

376  
24

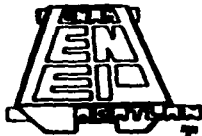


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN**

**TRANSFORMACION HISTORICA - JURIDICA DE LAS  
INSTITUCIONES DEL AGRO MEXICANO**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**ENRIQUE TORRES LIRA**



**ASESOR:**

**LIC. ANDRES OVIEDO DE LA VEGA**



**SANTA CRUZ ACATLAN, ESTADO DE MEXICO**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**A MI MADRE**

COMO TRIBUTO A SU ESFUERZO Y CON  
TODO MI AMOR Y AGRADECIMIENTO POR  
EL APOYO INCONDICIONAL QUE ME HA BRINDADO.

**A MI ESPOSA**

NORMA LILIA  
POR SU AMOR, APOYO Y SOBRE  
TODO POR SU PACIENCIA.

**A MI HIJO**

ENRIQUE IGNACIO  
CON TODO MI CORAZON.

**A MIS HERMANOS**

CON AFECTO Y GRATITUD.

**A MIS MAESTROS**

DONDE QUIERA QUE ESTEN, POR EL TIEMPO QUE  
ME BRINDARON EN MI FORMACION PROFESIONAL,  
PARA LOGRAR UNA META MAS EN MI VIDA Y EN ESPECIAL AL LIC. ANDRES  
OVIEDO DE LA VEGA POR SU IMPRESCINDIBLE COLABORACION PARA LA  
REALIZACION DE LA PRESENTE TESIS.

**A MIS AMIGOS**

POR SU AYUDA Y ESTIMULO QUE SIEMPRE ME HAN  
BRINDADO PARA ALCANZAR ESTE ANHELO.

# I N D I C E

CAPITULADO	TEMARIO	PAGINA
	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
<b>I</b>	<b>ASPECTOS HISTORICOS</b>	
A)	LOS NATURALES DE LA NUEVA ESPAÑA Y SU RELACION AGRARIA CON LA COLONIA DE ESPAÑA .....	7
B)	MEDIDAS AGRARIAS EN LA COLONIA .....	10
C)	FACTORES AGRARIOS EN LA INDEPENDENCIA .....	14
<b>II</b>	<b>LA REFORMA</b>	
A)	FACTORES AGRARIOS QUE DAN ORIGEN A LA REFORMA .....	18
B)	LEY DEL 25 DE JUNIO DE 1856 .....	22
C)	LAS TIERRAS DE CULTIVO (Y EL CAMPESINO MEXICANO) .....	27
<b>III</b>	<b>EPOCA REVOLUCIONARIA</b>	
A)	PENSAMIENTO DE LOS REVOLUCIONARIOS RESPECTO AL AGRO MEXICANO .....	34
B)	LUIS CABRERA Y LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915 .....	45
C)	LA CONSTITUCION DE 1917 .....	52
<b>IV</b>	<b>INSTITUCIONES AGRARIAS</b>	
A)	LA UTILIDAD PUBLICA Y EL CONCEPTO DE DERECHO SOCIAL .....	62
B)	LA COMISION NACIONAL AGRARIA, SECRETARIA DE AGRICULTURA Y FOMENTO, LAS COMISIONES AGRARIAS Y LOS COMITES PARTICULARES .....	71

<b>CAPITULADO</b>	<b>TEMARIO</b>	<b>PAGINA</b>
C)	LOS CODIGOS AGRARIOS Y EL DEPARTAMENTO AGRARIO.....	81
D)	LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, ASPECTOS POSITIVOS O NEGATIVOS .....	90
E)	LEY AGRARIA 1992, PROGRESO O RETROCESO DEL AGRO MEXICANO .....	93
F)	MEDIDAS Y PROYECTOS DE MODERNIZACION .....	97
G)	REFLEXIONES .....	103
	<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>104</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>107</b>

## INTRODUCCION

Es urgente considerar e introducir, nuevas innovaciones en la Ley a tono con los nuevos planteamientos de una agricultura moderna, generadora de mayor riqueza pública que abra un amplio horizonte de esperanzas para el sector rural y la seguridad de los ancestrales problemas del campesino no sólo serán atendidos sino efectivamente resueltos.

