el que destacan dos nuevos conceptos: parcela ejidal y pequeña propiedad inafectable.

Se asentaba en lo tocante a la extensión de la parcela ejidal, que cada jefe de familia o individuo mayor de 18 años, sería dotado de tres a cinco hectáreas en los terrenos de riego o humedad; de cuatro a seis en los terrenos de temporal que aprovecharan una precipitación pluvial anual abundante y regular; y de seis a ocho en los terrenos de temporal o de otras clases; y aunque el Artículo 27 Constitucional mandaba respetar en todo caso la pequeña propiedad, ésta no estaba definida; ni la Comisión Nacional Agraria, ni la Suprema Corte de Justicia llegaron a establecer un criterio firme sobre el particular; hasta que en el artículo 14 del Reglamento Agrario, se exceptuaban de afectación las siguientes propiedades:

Las que tuvieran una extensión no mayor de 150 hectáreas en terrenos de riego o

(23) López Gallo Manuel: Economía y Política en la Historia de México. Editorial Grijalba, S.A. México 1967. Pág. 46.

humedad, las que tuvieran una extensión no mayor de 150 hectáreas en terrenos de temporal, que aprovecharan una precipitación pluvial anual abundante y regular, las que tuvieran una extensión no mayor de 500 hectáreas en terreno de temporal o de otras clases. Las propiedades que por su naturaleza presentaran una unidad agrícola industrial en explotación, en este caso los dueños de las propiedades deberían ceder una superficie igual a la que les correspondería entregar en terrenos de buena calidad y en el lugar más inmediato posible.

El 2 de enero de 1922, se publicó el Reglamento de la Expedición y Amortización de la Deuda Pública Agraria; ahí se ordenó que el precio a pagar por las tierras expropiadas no excediera al valor fiscal declarado por el dueño, aumentado en 10%.

En 1923, el 12 de julio, se expidió un Decreto que creó en los ejidos los Comités Administrativos facultados para recibir las tierras y administrar la explotación agrícola; tales Comités distribuirían las labores del campo, venderían los productos y repartirían los rendimientos con la aprobación de la mayoría de los labriegos reunidos en Asamblea General.

El General Plutarco Elías Calles, quien asumió la Presidencia de la República el 1º de diciembre de 1924, tuvo una clara visión sobre la reforma agraria, ya que en varias ocasiones manifestó su propósito de resolver el problema agrario poniendo a disposición del campesino tierras, agua, crédito suficiente, enseñanza agrícola de conformidad con el progreso técnico, maquinaria y otros elementos que facilitarían la explotación agrícola nacional.

"El 1º de septiembre de 1925, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados, el proyecto de Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal.

Pretendía la nueva ley, fomentar el interés del ejidatario en el mejoramiento agrícola de su parcela, junto con el aliciente de invertir capital y trabajo; por tal razón, la unidad de cultivos tendría que considerarse como un patrimonio familiar; la condición para usufructuar la tierra con plena seguridad, era llenar determinados requisitos, la principal exigencia era ponerla en cultivo y no abandonarla jamás.

Los campesinos entrarían en posesión de la tierra como ejidatarios y en sus parcelas podrían construir todo lo que fuera necesario para su explotación, introduciendo en éstas, las mejoras agrícolas que sus esfuerzos e inteligencia les permitieran.

Pero la parcela como patrimonio familiar sería inalienable e imprescriptible y, -- por tanto, no podría ser objeto de operación de compraventa, hipoteca, etc." (24)

Con fecha 9 de enero de 1926, fué publicada la Ley de Irrigación, con aguas pertenecientes al gobierno federal. Con esta ley se proponía beneficiar a una clase de agricultores localizados entre los ejidatarios y los hacendados como polos que tal parece debían perpetuarse. Se quería crear la pequeña propiedad en los terrenos de riego y con ello, una clase media rural.

La Ley de Crédito Agrícola, publicada el 10 de febrero de 1926, tendía a organizar un sistema nacional de financiamiento para la agricultura, mediante la creación de

(24) López Gallo, Manuel: Economía y Política en la Historia de México. Editorial Grijalba, S.A. México 1967. Pág. 68.

un banco con sede en la capital de la república y de sociedades regionales de crédito - constituidas por pequeños labradores y ejidatarios.

Con base en esta ley se fundó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, cuyas funciones empezaron el 1° de marzo de 1926.

El 27 de abril de 1927, se publicó la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del artículo 27 Constitucional.

Esta ley abarcó los aspectos fundamentales que habrían de marcar una nueva etapa, por transformar el fatídico procedimiento administrativo en un verdadero juicio ante las autoridades agrarias.

Con el año de 1928 finalizó el período de gobierno del General Plutarco Elías Calles, caracterizado por buscar la solución integral al problema agrario en nuestro país.

El 1° de diciembre de 1928 toma posesión de la Presidencia de la República el Lic. Emilio Portes Gil, quien cesa en sus funciones el día 5 de febrero de 1930.

El 17 de enero de 1929, el gobierno de que se trata expide un Decreto por el cual se adiciona y reforma la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de 11 de agosto de 1927.

El 21 de marzo del mismo año se expide una ley en que se aplican en la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas las reformas y adiciones de la misma que se contienen en el decreto anterior.

Estas son las principales leyes que se expidieron durante el gobierno del Lic. Emilio Portes Gil. Este período gubernativo se caracteriza por la importancia que da al problema agrario, pues no obstante lo corto de su ejercicio, se hizo una mayor repartición de tierras por restitución o dotación, que en el período inmediato anterior.

El 5 de febrero de 1930 toma posesión como Presidente de la República el General Don Pascual Ortiz Rubio, renunciando a su cargo el 4 de septiembre de 1932, en que pasó a ser Presidente Constitucional Substituto el General Don Abelardo L. Rodríguez.

Las disposiciones legislativas más importantes en materia agraria que se expidieron durante el gobierno del General Pascual Ortiz Rubio, fueron en realidad bastante pocas, declinando en importancia la resolución del problema agrario.

El 26 de diciembre de 1930 se expide un Decreto por el cual se modifica la Ley sobre Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de 21 de marzo de 1929.

En la misma fecha se expide otro Decreto por el cual se modifica la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución de Patrimonio Ejidal.

El 23 de diciembre de 1931 se expide el Decreto que reforma el artículo 10 de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915. Este Decreto adquiere importancia sólo por el hecho de reformar uno de los artículos de la Ley Fundamental de la Reforma Agraria.

El 30 de septiembre de 1932 sube al poder como Presidente Constitucional Substituto, el General Abelardo L. Rodríguez, dejándolo el 30 de noviembre de 1934, para --

que al día siguiente tomara posesión del cargo, el General Lázaro Cárdenas.

El primer acto legislativo en materia agraria que se realiza durante el gobierno - del General Abelardo L. Rodríguez, es el Decreto de 27 de diciembre de 1932, en que reforma la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas.

Al día siguiente se expide un Decreto por el que se concede un plazo para presen - tar alegatos contra las Resoluciones Agrarias Provisionales. Por Decreto de 30 de di - - ciembre de 1933, se reforma el artículo 27 de la Constitución Política.

Por Decreto de 15 de enero de 1934, se crea el Departamento Agrario.

La más importante disposición legislativa en materia agraria que se realiza durante este período de gobierno, es la expedición del Código Agrario de los Estados Unidos Me - xicanos, que se hace el 22 de marzo de 1934.

El 26 de julio del mismo año se expide un Reglamento para la Elección de Repre - sentantes Campesinos en las Comisiones Agrarias Mixtas de los Estados.

Por último, el 6 de julio de 1934, se expide un Acuerdo en el que se dispone que se dé preferencia a las solicitudes de ejidatarios lugareños, para el aprovechamiento de aguas nacionales.

El 1° de diciembre de 1934, el General Lázaro Cárdenas toma posesión como Pre - sidente de la República, destacándose desde el principio de su gestión en el gobierno, - el deseo de mejorar la situación social, económica y moral de los campesinos, para lo - cual establece como directriz de su gobierno, un programa agrario que llevó a la prácti -

ca hasta donde las posibilidades y las circunstancias se lo permitieron, dictando las siguientes disposiciones:

El 10 de julio de 1935, expidió un Acuerdo en donde manifestaba su deseo de unificar a todos los campesinos del país para que se agruparan en un organismo de carácter permanente, que les permitiera enfrentarse a todas las ambiciones individuales y liberarse de la miseria en que se hallaban sumidos, para que en el orden social fueran elevados al nivel de factor activo y capaz de conquistar todo aquello por lo que habían venido luchando.

En el mismo año de 1935, se decretó el establecimiento de estaciones centrales de maquinaria, para facilitar a los ejidatarios la preparación y el cultivo de sus tierras.

En enero de 1936, se fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, con el propósito de canalizar sus fondos hacia el crédito y la ayuda técnica a los ejidatarios exclusivamente, dejando al Banco Nacional de Crédito Agrícola la función de proporcionar ayuda financiera a los pequeños y medianos propietarios.

