

219  
Zej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

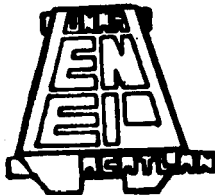
"ACATLAN"

**FALLA DE ORIGEN**

**"LOS PLANES REVOLUCIONARIOS  
EN LA LEGISLACION AGRARIA  
VIGENTE EN MEXICO"**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
SILVIA MAYEN CORTES**



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO.

1985



## **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 está 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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
" A C A T L A N "

"LOS PLANES REVOLUCIONARIOS EN LA LEGISLACION  
AGRARIA VIGENTE EN MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

P R E S E N T A :

S I L V I A M A Y E N C O R T E S

PROGRAMA DE DERECHO

*Se da por terminada  
el presente trabajo de investigación (Tesis).*

Acatlán, Estado de México

VO BO

*Prof. Lic. José Manuel Rodríguez  
31/ago/1991*

1995

Este trabajo lo dedico con afecto y agradecimiento en -  
primer término a mis padres que supieron comprender y apoyar-  
me a lo largo de mis estudios.

Así como a mis maestros que desde el inicio supieron --  
guiarme y apoyarme para poder concluir éstos.

También con mucho cariño para la persona que me motivó y  
brindó su apoyo incondicional para poder lograr una de mis -  
metas. Andrés.

Además a mis compañeros y amigos con los que pasé agradables  
momentos.

Silvia.

# I N D I C E

Página

OBJETIVO.....	1
INTRODUCCION.....	2

## C A P I T U L O I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO

1.1.- En la dominación española y en la legislación colonial en materia de tierras.....	4
1.2.- Persistencia del problema y su desarrollo en los primeros años del México independiente.....	18
1.3.- La cuestión agraria en el Porfiriato.....	23

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

### LAS IDEAS AGRARISTAS EN LOS PRECURSORES Y EN LOS PRIMEROS

#### PLANES REVOLUCIONARIOS

2.1.- Aspectos agrarios del Manifiesto y Programa del Partido Liberal, expedido en 1906.....	32
2.2.- La cuestión agraria en el movimiento Maderista, Plan de San Luis Potosí.....	38
2.3.- El Plan de Texcoco, decretos agrarios de 1911.....	42

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

### OTROS PLANES Y LEYES AGRARIAS DE LA REVOLUCION

3.1.- El Plan de Ayala.....	46
3.2.- Disposiciones Agrarias del Plan de Chihuahua.....	51
3.3.- El Villismo y su Ley Agraria de 1915.....	54

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

### LA CUESTION AGRARIA EN EL MOVIMIENTO CONSTITUCIONALISTA

4.1.- El Plan de Guadalupe y sus Adiciones Sociales de Veracruz.....	63
---	----

4.2.- Reglamentación y Reformas Preconstitucionales a la Ley Agraria.....	68
4.3.- La Cuestión Agraria en el Constituyente de Querétaro.....	72

C A P I T U L O V

LEGISLACION AGRARIA VIGENTE

5.1.- Plan Global de Desarrollo.....	78
5.2.- Ley del 6 de enero de 1915.....	80
5.3.- Reformas, Modificaciones al Artículo 27 Constitucional Fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XV de febrero 26.....	88
5.4.- Juicio Instancial (Agrario) actual.....	90
CONCLUSIONES.....	94
BIBLIOGRAFIA.....	98

## O B J E T I V O

Analizar el fin de legalidad que se da por medio de planes para una mejor aplicabilidad del derecho y de la ley, conforme a una verdadera política bien utilizada en reformas y modificaciones; precepto constitucional con la finalidad de estructurar un verdadero juicio instancial en materia agraria.

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

El legislar es el fundamento básico de un principio general del derecho en su aplicabilidad, y siendo de principal importancia la gran contribución de lo que se planifica; esto servirá de base para que los principios constitucionales a manera de compilación y recopilación sirvan de base para la creación de preceptos y leyes cuya finalidad será para crear una verdadera estructura y organización, lo cual queda comprendido dentro del marco escenográfico del trabajo.

"Planes revolucionarios, legislación y vigencia en nuestro actual juicio agrario", como principal objetivo dará los principios fundamentales de las modificaciones y reformas al artículo 27 constitucional, en las postrimerías del siglo XX. cuyo inicio en una reforma agraria ven sentadas las bases estructurales y organizativas tipificadas en sus tipos de tenencia de la tierra, alcanzando una verdadera seguridad jurídica de solidez patrimonial y económica al campesino como trabajador del campo.



## C A P I T U L O I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO

- 1.- En la dominación española y en la legislación colonial en materia de tierras.
- 2.- Persistencia del problema y su desarrollo en sus primeros años del México independiente.
- 3.- La cuestión agraria en el Porfiriato.

**1.- En la dominación española y en la legislación colonial en materia de tierras.**

A la llegada de los conquistadores al territorio que más tarde denominaron Nueva España, se encontraron en las regiones más ricas y más densamente pobladas, un sistema bien definido de tenencia rural, aunque basado en formas esclavistas y de explotación de la fuerza del trabajo del pueblo, siempre en beneficio de las castas dominantes de aquella época.

En las diversas naciones indígenas, la propiedad rural se hallaba prácticamente concentrada en el Poder del Estado y de una minoría constituida por el monarca y sus familiares, los sacerdotes y los guerreros.

Respecto a esta época, Mendieta y Núñez nos dicen: "la tierra estaba sumamente dividida desde el punto de vista ideológico, en cuanto a los diversos géneros de posesión y de usufructo de que era susceptible; pero en la realidad de las cosas se hallaba concentrada en unas cuantas manos; era la base de la preeminencia social, de la riqueza y de la influencia política de un grupo de escogidos. El rey, los nobles y los guerreros eran los grandes latifundistas de la época; sus latifundios sólo transmisibles entre ellos mismos, formaban - de hecho - una propiedad que se hallaba fuera del comercio, que mantenía la diferencia de clases y hacía punto menos que imposible el desenvolvimiento cultural y económico de las masas" (1).

O sea que era la minoría la que satisfacía sus necesidades económicas a costa de la mayoría.

---

(1) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, "El problema agrario de México"; Editorial Porrúa, México 1959; pág. 14.

Silva Herzog, refiriéndose a la época de que se habla, anota: "La propiedad entre los aztecas, cuando llegaron las naves de Hernán Cortés a Veracruz, se hallaba dividida en la forma siguiente: las tierras del rey, las de los nobles, las de los guerreros, las de los dioses y las de los pueblos. Las tierras del rey se denominaban Tlatococalli, las de los nobles Pilalli, las de los guerreros Mitlchimalli, las de los dioses Teotlalpan. Las propiedades del rey, de los guerreros y de los nobles eran muy extensas, de igual manera que las de los dioses destinadas al sostenimiento de los templos y gastos originados por las ceremonias religiosas que tanta importancia tenían en la vida del pueblo azteca. Estas tierras eran cultivadas por peones o macehuales y en ocasiones por aparceros o mayeques.

Los pueblos, como unidad social tenían pequeñas parcelas. En primer lugar, el Calpulalli, parte del Calpulalli, que significa barrio. La tierra del Calpulalli se daba al habitante del Calpulalli con la obligación de trabajarla. Si durante dos años no lo hacía, se le quitaba para entregarla a quienes estuvieran dispuestos a realizar la tarea productiva. De modo que el Calpulalli tenía aspectos de propiedad en función social. El dueño del terreno no lo era en realidad del terreno mismo, sino solamente del usufructo. También existía el Alte Petlalli, porción de tierra en las afueras de los pueblos de disfrute comunal. Por supuesto que ni el Calpulalli ni el Alte Petlalli eran susceptibles de comercio, ni enajenables en forma alguna" (2). Más adelante el propio autor nos dice que algunos estudiosos de las instituciones jurídicas de los aztecas, piensan que desde entonces se iniciaba ya la evolución hacia la propiedad privada en algunas modalidades, del concepto un tanto indefinido de la propiedad de la tierra, con apoyo en que ya existía el derecho de herencia en cuanto a la posesión de ciertos terrenos (3).

---

(2) y (3) SILVA HERZOG JESUS, "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria", Exposición y Crítica. Fondo de Cultura Económica, México 1959, págs. 13 a 15.

La mayoría de las instituciones rurales indígenas sufrieron, como las instituciones religiosas y políticas, el tremendo impacto de la Conquista; no obstante, algunas de ellas sobrevivieron y subsisten aún hasta nuestros días.

España transplantó a sus dominios americanos la organización de la propiedad territorial comprendida en las leyes castellanas en vigor a principios del siglo XVI.

El origen de la propiedad territorial sobre los dominios españoles en América, como es perfectamente conocido, pretende basarse en las Bulas del Papa Alejandro VI, Mendieta y Núñez afirma: "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 desgraciadamente hasta nuestros días".

"Por otra parte los mismos pueblos conquistados por ellos habían hecho con anterioridad otro tanto con los pueblos más débiles que habitaron el territorio de que disfrutaban a la llegada de los conquistadores europeos".

"Los españoles quisieron dar a la Conquista una apariencia de legalidad y al efecto invocaron como argumento supremo la Bula de Alejandro VI, especie de laudo arbitral con el que fue solucionada la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos nacionales".

"En la época, la Conquista era aceptada como fuente de soberanía sobre el territorio y la población cuando se empleaban en contra de los pueblos infieles y también lo eran las donaciones hechas por la Santa Sede de los soberanos católicos, pues los Papas fundaban su poder, sobre todo el mundo, en

las falsas decretales de Isidoro, tenidas como auténticas durante varios siglos" (4).

Dos son las Bulas del citado Pontífice; la Inter Caetera, una del día 3 y otra del 4 de mayo de 1493. En la propia fecha se expidió la Bula Hodie Siquidem, para aclarar lo dispuesto en dichos ordenamientos, España y Portugal celebraron el convenio conocido como Tratado de Tordesillas, el 7 de junio de 1494.

Estima Angel Caso que la Conquista del Nuevo Continente fue realizada por España apoyándose en tres bases jurídicas: las Bulas Alejandrinas, el Tratado de Tordesillas y su Derecho Público mismo. De este último, cita el propio autor la Ley 20, Título XXXVIII, Partida III, de las siete Partidas, ordenamiento que fundamenta el derecho de conquista en los términos siguientes: "Las cosas de los enemigos de la Fe, con quien non ha tregua, nin paz el Rey, quien quier que las gane, deuen ser suyas; fueras ende Villa, o Castillo, ca maguer alguno la ganasse en saluo fincaría el señorío della el Rey, en cuya conquista la gano. Empero deuele fazar el Rey señalada honrra, e bien, al que la ganasse" (5).

El propio autor opina que otro de los medios como puede atribuirse la propiedad territorial de América a España, es la antigua institución romana de la Usucapión, fundándose para ello en la opinión de Vattel, uno de los fundadores del Derecho Internacional Público, quien reputaba a la propia institución como un medio de adquirir la propiedad reconocido por la propia especialidad jurídica (6).

Con un criterio que estimamos acertado, Caso propone el reconocimiento

---

(4) MENDIETA Y NUÑEZ, obra citada, pág. 19.

(5) CASO ANGEL, "Derecho Agrario", Editorial Porrúa, México 1950; pág. 32.

(6) Obra citada, pág. 33.

jurídico de los citados ordenamientos e instituciones para establecer definitivamente la legalidad originaria de la propiedad territorial española sobre América (7).

Molina Enríquez con anterioridad expresó una opinión similar (8).

"La propiedad, tal cual ha llegado hasta nosotros, se formó durante la época colonial y es extremadamente compleja. El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dió a la propiedad sobre todos los bienes el carácter de precaria: todo podía ser de dichos súbditos en tanto que la voluntad del rey no dispusiera lo contrario. La necesidad de coordinar los intereses de los varios elementos constitutivos de las colonias, hizo que los reyes españoles dieran al principio supremo de su autoridad sobre todos los bienes raíces de las expresadas colonias, la forma del derecho de propiedad privada. El rey era, en efecto, el dueño a título privado de los bienes y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición. Concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio, que tomaban todas las formas de derechos territoriales entonces de uso. Los derechos de dominio concedidos a los españoles eran individuales o colectivos pero en grandes extensiones y en forma de propiedad privada perfecta; los derechos de dominio concedidos a los indios eran alguna vez individuales y semejantes a los españoles, pero generalmente eran dados a comunidades y revestían la forma de una propiedad privada restringida, que se parecía mucho al dominio útil de los contratos censuales de la Edad Media. Aparte de los derechos concedidos a los españoles y a los indígenas, los reyes, por el espíritu de una piadosa jurisprudencia, respetaban las diversas formas de posesión de hecho que

---

(6) Obra citada, pág. 33

(7) Obra citada, págs. 34 y 35.

(8) ENRIQUEZ MOLINA ANDRES, "La Revolución Agraria de México, Libro V; Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía, México, 1936; págs. 179 a 190. Además "Los Grandes Problemas Nacionales", Imp. A. Carranza e Hijos, México 1909; págs. 29 a 34.

mantenían muchos indios incapaces todavía, por falta de desarrollo evolutivo, de solicitar y de obtener concesiones expresas de derechos determinados" (9).

En la primera etapa de la dominación española, la necesidad de evitar levantamientos de la población indígena, parcial y difícilmente sometida, numéricamente superior a los conquistadores, pronto determinó la formación de pueblos y reducciones. La creación y fomento de unidades orgánicas de población, asentadas de modo permanente contribuyó a facilitar la obra de penetración cultural, política y religiosa, así como a establecer e incrementar los sistemas de explotación económica.

La corona española estimuló a descubridores y conquistadores, creando a partir del año 1513, repartimientos y encomiendas, los cuales como es sabido consistieron en la entrega a los conquistadores como recompensa a sus servicios, de una porción considerable de terreno, y la adscripción de los indígenas habitantes en el mismo, obligándolos a realizar trabajos en beneficio de su señor a cambio de ser evangelizados.

Merece especial atención el caso de Cortés, a quien se le asignaron extensos territorios y toda clase de derechos sobre los habitantes de los mismos, en pago de sus servicios. A este personaje se le atribuye haber establecido las encomiendas en la Nueva España.

En 1573, Felipe II expidió disposiciones acerca de la amplitud de los ejidos, que en aquella época se consideraban como el "espacio para que la gente se pueda recrear y salir los ganados sin hacer daño". Años más tarde se legisló acerca de las dimensiones, la clase de tierras y dotación de

---

(9) PALAVICINI FELIX, "Historia de la Constitución de 1917", Tomo I, Iniciativa sobre el Artículo 27, presentada en el Constituyente de Querétaro 1916, pág. 612

aguas que debía corresponder a las poblaciones en forma de ejidos.

La iglesia por su parte, el clero secular, las órdenes monásticas y las instituciones de beneficencia manejadas por aquél y éstas, comenzó desde la iniciación de la colonia a integrar su peculiar propiedad territorial a través de las mercedes reales, de las frecuentes y considerables donaciones de particulares, y de una bien administrada capitalización del diezmo. Todo esto, a pesar de las expresas prohibiciones establecidas en la península metropolitana desde 1130 por Alfonso VII, reproducidas expresamente con respecto a la Nueva España en la cédula del 27 de octubre de 1535, en los términos siguientes: "Repártanse las tierras sin exceso, entre descubridores y pobladores antiguos y sus descendientes que hayan de permanecer en la tierra, sean preferidos los más calificados y no las puedan vender a iglesias ni monasterios, ni otra persona eclesiástica, pena de que las hayan perdido y pierdan y puedan repartirse a otros", Ley X, Título XII, libro IV, Recopilación de las Leyes de Indias. No obstante lo ordenado por la ley, el espíritu religioso prevaleciente en la época impidió la observancia de tales disposiciones, así partiendo de la propiedad de los solares donados para la fundación de los primeros conventos, el clero fue adquiriendo creciente importancia como poseedor titular de numerosas propiedades agrarias (10).