La Ley evidencia una fundada preocupación por mejorar los mecanismos y las instituciones de la justicia agraria, tomado en consideración que el campesino ha vivido en un clima de injusticia generado a través de un proceso de siglos que en forma radical ha querido suprimir la Revolución Social Mexicana. En el ambiente de la esfera de inseguridad en la tenencia de la tierra se amplió consideradamente durante la época del México independiente. Esta situación ha logrado desvanecerse gradualmente mediante el perfeccionamiento de los procedimientos para legitimar y titular los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Es menester hablar de los caracteres de nuestra raza, para saber en donde se generó la inquietud de luchar y hablar del por que de nuestros derechos.

En nuestros días, cada elemento de la población tiene sus rasgos propios de carácter, y las unidades de cada uno de los grupos componentes de un elemento, tienen también sus rasgos propios. De un modo general podemos decir que todos los indígenas son pasivos, impsibles y taciturnos; que todos los mestizos son enérgicos, perseverantes y serios; y que todos los criollos, son audaces, impetuosos y frívolos. Los indígenas son generalmente pasivos, porque sus condiciones que dirigen... no les imponían la necesidad de la guerra... lo cual, sin embargo, no quiere decir que no hayan tenido una gran idea latente, que en todo caso de defensa, han aparecido con una gran fuerza extraordinaria, sino que su ánimo es naturalmente inclinado a la paz; son generalmente impsibles, porque en sus tribus se hizo más la selección individual que la colectiva; y son generalmente taciturnos, porque el dolor

de la larga presión que han sufrido, se ha venido acumulando en ellos hasta el punto de ahogar todos sus sentimientos de alegría. Los mestizos son enérgicos, porque reflejan de los indígenas y de los españoles, la energía común a las dos razas, aunque esa energía haya sido de distinta naturaleza, pues era de defensa en los indígenas y de agresión en los españoles; son generalmente perseverantes, porque en ellos se conjugan el impulso volutivo español y la lenta sensibilidad indígena, lo que hace que aquel impulso, se desarrolle en un gran espacio de tiempo; y son serios, que en ellos se neutralizan, la taciturnidad de los indígenas y la alegría de los españoles, dando un término medio de dignidad austera y noble, de la cual nuestros grandes hombres han dado magníficos ejemplos.

El carácter mestizo no puede ser ni más firme, ni más poderoso. dan desde luego testimonio de la afirmación precedente, el hecho de que los mestizos habiendo comenzado por ser una clase social inferior, han llegado a ser la predominante; el hecho de que en su relativamente rápido asentamiento, no ha tenido desfallecimientos; el hecho de que, en el curso de los sucesos en que han tomado parte, han ejecutado actos de inmensa energía como el fusilamiento de Iturbide, como la proclamación del Plan de Ayutla, como la expedición de las Leyes propiamente llamadas de Reforma, y como el fusilamiento de Maximiliano; y el hecho de que hayan llevado esos actos hasta su completa consumación radical.

Con la transformación de las Instituciones Agrarias se daría un giro completo y rotundo al sistema Agrario actual, pero para poder entender la necesidad de este cambio es necesario remitirse a los antecedentes más importantes del problema Agrario, que no sólo afectan a la economía del país y como a través de la historia a la Política Nacional.