Fuó durante el Cardenismo cuando se consideró al ejido ya no como un complemento del salario, sino como fuente principal de ingreso para los campesinos beneficiados, como solución definitiva para elevarlos en todos los órdenes de su existencia individual y colectiva. Inclusive, se llegó a considerar de mayor importancia el ejido que a la pequeña propiedad, aunque ésta fué reconocida como un hecho legítimo.

Había surgido un nuevo concepto de reforma agraria y cuando los cimientos estuvieron puestos y superado el empirismo que sobre la materia había guiado a los regímenes

nes anteriores, el General Cárdenas inició los actos que han dignificado a la Reforma Agraria Mexicana, la expropiación de inmensos latifundios hasta entonces intocables.

Así, fué posible aplicar la Reforma Agraria en La Laguna, Yucatán, el Valle del Yaquí, Lombardía y Nueva Italia; Los Mochis, la región cafetalera del Soconusco, Mexicali y algunas zonas de Veracruz, Nayarit, Morelos, Guanajuato y Querétaro.

La Reforma Agraria se inició en La Laguna con base en el Acuerdo de 6 de octubre de 1936, en una área de un millón cuatrocientas mil hectáreas, a lo largo de los ríos Nazas y Aguanaval y que abarca cinco municipios del Estado de Coahuila y cuatro de Durango.

De esta gran extensión se consideraban cultivables solamente quinientas mil hectáreas, y para aprovechar el resto, de inmediato se inició la construcción de la Presa "El Palmito", llamada "Lázaro Cárdenas", con capacidad para regar ciento diez mil hectáreas.

Se situó a la comarca lagunera en el primer lugar de este análisis, por significar el más importante paso que se dió durante la Reforma Agraria del Presidente Cárdenas. Lo demás, fué la dotación de trescientos treinta y seis mil hectáreas a los henequeneros de Yucatán; cincuenta y tres mil expropiadas a la Compañía Norteamericana Richardson en el Valle del Yaquí; sesenta y un mil cuatrocientos cuarenta y nueve expropiadas a los hermanos Cusi, dueños de Lombardía y Nueva Italia en Michoacán; y cincuenta y cinco mil expropiadas a la United Sugar Company en Los Mochis, Sinaloa; y otras propiedades de menor importancia.

En este mismo período se planteó un nuevo problema: Los ganaderos, temiendo que la acción agraria fuera consumada en sus propiedades y argumentando la creciente decadencia de la ganadería, obligaron al Estado a crear un expediente administrativo que sirvió de base para que hasta la fecha, se haya perpetuado un considerable número de latifundios o grandes propiedades.

El Decreto en cuestión fué expedido el 1º de marzo de 1937, como una adición al Código Agrario, declarando inafectables por veinticinco años a petición de parte, las tierras destinadas a la ganadería, bajo las siguientes condiciones:

Que la negociación ganadera tuviera un pie no inferior a quinientas cabezas de ganado mayor, si eran de ganado lechero, y de trescientas si no lo eran, o su equivalente de ganado menor; que el terreno fuera propiedad del ganadero; que estuvieran satisfechas las necesidades agrarias de la zona, o que en un radio de siete kilómetros hubiera tierras disponibles para satisfacerlas y que si no se satisfacía este requisito, el propietario se comprometería a comprar otros terrenos en favor de los ejidatarios, para librarse de la afectación.

El 23 de septiembre de 1940 fué promulgado un nuevo Código Agrario que incluyó un capítulo sobre Concesiones de Inafectabilidad Ganadera, en el que se repetían y ampliaban las disposiciones que sobre la materia se asentaron en el expediente el 22 de marzo de 1934.

Este nuevo Código Agrario, conserva en gran parte la letra y orientación del anterior y alcanzó mayor perfección técnica, según Mendieta y Núñez, separando en la ma-

teria, la parte sustantiva de la adjetiva para conseguir así, una estructuración sistemática de su articulado en tres grandes partes fundamentales: autoridades agrarias y sus atribuciones, derechos agrarios y procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

Este mismo Decreto aportó los conceptos fundamentales de la expresión jurídica de la Reforma Agraria, para el Código de 31 de diciembre de 1942 que en total solamente agregó veintiocho artículos con muy pocas novedades.

Es durante el periodo de gobierno del General Lázaro Cárdenas cuando alcanza mayor amplitud el reparto de tierras por restitución o dotación, lo cual hace destacar su gran preocupación por resolver el problema agrario en México.

A continuación se dan algunos datos estadísticos a este respecto, tomados de la actual Secretaría de la Reforma Agraria:

De 1934 a 1940 se dictaron 12,754 resoluciones, de las que fueron negadas 1,327 y concedidas 11,427 para beneficiar a 774,009 individuos que representan una superficie total repartida de 20'072,957-33-64 hectáreas.

Durante el análisis del presente periodo, vemos como el problema de la tenencia de la tierra en México va adquiriendo perfiles jurídicos y políticos cada vez más firmes y seguros.

Se intensifica el reparto agrario, reconociéndose las distintas formas de tenencia de la tierra existentes.

Por primera vez se reglamentan los preceptos constitucionales en materia agraria;

se crea conciencia en los gobiernos revolucionarios, que la Reforma Agraria no consiste ni se complementa únicamente con el reparto de tierras, sino que es necesario tomar en cuenta otros factores como son el crédito, el agua y la asesoría técnica al campesino, - para lo cual se crearon los Bancos de Crédito Agrícola y Crédito Ejidal; se formaron escuelas centrales agrícolas; se impulsó la construcción de obras hidráulicas; se establecieron centrales de maquinaria; pero sobre todo, surge algo muy importante que es la integración de toda la legislación agraria dispersa, en un solo ordenamiento jurídico: El Código Agrario.

2.- Código Agrario de 1934, Reformas Alemanistas al Artículo 27 Constitucional.

El primer Código Agrario de 22 de marzo de 1934, viene a constituir la recopilación de muchas de las ideas comprendidas en los diversos intentos de Leyes Reglamentarias del Artículo 27 Constitucional. Este código autorizaba la vía de restitución de tierras, bosques o aguas a aquellos núcleos de población despojados "por cualquiera de los actos a que se refiere el Artículo 27 Constitucional." (art. 20). En la iniciación de esta vía se repetía lo dispuesto por la Ley de Dotaciones de 21 de marzo de 1929, en el sentido de que de oficio se debería iniciar el procedimiento dotatorio, para el caso en que la restitución no procediere (art. 24). Asimismo, se procedería a la conversión de la vía dotatoria a la restitutoria (art. 25). Este código legislaba poco sobre el régimen comunal; uno que otro artículo trataba este tema.

El 23 de septiembre de 1940 se expidió un nuevo Código Agrario en el que se siguieron en gran parte las orientaciones del Código de 1934, e incluyó algunas innovaciones. Este ordenamiento señalaba la distinción entre autoridades y órganos agrarios de las primeras, consideraba en la fracción VIII "Los comisariados ejidales y de bienes comunales". Por primera vez, se señalaban autoridades propias de las comunidades para la administración de los terrenos comunales.

La creación de estas autoridades terminaba con la confusión que existía respecto de que si las autoridades en el régimen comunal se elegían y se denominaban en la misma forma que las que correspondían al régimen ejidal, aplicando la ley por analogía, o por el contrario, la omisión de esta materia en el Código de 1934 significaba que debe-

rfan de existir autoridades de bienes comunales, lo que dió origen a la inclusión de este tipo de autoridades en el régimen comunal y la creación dentro de los órganos agrarios, los consejos de vigilancia ejidales y de bienes comunales.

El Código Agrario de 31 de diciembre de 1942, conservó casi en su totalidad el espíritu del anterior. En este código, las autoridades agrarias ya no eran los comisarios de ejidos y de bienes comunales, sino que se señalaban junto con las asambleas generales y los consejos de vigilancia, autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que poseían tierras (art. 4). Las autoridades de los núcleos de población no eran propiamente autoridades agrarias, porque éstas representaban al gobierno, y aquellos representaban a los núcleos de población.

Este código olvidó casi en su mayor parte legislar sobre régimen comunal, dejando en desamparo a las comunidades indígenas que a través de la historia del país, han padecido toda clase de sufrimientos, ya que la redacción del código en relación a las tierras comunales era desconcertante; en ocasiones hacía la distinción clara y precisa entre éstas y las ejidales, pero en la mayoría de las veces las confundía, dando la impresión de que nuestro legislador ignoró la existencia de uno de los problemas agrarios más importantes, como era seguramente el de las comunidades indígenas.

La preocupación más importante de los legisladores, fué la de señalar las formas de llevar a cabo la entrega de la tierra a los campesinos carentes de ella, y en este sentido es fácilmente apreciable el sendero que ha seguido la Reforma Agraria en México.

Esta Reforma se ha llevado a cabo a través del proceso de dotación, en virtud de

las mayores posibilidades de esta vía, que las que el procedimiento de restitución presenta, facilitándose también la entrega de nuevas tierras a los campesinos necesitados, que la devolución de determinados bienes que pertenecían a un grupo de población comunal, debido a las comprobaciones a que están sujetos.