"En 1524 desembarcaron en el puerto de Veracruz doce religiosos franciscanos a quienes dirigía Fray Martín de Valencia. Esos religiosos de porte humilde no traían más riqueza, si riqueza pudiera llamarse, que sus hábitos raídos y polvosos y la cruz que simboliza el Cristianismo. Llegaron poseídos de amor evangélico, de espíritu caritativo y de sentimientos de paz para todos los hombres. Pero pasaron unos cuantos años y poco a poco fueron llegando otros franciscanos y religiosos de otras órdenes. Solicitaron solares para edificar sus templos, más con el lento transcurrir de los

---

(10) MENDIETA Y NUÑEZ, Obra citada; págs. 41 a 43.



años aquellos solares se fueron agrandando y las órdenes religiosas fueron adquiriendo propiedades rústicas y urbanas hasta tal punto que a fines del siglo XVIII, el clero en México era la entidad económica más poderosa, tanto por sus propiedades rústicas y urbanas, como por sus cuantiosos capitales invertidos en préstamos de diversa índole (11). Más adelante el mismo autor Silva Herzog, dice en relación con la enorme riqueza acumulada durante los tres siglos de la dominación española, que el peligro de que el clero monopolizara toda la propiedad rústica y urbana de la Nueva España, se hizo notar desde el siglo XVII a pesar del fanatismo reinante en aquella sociedad y que en el Ayuntamiento de la Ciudad de México hizo una representación al rey Felipe IV en 1644, haciéndole notar la existencia de doce conventos de frailes y otros tantos de monjas, lo que era desproporcionado para la ciudad, pidiéndole no se concedieran más permisos para nuevas fundaciones, pues las fincas y capitales de los monasterios importaban más de la mitad de la propiedad del país. Además en esta representación pedía que no se ordenaran más sacerdotes, pues había más de 6,000 sin oficio ni beneficio, y que se disminuyera el número de las fiestas religiosas por fomentar la ociosidad.

"En 1796 las rentas del clero sólo en la Ciudad de México se elevaban a \$ 1'060,995, siendo el total de rentas en la misma ciudad de \$ 1,911,201; por lo que capitalizando al 5% el importe de dichas rentas, tendríamos el valor de la sola propiedad urbana del clero en la Ciudad de México por \$ 21'212,893, en tanto que la propiedad de los particulares y del gobierno juntamente eran tan solo de \$ 17'004,100; siendo la Iglesia dueña de más de la mitad de las fincas de la capital del Virreinato".

"Lucas Alamán, escritor católico y apasionado defensor de la iglesia, estimaba que, al hacerse México independiente, la mitad de la propiedad

---

(11) SILVA HERZOG, obra citada, págs. 23 y 24

y capitales de todo género existentes en el país estaba en manos del clero". Esta situación económica lo convirtió en el principal prestamista, ligándose sus intereses con los de los grandes terratenientes, ya que como financiero de éstos, o acreedor hipotecario, dependían económicamente del clero; por devoción y por conveniencia, viéndose obligados a defenderlo, mientras éste aumentado sus propiedades, las convertía en bienes de manos muertas, sin la explotación debida, y sin poder salir de su patrimonio; esto es, circular libremente, ya que sólo en casos excepcionales se les permitía comerciar con los inmuebles anteriormente mencionados".

Al ser expulsados los miembros de la Compañía de Jesús de los dominios de España, en 1767, en acatamiento de las órdenes de Carlos III, poseían en México nada menos que 126 haciendas con extensiones considerables y amplios rendimientos. De suerte que puede asegurarse que al terminar la época colonial, el clero en México era una entidad económica inmensamente poderosa (12).

Refiriéndose a los efectos de la dominación española sobre los indígenas, Molina Enríquez relata que al iniciarse aquélla "como sólo se pensaba en las minas y en los servicios anexos, los conquistadores no pensaron en la propiedad territorial; las primeras reparticiones de tierra o encomiendas no se hicieron en razón de la tierra misma sino de sus pobladores; no dieron derechos de propiedad propiamente dicha, sino de dominación, de señorío". En esa virtud, al perfeccionarse la propiedad no se concedió inicialmente una gran importancia a la exactitud de la delimitación topográfica correspondiente, pero además, en general no se disputó a los pueblos indígenas sedentarios la posesión de sus tierras. Esto último - afirma el propio tratadista - "fue para los indígenas extraordinariamente favorable, porque cuando su número disminuyó con la servidumbre y cuando tras las luchas económicas

---

(12) Obra citada, págs. 26 a 28

que por razón de la época tuvieron la forma de disputas teológicas, se reconoció a los indígenas la naturaleza humana y fueron suprimidas las encomiendas, la dominación o el señorío de la primera división se convirtió en verdadera propiedad territorial a expensas necesariamente de los terrenos de los indígenas; pero respetando el hecho consumado de la conservación de éstos en los lugares en que desde antes existían o en que se habían entonces congregado. Esto tuvo una gran trascendencia, porque si bien los españoles tomaron la parte del león, es decir, las tierras mejores, las de riego, las de fácil cultivo, al dar carácter jurídico a la adquisición de ellas, lo dieron a la ocupación y a la posesión (de las tierras) que quedaban a los indígenas" (13).

Tomando como punto de partida la Bula Noverint Universi y las Leyes XIV y demás relativas del Título XII, Libro IV de la Recopilación de Indias, en la primera obra del precitado autor, se clasifica a la propiedad territorial, en los años finales de la dominación colonial, en la forma siguiente:

A.- Propiedad no titulada conforme al sistema de titulación escrita implantado por la dominación colonial:

a).- Propiedad en estado comunal de hecho, en manos de los indígenas.

b).- Terrenos baldíos no deslindados y por consiguiente no titulados.

B.- Propiedad titulada conforme al sistema colonial:

a).- Propiedad primordialmente titulada por merced directa.

b).- Propiedad primordialmente titulada por composición.

c).- Propiedad denominada de temporalidades, titulada desde la expulsión de los jesuitas.

---

(13) MOLINA ENRIQUEZ, "Los Grandes Problemas Nacionales", obra citada, pág. 28 y 29.

El repetido especialista subdividió los grupos citados, hasta agotar prácticamente todas las posibilidades de sistemas de tenencia de la tierra en el referido periodo (14).

Cuatro fueron entonces las principales fuentes de la propiedad territorial: la merced, la posesión anterior a la conquista o a raíz de ella, la ocupación definida o reconocida por la legislación, y la ocupación precaria y accidental detentada por grupos nómadas. La gran propiedad de los españoles, en calidad de propiedad individual, se derivó de las mercedes, en tanto que la propiedad comunal se originó en la posesión u ocupación definida o accidental (15).

Mendieta y Núñez afirma no haber encontrado en sus investigaciones ninguna disposición colonial acerca de la extensión de las tierras "mercedadas", ni en las cédulas reales, ni en las ordenanzas virreinales, estimando el propio autor que se dejaba al arbitrio de las autoridades encargadas del reparto, la extensión de tierra que debía asignarse a los solicitantes, teniendo únicamente en consideración la calidad y merecimiento de éstos, según lo dispuesto por la ley para la distribución y arreglo de la propiedad, expedida el 18 de junio 1513 (16).

En la historia de las ideas agrarias en México, tal vez el más antiguo antecedente, se encuentra en la representación presentada al Rey de España por el Obispo Abad y Queipo, el 11 de diciembre de 1799 y que se conoce con el título de "Estado moral y político en que se hallaba la población del Virreinato de Nueva España en 1799", en la que su autor definió magistralmente para su época a los problemas sociales y agrarios y apuntó, también con certeza, las indispensables soluciones jurídicas y políticas. Considerando su importancia para el estudio del Derecho Agrario, reproducimos a continua-

---

(15) Obra citada, pág. 30

(16) MENDIETA Y NUÑEZ, Obra citada, pág. 35.

ción algunos de sus importantes conceptos: "La Nueva España se componía con corta diferencia de cuatro millones y medio de habitantes que se puede dividir en tres clases, Españoles, Indios y Castas. Los españoles compondrán un décimo del total de la población, y ellos solos casi tienen toda la propiedad y riqueza del reino. Las otras dos clases que componen los nueve décimos, se pueden dividir en dos tercios, los dos de castas y uno de indios puros. Indios y castas se ocupan en los servicios domésticos, en los trabajos de la agricultura y en los ministerios ordinarios del comercio y de las artes y oficios. Es decir que son criados, sirvientes o jornaleros de la primera clase. Por consiguiente resulta entre ellos y la primera clase aquella oposición de intereses y de afectos que es regular en los que nada tienen y los que lo tienen todo, entre los dependientes y los señores. La envidia, el robo, el mal servicio de parte de los unos; el desprecio, la usura, la dureza de parte de los otros. Estas resultas son comunes hasta cierto punto en todo el mundo. Pero en América suben a muy alto grado, porque no hay graduaciones o medianías: son todos ricos o miserables, nobles o infames. Decimos pues, que nos parece de la mayor importancia, lo PRIMERO, la abolición general de tributos en las dos clases de Indios y Castas. Lo SEGUNDO, la abolición de infamia de derecho que afecta a las referidas castas; que se declararán honestas y honradas, capaces de obtener empleos civiles que no requieran nobleza; si los merecieran por sus buenas costumbres. Lo TERCERO, división gratuita de todas las tierras realengas entre los indios y las castas. Lo CUARTO, división gratuita de las tierras de comunidades de indios entre los de cada pueblo. Lo QUINTO, una ley agraria semejante a la de Asturias y Galicia, en que por medio de locaciones y conducciones de veinte o treinta años, en que no se adeude el real derecho de alcabala, se permita al pueblo la apertura de tierras incultas de los grandes propietarios, a justa tasación en caso de desavenencia, con la condición de cercarlas, y las demás que parezcan convenientes para conservar ileso el derecho de propiedad. Sobre todo lo cual conocerán los intendentes de provincia en

primera instancia, con apelación a la Audiencia del Distrito, como en todos los demás negocios civiles. Lo SEXTO, libre permisión de avecindarse en los pueblos de indios y construir en ellos casas y edificios pagando el sueldo a todas las clases: españoles, castas e indios de otros pueblos. Lo SEPTIMO, dotación competente de todos los jueces territoriales, a excepción de los alcaldes ordinarios, que deben servir estos empleos gratuitamente, como cargos concejibles. Si a esto se agrega la libre permisión de fábricas ordinarias de algodón y lana se aumentaría el impulso de las otras providencias con que el pueblo debe dar el primer paso a su felicidad. Ellas están y permitidas por mayor, mediante licencia especial de los virreyes o de los gobernadores: pero se debe quitar esta traba isuperable a los pobres y toda otra pensión, menos el adeudo de alcabala en la importación y exportación de los efectos: (17).

Opinamos, sin embargo con Angel Caso que el problema agrario en nuestro país no se origina precisamente en la época colonial, tiene más bien sus raíces en los injustos sistemas sociales imperantes entre los pueblos indígenas precoloniales, entre los cuales existió una bien definida diferenciación de clases. "El latifundismo no es precisamente de origen colonial; es de origen precolonial, pero sostenido y difundido durante el coloniaje". - Expresa el propio tratadista - agregando que: "El reparto de las tierras, entre otras causas por haber mantenido la situación de la precolonia, produjo grandes concentraciones de terrenos" (18).

En el aspecto jurídico, respecto a la época cuyo estudio se ha realizado brevemente en esta parte de nuestro trabajo, cabe concluir con Mendieta y Núñez que los principios generales establecidos por la Legislación de indias en materia de tierras, confirmaciones y restituciones a comunidades

---

(17) Caso Angel, obra citada; págs. 60 y 61.

(18) Obra citada, pág. 61.

indígenas, dotación, creación de nuevos centros de población y otros capítulos importantes, han sido adoptados en su mayoría por la legislación agraria mexicana contemporánea. La inobservancia y violaciones a los citados ordenamientos, determinaron conjuntamente con otros factores el incremento del problema agrario en el propio periodo.

Sin pretender que la cuestión agraria haya sido la única causa de la guerra de independencia, el repetido especialista afirma que aquella fue uno de los principales motivos de este movimiento, cuyo mayor contingente fue la población rural. "La de independencia fue una guerra en cuyo fondo se agitó indudablemente el problema agrario para entonces ya perfectamente definido en la vida nacional" (19).

---

(19) MENDIETA Y NUÑEZ, Obra citada, págs. 71 a 74.

indígenas, dotación, creación de nuevos centros de población y otros capítulos importantes, han sido adoptados en su mayoría por la legislación agraria mexicana contemporánea. La inobservancia y violaciones a los citados ordenamientos, determinaron conjuntamente con otros factores el incremento del problema agrario en el propio periodo.

Sin pretender que la cuestión agraria haya sido la única causa de la guerra de independencia, el repetido especialista afirma que aquella fue uno de los principales motivos de este movimiento, cuyo mayor contingente fue la población rural. "La de independencia fue una guerra en cuyo fondo se agitó indudablemente el problema agrario para entonces ya perfectamente definido en la vida nacional" (19).

---

(19) MENDIETA Y NUÑEZ, Obra citada, págs. 71 a 74.



## **2.- Persistencia del problema y su desarrollo en los primeros años del México independiente.**

A pesar de la acción y del pensamiento de Hidalgo y de Morelos, que en materia agraria se inician con el decreto expedido por el primeramente citado, el 5 de diciembre de 1810 en Guadalajara, estipulando la restitución de tierras de propiedad comunal, y llegan inclusive, al planteamiento de principios de justicia social en lo relativo a la redistribución de la propiedad agraria, a través del caudillo michoacano en su participación en el Congreso de Apatzingán. La consumación de la independencia política de la nueva nación no fue acompañada de atención alguna al problema agrario, la incipiente acción gubernamental en materia rural, en contraste con la recién superada dominación española, se concretó en insignificantes proyectos de distribución de tierras a los veteranos insurgentes, y en frustradas colonizaciones con extranjeros europeos.

Por otra parte, es de recordarse que al organizarse el nuevo Estado, por lo menos en sus primeros años de vida, la iglesia y éste permanecieron unidos, pero pronto empezaron a surgir fideencias profundas entre ellos originadas por los distintos intereses y tendencias políticas de una y de otro. Los años que corren de 1821 al 25 de junio de 1856, hacen ese antagonismo cada vez más grave. Liberales y Conservadores se alternan en el poder de la República, mediante revueltas y cuartelazos. En esta lucha los intelectuales y dirigentes del Partido Liberal, como el Doctor Mora, van haciendo conciencia en la opinión nacional, a través de la publicación de importantes trabajos de investigación social y económica, acerca de que la causa fundamental del desastroso estado económico de la nación, se originaba en la preponderancia de los bienes de manos muertas, especialmente de carácter agrario.

Esta opinión de fundó en la sostenida con anterioridad por el Gobierno de Carlos III, con motivo del decomiso de los bienes de la Compañía de Jesús, realizado por la corona de España.

En las citadas condiciones de lucha civil se dicta la Ley del 25 de junio de 1856, sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas administradas o en propiedad por las corporaciones civiles o eclesiásticas.

Refiriéndose a esta Ley, Jesús Silva Herzog, nos dice: "Sus preceptos y tendencias fundamentales pueden resumirse de la siguiente manera:

1.- Prohibición de que las corporaciones religiosas y civiles poseyeran bienes raíces, con excepción de aquellos indispensables al desempeño de sus funciones.

2.- Las propiedades del clero debían adjudicarse a los arrendatarios calculando su valor por la renta al 6% anual.

3.- En el caso de que los arrendatarios se negaran a adquirir tales inmuebles, estos quedarían sujetos a denuncia, recibiendo el denunciante la octava parte de su valor.

4.- El clero podía emplear el producto de la venta de sus fincas rústicas y urbanas en acciones de empresas industriales y agrícolas".

"Como lo habrá advertido el lector, la Ley no trataba de despojar al clero de su cuantiosa riqueza, sino sólo de ponerla en movimiento para fomentar la economía nacional. Sin embargo, el clero estuvo inconforme y amenazó con la excomunión a quienes se atrevieran a adquirir sus bienes raíces por cualquiera de los dos procedimientos que la ley señalaba. Además, tal vez por no confiar demasiado en la eficacia de la excomunión, provocó las guerras más sangrientas que registran las páginas de la Historia Mexicana y tan largas como las de la Independencia, puesto que duraron también once años, de 1856 a 1867. Dieron fin con la prisión y fusilamiento de Maximiliano y el triunfo de los ejércitos liberales".

"Pío IX estimuló la intransigencia del Clero Mexicano, lo mismo que a todos los fieles, ordenándoles desobedecer no sólo la Ley del 25 de junio, sino también la Constitución de 1857, condenándolas, reprobándolas y declarándolas irritas de ningún valor. Sin los anatemas del Pontífice, cargados de odio anticristiano, quizás no hubiera estallado la guerra de tres años, y no hubiera sido tal y como fue, por lo menos en parte, la Historia de México de aquel periodo angustioso y atroz".