## **CAPITULO I.- ASPECTOS HISTORICOS**

---



## **A).- LOS NATURALES DE LA NUEVA ESPAÑA Y SU RELACION AGRARIA CON LA CORONA DE ESPAÑA.**

Una vez realizada la conquista por los españoles los vencedores organizaron la propiedad territorial sobre bases semejantes a las que imperaban en España, pero respetando alguna de las formas de los pueblos conquistados, todas las tierras por el hecho de la conquista y por virtud de la bula de Alejandro VI pasaron a ser propiedad de los reyes españoles, pero estos para estimular la colonización hacían mercedes de determinadas extensiones entre los colonos que venían avicinándose en sus nuevos dominios y también considerables repartos territoriales para retribuir los servicios de los conquistadores, así nació en México la propiedad privada que era desconocida antes de la conquista, para que los conquistadores y los colonos españoles pudieran explotar las tierras que se les concedían, se les repartieron además determinado número de indígenas con el fin aparente de cobrarles los tributos del rey y enseñarles la Religión Católica.

A los pueblos indígenas se les respetaron cuando menos legalmente las tierras que poseían, y además se ordenó que se les concedieran las que necesitaban. La propiedad de los indígenas en la época colonial se organizó en forma semejante a la que tenían en la época anterior a la conquista, pero con ciertas modificaciones a cada pueblo se le otorgaba una extensión de tierra para que en ella se levantaran las casas de los habitantes, a esa extensión se le dio más tarde el nombre de fundo legal, se les concedía además una superficie de una legua cuadrada para que en ella pastaran el ganado de los vecinos, esta propiedad estaba ubicada a la salida de los pueblos, generalmente en tierras de monte o de agostadero y se denominó ejido, se ordenó también que cada pueblo tuviera tierras para que con sus productos se atendieran las necesidades públicas, es decir los gastos que demandaran los servicios colectivos, a estos terrenos se les dio el nombre de propios y por último se provino también que en cada pueblo hubiera determinadas extensiones territoriales para repartirlas entre sus habitantes a fin de que las explotaran y pudieran vivir de sus productos, a esta propiedad se le dio el nombre de común repartimiento. Todas las

propiedades de los indígenas que hemos enumerado eran comunales que pertenecían al núcleo de la población y no a los poseedores de ellas individualmente considerados.

La propiedad agraria durante la época colonial quedo según lo que hemos expuesto, repartida de la siguiente forma: propiedad del Rey sobre tierras baldías llamadas entonces realengas; propiedad de la Iglesia Católica; propiedad de los colonos españoles y de algunos indígenas que las adquirieron directamente de la colonia y propiedad comunal de los pueblos indígenas, aparentemente la organización de la propiedad territorial durante la época de la colonia era justa y equitativa pero en realidad adolecía los vicios profundos que originaron el problema agrario en México.

En primer lugar las mejores tierras y las más grandes fueron repartidas entre los colonos y los conquistadores españoles, en cambio a los indígenas se les dio únicamente la tierra indispensable para la satisfacción de sus necesidades que dado su bajo nivel cultural eran mínimas.

La destrucción del mundo precolombino de sus valores y estructuras, originó en los indígenas una especie de abandono, desinterés, de apatía, que fue vista y estimada como la condolencia. Los ciclos vitales, el ritmo de trabajo, las diferencias económicas y geográficas, las técnicas e instrumentos de trabajo eran tan diversos entre los europeos y los indígenas que no era posible un sincronismo perfecto, lo que originó desajustes que no siempre se atendieron, e incomprendiones en torno de la capacidad laboral de los naturales.

Ante esta ruptura, había que encontrar un medio para que los indígenas colaborasen en la estructuración económica de la sociedad de la que formaban parte. Porque por la vía del convencimiento no era posible, había que compelerlos a ello.

Había que implementar un sistema intermedio en el que empleando su autoridad, obligase a la población indígena a trabajar en apoyo de los españoles. Este intento se realizó entre la administración de Don Luis Velasco I (1550-1564) y la de Martín Enríquez de Almaza (1568-1580).

Para ello se dispuso que justicias y jueces repartidores obligasen a los indígenas a trabajar en campos, minas, obras públicas y servicios domésticos. Llamase a este trabajo, forzoso y remunerado por repartimiento y en términos de la tierra, "cuatequil".