El régimen comunal, así como el ejidal, comprenden diversos tipos de tierras de labor, de agostadero o pastales forestales y montes, por lo que la confusión surgía debido a que el régimen ejidal comprende entre sus formas de explotación la colectiva; pero este tipo de explotación no la determinan los ejidatarios, sino que depende de diversas circunstancias, como las condiciones del terreno, los tipos del cultivo, o bien de que los estudios técnicos y económicos realizados en las tierras, señalen mejores condiciones de vida para los campesinos, si se explotan colectivamente, por lo que la propiedad precaria, propia de tribus indígenas en estado primitivo, ha impedido el desarrollo de dichos regímenes. (25)

Reformas Alemanistas al Artículo 27 Constitucional. - Desde 1917 hasta 1946, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, protegía plenamente la pequeña propiedad agrícola y ganadera, pero no la definía, siendo en el periodo de gobierno del Lic. Miguel Alemán cuando se plantea esta problemática.

Los límites de la pequeña propiedad fueron fijados por vez primera en el Código Agrario de 1942.

El Artículo 27 Constitucional ya reformado, en su fracción XV ordena a las comi-

(25) Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México, Editorial Porrúa, S.A. 13a. Edición. México 1975. Pág. 245 a 259.

siones mixtas, los gobiernos locales y demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no afectar en ningún caso la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación.

He aquí el criterio constitucional en relación a la pequeña propiedad: "Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

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

Se consideran, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terreno de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida pluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cocos, o árboles frutales.

Se considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fija la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido Certifica-

do de Inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en virtud de la mejora obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fija la ley". (26)

El 31 de diciembre de 1946, a tales conceptos se agregó que, los dueños y poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se les haya expedido, o en el futuro se les expida Certificados de Inafectabilidad, podrán promover el Juicio de Amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas; ademas, la Suprema Corte de Justicia ha sustentado diversas tesis, en el sentido de que, - quienes sin contar con el certificado aludido, pero poseyendo propiedades dentro de las superficies señaladas por la propia Constitución, tienen derecho a interponer el amparo en contra de los actos promovidos por las autoridades agrarias.

Así vemos que al efectuarse el reparto de tierra y la delimitación de la pequeña - propiedad, los afectados escogieron lo mejor de sus inmensas propiedades hasta comple - tar el máximo legal para constituir una pequeña propiedad y la de sus parientes y ami - gos que gentilmente prestaron sus nombres para titular las propiedades y simular el frac - cionamiento que exigía la Constitución.

(26) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Litografía Rekord, S.A. México 1973.

3. - La Reforma Agraria Integral.

La Reforma Agraria Integral, es una institución que comprende la Reforma Agraria en su totalidad, es decir, se ocupa de la tierra y de su relación con el campesino, preocupándose porque el campesino tenga un sistema de vida seguro y decoroso por medio de la entrega de la tierra, el otorgamiento de crédito, la asistencia técnica, la seguridad social, la seguridad en los precios y la industrialización de la producción agrícola.

Es la reforma que tiene la característica principal consistente en que los problemas del ejidatario y del pequeño propietario no se seguirán resolviendo parcialmente, sino en forma integral y conjugándolos con los problemas sociales y económicos del resto de la nación. (27)

El concepto de Reforma Agraria Integral, lo encontramos a partir del régimen de gobierno del Lic. Adolfo López Mateos, considerándolo como un movimiento dinámico orientado a la mejora de la tierra y del hombre; de la tierra, porque hace posible que su explotación rinda con abundancia en cuanto al producto; del hombre, porque lleva al campesino los elementos que propicien su pleno desarrollo de justicia social.

La Reforma Agraria Integral, en consecuencia, comprende un verdadero sistema de garantías jurídicas, económicas y sociales, que protegen y regulan los derechos y propiedades de campesinos; incluye el otorgamiento de crédito con bajos intereses; la asistencia técnica y social; el control de precios remuneradores para los productos agrícolas, atendiendo las disparidades entre los precios industriales y precios agrícolas;

(27) Manzanilla Schaffer, Víctor: La Reforma Agraria Mexicana. Editado por el D.A.A.C. México 1964. Pág. 72.

comprende también el Seguro Social; la organización del trabajo; la resolución de los problemas que presenta la distribución, la circulación y el consumo de los productos agrícolas; la organización y administración de los bienes al campesino; la protección jurídica y económica de su patrimonio; y los aspectos educacional, cultural, cívico y político.

En la primera etapa de la ejecución de la Reforma Agraria, el reparto de tierras se hizo con un fin político bien determinado: acabar con el latifundio y hacer justicia a los campesinos. Los ejecutores de los programas agrarios del gobierno bien pronto se dieron cuenta que la sola entrega de las tierras a los campesinos no lograría cristalizar el postulado de mejorar los niveles de vida de los sectores rurales del país, pues el campesino era pobre y no tenía el apoyo económico para comenzar a producir por su propia cuenta. Para resolver este urgente problema se comenzó por organizar la llamada Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, la cual fue protegida y controlada por el Estado. Pero nuevamente apareció en su funcionamiento el viejo impulso político inicial; sus exiguos fondos se destinaron más bien a continuar la obra de demoler el latifundio. Sus inversiones se canalizaron a comprar y fraccionar grandes explotaciones. En 1926 se expide una ley, por la cual se canaliza el crédito de la explotación agrícola por medio de operaciones que se realizaban con sociedades locales y regionales de crédito. Durante el régimen de Lázaro Cárdenas fue creado finalmente el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Estas medidas tuvieron por objeto, además, destruir los sistemas crediticios de los particulares. (28)

(28) Manzanilla Schaffer, Víctor: La Reforma Agraria Mexicana. Editado por el D.A.A.C. México 1964.

El Estado, para resolver el problema agrario en lo relativo al crédito y a la falta de recursos económicos del campesino, ha creado diferentes organismos de crédito y reguladores de precios, cuya fundación fué debido principalmente a la ejecución de la Reforma Agraria que habfa colocado en primer plano a la pequeña propiedad y al ejido como formas de propiedad urgísimas de crédito, el cual era muy difícil de obtener de los bancos privados, y a la falta absoluta de crédito agrícola que atendiera tanto al sujeto y a la garantía, como al objeto de los préstamos.

El gobierno, al intervenir en el crédito agrícola, lo hace para encauzar el capital privado hacia la agricultura a través de los bancos oficiales; para canalizarlo hacia los ejidos y pequeños agricultores por medio de los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola, actualmente integrados en el Banco Nacional de Crédito Rural.

La inducción a la banca privada para que se dedique al crédito agrícola ha sido objeto de especial preocupación, sobre todo en los últimos tiempos, con resultados aceptables; se ha usado al respecto la regulación cuantitativa y cualitativa de las carteras de dicha banca privada, a través de las normas de depósito obligatorio que maneja el Banco de México; además, el propio Banco, en su carácter de Fiduciario del Gobierno Federal, otorga financiamientos a la banca privada, destinados a la agricultura, ganadería y avicultura, mediante la operación de préstamos y descuentos condicionados a que las instituciones acreditadas contribuyan en cierta proporción, con recursos propios, al financiamiento total de los programas autorizados, que fueron las funciones que vino desempeñando el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, la Ganadería y la Avicultura.

La intervención del Estado en el campo de crédito agrícola fué por algún tiempo, de suplencia de la casi total ausencia del crédito bancario privado.

Ha sido en el último decenio cuando el crédito agrícola privado ha tenido un notable crecimiento, que tiene que interpretarse como un reflejo de una mejora económica de la agricultura, en cantidad, en eficiencia y en seguridad. El gobierno sigue en el presente impulsando el crédito agrícola privado, no sólo mediante los arbitrios y apo yos clásicos de la banca central, sino que se han creado organismos especiales para ese fin, tales como el mencionado Fondo de Garantía.

A la vez, algunos bancos nacionales, como el de Comercio Exterior y en pequeña escala el Banco Nacional de Crédito Rural, apoyan la expansión de operaciones de los bancos agrícolas privados o de instituciones privadas auxiliares del crédito.

Las uniones de crédito, asociaciones de agricultores que tienen dicho carácter y son a la vez empresas de esencia cooperativa para propósitos múltiples, vienen facilitan do también la expansión del crédito privado, aunque a veces la financian instituciones del gobierno. La demanda ilimitada a precios de garantía para el agricultor y las com pras anticipadas de cosechas que hace la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, favorecen igualmente el crédito agrícola privado, y el mismo efecto tiene la aplicación del Seguro Agrícola, así como las facilidades que existen para obtener semillas adecuadas, fertilizantes y consejos técnicos.