"Por otra parte, los resultados de la Ley de Desamortización no coincidieron con los propósitos del legislador. Los arrendatarios en su mayor parte de escasa cultura y de más escasos recursos, no se adjudicaron las fincas del clero. En cambio, no faltaron denunciadores propietarios de extensos terrenos que agrandaron sus ya bastos dominios con los "bienes de manos muertas"; mientras tanto, la Iglesia de Cristo utilizaba el dinero producto de tales ventas para intensificar la lucha en contra del Gobierno de la República, para que fuese más enconada y más sangrienta la lucha entre hermanos. Había que defender sobre todas las cosas los bienes temporales".

"La Constitución de 1857, de Corte Liberal, ratificó los principios de la Ley de Desamortización" (20).

El licenciado Molina Enríquez apunta: "Desde la dominación española hasta las Leyes de Desamortización, las condiciones de la propiedad raíz no habían variado sensiblemente", agregando que su aplicación ocasionó importantes alteraciones en la estructura de la propiedad agraria. (21)

Prosigue el propio maestro afirmando que "las consecuencias que esto produjo fueron fatales, porque por una parte, las leyes relativas tuvieron

---

(20) SILVA HERZOG JESUS, "Breve Historia de la Revolución Mexicana", Tomo 1, Fondo de Cultura Económica, México 1960; págs. 11 y 12.

(21) ENRIQUEZ MOLINA, "Los Grandes Problemas Nacionales", obra citada pág. 45.

una forma tan deficiente para el movimiento inmensamente trascendental que iniciaron, que no pudo hacerse ese movimiento sino de un modo parcial, quedando en mucho burladas; por otra, en la parte en que fueron eficaces contra la Iglesia, la desamortización se hizo en tales condiciones que no benefició a los mestizos en provecho de los cuales se hizo, sino a los criollos nuevos o criollos liberales; y por último vinieron a producir efecto contra los indígenas propietarios en los que no se había pensado antes y contra los que vinieron a servir de instrumento de despojo. Tales efectos produjeron, a la vez el descontento de los mestizos que se creyeron burlados, el levantamiento de los indígenas propietarios comunales y la resolución de la Iglesia de aprovecharse de la oportunidad que se le presentaba para recobrar sus bienes y derogar las Leyes de Desamortización". (22)

Tres años más tarde, el 12 de junio de 1859, el Gobierno Liberal de Benito Juárez expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, exceptuándose de ésta, tan sólo los bienes destinados directamente al culto, suprimiendo las órdenes monásticas y declarando la separación entre la Iglesia y el Estado. Estas leyes terminaron con la concentración de bienes eclesiásticos, pero extendieron en su lugar el latifundismo, dejando a su merced una pequeña propiedad en manos de la población indígena, inculta, débil y económicamente incapacitada para desarrollarla y aún para conservarla. (23)

En mayo de 1875 y diciembre de 1883, se aprueban sendas leyes de colonización, imperando el criterio de que extranjeros que vinieran al país a trabajar la tierra, sería beneficioso para el mismo y autorizando la formación de Compañías Deslindadoras, que a cambio de sus servicios, recibían la tercera parte del terreno habilitado para la colonización, o en su defecto,

---

(22) Obra citada, pág. 46

(23) MENDIETA Y NUÑEZ; obra citada, págs. 101 y 102.

la tercera parte de su valor.

De los nefastos resultados de estas compañías trataremos más adelante.

De cualquier manera, el movimiento de Reforma liquidó el latifundismo eclesiástico que había venido incrementándose desde la colonia española; sin embargo, la corriente liberal desamortizadora destruyó numerosas comunidades indígenas, argumentando la conveniencia económica de subdividir y titular la propiedad rústica. La más nociva consecuencia de dicho proceso fue el considerable incremento del latifundismo de particulares, problema no previsto por los liberales.

Superada la intervención francesa y restaurada la República, se inicia el período que a continuación estudiaremos, no sin antes considerar - aunque retrospectivamente - las importantes concepciones y proposiciones que sobre el problema agrario formuló Ponciano Arriaga en el Congreso Constituyente Nacional, en el año de 1856, a pesar de lo cual la propia Asamblea no tomó en cuenta lo anterior y en la Carta Magna promulgada el año siguiente, se limitó a reproducir, en su artículo 27, los conceptos civilistas fundados en la teoría francesa de aquella época, extendiéndolos a la propiedad rústica. Con la deficiencia inherente al desconocimiento de la cuestión agraria y con el obstáculo consistente en la monolítica estructuración de la propiedad, la Constitución Liberal de 1857, tuvo una larga época de vigencia, aunque no precisamente de observancia, y en nada contribuyó a la resolución del problema campesino.

### 3.- La cuestión agraria en el Porfiriato.

Con los antecedentes citados, se inicia esta etapa que había de extenderse por más de tres décadas. Durante toda ella, México continuó siendo un país preponderantemente rural; ni la industria, ni el comercio, ni las restantes ramas de la economía alcanzaron la importancia que la agricultura logró, a pesar de su tremendo atraso técnico. "Los mayores problemas nacionales eran los agrarios; unos estrictamente económicos, y los más afectaban en forma directa a la vida social. Entre estos seis sobresalían por su magnitud: el deslinde de los baldíos, la desamortización de las tierras de los pueblos indígenas, el latifundismo, el sistema de trabajo dentro de las haciendas, las rebeliones indígenas y los motines agrarios. Ninguno era nuevo, pues los más recientes nacieron con la Reforma" (24). En efecto, a consecuencia de la aplicación de la Ley sobre Deslinde y Colonización, de terrenos baldíos y nacionales, expedida en 1893, la concentración de la propiedad agraria logró sus más elevados índices, a través de un proceso desenfrenado y cruento. Con apoyo en dicho ordenamiento, las Compañías Deslindadoras por él establecidas, realizaron trabajos en sus primeros años de operación, apoderándose de más de 20'000,000 de hectáreas, principalmente ubicadas en la región noroeste de la República. Los ejidos otorgados a los pueblos por la Corona Española - indispensable medio de subsistencia de los indígenas - fueron objeto al igual que un sinnúmero de pequeñas propiedades carentes de titulación o deficientemente tituladas, de la rapia de las citadas compañías. De nada valieron las constantes quejas y aún las protestas violentas, la crítica de notables juristas como Wistano L. Orozco cayó también en el vacío. Por si todo eso fuera poco, en 1893 se presentó un proyecto que al año siguiente adquirió la fuerza de ley, destruyendo los últimos obstáculos que el ordenamiento anterior contenía frente

---

(24) COSIO VILLEGAS DANIEL y GONZALEZ NAVARRO MOISES, "Historia Moderna de México". El Porfiriato, la vida social, Editorial Hermes; México 1950 pág. 187

al latifundismo; a partir de entonces desapareció la obligación jurídica de cultivar y poblar las tierras deslindadas, y el límite máximo de 2,500 hectáreas, otorgable a particulares. La avalancha latifundista creció aún más y en septiembre de 1895 el General Díaz informó que en un decenio se habían deslindado 50'631,665 hectáreas. (25)

Refiriéndose a este periodo Silva Herzog nos dice que cuando Porfirio Díaz asumió por segunda vez la Presidencia de la República en 1884, para permanecer en ella durante 26 años; en ese lapso el país progresó en varios renglones económicos, citando como ejemplo la producción de plata que en el periodo fiscal de 1875-76 fue de 522,820 kilogramos, en 1895 - 1896 de 1'490,936; y en 1910 de 2'416,669. De la producción de oro en 1875-76 fue de 1,636 kilogramos, de 9,009 en 1895-96; y de 41,420 en 1910.

También en las industrias manufactureras se progresó bastante, como en el caso de las fábricas de Hilados y Tejidos que de 50 que había en 1875 en la República subió a 119 en 1910, con 34'000,000 de consumo de algodón. También se acrecentó la industria del transporte y en especial del ferrocarril.

El comercio exterior aumentó considerablemente. El valor de las importaciones calculado en oro, fue de 1874-75 de la cantidad de \$ 18'793,493.00; de \$ 34'440,000.00 en 1894-95, y de 1910-11 de \$ 205'800,000.00. Las exportaciones en esos mismos años fiscales, calculados en plata fueron de un total de \$ 27'318,788.00; \$ 45'133,110.00 y \$ 293'700,000.00 respectivamente. Además se nivelaron los presupuestos federales, reanudándose el servicio de la deuda exterior, gozando así México de amplio crédito. Añádase a esto obras de urbanización y embellecimiento de la ciudad. Sin embargo, continúa

---

(25) Obra citada, pág. 191.

el autor: "Nosotros debemos dar aquí nuestra opinión en el sentido de que el progreso de un pueblo no debe medirse solamente por su avance en varios renglones de la producción, sino también en lo que atañe al reparto de la riqueza, o en otras palabras, a la razonable y equitativa distribución del ingreso nacional; y a este respecto no hubo ningún adelanto, sino más bien retroceso durante el Gobierno de Porfirio Díaz, como vamos a demostrarlo en el curso del presente capítulo" (26). Más adelante, procede a darnos cifras sobre las "flamantes" Compañías Deslindadoras, con datos tomados de una de las fuentes serias que hay sobre el particular. Decimos lo anterior porque los datos de que puede echarse mano coinciden en términos generales, pero no con exactitud matemática".

"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. Empero, 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 sociales".

"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 adquirió 2'000,000; dos socios en Durango 2'000,000,

---

(26) SILVA HERZOG JESUS, "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria", obra citada, págs. 104 y 105.



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".

"Claro está que no había en México la asombrosa cantidad de terrenos baldíos que deslindaron para adueñarse de buena parte de ellos las Compañías Deslindadoras; 49'000,000 de hectáreas, la cuarta parte de todo el territorio mexicano. Cometieron toda clase de arbitrariedades y despojos, en particular tratándose de pequeños propietarios y pueblos de indígenas que no poseían títulos perfectos, a juicio de los influyentes covachuelistas al servicio de las compañías; tierras heredadas de padres a hijos desde la época colonial, fecundadas con el sudor de varias generaciones. Los Tribunales, por supuesto, fallaban siempre a favor de los poderosos".

"Según el libro de reciente publicación titulado Estadísticas Sociales del Porfiriato, el número de habitantes de México en 1910 era de 15'160,369; de los cuales el 78.42% no sabían leer ni escribir. El censo que en este año se levantó hace la siguiente clasificación de la población agrícola: 830 hacendados; 410,345 agricultores y 3'123,975 jornaleros del campo. En la misma obra se proporciona el dato del número de haciendas y de ranchos, por supuesto en el mismo año: 8,431 haciendas y 48,633 ranchos".

"Muchas haciendas pertenecían a dos o tres hermanos o a toda una familia; pero hubo algunos terratenientes dueños de más de una hacienda; de tres, de cinco y aún de ocho o diez. Hombres que gozaban de un inmenso poder, semejante al de los señores de la alta nobleza en la Inglaterra del siglo XVII. El caso más impresionante es el del General Terrazas, propietario de quince enormes haciendas" - quien decía que el estado de Chihuahua era de su propiedad -. A continuación nos proporciona datos de la extensión de las haciendas configuradas en esa época, tomados del Registro Público de la Propiedad de algunos estados de la República, que verdaderamente alcanzan cifras

enormes de territorio en poder de unas cuantas manos; asimismo, narra los problemas que tuvieron los gobiernos de México y Estados Unidos, en relación con los grandes latifundios que el Régimen Porfirista entregó a individuos y empresas extranjeros en la frontera al norte de la nación.

Por último nos dice Silva Herzog - y para terminar con la exposición que de esta época hace - "Otro aspecto que no debe pasar inadvertido es que durante el Gobierno del General Díaz, la clase acomodada, terratenientes, banqueros, industriales, comerciantes y rentistas, tenían un profundo desprecio por el indio, juzgándolo incapaz de elevarse económica y culturalmente, y como rémora del progreso de México. Puede decirse que tratándose del nativo existía una cierta discriminación racial "(27).

Por fin en noviembre de 1902, el Ministro de Fomento propuso un proyecto de ley aprobado posteriormente, desautorizando el deslinde por Compañías y prohibiendo el pago de subvenciones con terrenos baldíos; los problemas e injusticias ocasionados por los deslindes aminoraron un tanto. "Las autoridades reconocían en 1907 que las Compañías Deslindadoras perseguían pura y simplemente la especulación; sin embargo, estimaban que la primitiva liberalidad con las Compañías tuvo la compensación de crear una demanda cada vez mayor de tierras nacionales " (28).

"De 1867 a 1910 se otorgaron 43,309 títulos, correspondientes a la cantidad de 40'198,377 hectáreas, con un valor de \$ 9'092,521, en su mayoría durante el Porfiriato. Solo en los estados menos poblados y comunicados, salvo Jalisco se registran movimientos de las tierras nacionales, durante la república restaurada: Jalisco, Baja California, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Durango, Zacatecas, Tamaulipas, Campeche, Yucatán

---

(27) Obra citada, págs. 116 a 132

(28) COSTO VILLEGAS, obra citada, pág. 193.

y Chiapas. En Baja California se otorgaron 821 títulos, por un valor de \$ 169,893, de 1867 a 1910; durante la República restaurada, el 16% de los primeros, y el 17% de los segundos, respectivamente. En Nuevo León, de las 273,769 hectáreas que se enajenaron de 1867 a 1910, el 56% corresponde a la República restaurada como caso insólito".

"Complementa la idea del enorme impulso que la enajenación de tierras nacionales recibió durante el Porfiriato, en contraste con la República restaurada, el hecho de que el promedio anual de títulos expedidos durante ella fue de 88, por 1,248 en el siguiente periodo; 142,410 el promedio de hectáreas, contra 1'140,420 y \$ 30,372, contra \$ 258,494".

"De las 38'774,280 hectáreas enajenadas durante el Porfiriato, más de 20'000,000 o el 52% se concedieron como compensación a las Compañías Deslindadoras; cerca de 10'000,000, el 26% por concepto de baldíos; poco menos de 5'500,000 (14%) como venta de tierras nacionales. El resto comprendió: composiciones, declaraciones de no haber baldíos, ejidos, donaciones, cesiones a compañías ferrocarrileras y a colonos y concesiones especiales".

"La situación es muy distinta tratándose del número de títulos: de los 42,428 beneficiados, casi las tres cuartas partes (30,767), lo fueron por el fraccionamiento de los ejidos; un 18% (7,496) adjudicatarios de baldíos; el 4% compradores de terrenos nacionales; apenas el 2% colonos (993); el 1.67% labradores pobres que recibieron gratis las tierras, y menos del 1% (311) beneficiados con las compensaciones. Es decir, quienes recibieron las mayores porciones de tierras fueron unos cuantos, y muchos los que obtuvieron cantidades pequeñas " (29).

---

(29) Obra citada, págs. 195 y 196.

Aunque tardíamente y ya para abandonar el poder, el Presidente Díaz informó al Congreso de la Unión, en abril de 1910 la suspensión de las leyes de baldíos por considerarlas "incompletas, desordenadas y carentes de bases geográficas y económicas" (30).

La hacienda porfiriana, institución de explotación humana más que empresa agropecuaria, se fue consolidando hasta llegar a constituir el núcleo, la organización fundamental del sistema social y político de esta época; el esclavismo fue reforzado con una peculiar institución económica: la tienda de raya.

Confirmando datos aportados por McBride, Cosío Villegas y González Navarro (31), afirman que hacia el año de 1910, el número de individuos carentes de tierra, peones en su mayoría, ascendió a más de 3'000,000 en toda la República; en 1895 los hombres sin tierra formaban las nueve décimas partes de la población rural, proporción que no sufrió ninguna modificación considerable en los 15 años siguientes, prevaleciendo hasta el año citado en el primer término.