Existía en él un salario y una regulación de la jornada. En su mayor parte se hacía por compulsión, pero se daba el caso de que antes el aliciente de obtener un mayor beneficio como en la minas, en las que se creó el trabajo a partido, que consistía en que el trabajador obtenía parte del metal, el trabajo fuera voluntario. En este sistema privó el interés colectivo y no el particular de los indígenas. Los indígenas que se necesitaban debían ser solicitados por los estancieros, mineros y particulares diversos a la Secretaría del Virreinato, la que expedía órdenes a los jueces repartidores para que se los dieran. Los jueces repartidores tenían autoridad para obligar a los gobernadores, alcaldes y principalmente a los pueblos a entregar a los indígenas para el servicio. Estos funcionarios fueron susceptibles al cohecho y las quejas menudearon, ya que los mandones de los pueblos recibían un salario que iba en razón de los indígenas que repartían.

Resumiendo esta situación se afirma que: al cesar la compulsión oficial en esta clase de trabajo, crece en importancia la concentración libre, pero viene acompañada de las deudas que restringen la libertad de los gañanes, indígenas, peones voluntarios llamados náhuatl "taquehuales", muchos de los cuales trabajaban por día; sin embargo, el poder público pone límites a las cantidades debidas y al tiempo de servicio involuntarios con las autoridades españolas e indígenas y los hacendados amenazaban al pueblo.

## **B).- MEDIDAS AGRARIAS EN LA COLONIA.**

No se concibe como haya surgido el problema agrario en la época colonial pues la Nueva España tenía una extensión territorial cuando menos lo doble de lo que actualmente tiene la República Mexicana y en cambio el número de habitantes apenas llegaba a cinco millones a fines de esa época, en otras palabras había exceso de tierra y escasez de pobladores, sin embargo el problema agrario fue conformándose a lo largo de la época colonial porque la distribución de la población sobre el territorio era sumamente irregular, se concentró en los lugares más propicios a la agricultura y los centros mineros, de tal modo que aún y cuando los pueblos indígenas que existían en esos lugares tuvieran en un principio tierras suficientes, que bien pronto quedaban cercados por las propiedades privadas de los colonos españoles y al enumerar sus habitantes formaban base de una población excedente de patrimonio y sin medios de vida, así surgió el problema agrario de la época colonial, de tal modo que cuando México realizó su independencia llevaba ya ese problema como una fatal herencia del régimen pasado.

Los indígenas que llegaron a formarse un concepto abstracto sobre cada uno de los géneros de propiedad antes descritos valieron para diferenciarlos, de vocablos que se referían a la localidad de los poseedores y no al género de propiedad según puede apreciarse en seguida:

**Tlatocalalli:** Tierras del Rey.

**Pillali:** Tierra de los nobles.

**Attepetlalli:** Tierra del pueblo.

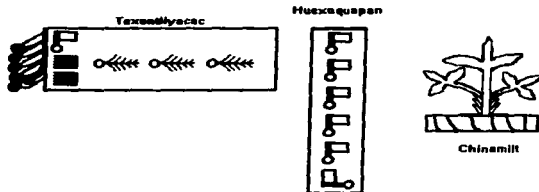
**Calpullalli:** Tierra de los Barrios

**Mitlchimalli:** Tierra para la Guerra.

**Teotlalpan:** Tierra de los Dioses.

En mapas especiales se encontraban estas tierras perfectamente delimitadas y diferenciadas, unas de las otras, por colores escogidos al efecto; las tierras pertenecientes a

los barrios estaban pintadas de color amarillo claro; las de los nobles de encarnado y las del Rey de púrpura. (1) Los límites de los herederos y su extensión se hallaban indicados con signos jeroglíficos, según puede verse en las figuras que insertamos como demostración,(2).