El crédito agrícola oficial surgió por la falta de crédito agrícola privado. El objeto del crédito oficial era liberar de la usura al campesino y eliminar aquellos bancos-

privados que actuaban en forma de verdaderos agiotistas, así como ayudar a la construcción de obras para mejoramientos de las tierras por parte del gobierno. El hecho de que se eliminaran los altos intereses que cobraban algunas bancas privadas; únicamente se le - que se haya pretendido o se pretenda desplazar a la banca privada; únicamente se le - sustituyó en su ausencia, y en la actualidad se le regula.

Actualmente, a través de la Reforma Agraria Integral, se trata de lograr un método superior de producción disponiendo para ello de una mayor cantidad de recursos que permitan el empleo de semillas mejoradas, fertilizantes químicos y maquinaria agrícola.

La Reforma Agraria Integral no pretende determinar de antemano el tamaño de la parcela ejidal. Ello depende no únicamente de lo que se piense cultivar, sino del lugar en que se encuentra la tierra, de su calidad, del régimen pluviométrico, de las corrientes de los mercados, etc.

La Reforma Agraria Integral contempla las relaciones del ejido y la propiedad privada únicamente desde el punto de vista de encontrar la forma de aumentar su productividad. Su fin es elevar los beneficios que la agricultura deba dar al campesino introduciendo para ello el equilibrio de las fuerzas económicas.

Con la Reforma Agraria Integral ha surgido la necesidad de alcanzar un desarrollo económico y crear un nivel de vida que esté en relación con las condiciones generales del mundo civilizado. Uno de sus objetivos primordiales en relación con el fenómeno económico de la producción que estudiamos, ha sido crear la mayor cantidad de propietarios y poseedores que produzcan y se transformen en los elementos activos del mercado

nacional y sean capaces de consumir los productos elaborados en el país, para que así la producción agrícola se convierta en el más firme apoyo de la industria.

Una vez más repetimos, que la Reforma Agraria Integral no es únicamente una reivindicación de derechos, ni la redistribución de la población, ni la entrega de tierras a los pueblos que la necesitan; tampoco es únicamente convertir al peón del campo en hombre libre, poseedor de su tierra; es, repetimos, convertirlos a todos en productores para que se transformen en consumidores y fortalezcan al mismo tiempo el mercado interior, dando así apoyo a la industria nacional y transformando las condiciones económicas, culturales y sociales del campesino mexicano.

La Reforma Agraria Integral busca con ahinco correspondencias entre la industria, el mercado, el crédito y la población, su ocupación y su ingreso, para que no se de el caso de que se establezcan enormes fábricas industriales para transformar materias primas que no corresponden a la realidad económica del país. Es necesario que el desarrollo actual de México y su sistema industrial caminen en forma armónica, que las industrias medianas produzcan lo que necesitan las pequeñas y que las básicas rindan lo suficiente para que se desarrollen las medianas. Actualmente existen muchos vacíos en el sistema industrial de México; las industrias no se complementan unas con otras, dando por resultado que suceda lo mismo entre los consumidores y el mercado.

Conforme se acentúa el progreso industrial, más debemos preocuparnos por la situación del campo. Debemos volver los ojos a la vida rural puesto que es la que forma el conjunto mayoritario de nuestra población.

Tenemos ahora como propósito general, y esto está aceptado por todos, que el desarrollo económico que el país ha tenido en las últimas décadas debe ser corregido, para que alcance los caracteres debidos de saneamiento. Tales caracteres son:

Generalidad, es decir, que el desarrollo abarque lo más de la población y a toda la superficie del país.

Uniformidad, para vencer los contrastes económicos que son tradicionales, por las circunstancias históricas y económicas que ha vivido México.

Equilibrio, para ajustar los distintos factores del desarrollo y, principalmente, concordar la agricultura y la industria.

Velocidad, para que el desarrollo se mantenga a un ritmo conveniente que no nos detenga, ya que estos años en que vivimos son decisivos para el futuro de nuestro pueblo.

Cuánta o monto para que el crecimiento alcance el mayor volumen posible.

A propósito de esto último, no debemos aceptar que el desarrollo baje en ritmo ni en cuantía. Debemos mantener el esfuerzo constante, porque sólo él permite que pueda alcanzarse el primer descanso en la cumbre que hemos venido ascendiendo tan trabajosamente.

En suma: el crecimiento económico a que estamos sujetos, por sus mismas circunstancias anteriores, nos conduce a tener un mayor cuidado de las distintas instituciones de la vida rural, sobre todo de las que ha creado la Revolución misma.

La Reforma Agraria Integral busca equilibrar la producción con el consumo; para ello se auxilia de organismos como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y de los Almacenes Nacionales de Depósito.

Asimismo trata de obtener el equilibrio entre los precios de los productos del campo y de los ingresos de los consumidores; y entre las utilidades y los salarios resultantes del trabajo rural.

En estos extremos está ocupada la Reforma Agraria Integral en cuanto a producción, distribución, circulación y consumo de productos agrícolas se refiere. El lograr su equilibrio y armonía es una de sus mayores preocupaciones, reflejándose en todos los aspectos personales o individuales del campesino, en la administración de sus bienes, en la protección jurídica y económica de su patrimonio, en la seguridad social, en la educación y cultura y en su preparación cívica y política, todo ello a través del crédito agrícola, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el mejoramiento de la comunidad rural por medio de la Secretaría de Educación Pública, las características de la parcela ejidal, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la parcela escolar, y la escuela rural.

4. - Política Agraria del Presidente Luis Echeverría Álvarez,
Ley Federal de Reforma Agraria.

Al tomar posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 1º de diciembre de 1970, el Lic. Luis Echeverría Álvarez afirmó ante la representación nacional, que en cumplimiento al mandato constitucional su gobierno respetaría las garantías que la ley otorga tanto a la pequeña propiedad en explotación, como a los ejidatarios y comuneros; delineó lo que sería su política agraria y su plan general para rescatar de su depresión al área rural. Habló de repartir e incorporar a la producción el mayor número de hectáreas posibles, de colonizar para poblar racionalmente el territorio, de incrementar áreas de riego y mejorar su distribución, de transferir al campo mayores recursos económicos, de sustituir el minifundismo que desvirtúa el sistema ejidal, fortaleciendo la organización de los ejidos para convertirlos en verdaderas unidades de producción. Anunció el proyecto para incrementar el trabajo cooperativo, la creación de empresas rurales y la colectivización ejidal.

Propuso la aplicación intensiva de tecnología para sacudir el inmovilismo y diversificar la agricultura, capacitar al campesino en la utilización de los mejores implementos técnicos, hacerlo partícipe de todo el proceso productivo, desde la colocación de la semilla en el surco hasta la comercialización directa de los productos al consumidor; habló de garantizar las actividades pecuarias para asegurar la alimentación del pueblo, impulsar las industrias rurales, apoyar la producción de excedentes para la exportación y, en suma, beneficiar directamente al campo para aprovechar íntegramente sus recursos.

Para lograr los objetivos propuestos, el Presidente Echeverría emprendió una siste

mática revisión de los ordenamientos jurídicos vigentes y propuso a la soberanía nacional, por conducto del Congreso de la Unión, nuevas leyes e importantes reformas para acelerar el desarrollo rural y la solución de los problemas agrarios.

A lo largo de todo el sexenio pasado, dentro de la rica producción normativa del régimen, el proceso agrario, la consolidación de sus instituciones originales, el fortalecimiento de sus mecanismos y la sustitución de sus desvíos, recibieron un vigoroso apoyo a través de la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971; la Ley Federal de Aguas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972; las reformas de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para crear la Secretaría de la Reforma Agraria, publicadas el 31 de diciembre de 1974; la Ley General de Crédito Rural, aprobada el 27 de diciembre de 1975; las reformas al párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, publicadas el 6 de febrero de 1976; la Ley de Sociedades de Solidaridad Social de 27 de mayo de 1976, así como todo el conjunto sistemático y congruente de proyectos nacionales, cuya aplicación redundará en forma directa e inmediata, en el fortalecimiento del sector rural. (29)

El reparto de tierra no constituye una meta a plazo fijo, porque siempre pueden surgir situaciones de irregularidad. Durante el sexenio pasado se aceleró la regularización de la tenencia de la tierra y se inició una nueva etapa de la Reforma Agraria, fincada en la organización campesina y en la programación de las actividades agropecuarias.

 (29) Artículo publicado el 21 de julio de 1976, en el periódico Novedades. México, D.F.

"Sólo en materia de Derechos Agrarios se tenían 144,640 instancias de campesinos sin respuesta, mientras 4'201,066 hectáreas se habían repartido, únicamente en el papel. Con los 12'038,362 hectáreas resueltas, se habían entregado hasta el 1° de septiembre de 1976 un total de 16'239,428 hectáreas.

Se crearon 482 centros de población ejidal, se ampararon 699 ejidos y se firmaron 939 resoluciones de dotación y 356 de restitución, confirmación y titulación de bienes comunales; asimismo se dictaron 7,896 resoluciones que privaron de sus derechos a individuos que no trabajaban la tierra, para adjudicar la superficie que detentaban a campesinos auténticos.