Para concluir este capítulo, es de interés recurrir a la famosa obra de Wistano Luis Orozco - Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos. México, 1895 - quien expresó lo siguiente, acerca de la situación de las clases rurales mexicanas:

"En ninguna parte como en las grandes posesiones territoriales, se conservan las ominosas tradiciones de la abyecta servidumbre de abajo y la insolente tiranía de arriba. El peón de las haciendas es todavía hoy el continuador predestinado de la esclavitud del indio; es todavía algo

---

(30) Obra citada, pág. 195

(31) Obra citada, pág. 212.

como una pobre bestia de carga, destituida de toda ilusión y de toda esperanza. El hijo recibe en edad temprana las cadenas que llevó su padre, para legarlas a su vez a sus hijos. Las tiendas de raya son aún, como en la época colonial, agencias permanentes de robo y factorías de esclavos. Allí se compra la libertad del trabajador con sal, jabón y mantas inservibles, que se le cargan a precios fabulosos. El pobre operario no ve casi nunca en su mano una moneda de plata. La tienda de raya paga siempre los salarios en despreciables mercancías; y los cuatro pesos y ración, salario mensual de los trabajadores, se convierten en una serie de apuntes que el peón no entiende ni procura entender. El propietario, y sobre todo el administrador de la hacienda, son todavía los déspotas señores que, látigo en mano, pueden permitirse toda clase de infamias contra los operarios, sus hijas y sus mujeres. El mismo secular sistema de robarse mutuamente esclavos y señores, hace que nuestra agricultura sea de las más atrasadas del mundo, y que los gravámenes hipotecarios pesen de un modo terrible sobre casi todas las fincas rústicas del país" (32).

---

(32) OROZCO WISTANO LUIS, "Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos", Tomo I, México 1895; págs. 1096 y 1097.

## C A P I T U L O   I I

### LAS IDEAS AGRARISTAS EN LOS PRECURSORES Y EN LOS PRIMEROS PLANES REVOLUCIONARIOS

- 1.- Aspectos agrarios del Manifiesto y Programa del Partido Liberal, expedido en 1906.
- 2.- La cuestión agraria en el Maderismo y en el Plan de San Luis Potosí de 1910.
- 3.- El Plan de Texcoco, decretos agrarios de 1911.

Vamos a prescindir en el presente capítulo de la relación o análisis de hechos históricos de carácter propiamente político o de referencia a las múltiples e importantes acciones de armas de la época que se comenta para limitarnos de acuerdo con las dimensiones propias de un trabajo de esta índole, al estudio de los temas enunciados en el título correspondiente. Comprende esta primera parte la revisión de documentos y planes elaborados en materia agraria, entre los años de 1906 y 1911.

**1.- La cuestión agraria en el Manifiesto y Programa del Partido Liberal Mexicano, expedido en 1906.**

"El Partido Liberal, en su programa dado a conocer el 1º de junio de 1906, suscrito por Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera y Manuel Sarabia, contiene los principios fundamentales de la Reforma Agraria (1).

Por su parte, Emilio Romero Espinosa en su libro de reciente publicación (2), nos dice en relación con éste: "En 1906 los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, en unión de otros buenos mexicanos, firmaron un manifiesto donde se atacaba abiertamente la dictadura y se incitaba a la rebelión; en el aspecto político social, en ese documento que se conoce como Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación, de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, pugnaban por la equitativa distribución de la tierra y por facilidades para cultivarla; sobre el aspecto económico decían que cuando el pueblo es pobre y sus recursos apenas alcanzan para mal comer, consume artículos solamente de primera necesidad, en cantidades limitadas, lo que impide que puedan establecerse industrias de muebles, telas o cosas por el estilo. Ahora casi en iguales términos puede decirse que no es posible

---

(1) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, "El Problema Agrario de México", Editorial Porrúa, México 1959; pág. 144.

(2) ROMERO ESPINOSA EMILIO, "La Reforma Agraria en México", Cuadernos Americanos, México 1963; págs. 21 y 22.

el desarrollo económico ni la industrialización del país, mientras una gran masa de la población no tenga poder adquisitivo suficiente para crear un mercado vigoroso de consumo nacional".

"Sin duda entre los documentos y publicaciones que aparecieron a fines del pasado siglo y principios del presente, el Manifiesto de los hermanos Flores Magón, que venimos analizando, es el de mayor contenido social e ideas económicas, y tuvo influencia definitiva y orientadora en el gran movimiento de 1910".

"La aparición de manifiestos y los brotes de rebelión de diversos puntos del país, indicaban que el momento final de la dictadura se aproximaba"

En la parte expositiva del documento que se estudia, se consideraron los diversos aspectos de todos los problemas nacionales y en el campo económico se precisó la necesidad de desarrollar los recursos materiales básicos para la Nación, especialmente relacionados con el agro; en iguales condiciones se señaló la gravedad del problema representado por el deficiente o nulo consumo entre las clases pobres, especialmente de la población rural; situación ésta que aún en nuestros días sigue siendo uno de los más grandes obstáculos para el desarrollo industrial del país. A continuación, se inserta la parte relativa que encontramos en la exposición previa del documento:

"Parte V: "En más deplorable situación que el trabajador industrial se encuentra el jornalero del campo, verdadero siervo de los modernos señores feudales..." "El mejoramiento de las condiciones de trabajo, por una parte, y por otra la equitativa distribución de las tierras, con las facilidades de cultivarlas y aprovecharlas sin restricciones, producirán apreciables ventajas a la Nación. No solo salvarán de la miseria y procurarán cierta comodidad a las clases que directamente reciben el beneficio, sino que



impulsarán notablemente el desarrollo de nuestra agricultura, de nuestra industria, de todas las fuentes de la pública riqueza, hoy estancadas por la miseria general..." Parte VI: "La falta de escrúpulos de la actual dictadura para apropiarse y distribuir entre sus favoritos ajenas heredades, la detentada rapacidad de los actuales funcionarios para adueñarse de lo que a otros pertenece, ha tenido como consecuencia que unos cuantos afortunados sean los acaparadores de la tierra, mientras que infinidad de honrados ciudadanos lamentan en la miseria la pérdida de sus propiedades..." El acaparador es un todopoderoso que impone la esclavitud y explota horriblemente al jornalero y al mediero; no se preocupa ni de cultivar todo el terreno que posee ni de emplear buenos métodos de cultivo, pues sabe que ésto no le hace falta para enriquecerse; tiene bastante con la natural multiplicación de sus ganados y con lo que le produce la parte de sus tierras que cultivan sus jornaleros y medieros casi gratuitamente..."

"Para lograr estos dos objetos (refiriéndose al mejoramiento de la situación de la gente del campo y al desarrollo de la agricultura nacional) no hay más que aplicar, por una parte, la ley del jornal mínimo y el trabajo mínimo, y por la otra, la obligación del terrateniente de hacer productivos todos sus terrenos, so pena de perderlos. De aquí resultará irremediamente que, o el poseedor de inmensos terrenos se decide a cultivarlos y ocupa miles de trabajadores y contribuye poderosamente a la producción, o abandona sus tierras o parte de ellas para que el Estado las adjudique a otro que las haga producir y se aprovechen de sus productos. De todos modos se obtienen los dos grandes resultados que se pretenden: Primero, el de proporcionar trabajo, con la compensación respectiva, a numerosas personas; y segundo, el de estimular la producción agrícola. Esto último, no solo aumenta el volumen de la riqueza general, sino que influye en el abaratamiento de los productos de la tierra.

Esta medida no causará el empobrecimiento de ninguno y se evitará

de muchos. A los actuales poseedores de tierras les queda el derecho de aprovecharse de los productos de ellas, que siempre son superiores a los gastos de cultivo; es decir, puede hasta seguir enriqueciéndose. No se les van a quitar las tierras que les producen beneficios, las que cultivan, aprovechan en pastos para el ganado, etc... Sino tierras improductivas, las que ellos mismos dejan abandonadas, y que de hecho, no les reportan ningún beneficio. Y estas tierras despreciadas, quizá por inútiles, serían sin embargo productivas cuando se pongan en manos de otros mas necesitados o mas aptos que los primitivos dueños. No será un perjuicio para los ricos perder tierras que no atienden y de las que ningún provecho sacan, y en cambio será un verdadero beneficio para los pobres poseer estas tierras, trabajarlas y vivir de sus productos. La restitución de ejidos a los pueblos que han sido despojados de ellos es clara justicia".

"Para la cesión de tierra de no debe haber exclusivismo, deben darse a todo el que la solicite para cultivarlas. La condición que se impone de no venderlas tiende a conservar la división de la propiedad y a evitar que los capitalistas puedan de nuevo acaparar terrenos. También para evitar el acaparamiento y hacer equitativamente la distribución de las tierras se hace necesario un máximo de las que se puedan ceder a una persona".

La creación del Banco Agrícola, para facilitar a los agricultores pobres los elementos que necesitan para iniciar o desarrollar el cultivo de sus terrenos, hace accesible a todos el beneficio de adquirir tierras y evita que dicho beneficio esté solo al alcance de algunos privilegiados".

"Parte VIII: se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos en la presente época de tiranía. Esta medida es de la más estricta justicia. No se puede ni se debe reconocer derecho de legítima propiedad de los bienes que disfrutaban a individuos que se han apoderado de estos bienes abusando

de la fuerza de su autoridad, despojando a los legítimos dueños, y aún asesinandolos muchas veces para evitar toda reclamación".

"La aplicación que haga el estado de los bienes que confisque a los opresores debe tender a que dichos bienes vuelvan a su origen primitivo. Procediendo muchos de ellos de despojos a tribus indígenas, comunidades de individuos, nada más natural que hacer la restitución correspondiente..." (3).

Así comprendían los liberales mexicanos de principio del presente siglo al problema agrario. Es evidente que tal planteamiento de la cuestión rural alcanzó una amplitud pocas veces lograda posteriormente en documentos similares, como tendremos oportunidad de observar en los capítulos siguientes.

En el programa correspondiente la acción agraria ocupa un lugar preponderante. Efectivamente, los Artículos 26 al 31 relativos al Título de "Capital y Trabajo", se ocupan del mejoramiento de las condiciones de los jornaleros del campo y de los medieros, proscribiendo además a las tiendas de raya. En materia de tierras, se estipula en el Artículo 34, que sus dueños están obligados a hacer productivas todas que posean, sancionando con la reversión a favor del estado el abandono o la falta de cultivo; el Artículo 36 obliga al Estado a proporcionar tierras prácticamente a todos los mexicanos, sin mas condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas, se prevé además la determinación jurídica de la extensión máxima que pueda cederse a una sola persona. Para ser extensivo el beneficio de la dotación de tierras a los pobres carentes de elementos para su cultivo, se propone la creación de un Banco Agrícola para refaccionar a los agricultores modestos, con préstamos a largo plazo y moderado rédito (4).

---

(3) BARRERA FUENTES FLORENCIO, "Historia de la Revolución Mexicana", La Etapa Precursora. Talleres Gráficos de la Nación, México 1955. Págs. 166 a 181.

(4) Obra citada, págs. 185 a 187

Los principios fundamentales de nuestra política agraria nacional: la redistribución de la tierra en beneficio de sus cultivadores, la superación de las condiciones de vida de la población campesina, la sanción por el abandono de la tierra, la organización y el fomento económicos de la agricultura, etc., fueron planteados y concretadas sus normas de acción en el Manifiesto y Programa del Partido Liberal Mexicano.

**2.- La cuestión agraria en el movimiento Maderista, Plan de San Luis Potosí.**

en el libro de Francisco I. Madero: "La sucesión presidencial de 1910". Tenía por objeto dar a conocer las ideas del autor acerca de la necesidad para el país, de constituir un Partido Nacional Independiente.

"El Plan de San Luis está fechado en la ciudad de San Luis Potosí el 5 de octubre de 1910, el último día que estuvo en esa ciudad el señor Madero. El Plan no fue redactado en esa fecha sino varios días mas tarde y en la población norteamericana de San Antonio, Tex."

"El Plan de San Luis contiene un preámbulo en el que se hace historia de los últimos acontecimientos políticos y se ataca al gobierno del General Díaz. Se habla de que las palabras mágicas de sufragio efectivo y no reelección, habían electrizado a las masas adormecidas durante largos años y las habían lanzado a la lucha cívica con entusiasmo y abnegación sin precedente. El plan consta de 15 artículos, mas bien breves, entre los cuales se encuentran 4 transitorios. Se sabe que la mayor parte del documento en cuestión fue obra de Madero".

"En el artículo 1º se declaran nulas las elecciones de julio anterior, y en el segundo, lógicamente se dice que será desconocido el Gobierno de Don Porfirio a partir del nuevo periodo presidencial. En el artículo 4º se consagra el principio de la no reelección; en el 5º se declara Madero Presidente provisional, con apoyo en la tesis de que si hubiera habido libertad en las elecciones, él indudablemente hubiera sido electo para ocupar la Primera Magistratura de la Nación. En el artículo 7º que señala el 20 de noviembre para que todos los ciudadanos tomen las armas, a fin de arrojar del poder al gobierno ilegítimo de Díaz. El 6º no se ha mencionado

y del 8º en adelante tratan de cuestiones de significación secundaria y son meramente circunstanciales".

"El artículo 3º en su párrafo tercero es, a juicio del autor de este libro, lo más importante del Plan de San Luis; y fue lo que más influyó para que millares de campesinos se sumaran al movimiento revolucionario, para que hubiera levantamientos armados en muchos lugares del país desde el 20 de noviembre en adelante. El párrafo referido es de tal manera importante y trascendental que es necesario transcribirlo a continuación".

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

"A nuestro entender el caso de Zapata y sus compañeros de armas es bien claro. El y los suyos se lanzaron bien pronto a la Revolución, no porque los hubieran electrizado las palabras mágicas de Sufragio Efectivo y no Reelección, como se decía en el documento político que se comenta, sino porque creyeron las promesas agrarias del párrafo arriba inserto; porque ellos, efectivamente, habían sido despojados de sus tierras por las autoridades y los hacendados del Estado de Morelos y pensaron que había llegado la hora de la justicia. Algo semejante ocurrió con otros grupos

que se levantaron en armas en varias regiones del territorio mexicano".

"La lucha armada comenzó en la Ciudad de Puebla el 18 de noviembre entre la policía y el ejército por una parte y Aquiles Serdán y sus compañeros por la otra. Dos días mas tarde hubo levantamientos y bien pronto se generalizó la guerra civil en toda la Nación. Los treinta años de la precaria paz porfiriana habian definitivamente terminado".

"El problema de la distribución de la tierra era de tal manera ingente, que aún los funcionarios del régimen porfirista, a la sazón entredicho, se dieron al final cabal cuenta de ella. Desgraciadamente demasiado tarde, porque el país se encontraba ya en plena lucha revolucionaria".

"Después del triunfo de la Revolución Maderista se agitó inevitablemente el problema agrario, tanto entre los hombres de pluma, como entre los ciudadanos que tomaron las armas para derrocar al Gobierno del General Porfirio Díaz".

"Debe hacerse notar que si bien es cierto que en el Plan de San Luis se ofreció a los pueblos retribuirles las tierras de que habian sido despojados por los grandes terratenientes, no lo es en cuanto al fraccionamiento de los latifundios a que hace referencia el licenciado Orozco. No hubo promesa alguna a tal respecto en el Plan, aún como cuando ya se dijo la cuestión del reparto de la tierra ocupaba cada día más la atención de los publicistas y las preocupaciones ciudadanas" (5).

Respecto al documento que se estudia, en su "Breve Historia de la

---

(5) SILVA HERZOG JESUS, "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria", Exposición y Crítica; Fondo de Cultura Económica, México 1959, págs. 159 a 169.

Revolución Mexicana", Jesús Silva Herzog expone la opinión siguiente: "Si se compara el Plan de San Luis con las bases del Programa de Gobierno firmado por Madero y Vázquez Gómez, varios meses antes, como candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República, se advertirá fácilmente que éste es mas completo y radical que aquél. En el Plan ya no se habla como el Programa de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, de proteger a la raza indígena, de estimular el desarrollo de la agricultura..."

La explicación de tal hecho puede encontrarse en que mientras en el Programa predominaron las ideas de Vázquez Gómez, en el Plan se impusieron las de Madero, mucho más políticas que sociales y económicas. (6)

Y para terminar, Angel Caso refiriéndose al tema fundamental de este estudio en relación con el libro de Madero citado al principio de este inciso, expresa que: "Desgraciadamente el pequeño párrafo reservado a la agricultura contenido en el capítulo IV, es extraordinariamente pobre en sus conceptos. Simplemente habla de las grandes concesiones otorgadas por el Presidente a los individuos que con él habían propugando el triunfo de Tuxtepec. (7)

---

(6) SILVA HERZOG JESUS, "Breve Historia de la Revolución Mexicana", Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México 1960, pág. 130

(7) CASO ANGEL, "Derecho Agrario", Editorial Porrúa, México 1950, págs. 130 y 131.