Ignoramos sus sistemas de medidas agrarias, pero sabemos que tenían una unidad para las medidas longitudinales, llamadas octáctli, que significa: "Vara de medir o dechado". (3). Orozco y Barrera fija la correspondencia de esta medida con las modernas, valiéndose de una cita de Ixtlixóchiti, en tres varas de burgos, o sea 2 metros 514 milímetros; considera que, siguiendo el sistema de numeración de los indios, consistentes en subdividir cada unidad principal en 5 millones, la menor de estas equivale a 21.6 pulgadas, o sean 503 milímetros y cree que ésta era la medida para unidades menores, usada en el comercio y que la mayor se usaba para fijar las grandes distancias y extensiones de tierra.

1) ob. cit., tomo III págs. 370 a 371. Orozco y Barrera.

2) Idem. Atlas pág. 15, pág. 63 De León Gama, Méx. 1832, Lámina V.

3) VOCABULARIO DE LA LENGUA MEXICANA, Alonso de Molina Leinzing 1980

En cuanto a las medidas agrarias, sabemos que marcaban en sus mapas las superficies de los terrenos con cifras referidas al perímetro de los mismos, o bien lo que de sembradura eran capaces de contener.

Los magistrados indígenas tomaban en cuenta estos mapas para fallar en los litigios que se suscitaban a propósito de tierras; pero el interés que representaban no es puramente de carácter histórico, pues más tarde los jueces españoles los tuvieron en consideración para decidir negocios de tierras, en virtud de que muchos pueblos de indígenas fueron confirmados por los Reyes Españoles en la propiedad de que disfrutaban, con arreglo a estos mapas, en la época de la conquista.

Existía un verdadero derecho real ya que el propietario podía perseguir su propiedad raíz y sus esclavos hasta el tercer adquirente, sin pagar a éste el precio que hubiese dado por una u otros. (\*)

La tierra se otorgó igualmente, más las proporciones de los mercederos que fueron menores y las autoridades virreinales tuvieron que cuidar, obligadas por las disposiciones protectoras de los indígenas, de mantenerles la propiedad de sus tierras.

Las teorías de los defensores de los indígenas a partir de Mortecinos, Las Casas, Matías de la Paz, Victoria, Soto, etc., afirmaban que los naturales no podían ser privados de sus derechos a poseer bienes, gobernarse y vivir como hombres libres. Esta idea aseguró a los indígenas si no al respeto total de su propiedad territorial si, al menos, la conservación de parte de ella.

La propiedad territorial indígena, estaba dividida en tierra de indígenas en particular y tierras de sus pueblos o de la comunidad. Es de aclarar que la tierra toda era propiedad real que el monarca la cedía por un acto de concesión a los particulares. Los conquistadores podían por conducto de sus Jefes, obtener fracciones de tierra, pero esos repartimientos deberían en teoría, ser confirmados por la corona o sus representantes, ya que debían hacerse sin agraviar a los indígenas sin perjuicio de terceros y sin adquirir facultad

\*) LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO.-Tena Ramirez Felipe.- Edit. Porrúa. 6ª Edic. Mexico 1978.

jurisdiccional alguna. De tal suerte, frente a la propiedad indígena estaba la que se concedía a los españoles a través de las mercedes toda la restante que no fuera ni de los indígenas ni de los españoles era realengada de la corona, quien disponía de ellas según sus intereses.

En el centro del país donde las tierras eran mejores con el régimen de lluvia más favorable, era posible el riego permanente y también donde existía una población indígena o mestiza más abundante, se encontraba la mayor parte de esas haciendas y ranchos que constituían enormes latifundios. La concentración de la propiedad en manos de latifundistas y de la Iglesia representaba una de las más grandes fallas del sistema, que obstaculizaba el mejoramiento principalmente de las clases laborales. El virrey Revillagigedo subrayaba ese mal escribir; "La mala distribución de tierras es también un obstáculo para los procesos de la agricultura y el comercio de estos reinos y más cuando pertenecen a mayorazgos cuyos poseedores están ausentes o son descuidados".