Para regularizar las colonias agrícolas y propiciar su organización en unidades productivas, se expidieron en la pasada administración 12,046 títulos de propiedad que amparan poco más de un millón de hectáreas ganadas para la producción y el beneficio de los campesinos.

Como resultado de las investigaciones para determinar las tierras patrimonio de la nación, fueron emitidas 128 declaratorias de terrenos nacionales que abarcan 4'138,347 hectáreas, mismas que fueron destinadas a la creación de núcleos ejidales.

Se expidieron 22,556 Certificados de Inafectabilidad, en sus diferentes modalidades, en favor de quienes comprobaron ser legítimos pequeños propietarios.

Para la construcción de obras de interés nacional, se expidieron 779 Decretos de Expropiación, que afectaron una superficie de 107,985 hectáreas, por las que se entregaron 1,438 millones de pesos a los campesinos, como indemnización.

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra -CORETT- creada por el régimen pasado para proteger los derechos tanto de quienes han adquirido de buena fe predios para construir sus moradas, como de los campesinos, dió origen a la expedición de 160 Decretos de Expropiación, que afectan una superficie de 23,012 hectáreas, por las cuales se entregaron a los campesinos 1,930 millones de pesos, y se beneficiaron con la seguridad jurídica de sus predios 3'511,000 personas.

El Plan Nacional de Organización y Capacitación Campesina incluyó 8,130 ejidos que se preparan para sumar el esfuerzo individual y multiplicar los beneficios; 884 de ellos están en plena fase de consolidación colectiva y se integraron 194 Uniones que agrupan a 3,574 ejidos que ya participan en diversos aspectos de la planificación, producción, industrialización y venta de sus propios productos.

Se incrementaron los precios de los productos agrícolas, que constituyen el salario de los campesinos; de 1970 a 1976 el precio de garantía del maíz pasó de \$ 940.00 a \$ 2,000.00 la tonelada, lo que significa un incremento de 113%; el del frijol, de \$ 1,750.00 a \$ 6,000.00, el 243%; el del arroz, de \$ 1,200.00 a \$ 3,000.00, que equivale a un 150%; el del sorgo, de \$ 575.00 a \$ 1,600.00, un 178%; el del cártamo, de \$ 1,500.00 a \$ 3,200.00, que es un 113%; y el del ajonjolí, de \$ 2,500.00 a \$ 6,000.00, equivalente a un 140%. Igualmente se fijó un precio de garantía de \$ 3,500.00 para el frijol soya.

El Pacto de Ocampo, celebrado en 1974, constituyó el acuerdo básico que reagrupa a las principales organizaciones campesinas para la defensa de los derechos de sus agremiados." (30)

(30) Sexto Informe Presidencial. El Gobierno Mexicano. Editado por la Presidencia de la República. México 1976. Pág. 41 a 44.

" Una de las últimas acciones agrarias del régimen pasado, fué la expedición de Resoluciones sobre Procedimientos de Nulidad de Fraccionamientos por Actos de Simulación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1976, con las cuales se afectaron 37,131 hectáreas de riego en los Valles del Yaqui y del Mayo en el Estado de Sonora y 61,655 hectáreas de agostadero en otros municipios de la misma entidad, distribuyéndose en forma equitativa entre 8,837 familias de campesinos, las cuales se integran en 71 nuevos centros de población con riego, en 11 con tierras de agostadero y en 6 ejidos con terrenos irrigados, para que exploten la tierra en forma colectiva." (31)

Como uno de sus primeros actos de gobierno, el Presidente Luis Echeverría Álvarez sometió al Congreso de la Unión un proyecto de Ley Federal de Reforma Agraria, el 29 de diciembre de 1970, para sustituir el viejo Código Agrario de 1942. Una vez aprobado por el órgano legislativo, entró en vigor el 16 de abril de 1971.

La Ley Federal de Reforma Agraria concibe al ejido como el conjunto de tierras, bosques, aguas, y en general todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población campesina, al cual se le otorga personalidad jurídica propia para que sea capaz de explotarlo lícita e íntegramente.

Establece que el ejido debe funcionar como una empresa social, mediante el empleo de la técnica moderna, para satisfacer las necesidades del núcleo de población y asegurar su superación económica y social.

Fortalece simultáneamente al ejido, a las comunidades y a la auténtica pequeña

(31) Diario Oficial de la Federación. México, D.F., noviembre 18 de 1976.

propiedad, instituciones que deben gozar de cabal protección jurídica, para que en combinación armoniosa, alcancen los más altos niveles productivos.

"El Cuerpo Legislativo se divide en 7 libros correspondientes a otros tantos temas básicos: Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo; El Ejido; Organización Económica del Ejido; Redistribución de la Propiedad Agrícola; Procedimientos Agrarios; Registro y Planeación Agrarias; y, Responsabilidad en Materia Agraria, que se complementa con un Cuerpo de Disposiciones Generales y un Cuerpo de Artículos Transitorios." (32)

Contiene modificaciones que implican una transformación radical de las bases, procedimientos y metas de la Reforma Agraria, en los siguientes aspectos: descentralización administrativa, rehabilitación ejidal, organización económica y planeación agraria.

La descentralización administrativa es de gran importancia, pues de esta manera las Comisiones Agrarias Mixtas dejan de ser únicamente órganos de consulta de los Gobernadores de los Estados y se convierten en Autoridades Agrarias con facultades para resolver controversias sobre los bienes y derechos agrarios.

Las Delegaciones Agrarias, por su parte, se estructuran más solidariamente al contar con dos Subdelegados; uno de Procedimientos y Controversias y otro de Organización y Desarrollo Agrario, a fin de resolver algunos conflictos planteados entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y evitar que los afectados se trasladen al lejano despacho metropolitano.

(32) Ley Federal de Reforma Agraria y Leyes Complementarias. Talleres Lito-Offset. México 1972.

Los Comisariados Ejidales y Comunales se convierten en auxiliares y colaboradores íntimos de la justicia agraria, desde el momento en que se les otorga la función de intervenir en las controversias y conflictos de carácter particular que se presentan entre ejidatarios o comuneros, con motivo de la posesión de unidades individuales de dotación y del disfrute de los bienes de uso común.

Las controversias se resuelven, en consecuencia, apreciando las pruebas y los alegatos en un plazo de 3 días, al término del cual se da por finiquitado el conflicto si ambas partes alcanzan un acuerdo. En el supuesto contrario, la Comisión Agraria Mixta correspondiente resuelve en única instancia y en el término de 15 días, a partir del rendimiento de las pruebas y alegatos respectivos.

El minifundismo producido por la pulverización de las unidades de dotación, como consecuencia de la inadecuada distribución demográfica de la población rural, impide dimensiones óptimas que propicien su explotación racional y eficiente y no permite que la tierra les proporcione los rendimientos necesarios para una subsistencia decorosa.

La dotación de unidades parcelarias ha variado en distintas épocas. El Código Agrario de 1942 y la actual Ley Federal de Reforma Agraria, fijaron la superficie mínima de la unidad de dotación en 10 hectáreas, en tanto que disposiciones anteriores la fijaron en 4 y otras, al no regular específicamente este punto, prohibieron dotaciones hasta de media hectárea.

Para corregir esta situación, la Secretaría de la Reforma Agraria está facultada por la ley para señalar las zonas del país en donde sea necesario llevar a cabo planes

de rehabilitación. Estos deberán basarse ineludiblemente en un análisis minucioso de la realidad que se pretende transformar.

Los planes de rehabilitación se orientan a promover el desarrollo de las zonas escogidas, estableciendo medios para dotar a cada ejidatario de terreno suficiente para la satisfacción de sus necesidades en los aspectos económicos, educativos y culturales.

Para transformar la realidad del hombre del campo es necesario organizar a los ejidos y comunidades en verdaderas unidades de producción. A este propósito obedece que las autoridades internas de los ejidos y comunidades -asambleas generales, comisarios y consejeros de vigilancia- se encuentren revestidos de nuevas funciones.

La asamblea general deberá formular los programas y dictar las normas necesarias para organizar el trabajo en el ejido con el objeto de intensificar la producción, mejorar los sistemas de comercialización y allegar los medios económicos adecuados para realizar esos objetivos.

Estos programas y normas contemplarán el establecimiento, dentro del ejido, de industrias destinadas a transformar su producción agropecuaria y forestal, así como la participación del núcleo de población en aquellas industrias que se establezcan en otros ejidos y aprobar las bases de dicha participación.

La asamblea general está facultada para establecer sanciones económicas a los miembros que no trabajen la unidad de dotación con los cultivos establecidos en el plan general aprobado por ella, o que no comercialicen su producción por conducto del ejido, si a través de él obtuviesen crédito para su cultivo.

Los comisariados ejidales y comunales, en su calidad de mandatarios generales - del núcleo de población, están obligados a administrar los bienes ejidales, a vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a la ley, a proponer a la asamblea general los programas de organización y fomento económico que consideren convenientes, con la reserva de contratar la prestación de servicios profesionales y técnicos para la empresa ejidal o comunal.