### 3.- El Plan de Texcoco, decretos agrarios de 1911.

Andrés Molina Enríquez se encuentra entre los precursores del agrarismo mexicano, en una serie de artículos, ensayos y libros, insistió ante la opinión pública acerca de la necesidad de establecer reformas agrarias y sociales. Con el Plan que se indica, redactado originalmente por su autor para el licenciado Vázquez Gómez, hubo de ser proclamado personalmente por Molina Enríquez, el 23 de agosto de 1911.

El propio Plan se lanza directamente en contra de Madero, y contiene en sus diez artículos disposiciones de carácter político y militar. En su inciso X dispone que en virtud del repetido Plan y del Consejo que en el mismo se pretende crear, se dictarán las disposiciones necesarias para que este organismo provea a las necesidades de la República. A este efecto simultáneamente y como anexos del precipitado documento, aparecen las siguientes disposiciones:

Decreto sobre el fraccionamiento de las grandes propiedades: se declara de utilidad pública a partir de la fecha de este decreto, de expropiación parcial de todas las fincas rurales, cuya extensión superior exceda de dos mil hectáreas, se concede acción popular para el denuncia de las fincas que deben ser apropiadas con arreglo a esta Ley. El denunciante tendrá derecho a escoger la parte que mejor le convenga.

Decreto sobre exportación e importación de cereales extranjeros: desde la fecha de este decreto, se declaran definitivamente libres de los derechos de importación y exportación que causen a su entrada o a su salida del territorio de la República, el maíz y el trigo, quedando derogadas todas las leyes y disposiciones que se opondan a la ejecución de este decreto.

Decreto sobre rancherías, pueblos y tribus: se considerarán corporaciones e instituciones, en las cuales la Nación persigue un interés a la vez social y político los siguientes: los rancheros, los pueblos y las tribus. El presente decreto considera como rancherías las comunidades que estén en posesión colectiva de un terreno que fue propiedad particular, individual y se hayan formado por la interrupción de los títulos individuales, la multiplicación de las sucesiones de los dueños de esos títulos y la imposibilidad de definir los derechos de cada uno de esos sucesores. El presente decreto considera como pueblos las comunidades que fueron reconocidas como tales, por el título primordial del terreno que tengan en posesión y en el que se encuentran establecidos. El presente decreto considera como tribus, todas las agrupaciones de familia en convivencia sin tener título alguno del terreno que están poseyendo u ocupando; resumiendo: Las revoluciones se disolverán y extinguirán en el término de cinco años, los pueblos se disolverán y extinguirán en el término de diez años y las tribus se disolverán en el término de veinte años.

Jefes políticos y jornales: decreto sobre supresión de los jefes políticos y directores políticos que como agentes del Ejecutivo de los Estados y del Distrito Federal, tengan a su cargo la dirección administrativa de los Distritos, Partidos, etc., en que cada entidad está dividida conforme a su Constitución local o conforme a las demás leyes relativas.

Decreto sobre el trabajo a salario jornal. Este decreto está compuesto por diversos artículos sobre la forma que debe tener un contrato de trabajo, jornada, pago de anticipos, etc. (8).

Entre el Plan que se comenta y el aparecido tres meses después, con

---

(8) MOLINA ENRIQUEZ ANDRES, "La Revolución Agraria de México", Libro V, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía. México 1936, págs. 85 a 91.

la denominación de Plan de Ayala, encontramos muchos puntos de contacto. Una de las diferencias que se señalan entre ambos documentos, es la de que el primero de ellos casi no alcanzó a ser conocido, en tanto que el segundo, el documento Zapatista tuvo resonancia nacional. Sin embargo, ambos planes coinciden en que Madero traicionó al movimiento revolucionario, y en la determinación de proseguir la interrumpida lucha social. La cuestión agraria es indudablemente, el tema en el que existe mayor coincidencia entre los movimientos encabezados por Molina Enriquez y por Zapata; aunque es obvio que dada la preparación del primero, sus ideas y sus planteamientos concretos para resolver el problema agrario, son más completos y más técnicos que los elaborados por el caudillo suriano, con la ayuda de un profesor rural.

El Plan de referencia nació y murió políticamente después después de una cortísima vida. No obstante, el mensaje de Molina Enriquez fructificó y es un importantísimo antecedente de la Legislación Agraria Mexicana.

## C A P I T U L O    I I I

### OTROS PLANES Y LEYES AGRARIAS DE LA REVOLUCION

- 1.- El Plan de Ayala.
- 2.- Disposiciones agrarias del Plan de Chihuahua.
- 3.- El Villismo y su Ley Agraria de 1915.

## 1.- El Plan de Ayala.

Andrés Molina Enríquez nos dice en relación con este Plan: "Tres meses después de la publicación del Plan de Texcoco, y en un ambiente ya favorable para las ideas agrarias, apareció en el sur el Plan de Ayala, fechado el 28 de noviembre de 1911, y firmado por Zapata y los altos jefes del Zapatismo. Ese Plan, obra exclusiva del señor Profesor Otilio Montaño, que fue el verdadero sociólogo del Zapatismo, respondió como un eco al Plan de Texcoco: desconoció a Madero ya electo presidente, reconoció a Pascual Orozco y a Zapata como jefes de la Revolución que debía continuar; y dictó algunas disposiciones agrarias sobre el reparto de tierras. (1)

Es este el plan revolucionario al que se ha dado mayor difusión. El artículo 1º establece que la Revolución debe continuar porque Madero la ha traicionado; el 2º que se desconoce al Presidente Madero; el 3º que se reconoce como Jefe de la Revolución al General Pascual Orozco y, en el caso de que él no acepte, al General Emiliano Zapata; el 4º, el propósito de llevar adelante el Plan hasta vencer o morir; del 10º al 15º, diversos procedimientos que dijéramos rutinarios de todo plan revolucionario; para decir como habrá de llevarse adelante la revolución, una vez que vaya siendo gobierno en las regiones que ocupe. Son los Artículos 6º, 7º, 8º y 9º los de contenido agrario. Examinemos cada uno de ellos, y hagamos conjuntamente su análisis.

"El artículo 6º dice textualmente: Como parte adicional del Plan que invocamos... es decir, lo político era lo esencial; lo agrario, adicional. No es pues exacto, como se ha dicho en múltiples ocasiones que el Plan de Ayala sea un Plan de contenido exclusivamente agrario, en el que lo

---

(1) MOLINA ENRIQUEZ ANDRES, "La Revolución Agraria de México", Libro V, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía, México 1936, pág. 93.

agrario sea la esencia y lo político lo accesorio; por el contrario, con las mismas palabras del Plan se desvirtúa esta afirmación tendiente a establecer situaciones que, en nuestro concepto no existen. (2)

A continuación se inserta el precitado concepto, así como los otros tres artículos del propio documento, relativos a la materia que se estudia:

"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 tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas, 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 monopolizados por unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esa causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de propiedad y bienestar de los mexicanos.

---

(2) CASO ANGEL, "Derecho Agrario", Editorial Porrúa, México 1950, págs. 133 y 134.

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 corresponde se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan.

9. Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados se aplicarán las leyes de desamortización según convenga, de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso.

Este Plan sirvió de bandera a la revolución agraria del sur, que se prolongó durante muchos años, influyó en los documentos oficiales y en las leyes expedidas con posterioridad sobre la materia". (3)

En relación con el Plan que se comenta, Alfonso Reyes nos dice que sus principios se desarrollaron en la ley expedida por el movimiento zapatista, el 26 de octubre de 1915, así como por otros ordenamientos relativos a colonización, educación rural, etc. (4)

Por su parte, Silva Herzog en su libro "Breve Historia de la Revolución Mexicana", después de mencionar a sus autores, uno que apenas sabía leer y escribir, y el otro, profesor pueblerino, pero con amplios conocimientos de la población rural ambos, debido a experiencias propias, apunta: "Al conocerse el Plan por aquellos días de fines de noviembre y principios

---

(3) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, "El Problema Agrario de México", Editorial Porrúa, México 1959, págs. 149 y 150.

(4) REYES H. ALFONSO, "Emiliano Zapata, su vida y su obra", pág. 98.

de diciembre de 1911, por haber sido publicado en el "Diario del Hogar" de Filomeno Mata, pensaron los observadores realistas y sensatos que era impracticable, utópico y demasiado radical. En nuestros días, al examinar el Plan de Ayala y compararlo con hechos históricos posteriores ocurridos en México, nos impresiona la moderación y la ingenuidad de aquellos audaces pioneros de la Reforma Agraria; porque, por una parte, solo aspiraban a restituir sus terrenos a los legítimos dueños, y por la otra, a expropiar previa indemnización, es decir mediante pago adelantado, la tercera parte de las tierras de los grandes latifundistas y únicamente en caso de abierta rebeldía, sería menester llegar a la nacionalización del total de sus propiedades. Ya sabemos que en los años posteriores se llegó mucho más lejos, consecuencia inevitable de la radicalización de las ideas durante la guerra civil, durante una lucha larga y sangrienta entre el pueblo y la clase acaudalada" (5). Este mismo autor, refiriéndose al tema que nos ocupa, en diferente obra afirma que "No obstante sus notorias deficiencias, sintetizó durante dos lustros las aspiraciones justas del proletariado de los campos. Además el éxito histórico del documento firmado en Villa de Ayala (se refiere al Plan), se explica por el tesón y la lealtad con que fue defendido por el General Zapata y sus compañeros, quienes sin escatimar sacrificio alguno jamás traicionaron a su bandera".

"Muy a menudo se oye decir que el grito de guerra de los zapatistas se sintetizaba en las palabras "tierra y libertad". Lo cierto es que las voces finales del Plan de Ayala, que seguramente contenían la expresión de los ideales por alcanzar no son tierra y libertad, sino 'libertad, justicia y ley'.

"Sea de ello lo que fuere, los zapatistas procuraron cumplir con el

---

(5) SILVA HERZOG JESUS, "Breve Historia de la Revolución Mexicana", Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México 1960, pág. 218



Plan de Ayala, pues el 30 de abril de 1912 se llevó a cabo la primera restitución de tierras al pueblo de Ixcamilpa por la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos. Tal acto debió haber tenido carácter mas bien simbólico, a causa de las condiciones anormales derivadas de la contienda, pero ponían de relieve la sinceridad de Zapata, y, seguramente, fortaleció el ánimo de sus soldados para proseguir la lucha. (6)

---

(6) SILVA HERZOG JESUS, "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria", Exposición y Crítica; Fondo de Cultura Económica, México 1959; págs. 179 y 180.

## 2.- El Plan de Chihuahua.

Suscrito por Pascual Orozco y otros jefes norteros, está fechado el 25 de marzo de 1912. Según Angel Caso es uno de los planes revolucionarios que tienen mejor redacción y un amplio contenido. (7)

El artículo 35 relativo a la materia que se estudia dispone lo siguiente: "Siendo el problema agrario en la República, el que exige más atinada y violenta solución, la Revolución garantiza que desde luego se procederá a resolverlo, bajo las bases generales siguientes:

I.- Reconocimiento de la propiedad a los poseedores pacíficos por más de veinte años.

II.- Revalidación y perfeccionamiento de todos los títulos legales.

III.- Reivindicación de los terrenos arrebatados por despojo.

IV.- Repartición de todas las tierras baldías y nacionalizadas en toda la República.

V.- Expropiación por causa de utilidad pública, previo avalúo, a los grandes terratenientes que no cultiven habitualmente toda su propiedad; y las tierras así expropiadas se repartirán para fomentar la agricultura intensiva.

VI.- A fin de no gravar el erario, ni echar mano de las reservas del tesoro, ni mucho menos aumentar para empréstitos en el extranjero la deuda exterior de la Nación, el gobierno hará una emisión especial de bonos agrícolas para pagar con ellos los terrenos expropiados, y pagará a los tenedores

---

(7) CASO ANGEL, obra citada, pág. 137.

un interés del 4% anual hasta su amortización. Esta se hará cada diez años con el producto del pago de las mismas tierras repartidas con el que se formará un fondo especial destinado a dicha amortización.

VII.- Se dictará una Ley Orgánica reglamentaria sobre la materia".

Después de leer y analizar las citadas disposiciones, resulta verdaderamente difícil aceptar los cargos formulados por el Zapatismo en contra de Orozco, atribuyéndole una actitud contraria al agrarismo.

Refiriéndose a este movimiento, Silva Herzog nos dice: "En el nuevo Plan Revolucionario se dice que se luchará por el triunfo del Plan de San, del Plan de Tacubaya y del Plan de Ayala; pero además contiene novedades y es mucho más avanzado socialmente, que ninguno de los tres anteriores. A primera vista se advierte la influencia del "Manifiesto del Partido Liberal" publicado en el año de 1906.

"Lo que podemos llamar los considerandos del Plan Orozquista están escritos en estilo tan ampuloso y pedestre que de modo inevitable provocan la sonrisa burlona del lector contemporáneo; la pasión se desborda en torrentes con insultos y calumnias a Don Francisco I. Madero, y de vez en vez, aquí y allá, se ataca a los Estados Unidos de América. Un ejemplo de esto último: "Madero ha profanado nuestra bandera con la mano sacrílega del yankee". Y este otro: "Francisco I. Madero ha arrancado de nuestro escudo el águila devorando la serpiente para sustituirla con el buitre que devora la América española", Nada de eso; literatura política barata y a la par mentirosa. No por lo del buitre sino por Madero. Este fue siempre verdadero patriota".

"Ahora bien, los artículos del Plan Orozquista son otra cosa. Muchos de ellos contienen versión certera de algunos de los problemas fundamentales de

México; están redactados con claridad y son también antecedentes de los dos artículos más avanzados en la Constitución de 1917: el 27 y el 123".

"Salta a la vista que las normas fijadas para resolver la cuestión de la tierra en este Plan supera en mucho a las ideas contenidas en el Plan de Ayala, tanto por su mejor redacción y claridad, cuanto porque se señalan caminos mucho más prácticos y sensatos."

"Sin embargo, mientras el Plan de Ayala ha tenido y tiene una incuestionable significación histórica, el Plan Orozquista ha sido completamente olvidado" (8).

---

(8) SILVA HERZOG, "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria"; obra citada, págs. 181 y 182.

### 3.- La Ley Agraria del Villismo, del 24 de mayo de 1915.

Como se sabe, el caudillo norteño inició sus actividades revolucionarias siguiendo a Madero, a cuya muerte se incorporó inicialmente al movimiento constitucionalista. "El General Villa mostró desde luego un sentido agrarista, intuitivo sin duda; pero tan intenso, tan impetuoso y tan práctico que alarmó al Primer Jefe..." "Los propósitos agrarios de referencia se hicieron sentir, primero en la exigencia imperativa de que la Revolución definiera con toda precisión sus intenciones sobre el particular..." (9). Las pretensiones agrarias del Villismo, expresadas especialmente en lo relativo a la creación y fomento de la pequeña propiedad rural, no fueron precisamente aceptadas por Don Venustiano Carranza. Sin embargo, la situación originada por las victorias y la fuerza creciente de la División del Norte, contribuyeron en el ánimo de éste para aceptar una reunión con los elementos villistas, con objeto de discutir reformas y adiciones al Plan de Guadalupe. "El Primer Jefe, señor Carranza, como era natural, se irritó extraordinariamente al solo conocimiento de las expresadas exigencias, pero el formidable poder que la División del Norte había adquirido con las victorias alcanzadas, el temor de que esa División se llegara a insurreccionar, como ya había estado a punto de suceder, y la presión misma de la División del Norte que se componía de soldados que le eran fieles, pero entre los cuales había muchos agraristas, lo hicieron ceder, y las conferencias tuvieron que celebrarse". De ello resultaron las conferencias celebradas en Torreón, en 1914, en donde se llegó a diversos acuerdos, destacando de ellos la cláusula octava del convenio correspondiente que estableció textualmente la necesidad de "emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa de tierras o por otros medios que tiendan a la resolución del problema agrario" (10). Molina Enríquez considera de tal importancia los acuerdos celebrados en las

---

(9) MOLINA ENRIQUEZ, obra citada, pág. 143.