La ley contempla el establecimiento de unidades agrícolas industriales para las - mujeres de los núcleos de población que no sean ejidatarios, en donde deberán operar - granjas agropecuarias e industrias rurales explotadas colectivamente. En estas unidades se integrarán también guarderías infantiles, centros de costura y educación, molinos de nixtamal y otros servicios en beneficio de la mujer campesina.

La política agraria es la técnica utilizada por el gobierno para dirigir el perfec - cionamiento de las instituciones legales, económicas y sociales en la consecución de los objetivos de la Reforma Agraria. Esta, a su vez, persigue una justa y equitativa distri - bución de la tierra y demás recursos e instrumentos de producción agropecuaria, así co - mo la implantación de sistemas adecuados de explotación agrícola, aplicando los ade - lantos de la ciencia y la tecnología.

Desde este punto de vista era imprescindible entonces adoptar los procedimientos modernos de la planeación en materia agraria.

De ahí que el artículo 454 de la nueva ley señale que la Secretaría de la Reforma Agraria organizara los servicios de análisis e investigación necesarios para formular los

programas de rehabilitación agraria, diseñara los programas de organización y desarrollo comunal y, en general, realizara los estudios necesarios para cumplir con las funciones que la ley le confiere.

Análisis e investigaciones para formular planes locales y regionales de desarrollo industrial para el campo y, en general, programas más vastos de carácter estatal o nacional sólo son posibles si la Secretaría de la Reforma Agraria cuenta con elementos de juicio suficientes para evaluar la realidad que se quiere transformar.

Bajo esta perspectiva, cobra extraordinaria importancia el papel de Registro Agrario Nacional que funciona, además de instrumento de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, como fuente fidedigna de datos y elementos de juicio para adoptar soluciones válidas, amén de la obligación señalada en el Artículo 456, de la misma ley.

La formación de un Consejo Nacional de Desarrollo Agrario, presidido por el Secretario de la Reforma Agraria e integrado por profesionales y técnicos de distintas especialidades que representen asociaciones, colegios, instituciones de cultura, cámaras empresariales, etc., cuya función será la de un órgano consultivo, de asesoría y de cooperación social y económica en materia de rehabilitación y promoción en los ejidos, comunidades y nuevos centros de población, viene a reforzar la delicada tarea de la planeación agraria.

La expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria ha sido de una gran trascendencia, pues como señala el Maestro Mendieta y Núñez, sus innovaciones marcan una nueva etapa que supera al empirismo e improvisación de antes, para abrir paso a la pla-

neación científica y técnica de la política agraria.

Sin embargo, el Derecho Agrario, concebido como el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en general referente a la propiedad rústica, a la agricultura, ganadería, silvicultura, aprovechamiento de aguas, crédito rural, seguros agrícolas, colonización y planificación agrarias, no se agota únicamente en el ordenamiento que acabamos de comentar, sino que se complementa con otros ordenamientos jurídicos, como lo es la expedición de la Ley Federal de Aguas, publicada en el -- Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972.

La Ley Federal de Aguas debe ser el complemento lógico y obligado de la Ley Federal de Reforma Agraria, pues es propósito de ambos ordenamientos, no sólo coordinar mejor el esfuerzo de los hombres del campo para alcanzar un mayor incremento en la extensión cultivada y en la producción agrícola, abaratando su costo, sino también y muy especialmente, conseguir en forma más amplia y efectiva, el poner todas las tierras beneficiadas con las obras hidráulicas que construye el gobierno, en manos de verdaderos y auténticos campesinos.

Recurso natural de vital importancia para las actividades humanas y en especial -- para el sector agropecuario es el agua, considerada también por nuestro Artículo 27 -- Constitucional como propiedad de la Nación. El uso del agua se regula a partir de ese precepto y de las normas reglamentarias expedidas en la materia.

La legislación existente se encontraba, sin embargo, dispersa en varias leyes, como las de Aguas de Propiedad Nacional, de Riegos, de Ingeniería Sanitaria, de Coope-

ración para la Dotación de Aguas Potables a los Municipios, Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en materia de Aguas del Subsuelo y otros decretos y acuerdos de carácter administrativo.

Esta situación dificultaba la aplicación de las normas relativas al empleo del agua y, unida a lo obsoleto de muchos de sus preceptos que no respondían a los requerimientos de las circunstancias presentes, hacía imperativa su revisión.

La nueva Ley Federal de Aguas significa, pues, la abrogación de los ordenamientos antes mencionados y constituye un compendio de toda la reglamentación sobre el particular, con la consiguiente facilidad para su manejo.

Si bien lo anterior ya de por sí justifica la ley en comentario, lo verdaderamente trascendente de la misma consiste en haber sentado las bases de una utilización racional de los recursos hidráulicos, premisa indispensable para incrementar la productividad en la explotación agropecuaria.

En este sentido, se establecen prioridades para el uso del recurso en los distritos de riego en favor de los núcleos de población ejidal y comunal; promueve la participación de los propios usuarios en la administración de los distritos de riego; trata de beneficiar al mayor número de ejidatarios y auténticos pequeños propietarios; reduce la superficie de la propiedad privada irrigable dentro de los distritos de riego a 20 hectáreas, sobre la base de estudios elaborados y pretende evitar la especulación con las tierras que se pondrán bajo riego.

A un reparto equitativo de las tierras debe corresponder un reparto equitativo de -

las aguas. El uso ilimitado del agua, sin ninguna restricción legal, trae aparejado forzosamente el acaparamiento de la tierra.

La norma que dispone la limitación del servicio a una superficie máxima de 20 hectáreas por usuario, procura que las inversiones efectuadas por el gobierno se canalicen de tal manera que todos los usuarios disfruten en la misma forma y proporción de los beneficios del riego.

Asimismo, la medida propicia la organización de los agricultores en los distritos de riego en cooperativas o uniones de productores, formas de explotación colectiva que suponen, entre otras ventajas, la fácil obtención de créditos para la mecanización de las actividades agrícolas, el fortalecimiento de la capacidad de negociación de los núcleos campesinos y la capitalización de empresas agropecuarias.

Dicha norma posibilita también la creación de empresas rurales, contribuye al logro de economías de escala y rompe la resistencia social a la introducción de innovaciones y al avance tecnológico.

La compactación de las tierras ejidales, comunales y de propiedad privada en los distritos de riego, para el más racional y equitativo aprovechamiento del agua, es otra innovación de gran alcance, pues la disposición de los núcleos que integran un distrito de riego traen consigo múltiples inconvenientes de orden técnico, administrativo y económico.

Tal dispersión hace necesario operar mayor longitud de canales para hacer llegar el agua a los diferentes núcleos de población y para su entrega en cada una de las par -

celas. A mayor longitud de canales corresponden mayores pérdidas de agua por infiltración y mayores oportunidades de desperdicios, al mismo tiempo que aumentan los gastos de conservación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica.

Esta nueva ley propicia también la descentralización industrial, al procurar que las nuevas industrias se ubiquen donde hay disponibilidad de agua, pero sin que ello suponga una competencia para el agricultor.

Por el contrario, ella persigue una coexistencia armoniosa que busca, por una parte, el desarrollo de los nuevos proyectos industriales en función de nuestras disponibilidades de recursos y, por otra, el arraigo de los hombres y mujeres en sus lugares de origen al posibilitarles ocupación remunerativa en ellos.

En esta forma, decrecerán las tensiones urbanas en los grandes centros, con su secuela de marginalismo.

Los comités directivos de los distritos de riego se fortalecen a partir de la nueva ley al atribuirles la facultad de establecer programas agrícolas y pecuarios, formular planes de crédito y proyectos de riego y cultivos, y fomentar la piscicultura.

En estos comités participa, desde entonces, un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria, a fin de lograr una mayor atención a los problemas relacionados con la tenencia de la tierra.

En síntesis, la Ley Federal de Aguas viene a complementar las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el sentido de favorecer, dentro del marco jurídico -

protector de nuestros compatriotas del campo, -ejidatarios, comuneros y auténticos pequeños propietarios- la realización de sus actividades agropecuarias y el establecimiento de industrias rurales que signifiquen un mejor nivel de vida.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Primera.-

El problema de la tenencia de la tierra en México, tiene su origen mismo en el proceso histórico de nuestro país. La conquista española trajo consigo las distintas formas de tenencia de la tierra que persisten hasta nuestros días, estableciendo la relación de explotación de la tierra en la misma forma que se explotaba y esclavizaba al campesino.

Por virtud de la Bula del Papa Alejandro VI, se hizo valer un cierto Derecho de Conquista, pretendiendo darle la apariencia de legalidad, pues los españoles más que conquistar las tierras descubiertas, tomaban posesión de ellas en nombre de los Reyes y para los Reyes de España.

La distribución de la tenencia de la tierra en la época colonial se realizó de acuerdo al criterio y a las leyes que existían en España. Los indígenas fueron reclutados por medio de las encomiendas, que se establecieron como premio a los conquistadores, con el pretexto de instruirlos en la religión católica, pero en realidad fué la forma de hacerse de esclavos para trabajar sus campos y despojar de sus tierras a los naturales encomendados.

Muchas tierras de los nativos pasaron a manos de los españoles, a pesar de las disposiciones reales en contrario, pues la lejanía de -

Los Reyes de España de sus colonias, dió lugar a que sus leyes no se respetaran, cometiéndose graves injusticias.

Segunda.-

Los españoles no vislumbraron el problema agrario, siendo éste la causa principal del Movimiento Libertario de 1810. Las medidas adoptadas en tiempos de la colonia, en el reparto de la tierra, ay nadas a la serie de injusticias cometidas con los indígenas y criollos, dieron lugar al descontento general que motivó la lucha por la Independencia.

Sus principales caudillos, Hidalgo y Morelos, dictaron disposiciones ordenando la entrega de las tierras a los nativos, iniciando con esto la reivindicación de sus derechos a los pueblos oprimidos que habfan sido despojados de sus propiedades.

Tercera.-

Los gobiernos surgidos en el México independiente, creyeron que el problema agrario se encontraba en la mala distribución de la po blación en nuestro territorio, y no en lo mal distribuída que se en contraba la propiedad rural, por lo que queriendo dar solución a este problema, emitieron varias Leyes de Colonización, invitando incluso a extranjeros a colonizar el país.

Durante este período, el problema agrario se planteó como un desequilibrio entre el total de la superficie del país, que era de 4 millones de kilómetros cuadrados, frente a un total de población -

de 6 millones de habitantes, por lo que se consideró que el problema era más bien de despoblación, tratando de resolverlo a través de la colonización. Desgraciadamente las luchas internas que por muchos años padecimos hicieron imposible la aplicación de estos preceptos, que dieron por resultado la pérdida de extensas zonas de nuestro territorio nacional.

La mala aplicación e interpretación de las Leyes de Colonización, dieron lugar a la aparición del latifundismo eclesiástico, mismo que fué destruído por las Leyes de Desamortización y nacionalización de los bienes rústicos o urbanos, que el clero mantenía amortizados, siendo estas disposiciones las principales Leyes de Reforma que tuvieron repercusión sobre la cuestión agraria; pero desafortunadamente estos mismos ordenamientos fomentaron la concentración de la propiedad, frente a una pequeña propiedad reducidísima, en manos de un grupo de individuos débiles económicamente y faltos de preparación para poder explotar y conservar sus tierras, dando lugar al surgimiento del latifundio laico.

Cuarta.-

En el Congreso Constituyente de 1856 se detectó con toda claridad el estado que guardaba el problema de la tenencia de la tierra, el cual era completamente desastroso, pues enormes extensiones de terreno estaban acaparados en muy pocas manos, al grado que algunas de las haciendas que existían en esa época eran más

grandes que muchos de los estados de la república, mientras que la gran mayoría del pueblo carecía de la más mínima propiedad rural.

Entre las opiniones y votos emitidos por los Constituyentes para solucionar este problema, destaca el voto particular de Ponciano Arriaga, el cual proponía como preceptos que debían agregarse a la Constitución de 1857, la dotación y restitución de las tierras, la abolición de las tiendas de raya, la creación de escuelas técnicas y de bancos refaccionarios para el campesino, la exención de tributos a los indígenas y a los jornaleros, la supresión de la leva como sistema para engrosar los cuerpos del ejército permanente y la sumisión de los dueños de las haciendas a las autoridades judiciales constituidas, para dirimir sus dificultades con los jornaleros, en vez de hacerse justicia por su propia mano, lo que llevaba consigo la extinción de las cárceles privadas o tlapixqueras.

Todas estas ideas sobre la solución al problema agrario, fueron un antecedente valioso para el Constituyente de 1917 y por consiguiente, para los conceptos expresados en el Artículo 27 Constitucional.

Quinta.-

Durante la época conocida como el porfiriato, el problema agrario se agravó considerablemente; la dictadura fomentó la colonización extranjera y con el propósito de deslindar los terrenos na -

cionales o baldíos surgieron las funestas compañías deslindadoras, empezando una nueva época de grandes concentraciones en la tenencia de la tierra.

Las compañías deslindadoras vinieron a incrementar las fortunas ya existentes de los latifundistas mediante el despojo que realizaban a los núcleos de población, privándoles de sus tierras comunales a pesar de los legítimos títulos que amparaban sus propiedades.

De 1881 a 1906, fecha en que fueron disueltas estas compañías, - lograron apropiarse de la fabulosa superficie de 44'300,000 hectáreas que estaban repartidas en su gran mayoría entre un número de 50 socios que las formaban.

En esta forma, al amparo de las Leyes de Colonización y Terrenos Baldíos, fueron realizados los más lucrativos negocios con la transacción de terrenos en beneficio de un gran número de extranjeros, los cuales propiciaron las injusticias, la inseguridad en el campo y la depreciación de la propiedad rural.

Sexta.-

El acaparamiento de la propiedad de la tierra alcanzó su más destacado desarrollo durante el porfiriato, favoreciendo la creación de grandes haciendas en donde se explotaba con crueldad al campesino. Sin embargo, el problema de la tenencia de la tierra en esa época no fué sólo el planteamiento en razón de su superficie,

sino que la mayoría de esas grandes propiedades se encontraban sin explotación, mientras que la mayor parte de la población rural vivía en condiciones miserables, sin ningún pedazo de tierra para su propio cultivo.

Séptima. -

La injusta distribución de la tierra que existía al inicio de este siglo y el sistema de semiesclavitud del peonaje que operaba en las grandes haciendas, produjo el alzamiento revolucionario que originó en sus principios el derrocamiento de la dictadura, y con ello, el desplome de una clase poderosa de favoritos que protegía el régimen.

Los precedentes de este movimiento social los encontramos en los conceptos expresados por el Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación de 1906, relacionados estrechamente con el problema agrario de esa época, el cual proponía una justa transformación social y económica del agro mexicano, como solución a todos los males que padecía la nación.

Octava. -

La época Revolucionaria se considera como el antecedente más importante en el problema de la tenencia de la tierra en México, ya que es cuando se logran consolidar los preceptos jurídicos agrarios que protegen las garantías esenciales de la propiedad en el campo.

El Plan de San Luis Potosí enarbó el Movimiento Armado de 1910,

mismo que el pueblo apoyó por los postulados agrarios que contenía. En este documento se reconocía como la principal causa del malestar social imperante al problema agrario, el cual proponía solucionar por medio de la restitución a sus antiguos dueños, de todas aquellas propiedades que habían sido usurpadas por la dictadura, o en caso contrario, el pago de la indemnización correspondiente.

Novena.-

El General Emiliano Zapata tuvo una clara visión del problema agrario, pero su falta de preparación le impidió proponer medidas más acertadas para su solución. Sin embargo, en el Plan de Ayala que él mismo proclamó en el Estado de Morelos, se marca con perfecta claridad la tendencia que más adelante tendría la legislación agraria.

Proponía la restitución de los terrenos, montes y aguas a los pueblos que acreditaran sus títulos de propiedad y que hubiesen sido despojados por hacendados, científicos o caciques, dejando como recurso de defensa a los afectados el de acudir ante tribunales especiales, que para tal efecto se establecieran al triunfo de la Revolución. Asimismo hablaba de la expropiación a forasteros, previa indemnización de la tercera parte de esas propiedades, para que fueran repartidas a los pueblos.

El Plan Orozquista, proclamado en el Estado de Chihuahua, dió -

su apoyo a todos los planes anteriores, considerando el problema agrario como el más urgente a solucionar, para lo cual proponía las siguientes medidas: reconocer plenamente la propiedad de los poseedores pacíficos de la tierra por más de veinte años; repartir todas las tierras baldías y nacionales; y por último, emitir bonos nacionales con los cuales se obtendrían fondos para realizar el pago de los bienes que se fueran a expropiar.

Décima.-

La Ley Agraria de 6 de enero de 1915, constituyó la base jurídica de la Reforma Agraria, pues estableció los medios para la dotación y restitución de tierras a los pueblos. Declaró nulas todas las enajenaciones ilegales que se llevaron a cabo desde 1870 hasta el inicio de la Revolución; señaló trámites y procedimientos para defender los derechos del campesino ante autoridades agrarias que se crearían para tal efecto. Esta ley es el antecedente inmediato del Contexto Agrario del Artículo 27 Constitucional.

Décima Primera.-

El problema de la tenencia de la tierra fué tema de debate primordial en el Congreso Constituyente de 1917. Es aquí donde se consagraron por primera vez las garantías sociales en nuestra Constitución, considerándose al régimen de propiedad como una función social.

El Artículo 27 Constitucional constituye la base jurídica de todo nuestro sistema agrario; consagra como formas de tenencia de la

propiedad rural: la ejidal, la comunal y la pequeña propiedad. Igualmente señala como procedimientos a seguir para la satisfacción de necesidades agrarias: la restitución, la dotación, la ampliación de ejidos, el reacondo en parcelas vacantes y la creación de nuevos centros de población.