(10) Obra citada, pág. 144.

propias reuniones, principalmente en lo que se refiere a la cuestión agraria, que opina que "El efecto inmediato de las Conferencias de Torreón, una vez conocida la cláusula octava del convenio final fue ligar automáticamente a la Revolución Agrarista del Norte, que representaba Villa, con la Revolución Agrarista del Sur, que venía representando Zapata. La primera buscaba de preferencia los fraccionamientos de las haciendas, para disolverlas en una copiosa pequeña propiedad, y para el efecto se había incautado ya de las haciendas de dos o tres estados; la segunda buscaba el acomodamiento de los pueblos por medio de ejidos, y que el Decreto Preconstitucional, expedido por Carranza el 12 de diciembre de 1914, conocido también como Adiciones al Plan de Guadalupe, fue determinado indudablemente por las Conferencias de Torreón". (11)

En consecuencia, en la historia de las ideas agraristas y en el estudio de la legislación agraria mexicana, merece singular importancia el estudio en este capítulo de la acción revolucionaria, considerando la posterior influencia que las referidas Conferencias y el citado Decreto operaron en la promulgación de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, y más tarde en la elaboración del artículo 27 constitucional.

Estimamos necesario para cerrar este capítulo transcribir los preceptos de la Ley Agraria del Villismo:

Artículo 1º.- Se considera incompatible con la paz y la prosperidad de la República la existencia de las grandes propiedades territoriales. En consecuencia, los gobiernos de los estados, durante los tres primeros meses de expedida esta Ley, procederán a fijar la superficie máxima de tierra que, dentro de sus respectivos territorios, pueda ser poseída por un solo dueño; y nadie

---

(11) Obra citada, págs. 146 y 151.

podrá en lo sucesivo seguir poseyendo ni adquirir tierras en extensión mayor de la fijada, con la única excepción que le consigan el artículo 18.

Artículo 2º.- Para hacer la fijación a que se refiere el artículo anterior, el gobierno de cada estado tomará en consideración la superficie de éste, la cantidad de agua para el riego, la densidad de su población, la calidad de sus tierras, las extensiones actualmente cultivadas y todos los demás elementos que sirvan para determinar el límite más allá del cual la gran propiedad llegue a constituir una amenaza para la estabilidad de las instituciones y para el equilibrio social.

Artículo 3º.- Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de grandes propiedades territoriales en la porción excedente del límite que se fije conforme a los artículos anteriores. Los gobiernos de los estados expropiarán, mediante indemnización, dicho excedente en todo o en parte, según las necesidades locales. Si sólo hiciera la expropiación parcial, el resto de la porción excedente deberá ser fraccionada por el mismo dueño con arreglo a lo prescrito en el inciso IV, artículo 12 de esta Ley. Si este fraccionamiento no quedara concluido en el plazo de tres años, las tierras no fraccionadas continuarán sujetas a la expropiación decretada por la presente Ley.

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

Artículo 5º.- Se declara igualmente de utilidad pública la expropiación de los terrenos necesarios para la fundación de poblados en los lugares

en que se hubiere congregado o llegare a congregarse permanentemente un número tal de familias de labradores, que sea conveniente, a juicio del gobierno local, la erección del pueblo; y para la ejecución de obras que interesen al desarrollo de la agricultura parcelaria y de las vías rurales de comunicación.

Artículo 6º.- Serán expropiadas las aguas de manantiales, presas y de cualquier otra procedencia, en la cantidad que no pudiese aprovechar el dueño de la finca a que pertenezca, siempre que esas aguas pudieran ser aprovechadas en otra. Si el dueño de ellas no las utilizare, pudiendo hacerlo, se le señalará un término para que las aproveche, bajo la pena de que si no lo hiciere, quedarán dichas aguas sujetas a la expropiación.

Artículo 7º.- La expropiación parcial de las tierras comprenderá, proporcionalmente, los derechos reales anexos a los inmuebles expropiados, y también la parte proporcional de muebles, aperos, máquinas y demás accesorios que se necesiten para el cultivo de la porción expropiada.

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

Artículo 9º.- Si la finca en que se verifica la expropiación reportara hipotecas u otros gravámenes, la porción expropiada quedará libre de ellos



mediante el pago que se hará al acreedor o acreedores de la parte del crédito que afectare a dicha porción, proporcionalmente, y en la forma en que se haga el pago al dueño. Si hubiere desacuerdo acerca de la proporcionalidad de la cancelación, será fijada por los peritos. La oposición al deudor al pago se ventilará en juicio con el acreedor sin suspender la cancelación, depositándose el importe del crédito impugnado.

Artículo 10º.- Se autoriza a los gobiernos de los estados para crear deudas locales en la cantidad estrictamente indispensable para verificar las expropiaciones y sufragar los gastos de los fraccionamientos a que se refiere esta ley, previa aprobación de los proyectos respectivos por la Secretaría de Hacienda.

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

Artículo 12º.- Las tierras expropiadas en virtud de esta ley se fraccionarán inmediatamente en lotes que serán enajenados a los precios de costo, además de gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento, más un aumento de 10% que se reservará a la federación para formar un fondo destinado a la creación del crédito agrícola del país.

Compete a los estados dictar las leyes que deban regir los fraccionamientos y adjudicaciones de los lotes para acomodar unos y otras a las convenien-

cias locales; pero al hacerlo, no podrán apartarse de las bases siguientes:

I.- Las enajenaciones se harán siempre a título oneroso con los plazos y condiciones de pago más favorables para los adquirentes en relación con las obligaciones que pese sobre el estado a consecuencia de la deuda que habla el artículo 10.

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

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

IV.- La extensión de los lotes en que se divida un terreno expropiado no excederá en ningún caso de la mitad del límite que se asigne a la gran propiedad en el cumplimiento del artículo 1º de esta ley.

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

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

Artículo 13º.- Los terrenos contiguos a los pueblos que hubieren sido cercenados de estos a título de demasías, excedencias o bajo cualquier

otra denominación y que habiendo sido deslindados no hubieren salido del dominio del gobierno federal, serán fraccionados desde luego en la forma que indica el inciso V del artículo anterior.

Artículo 14º.- Los gobiernos de los estados modificarán las leyes locales sobre aparcería en el sentido de asegurar los derechos de los aparceros en el caso de que los propietarios abandonen el cultivo de las labores, o de que aquéllos transfieran sus derechos a un tercero. Los aparceros tendrán en todo caso el derecho de ser preferidos en la adjudicación de los terrenos que se fraccionen conforme a esta ley o por los propietarios respecto de las parcelas que hubieran cultivado por más de un año.

Artículo 15º.- Se declaran de jurisdicción de los estados las aguas fluviales de carácter no permanente que no formen parte de límites con un país vecino o entre los estados mismos.

Artículo 16º.- Los gobiernos de los estados, al expedir las leyes reglamentarias de la presente, declararán un reavalúo fiscal extraordinario de todas las fincas rústicas de sus respectivos territorios y se tomará como base de los nuevos avalúos el valor comercial de las tierras, según su calidad sin gravar las mejoras debidas al esfuerzo del labrador. Sólo quedarán exentos del impuesto los predios cuyo valor resulte inferior a quinientos pesos oro mexicano.

Artículo 17º.- Los gobiernos de los estados expedirán leyes para constituir y proteger el patrimonio familiar sobre las bases de que éste sea inalienable, que no podrá gravarse ni estará sujeto a embargos. La transmisión de dicho patrimonio para herencia, se comprobará con la simple inscripción en el Registro Público de la Propiedad, del certificado de defunción del jefe de la familia y de su testamento, o en caso del intestado, de los certi-

ficados que acrediten el parentesco. Se considerará parte integrante del patrimonio familiar todo lote de veinticinco hectáreas o menos adquirido en virtud de los fraccionamientos que ordena esta ley.

Artículo 18º.- El gobierno federal podrá autorizar la posesión actual o adquisición posterior de tierras en cantidad mayor que la adoptada como límite, según el artículo 1º, en favor de empresas agrícolas que tengan por objeto el desarrollo de una región, siempre que tales empresas tengan carácter de mexicanas y que las tierras y aguas se destinen al fraccionamiento ulterior en un plazo que no exceda de seis años. Para conceder tales autorizaciones se oirá al gobierno del estado al que pertenezcan las tierras de que se trate y a los particulares que manifiesten tener interés contrario a la autorización.

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

Artículo 20º.- Serán nulas todas las operaciones de enajenación y de fraccionamiento que verifiquen los estados contraviniendo las bases generales establecidas por esta ley. Cuando la infracción perjudicare a un particular, dicha nulidad será decretada por los tribunales federales en la vía procedente conforme a la Ley de Administración de Justicia del orden federal. (12)

---

(12) SILVA HERZOG, "Breve Historia de la Revolución Mexicana", Tomo II, Fondo de Cultura Económica, México 1960. Págs. 219 a 224.

## C A P I T U L O   I V

- 1.- El Plan de Guadalupe y sus Adiciones Sociales en Veracruz.
- 2.- Reglamentación y Reformas preconstitucionales a la Ley Agraria.
- 3.- La cuestión agraria en el Constituyente de Querétaro.

## 1.- El Plan de Guadalupe y sus ediciones sociales en Veracruz.

El Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, suscrito en la hacienda de Guadalupe, Coahuila, por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, tiene un contenido exclusivamente político y se componía de 7 artículos, "de los cuales, el primero desconocía al General Huerta como presidente: el segundo, desconocía a los Poderes Legislativo y Judicial: el tercero, creaba la investidura de Primer Jefe del Ejército que llamó "Constitucionalista" para el señor Carranza naturalmente; y los tres restantes prevenían que al ocupar él la capital de la República y los jefes constitucionalistas los estados, convocarían a elecciones y entregaría sus mandos respectivos a quienes resultaran electos. Ni un solo paso directo, ni una sola promesa de carácter reformista y social, indicaban el plan de referencia. Su objeto era simple y sencillamente restablecer el orden constitucional que se decía alterado por el General Huerta". (1)

Refiriéndose a este plan, Emilio Romero Espinosa, apunta: "Cuando se discute el Plan de Guadalupe, entre los elementos que integran el Estado Mayor de don Venustiano, surgen múltiples ideas que se manifiestan abiertamente por la Reforma Agraria; por garantías para los obreros; por la destrucción de los latifundios; por la condonación de deudas y desaparición de las tiendas de raya; por la reglamentación de la jornada de trabajo, etc. Se destaca entre los hombres que luchan por esta tesis el entonces Mayor Francisco J. Mújica, hombre intransigente en defensa de sus principios, de clara inteligencia, de gran sensibilidad poética, y estudioso e infatigable de las ideas sociales. En la discusión prevalece la opinión del Primer Jefe, pero queda en el ambiente el deseo de reivindicar a las clases populares y el anhelo de justicia social". (2)

---

(1) MOLINA ENRIQUEZ ANDRES, "La Revolución Agraria de México", Libro V, Talleres Gráficos del Museo Nal. de Arqueología, Hist. y Etnografía, Méx. 1936, pág. 142.

(2) ROMERO ESPINOSA EMILIO, "La Reforma Agraria en México", Cuadernos Americanos, México 1936, págs. 28 y 29

Carranza se traslada a la Ciudad de Veracruz, en donde se dicta un nuevo Plan Revolucionario conocido por Adiciones al Plan de Guadalupe, expedido el 12 de diciembre de 1914; decreto de enorme trascendencia con contenido social agrarista y obrerista que las necesidades populares reclamaban "del que insertamos aquí el artículo segundo por contener una exposición de las reformas que el gobierno se proponía realizar para satisfacer los anhelos populares, que fue el programa social de la Revolución, hasta entonces condensado en postulados concretos. Dice así el artículo 2º: El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero, y en general, de las clases proletarias; establecimientos de la libertad municipal como institución constitucional; base para un nuevo sistema de organización del ejército; reformas de los sistemas electorales para obtener la efectividad del sufragio; organización del poder judicial independiente, tanto en la federación como en los estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; revisión de los códigos civil, penal y de comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques, y demás recursos naturales del país, para destruir los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen

Carranza se traslada a la Ciudad de Veracruz, en donde se dicta un nuevo Plan Revolucionario conocido por Adiciones al Plan de Guadalupe, expedido el 12 de diciembre de 1914; decreto de enorme trascendencia con contenido social agrarista y obrerista que las necesidades populares reclamaban "del que insertamos aquí el artículo segundo por contener una exposición de las reformas que el gobierno se proponía realizar para satisfacer los anhelos populares, que fue el programa social de la Revolución, hasta entonces condensado en postulados concretos. Dice así el artículo 2º: El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero, y en general, de las clases proletarias; establecimientos de la libertad municipal como institución constitucional; base para un nuevo sistema de organización del ejército; reformas de los sistemas electorales para obtener la efectividad del sufragio; organización del poder judicial independiente, tanto en la federación como en los estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; revisión de los códigos civil, penal y de comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques, y demás recursos naturales del país, para destruir los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen



la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley" (3). El artículo 3º: faculta al Jefe de la Revolución para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos. Molina Enríquez considera que en este documento, "pero en el artículo Segundo, formuló con atingencia indiscutible, el programa de las reformas que constitúan la aspiración suprema de la Revolución". (4)

En el lapso transcurrido entre la promulgación del plan original que se estudia y sus adiciones, el 30 de agosto de 1913, el ímpetu revolucionario de un joven constitucionalista, el General Lucio Blanco, Comandante de las fuerzas que operaban en los estados de Nuevo León y Tamaulipas, produjo aunque sin ningún antecedente o base legal en que fundarlo, el primer reparto de tierras, en la vía dotatoria, confiscando la Hacienda de los Borregos, cercana a Matamoros, sobre la orilla del río Bravo, en el estado de Tamaulipas. Y cabe aquí una aclaración: zapatistas y carrancistas se han disputado histórica y políticamente la primacía cronológica en la ejecución de la legislación agraria revolucionaria; por ello, debe precisarse que la posesión otorgada en acción restitutoria de tierras al poblado de Ixcamilpan, Puebla en abril de 1912, por el zapatismo es, en efecto, la primera en su género; sin embargo, la dotación de tierras realizada por Lucio Blanco, es por su parte la primera en su categoría.

---

(4) MOLINA ENRIQUEZ, obra citada; pág. 151

(3) ROUAIX PASTOR; "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", Talleres Gráficos de la Nación, 2ª Edición, México 1959, pág 59

Las autoridades y órganos agrarios: para los efectos de la Ley Agraria, y según declaración expresa de acuerdo con el Programa Político de la Revolución, el artículo cuarto del propio ordenamiento instituyó:

"Artículo 4º... I.- Una Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta Ley y las sucesivas le señalen;... II.- Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada estado o territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen, y... III.- Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen".

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

"Artículo 12º... Los gobernadores de los estados, o en su caso, los jefes militares de cada región autorizados por el encargado del Poder Ejecutivo de la República, nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos".

El régimen de propiedad de los bienes ejidales y comunales en la Ley del 6 de enero de 1915: en relación con el último considerando en que la Ley del 6 de enero que más adelante se comentará, después de hablar de restitución y dotación, en su parte conducente advierte "la propiedad de la tierra no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que hábiles especuladores, particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad..." Es de señalarse que lo anterior se fundó en la incapacidad jurídica de los núcleos de población para poseer bienes, según lo ordenado

por la Constitución de 1857, vigente en la fecha de expedición de la ley que se estudia. El artículo 11 del propio ordenamiento, dispuso que en una ley reglamentaria se determinaría la condición jurídica relativa a los terrenos materia de las restituciones o dotaciones, así como el procedimiento para dividirlos entre los vecinos de los poblados correspondientes, quienes entre tanto lo disfrutarían en común. (5)

---

(5) FABILA MANUEL, "Cinco siglos de Legislación Agraria en México"; Tomo Primero, (1493-1940); Talleres de Industrial Gráfica, S.A., México 1941; págs. 270 a 274.

## 2.- Reglamentación y reformas preconstitucionales de la ley de 6 de enero de 1915.

En primer término y en un sentido general debemos mencionar el Manifiesto a la Nación relativo al programa que pretendía realizar la Revolución Constitucionalista a su triunfo y para establecer el orden constitucional. El propio documento, expedido por Carranza todavía en Veracruz, el 11 de junio de 1915 -unos meses después de la publicación de la Ley Agraria refiriéndose a la conducta política que pretendía observar, al constituirse debidamente, el Gobierno Constitucionalista, expresaba lo siguiente en la materia que nos ocupa: "4º.- En el arreglo del problema agrario no habrá confiscaciones. Dicho problema se resolverá por la distribución equitativa de tierras que aún conserva el Gobierno; por la reivindicación de aquellos lotes de que hayan sido ilegalmente despojados, individuos o comunidades; por la compra y expropiación de grandes lotes si fuera necesario; por los demás medios de adquisición que autoricen las leyes del país. La Constitución de México prohíbe los privilegios y por lo tanto, toda clase de propiedades sean quienes fueren sus dueños, utilizadas o no, quedarán sujetas en el futuro al pago proporcional del impuesto conforme a una revaluación justa y equitativa"... 5º.- Toda propiedad que se haya adquirido legítimamente de individuos o gobiernos legales y que no constituya privilegio o monopolio, será respetada" (6).