Dicho precepto establece que la propiedad de la tierra corresponde originalmente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares; señala también el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Sobre estos conceptos descansan los reglamentos posteriores expedidos en materia agraria, mismos que han hecho posible la aplicación y desarrollo de la Reforma Agraria.

Décima Segunda. - Los gobiernos surgidos de la Revolución enfrentaron el problema de la tenencia de la tierra a través de la expedición de planes, programas y leyes, tendientes todos ellos a solucionar dicho problema. A partir de la expedición de la Constitución de 1917, en su Artículo 27 se consolidaron las bases jurídicas y políticas de la Reforma Agraria.

Desde entonces, la alianza política entre los campesinos y el gobierno se ha caracterizado por atender fundamentalmente el pro -

blema agrario, reglamentando los preceptos jurídicos sobre los que se asienta su funcionamiento.

Décima Tercera. - Durante los gobiernos de Alvaro Obregón a Lázaro Cárdenas, se obtienen notables avances en materia agraria; se aceleró el reparto de tierras, se reglamenta la legislación en un Código Agrario y se crearon los Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal. La administración de Alvaro Obregón simplifica el procedimiento para el reparto de tierras y reglamenta la institución ejidal. Plutarco Elías Calles puso las bases del desarrollo agrícola y fué un firme partidario de la propiedad privada. Con Lázaro Cárdenas la revolución agraria se hace realidad y es cuando se puede hablar de un cambio profundo en la estructura y organización en el campo. Su acción fué planteada desde el Plan Sexenal, se apoya en el recién creado Departamento Agrario y su política cuenta con una orientación normativa desprendida del Código Agrario de 1934. Durante su gobierno los campesinos recibieron poco más de 20 millones de hectáreas, dos veces más que en los 20 años anteriores.

Décima Cuarta. - El primer Código Agrario de 1934, fué el resultado de la integración de todos los ordenamientos dispersos en materia agraria. Con la expedición de este ordenamiento jurídico se reglamentaron los procedimientos para solucionar el problema agrario, a través de las vías de dotación y restitución de terrenos a los pueblos.

En el Código Agrario de 1942 se fijan por primera vez los límites a la pequeña propiedad, siendo ampliado este concepto con las garantías otorgadas en las reformas alemanistas al Artículo 27 Constitucional, en las cuales los dueños y poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras.

Esta garantía constitucional no debe desaparecer del Derecho Agrario, pues es una defensa de los derechos sociales que debe proteger a las distintas formas de tenencia de la tierra existentes.

Décima Quinta.- La Reforma Agraria se define "como una institución compuesta por un conjunto de normas y principios que señalan una nueva forma de redistribución de la propiedad rural, realizando la justicia social distributiva, y cuyo fin principal consiste en disminuir los índices de concentración de la tierra en pocas manos y elevar los niveles de vida de la población campesina".

Pero no basta con el solo reparto de la tierra, sino que, aunado a los conceptos expresados, es necesario otorgar al campesino otros elementos, tales como: crédito barato y oportuno, asistencia técnica y social, precios de garantía y mercado para sus propios productos.

Así surge el término de Reforma Agraria Integral, que contempla todos estos elementos como una forma de integrar al hombre del campo, al contexto económico y social del resto de la nación.

Décima Sexta.-

Durante el régimen pasado, la cuestión agraria ocupó el primer plano de la problemática nacional; la Reforma Agraria se planteó no sólo como el reparto de la tierra, sino también como el reparto de agua, de crédito, de técnica, de caminos, de escuelas y ocupación de mano de obra campesina.

La política agraria del Presidente Echeverría propició un verdadero análisis en las estructuras del sector agropecuario, promoviendo un cambio sustancial en el área rural. Sus principales disposiciones en materia agraria fueron: Diversas medidas fiscales, orientadas a hacer llegar más recursos financieros y asistencia técnica y social al campesino; impulso a la construcción de obras rurales de infraestructura; incremento en la producción de alimentos del campo; aumento al precio de garantía de los principales productos agrícolas; reforma educativa, con proyección de servicio social en el medio rural; organización y comercialización de la producción agropecuaria; apoyo al establecimiento de agroindustrias, turísticas y pesqueras ejidales; reforma administrativa, para elevar el Departamento Agrario al rango de Secretaría de Estado; integración de los sistemas de administración de los Bancos de Crédito Eji

dal, Agrícola y Agropacuario; y quizá lo más importante fué la -
promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley Fede-
ral de Aguas.

Décima Séptima.- La Ley Federal de Reforma Agraria, a través de sus 480 artículos distribuidos en siete libros, contiene disposiciones que implican -
una transformación en las bases, procedimientos y metas de la Re-
forma Agraria.

Protege las formas de tenencia de la tierra que ampara nuestra -
Constitución; propicia la distribución equitativa de las tierras y
de las aguas; sienta las bases para la organización de la produc-
ción; instaura el voto secreto en la elección de las autoridades -
ejidales, impidiendo su reelección permanente; establece la igual-
dad jurídica del hombre y la mujer del campo; prevé la creación
de unidades agro-industriales para ocupar a la mujer campesina; -
protege a las comunidades indígenas al declarar sus tierras inalie-
nables, imprescriptibles e inembargables, aunque no hayan sido -
confirmadas o tituladas; en caso de expropiación de tierras ejida-
les, sienta las bases para que los ejidatarios puedan dedicarse a -
otras actividades productivas; y descentraliza y hace más ágiles
los procedimientos agrarios.

Décima Octava.- El problema de la tenencia de la tierra ha sido factor esencial en
la historia de México, por los múltiples aspectos que ha tomado y

por sus estrechas relaciones con el desarrollo de los hechos políticos, económicos y sociales del país. Desde finales del sexenio pasado, el campo mexicano experimenta una de las peores crisis de su historia, al desatarse una serie de invasiones a pequeños propietarios por grupos de campesinos, que dirigen líderes y autoridades agrarias, los que en aras de proponer paleativos políticos, hacen a un lado las soluciones jurídicas, creando el caos y la inseguridad en la tenencia de la propiedad rural.

Décima Novena.- Hay que restablecer el Estado de Derecho, respetando las distintas formas de tenencia de la tierra que protege nuestra Constitución, garantizando su seguridad jurídica y pleno desarrollo.

Vigésima.- Es necesaria la verdadera aplicación de las leyes agrarias vigentes, con un sentido social y económico y no político como se ha venido haciendo.

Vigésima Primera.- El Estado debe concluir de una vez por todas con el reparto de las tierras disponibles, fijando una política agraria permanente, que fomente las inversiones privadas y el desarrollo de la producción agropecuaria.

Vigésima Segunda.- Se deben crear nuevas fuentes de trabajo que absorban la mano de obra desocupada, integrando al campesino al proceso de comercialización e industrialización de su propia producción.

Vigésima Tercera.- Nuestra Reforma Agraria tiene ya una duración de 67 años; hasta la fecha se han repartido poco más de 90 millones de hectáreas a 3 millones de jefes de familia, por lo que considero que ya ha cumplido con su primer cometido el reparto de la tierra.

Vigésima Cuarta.- Es necesario consolidar nuevas estrategias que eleven el nivel de vida de la clase campesina, proporcionándoles una buena educación que los capacite en otras tareas de la economía nacional.

---o0---

BIBLIOGRAFIA

- Silva Herzog, Jesús:** El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.
- Mendieta y Núñez, Lucio:** El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.
- Chávez P. de Velázquez, Martha:** El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. 2a. Edición. México, 1970.
- Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Edición Especial para conmemorar el Centenario de la Asamblea Constitutiva de 1856 y de la Constitución de 1857. México, 1957.
- Fabila, Manuel:** Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. (1492-1940) Tomo I. México, 1941.
- González Roa, Fernando:** El Aspecto de la Revolución Mexicana. Departamento de Aprovisionamientos Generales. Dirección de Talleres Gráficos. México, 1919.
- Boletín de Estudios Especiales. Banco Nacional de Crédito Ejidal. No. 93. Primera Parte. México.
- Manzanilla Schaffer, Víctor:** La Reforma Agraria Mexicana. Editado por el D.A.A.C. México, 1964.
- Alperouich, M. y Rudenko, B. T.:** La Revolución Mexicana de 1910-1917. Fondo de Cultura Popular. México.
- López Gallo, Manuel:** Economía y Política en la Historia de México. Editorial Grijalba, S.A. México, 1967.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Litografía Rekord, S.A. México, 1973.

Periódico Novedades. 21 de julio de 1976.
México, D.F.

Sexto Informe Presidencial. El Gobierno -
Mexicano. Editado por la Presidencia de la
República. México, 1976.

Diario Oficial de la Federación. Noviem -
bre 18 de 1976. México, D.F.

Ley Federal de Reforma Agraria y Leyes Com -
plementarias. Talleres Lito-Offset. Méxi -
co, 1972.

Ley Federal de Aguas. Talleres Gráficos de
la Nación. México, 1972.

---oo---