Posteriormente, ya establecido el régimen constitucionalista en la capital de la República, el 26 de enero de 1926, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional, el ingeniero Pastor Rouaix, con base en acuerdo del Primer jefe, transcribió las disposiciones siguientes y que se refieren exclusivamente a restitución y dotación de ejidos:

"1º.- Las materias que comprende la Ley de 6 de enero de 1915, son

---

(6) FABILA MANUEL, obra citada, págs. 278 y 279

de carácter federal tanto por la disposición de la citada ley como por antecedentes históricos y legislativos; en consecuencia, las autoridades de los estados no podrán por ningún concepto alterar las prescripciones de la Ley de enero de 1915 ni reglamentaria en materia alguna".

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

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

"4º.- En los estados donde se encuentran organizados Gobiernos Locales, las solicitudes a que se refiere el artículo 6º, deberán ser presentadas a los Gobernadores y de ninguna manera a los Comandantes o Jefes Militares, pues según la citada Ley, la autoridad militar debe intervenir sólo cuando sea difícil la acción de las Autoridades Políticas, y demás necesita autorización especial del encargado del Poder Ejecutivo".

"5º.- Los trabajos actuales deberán limitarse a la determinación de los perímetros generales de los terrenos para reivindicar y a la restitución, en su caso, a los pueblos para que los disfruten en común, teniendo cuidado de no paralizar los trabajos agrícolas. La aplicación de la Ley de 6 de enero de 1915 se encuentra en su primera fase".

"En consecuencia, no deberá procederse en ningún caso a hacer distribu-

ción porque falta Ley Reglamentaria del Artículo 11º, de la Ley de 6 de enero de 1915, Ley reglamentaria que aún no se expide, dado que no es oportuno, puesto que es procedente la ratificación o rectificación previas por parte de la Nacional Agraria, de las declaraciones hechas por las locales agrarias, en lo que respecta al perímetro general de los ejidos, a fin de evitar resoluciones contradictorias".

"6º.- Las Comisiones Locales deberán remitir a la Nacional Agraria, una vez cerrada la investigación, los datos expedientaciones y demás detalles relativos a cada asunto referente a la reivindicación de terrenos pertenecientes a Ejidos, dotación de éstos a los que carezcan de ellos o en general las diligencias que se practiquen con aplicación del Decreto de 6 de enero de 1915, para que ésta dictamine y someta a la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, lo que se refiere a la limitación general del ejido, para que una vez resuelto este punto, se pueda proceder a practicar el fraccionamiento y reparto de acuerdo con el Reglamento que el Ejecutivo de la Nación de a conocer oportunamente".

"7º.- Los Estados deberán abstenerse de dictar disposiciones relacionadas con el pago de la deuda a que se refiere el Artículo 3º de la citada Ley Agraria, por ser asunto que corresponde exclusivamente al Gobierno Nacional, que aún no dicta la Ley respectiva".

"8º.- Las autoridades de los Estados y las Comisiones Agrarias, deberán abstenerse de resolver en cuestiones de aguas y bosques, debiendo en todos estos puntos antes de tomar cualquier resolución, pedir la autorización de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, porque conforme al Artículo 6º de la misma Ley, las funciones de esas Autoridades se limitan a la restitución de tierras".

"9.- Las Comisiones Locales Agrarias rendirán desde luego a la Comisión Nacional Agraria que con esta fecha se establece, informe detallado de los trabajos que hayan emprendido hasta hoy". (7)

La integración de la Comisión Nacional Agraria, según acuerdo del Primer Jefe, el 19 de enero de 1916, quedó en la forma siguiente:

- a).- Presidente: el Secretario de Fomento.
- b).- Representantes de las Secretarías de Gobernación, Justicia y Hacienda.
- c).- Los Jefes de las Direcciones: Agraria, de Agricultura, de Aguas, de Bosques y Jurídica, de la Secretaría de Fomento.

Así formada, la propia Comisión de conformidad con la precitada disposición, procedió a nombrar un Secretario General, abogado; un Ingeniero Delegado para cada uno de los Estados y territorios de la República y el personal técnico y administrativo a que la autorizó el presupuesto adjunto al mencionado acuerdo. (8)

---

(7) FABILA MANUEL, obra citada, págs. 280 y 281

(8) FABILA MANUEL, obra citada, pág. 282.

**3.- La cuestión agraria en el Constituyente de Querétaro, proposición de incorporación a la Ley Agraria.**

Una vez instalado el Congreso Constituyente convocado por Carranza, el propio Primer Jefe tuvo que comparecer ante la Asamblea, debido a que se pretendía hacer el voto de varios artículos a la vez (9). Quien dirigió un mensaje que a manera de exposición de motivos, precedió a la entrega de un proyecto de Constitución, en ese mismo acto. En la parte que nos interesa en el discurso antes mencionado, Carranza, refiriéndose al sometido precepto constitucional decía: "El Artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y PREVIA INDEMNIZACION, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del Gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas fundando así la pequeña propiedad que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan".

"La única Reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir par fijar el justo valor de la cuota de cuya expropiación se trata" (10). En el proyecto antes mencionado, el primer párrafo del Artículo 27, estaba concebido en los siguientes términos: "Artículo 27.- La propiedad privada no puede ocuparse para uso público sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados". (11)

---

(9) MOLINA ENRIQUEZ, obra citada, pág. 169

(10) ROUAIX PASTOR, obra citada, págs. 145 y 146

(11) ROUAIX PASTOR, obra citada, pág. 144.



Vemos aquí el fundamento de Carranza en la errónea apreciación respecto de la expropiación establecida por la Constitución de 1857, que él consideró sería suficiente para resolver el aspecto del problema agrario, y que se trataba de imponer en la nueva Constitución.

En materia concreta de Reforma Agraria, el Artículo 27 del Proyecto citado, solamente contenía el párrafo siguiente:

"Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que les restituyan o que les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entre tanto se reparten conforme a la Ley que al efecto se expida" (12).

Es de advertirse que la forma y el contenido del citado precepto obedecían al pensamiento jurídico constitucional casi generalizado de esa época, en virtud del cual no se consideraba materia de reglamentación directa por la Ley Suprema a la cuestión agraria, ya fuera en sus aspectos de la determinación de derechos de propiedad relativo a inmuebles rústicos o en lo concerniente a la redistribución de la tierra.

En cuanto a la expropiación, como se apunta en párrafos anteriores, se mantuvo el requisito de la previa indemnización sin excepciones. De tal manera que el Artículo 27 Constitucional propuesto por Don Venustiano, es apreciablemente inferior aún, en lo que respecta a la materia agraria, a la Ley de 6 de enero de 1915, cuya existencia jurídica no quedaba garantizada expresamente en el precitado proyecto de Carranza.

El proyecto fue aceptado por el Constituyente, casi en su totalidad en lo

---

(12) TENA RAMIREZ FELIPE, "Leyes Fundamentales de México 1808-1964". Editorial Porrúa, S.A., México 1957; pág. 770

relativo a organización política; no tocaba la parte de la Constitución de 57 que en su texto primitivo a través de las Leyes de Reforma, regulaba las relaciones entre el Estado y la Iglesia, pero en cambio, "la asamblea se manifestó inconforme con dejar a las leyes secundarias la resolución del problema social en sus dos grandes aspectos, el laboral y el agrario, pues consideró necesario fijarla en la Ley Suprema, a pesar del criterio hasta entonces respetado de que materias de esta índole no correspondían a la Constitución" (13).

Resultando según opinión de Felipe Tena Ramírez que "la obra original y propia de la Asamblea de Querétaro, consistió en las trascendentales novedades que introdujo en las materias obrera y agraria, bastantes por sí solas para convertir el proyecto de reformas del Primer Jefe en una nueva Constitución" (14).

Las discusiones ocurridas con motivo de la cuestión laboral a que se refería el Artículo 5º del proyecto de Carranza, determinaron que el ingeniero Pastor Rouaix, Diputado Constituyente, titular de la Secretaría de Fomento y Presidente de la Comisión Nacional Agraria, aunque con licencia respecto de los dos últimos cargos citados, decidiera preparar con anticipación una nueva iniciativa respecto del Artículo 27 con especial atención al problema agrario. Con dicho profesionista colaboraron para tal efecto los Diputados Constituyentes: Macías, De los Ríos, Terrones Benítez, Lugo y otros; además se incorporó a este grupo el Licenciado Andrés Molina Enríquez, quien a pesar de no tener el carácter de representante popular, prestaba sus servicios en la Comisión Nacional Agraria y eran muy apreciados sus trabajos científicos sobre cuestiones agrarias.

---

(13) TENA RAMIREZ, obra citada, pág. 813

(14) TENA RAMIREZ, obra citada, pág. 813

Como resultado de las actividades de la Comisión formada por gestión del ingeniero Rouaix, se presentó su reconocimiento para tres clases de derechos territoriales existentes en el país: propiedad privada plena, que puede ser individual o colectiva; propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población sobre tierras y aguas; y posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y condición. En lo relativo a la ley de 6 de enero de 1915, el citado proyecto del artículo, en su fracción IV se limitó a reproducir, aunque con mayor extensión, los principios apuntados en el proyecto presentado previamente por Carranza, ratificando y otorgando fuerza constitucional a las restituciones verificadas de conformidad con la famosa Ley Agraria, y reproduciendo las declaraciones de nulidad establecidas por el propio ordenamiento. Sin embargo, nada se decía acerca de la subsistencia de la repetida Ley, o en su caso de la intención de derogarla.

La citada iniciativa pasó a la consideración de la Comisión de Constitución de la propia Asamblea, proponiendo entre otras modificaciones importantes que "el decreto de 6 de enero de 1915 sea elevado a la categoría de Ley Constitucional, con intención de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ella residan" (15). En realidad, afirma el citado autor Tena Ramírez, la Comisión había introducido novedades avanzadas en la iniciativa sobre la que dictaminaba. (16)

Ya en el proceso de deliberación legislativa del dictamen y del correspondiente proyecto presentado por la primera Comisión de Constitución, el diputado Bojorquez expresó: "ha sido una magnífica idea la de la Comisión sostener como precepto constitucional el Decreto de 6 de enero de 1915,

---

(15) PALAVICINI FELIX, "Historia de la Constitución de 1917", Tomo I, Iniciativa sobre el Artículo 27 presentada en el Constituyente de Querétaro, 1916; pág. 621

(16) TENA RAMIREZ, obra citada págs. 815 y 816

que fue una de las promesas mas grandes de la Revolución y uno de los documentos que, en un momento histórico, sirvió como bandera, sirvió como fundamento, para que los verdaderos revolucionarios comprendieran dónde se encontraba la justicia". (17)

Por supuesto, no hubo una sola opinión en contrario y, en consecuencia se otorgó el rango constitucional al ordenamiento que se estudia.

---

(17) PALAVICINI FELIX, Obra citada, págs. 632 y 633.

## C A P I T U L O V

1.- Plan Global de Desarrollo.

2.- Ley del 6 de enero de 1915.

3.- Reformas, modificaciones al Artículo 27 Constitucional (Fracciones) X, XI, XII, XIII, XIV Y XV de febrero 26 Diario Oficial.

4.- Juicio instancial (Agrario) actual.

## C A P I T U L O V

- 1.- Plan Global de Desarrollo.
- 2.- Ley del 6 de enero de 1915.
- 3.- Reformas, modificaciones al Artículo 27 Constitucional (Fracciones) X, XI, XII, XIII, XIV Y XV de febrero 26 Diario Oficial.
- 4.- Juicio instancial (Agrario) actual.

## **1.- Plan global de desarrollo en materia agraria.**

Es en la tercera línea de estrategia de el Plan Global de Desarrollo 1989-1994 la que se dirige al agro mexicano, en dicho plan se establecen objetivos encaminados a apoyar la economía mexicana mediante la certeza jurídica, en la tenencia y aprovechamiento del potencial productivo de la tierra, estos se encuentran sostenidos en dos líneas de política que son:

La modernización del campo, la descentralización y los Estados de la República; este tipo de medidas obedece al requerimiento de asociaciones de trabajadores del campo como ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios, a fin de promover mayor capital y trabajo del campo.

De esta manera, el primer mandatario de la nación establece estrategias a corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de hacer mas productivo el campo.

**CORTO PLAZO:** En ésta se tiende a apoyar la estabilidad de precios, brindar y proteger el bienestar de los campesinos y de la población de bajos ingresos

**MEDIANO PLAZO:** Promover la oferta de alimentos y materias primas, a fin de disminuir el rezago rural.

**LARGO PLAZO:** Se busca asegurar ingresos crecientes al sector agrario y una economía cada vez mas constante al exterior.

Para el logro de las estrategias establecidas y de acuerdo a este

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

plan, se debe reconocer que tierras de ejido y comunidades son objeto de comercio y renta, de esta realidad depende que se encuentren soluciones de fondo, capaces de garantizar seguridad y permanencia de la tierra y aumentar así la productividad del campo.

De lo expuesto resulta que la revisión de créditos y seguro a el campo, son elementos de estudio a fin de convertirlos en instrumentos de fomento a la producción del campo.

A manera de corolario, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, establece como estrategia global de política, especial atención al agro mexicano, pues se dirige a alcanzar el crecimiento mediante la seguridad en la justicia social, combatiendo la miseria que caracteriza a los trabajadores del campo y que reclaman atención impostergable.

---

Datos tomados del periódico Excelsior, 23 de mayo de 1991.



## 2.- La Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

Cumpliendo con la promesa hecha en el Decreto Preconstitucional del 12 de diciembre de 1914, el propio caudillo Venustiano Carranza, expide en el puerto de Veracruz, el ordenamiento trascendental conocido como la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, cuyo autor fue el licenciado Don Luis Cabrera "conforme a las ideas que había expresado en su célebre discurso sobre la reconstitución de los ejidos de los pueblos, en la Cámara de Diputados, los primeros días de diciembre de 1912. Esta Ley marca el principio de lo que se ha convenido en llamar la Reforma Agraria Mexicana. El mérito de Cabrera es indiscutible, mas es indiscutible también el mérito del señor Carranza por haber aprobado el proyecto, transformarlo en Ley con su firma y asumir la consiguiente responsabilidad". (1)

En relación con la ley que nos ocupa, Molina Enríquez observa que en este ordenamiento no se establecieron ningunas disposiciones para la creación de la pequeña propiedad agrícola, quedando en esta forma incompleto el planteamiento de la Reforma Agraria. (2)

"La exposición de motivos de esta Ley es interesante, porque sintetiza la historia del problema agrario de México, señalando entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas. Se indican los actos mediante los cuales se llevó a cabo ese despojo a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal con arreglo a las leyes de desamortización, y se tienen por tales las 'concesiones,

---

(1) SILVA HERZOG JESUS, "EL Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria", Exposición y Crítica. Fondo de Cultura Económica, México 1959; pág. 233

(2) MOLINA ENRIQUEZ, obra citada, págs. 156 a 158

composiciones o ventas concertadas con los Ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes para favorecer a los que hacían denuncia de excedencias o demasías, y a las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían puesta la base de su subsistencia'.

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

"De todo esto se deduce la conveniencia de restituir por justicia y de dotar por necesidad, tierras a los pueblos desposeídos o carentes de ellas, y al efecto, se facultaba a los jefes militares para que hicieran la expropiación y el reparto que estimen conveniente, ajustándose a lo que en la ley se dispone. (3)

Estimando que el último considerando en que la Ley comentada se funda, es importantísimo; pasamos a transcribirlo textualmente: "que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesitan para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino de dar tierras a la población rural miserable que hoy carece de ellas,

---

(3) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, "El Problema Agrario de México", Editorial Porrúa; México 1959, págs. 156 y 157.

para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida, y librarse de la servidumbre económica a que está reducida: es de advertir que la propiedad de las tierras, no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores, particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar a esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla. (4)

Como puede apreciarse, este ordenamiento al hablar de la restitución de ejidos despojados y de la dotación de tierras a los núcleos de población carente de ella, quiso elevar su nivel económico y cultural de las familias pobres de este país. Esta ley, que consta de nueve considerandos y doce artículos, es la base de nuestra legislación agraria y ejidal, y del Artículo 27 Constitucional, que dada su importancia, a continuación analizamos.

Procedimientos restitutorio y dotatorio de tierras, nulidades de despojos a comunidades indígenas: En materia de acciones y derechos agrarios, los puntos esenciales de la Ley son los siguientes:

a).- Declaración de nulidad de las enajenaciones de tierras comunales de indios, que hubieran sido realizadas en contravención de la Ley de 25 de junio de 1856.

"Artículo 1º... I.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados o cualquier

---

(4) MOLINA ENRIQUEZ; obra citada, pág. 159

otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856, y demás leyes y disposiciones relativas".

b).- Declaración de nulidad de todas las operaciones realizadas ilegalmente en materia de tierras por la autoridad federal a partir del primero de diciembre de 1876:

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

c).- Declaración de nulidad de operaciones realizadas en materia agraria por las compañías deslindadoras, autoridades administrativas o judiciales de los Estados de la Federación.

"Artículo 1º... III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades".

d).- Confirmación de los repartos de tierras realizadas entre vecinos de comunidades agrarias que hubieran sido realizadas de conformidad con la Leyes de Reforma:

"Artículo 2º... La división o reparto que se hubiere hecho legítimamente

entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes".

e).- Por último y con carácter supletorio a la acción restitutoria, se establece la acción dotatorio:

"Artículo 3º... Los pueblos que necesitándolos carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote de terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados".

De acuerdo con el precitado sistema jurídico, el procedimiento era el siguiente: en materia de restitución, las solicitudes de los pueblos se presentaban ante el Gobernador de la Entidad, adjuntando a ellas los documentos en los que se fundaban. Igual procedimiento había de seguirse en materia de dotación. La autoridad, en vista de las solicitudes, oía el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones o la conveniencia de las dotaciones y resolvía lo que, en su concepto, fuera procedente; si la resolución era afirmativa, como generalmente lo era, pasaba el expediente al Comité Particular Ejecutivo correspondiente a fin de que, dice la Ley: Identificando los terrenos y deslindándolos, los entregará provisionalmente a los interesados. Estas resoluciones de los Gobernadores, pues, tenían el carácter de provisional pero debían ser ejecutadas inmediatamente por el Comité Particular Ejecutivo, una vez hecho lo cual, el expediente con todos los documentos y demás datos necesarios,

se remitía a la Comisión Local Agraria, para que ésta lo enviara con un informe a la Comisión Nacional Agraria, según los artículos siguientes:

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

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

"Artículo 7º... La autoridad respectiva en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita. En caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda, a fin de que identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados".

La Comisión Nacional Agraria dictaminaba aprobando, rectificando o modificando las resoluciones elevadas a su conocimiento y, en vista del

dictamen rendido, el Ejecutivo Federal resolvía lo conducente. Si la resolución del Presidente de la República estaba de acuerdo con la del Gobernador, o no obstante que la rectificara concedía tierras al núcleo que las solicitaba, se hacía la confirmación de la posesión provisional que ya se había otorgado, expidiendo el título correspondiente, según el siguiente artículo.

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

Se daba la facultad a quienes se creyeran perjudicados con las resoluciones para acudir ante los Tribunales, a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar de la fecha de la resolución; pasado ese término, la acción de impugnación caducaba; en el caso de restituciones, la resolución favorable al impugnador sólo le daba derecho a obtener del Gobierno la indemnización correspondiente; si se trataba de dotaciones, el expropiado tenía derecho a reclamar indemnización en el término también de un año, como dice el artículo siguiente:

"Artículo 10º... Los interesados que se creyeran perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término ninguna reclamación será admitida".

"En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en el que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener

del Gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente".

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

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



**3.- Reformas, modificaciones al Artículo 27 Constitucional (fracciones) X, XI, XII, XIII, XIV y XV, de febrero 26. Diario Oficial.**

En noviembre de 1991 el Primer Mandatario de la Nación, licenciado Carlos Salinas de Gortari presenta su petición de reformas al Artículo 27 Constitucional, a la Cámara de Senadores, basado en la situación actual de la nación, siendo aprobadas el 26 de febrero de 1992, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto correspondiente, por el que se reforman y adicionan diversos párrafos y fracciones, así como también son derogadas otras.

En la inteligencia de que son cuatro grandes apartados, el contenido esencial de las reformas a la nueva ley:

I.- Se termina con el reparto agrario y la obligatoriedad del Estado de dotar de tierras a los núcleos de población.

Esto evidentemente en razón de que ya no existen tierras legalmente, para repartir, de seguir haciéndolo, generaría graves violaciones a la propia ley.

II.- Se permite a las sociedades mercantiles o civiles poseer tierras y realizar actividades agrícolas, pecuarias y forestales.

Esto alienta a que se hagan mejoras productivas e inversiones a largo plazo que incrementen la productividad.

III.- Congruente con lo anterior, se constituyen una serie de medidas que eliminan las restricciones, para que el propietario de las tierras pueda adoptar el régimen que mejor le convenga para el

trabajo productivo o mantener su patrimonio en la forma que desee; así, se amplían las posibilidades de que la propiedad rural tenga un mayor movimiento a libre voluntad de las partes.

IV.- Se constituyen instituciones para la actualización, la procuración e impartición de justicia.

De haberse mantenido la prohibición que estuvo contenida en el Artículo 27 constitucional, significaba prohibir o limitar al país de una de las posibilidades de avanzar en la modernización agropecuaria. Es así como quedan derogadas las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV, como también queda modificada la fracción XV, que son las que nos ocupan, así como algunas otras del Artículo 27 Constitucional.

---

Datos tomados del Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1992.

#### **4.- Juicio instancial (agrario) actual.**

Se instituyen en diciembre de 1991 el Tribunal Federal Agrario (Tribunal Superior Agrario) y los tribunales unitarios, de acuerdo a la fracción XIX del Artículo 27 Constitucional, dotados de plena autonomía y jurisdicción (artículos 1 y 2) dividiendo el territorio mexicano en distritos, para cada uno de los cuales habrá el número de tribunales unitarios que determine el propio Tribunal Superior Agrario (artículo 5). Estos serán órganos judiciales de la mayor importancia, por ello es que dicha estructura hace posible la tramitación en única instancia, de todos los procedimientos agrarios, con excepción de los conflictos de límites entre núcleos de población y la restitución de tierras, bosques y aguas entre núcleos de población, sociedades y pequeños propietarios, que podrán ser conocidos en dos instancias.

El procedimiento de designación de los magistrados del tribunal agrario también regula y desarrolla la obligación, hoy constitucional, de que los magistrados sean propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores (artículo 15).

El procedimiento aprobado contempla que el Ejecutivo Federal envíe a la Cámara de Senadores una lista de candidatos, cuyos expedientes serán discutidos por ésta, hasta que se nombre a la totalidad de los magistrados que integren el Tribunal (artículo 16).

Así los tribunales agrarios se componen de:

I.- Tribunal Superior Agrario.

II.- Tribunales Unitarios Agrarios.

En los términos de los artículos 198 de la Ley Agraria, 9, 10 y cuarto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el Tribunal Superior tiene la siguiente competencia:

A).- Competencia original para conocer juicios agrarios, por virtud de la facultad de atracción que le otorga el artículo 10.

B).- Competencia de alzada para conocer del recurso de revisión que se promueva en contra de las sentencias de los tribunales unitarios en las siguientes materias:

b1).- Conflicto de límites de tierras entre dos o más núcleos de población.

b2).- Conflicto de límites de tierras entre núcleos de población y pequeños propietarios o sociedades mercantiles.

b3).- Restitución de tierras.

b4).- Juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por las autoridades agrarias.

C).- Competencia original para resolver los procedimientos de ampliación y dotación de tierras, bosques y aguas y de creación de nuevos centros de población.

D).- Competencia para fijar jurisprudencia y precedentes.

A la consecución de estos fines, la Secretaría ha iniciado, por instrucciones presidenciales, una tarea de clasificación de los asuntos que pueden resolverse de inmediato.

Con el objeto de abrir el rezago existente, se aprobó un programa especial y a la fecha se trabaja en tres aspectos:

1.- Se reciben las demandas de las organizaciones campesinas, estableciendo con ellas un diálogo permanente, a efecto de evitar juicios que retrasen las soluciones.

2.- Se revisan los expedientes en trámite en cada entidad, y dar el seguimiento a cada caso.

3.- Se reforzaron las áreas que intervienen en la integración de los expedientes, a fin de que revisen, integren y dictaminen correctamente las diversas acciones agrarias.

De esta manera y a través de las acciones señaladas a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria y la actuación que corresponde a los tribunales agrarios y a la Procuraduría Agraria, se llegará a posibles soluciones integrales y definitivas.

Los tribunales reconocerán las situaciones jurídicas concretas nacidas bajo el régimen de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

En esta situación se encuentra el caso típico de privación o suspensión de derechos que la Ley Agraria ya no prevé y que solamente consta en el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica de los tribunales.

Se prevé la vía jurisdicción voluntaria (artículo 165 de la Ley Agraria y 18 fracción X de la Ley Orgánica de los T.F.A.), demandando la intervención del tribunal agrario para declarar la existencia de un derecho.

**CONCILIACION:** En los términos de los Artículos 185, fracción VI y 136, fracción III, de la Ley Agraria, la vía conciliatoria puede desahogarse ante los tribunales agrarios o de la Procuraduría Agraria.

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

Es claro que a su llegada a América los españoles no tenían interés en la cuestión agraria, y basaron su poder en el reparto indiscriminado de tierras, acentuando así el problema ya existente entre los nativos, el cual consistía en el latifundismo que erróneamente se cree que procede de la época colonial, cuando que ya existía en la época precolonial, pero que fue sostenido y difundido durante el coloniaje.

Es claro que el caudillo de la independencia tenía noción del problema agrario y que a pesar de un leve esfuerzo, no se le dió en esa época la atención debida y que los siguientes esfuerzos por remediar dicho problema no fueron bien claros y provocó el enriquecimiento de la minoría, así como enfrentamientos con la Iglesia, y aunque se logró la nacionalización de los bienes de ésta, se permitió la formación de compañías deslindadoras, cosa que, como se vió después destruyó numerosas comunidades indígenas.

Como se ha visto, en la época del Porfiriato el problema agrario se agravó, debido a que dichas compañías deslindadoras intensificaron su labor de apoderarse de tierras, las cuales fueron en beneficio de los socios de éstas, que hasta el final representaron un lucrativo negocio; claro es que en México no había tan asombrosa cantidad de terrenos baldíos, lo que representaba la cuarta parte del territorio nacional, es obvio que tuvieron que apoderarse de los terrenos de las comunidades indígenas; además, esta época crea otra forma de esclavitud con la existencia de las tiendas de raya, agravando aún más la situación del campo mexicano.

Es en 1906 cuando realmente se toma conciencia del problema del agro en México, con la firma de un manifiesto, documento que se conoce con el

nombre de Manifiesto de la Nación, el cual es un antecedente de la Legislación Agraria Mexicana.

En 1910 nace el Plan de San Luis, que más que resolver el problema agrario instigaba al levantamiento armado, que marcaba el principio del fin de la época Porfiriana.

Andrés Molina Enríquez se encuentra entre los precursores del agrarismo mexicano, con una serie de artículos, ensayos y libros, insistió en la necesidad de reformas agrarias y sociales; de él es el logro del trabajo a salario jornal y los contratos de trabajo.

El Plan de Ayala es uno de los que realmente dictó algunas disposiciones agraristas y es a este Plan al que se ha dado mayor difusión, y en base a éste se llevó a cabo la primera restitución de tierras.

El Plan de Chihuahua suscrito por Pascual Orozco y otros jefes nortefños, viene a completar y corregir el Plan de Ayala, además de ser uno de los planes revolucionarios que tienen mejor redacción y un amplio contenido.

El General Villa mostró un sentido agraristas, intuitivo, intenso, impetuoso y práctico que alarmó al Primer Mandatario. Las pretensiones agrarias del Villismo en lo relativo a la creación de la pequeña propiedad rural, no fueron aceptadas por Venustiano Carranza; sin embargo, éste aceptó reunirse con los Villistas para discutir reformas y adiciones al Plan de Guadalupe, las cuales dejaron una base para la promulgación de la Ley de 1915.

El Plan de Guadalupe, suscrito por el Jefe del Ejército Constitucionalista y sus adiciones y reformas, atacan de una forma mas directa los problemas



del agro mexicano, dando solución a problemas inmediatos y surgen garantías para el obrero, es un antecedente histórico de mayor importancia que deja ver claramente que se han hecho grandes esfuerzos por atender y solucionar el rezago existente en el campo mexicano.

La Ley de 6 de enero de 1915 es una recopilación de tratados y planes que a través de la historia han surgido, la cual tuvo que ser reglamentada y reformada para hacerla más viable antes de anexarla a nuestra Constitución.

El Constituyente de Querétaro convocado por Carranza, fue un proyecto erróneo de actualizar la Constitución de 1857, que mostraba su insuficiencia para acoplar la estructura jurídica a la económica del país.

El Plan Global de Desarrollo en materia agraria es un esfuerzo que hace el gobierno en apoyo a la modernización del campo para asegurar una economía más equitativa para el agro mexicano.

La Ley Agraria de 1915 fue un proyecto del licenciado Luis Cabrera que fue aprobado por Venustiano Carranza y transformado en Ley por su firma, aunque en éste no se establecieron disposiciones para la creación de la pequeña propiedad, quedando en esta forma incompleto el planteamiento de la Reforma Agraria, el cual fue completado en 1926 con la Reglamentación y Reformas Preconstitucionales. Este es el más claro esfuerzo hecho por el Gobierno en apoyo al campo mexicano.

Las Reformas y Modificaciones al Artículo 27 Constitucional que fueron aprobadas el 26 de febrero de 1992, obedecen a los cambios que ha sufrido el país en el ámbito político/económico y dan la oportunidad de grandes inversiones dirigidas al campo con la esperanza de lograr su modernización y evitar el rezago que éste sufre.

El Juicio Instancial (Agrario) actual es un esfuerzo del Gobierno para agilizar los trámites y asegurar así el patrimonio del campesino, así como para resolver los problemas de colindancias entre éstos y también para proteger de invasiones y destrucción de los Bienes de la Nación.

Queda claro que el problema del agro es ancestral, y que no se podrá erradicar de la noche a la mañana, pero en el que se ha logrado avanzar en un tiempo relativamente corto.

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

- Mendieta y núñez Lucio: "El Problema Agrario de México"  
Editorial Porrúa, México 1959.
- Silva Herzog Jesús: "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria"  
Fondo de Cultura Económica, México 1959.
- CAso Angel: "Derecho Agrario"  
Editorial Porrúa, México 1950.
- Molina Enríquez Andrés: "La Revolución Agraria de México" Libro V  
Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología. México 1936.
- Molina Enríquez Andrés: "Los Grandes Problemas Nacionales"  
Imprenta de A. Carranza e Hijos. México 1909.
- Palavicini Félix: "Historia de la Constitución de 1917", Tomo I,  
Iniciativa sobre el Artículo 27, presentada  
en el Constituyente de Querétaro. México 1916.
- Silva Herzog Jesús: "Breve Historia de la Revolución Mexicana" Tomo I  
Fondo de Cultura Económica. México 1960.
- Cosío Villegas Daniel y  
González Navarro Moisés: "Historia Moderna de México"  
Editorial Hermes. México 1950.

- Orozco Wistano Luis: "Legislación y Jurisprudencia Sobre Terrenos Baldíos" Tomo I. México 1895.
- Romero Espinoza Emilio: "La Reforma Agraria en México" Cuadernos Americanos. México 1963.
- Barrera Fuentes Florencio: "Historia de la Revolución Mexicana" Talleres Gráficos de la Nación. México 1955.
- Reyes H. Alfonso: "Emiliano Zapata, su Vida y su Obra".
- Silva Herzog Jesús: "Breve Historia de la Revolución Mexicana" Tomo II Fondo de Cultura Económica. México 1960.
- Rouaix Pastor: "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". Talleres Gráficos de la Nación. Segunda Edición. México 1959.
- Fábila Manuel: "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" Tomo I. Talleres de Industrial Gráfica, S.A. México 1941.
- Periódico Excelsior, 23 de mayo de 1991.
- Diario Oficial de la Federación. 26 de febrero de 1992.