### **C).-FACTORES AGRARIOS EN LA INDEPENDENCIA.**

Hacia fines del siglo XVIII el número de campesinos sin patrimonio y sin trabajo era muy grande, la inquietud social manifestada. Los campesinos reales estaban infestados de bandoleros en tales condiciones no es de extrañar que la épica aventura iniciada por Hidalgo hubiese levantado nutridos contingentes de labriegos.

La guerra separatista a pesar de sus apariencias políticas fue en el fondo una Revolución agraria pues las gentes del campo no eran capaces, por su baja cultura, por su retrasada mentalidad de comprender los ideales de libertad e independencia, abrazaron la causa por odio al opresor extranjero y llevados por la miseria.

Los grupos de peones desocupados que se pasaban los días frente a las casas señoriales de las haciendas pidiendo inútilmente trabajo a los mayordomos encontraron acomodo inmediato en las filas revolucionarias y la oportunidad de satisfacer oscuros deseos de venganza acumulados durante siglos a través de las generaciones, la prueba de que en la guerra de independencia en el fondo se agitaba la cuestión agraria la tenemos en que el Gobierno de España lo reconoció implícitamente al dictar entre las medidas de urgencia para reprimir la rebelión frecuentes disposiciones por medio de las cuales ordenaba el reparto de tierras entre los campesinos necesitados.

Otra prueba concluyente de ésta, si el motivo de la guerra separatista no era otro que lograr la independencia de la Nueva España una vez conseguida la finalidad propuesta el país debió retomar a la paz y no fue así al contrario se agitó constantemente innumerables guerras intestinas, la explicación de este hecho paradójico se encuentra en la desigualdad económica de la población mexicana y agrosomodo podía ser clasificada en dos grupos: Uno formado por los criollos y mestizos de cultura europea y el otro por los indígenas y mestizos de cultura indígena, estos dos grupos convivían en el mismo territorio y bajo un mismo Gobierno pero separados por intereses antagónicos y por un abismo de incomprensión, en la guerra de independencia lucharon juntos pero por causas distintas los criollos y mestizos de cultura europea por el poder político y los indígenas y mestizos de



cultura indígena movidos por el odio y el hambre, los primeros actuaban como dirigentes y los segundos como ciego instrumento de las ambiciones de aquellos, al realizarse la independencia los vencedores emprendieron en el acto una guerra a muerte entre ellos mismos para apoderarse de la dirección del nuevo Estado y se dividieron en dos grandes fracciones; conservadores y liberarles para dilucidar sus querellas en el campo de batalla contaron con las masas campesinas que nada habían logrado en el triunfo pues quedaron tan miserables como antes y en consecuencia entre volver a la tierra ingrata que habían abandonado para luchar contra los españoles opresores y continuar en pie de lucha al servicio de los bandos criollos y mestizos disidentes, prefirieron esto último pues en el ejercicio obtenían cuando menos un sueldo y con frecuencia productos del saqueo de los pueblos que ocupaban.

Las ideologías en pugna no les interesaba en lo más mínimo por la sencilla razón de que no las entendían dado su bajo estado de cultura, eran una gran especie de soldados mercenarios que a menudo combatieron indistintamente al servicio de los conservadores o los libertadores, en suma los criollos y mestizos de la cultura europea si bien lograron obtener sus propósitos al obtener la independencia de México siguieron luchando por el poder político, los indígenas y mestizos de cultura indígena siguieron luchando porque con la independencia no obtuvieron nada, es cierto que no pedían cosa alguna en concreto peleaban movidos por una miseria incapaces de expresar los móviles que les impulsaban, sin embargo los primeros Gobiernos independientes de México, desde un principio supieron que el malestar de las masas campesinas se debía a que no contaban con las tierras suficientes para satisfacer sus necesidades, esto era incomprensible en un país extenso y de escasa población y por ello trataron de resolver el problema por medio de una política de colonización al efecto dictaron varias Leyes a fin de atraer pobladores extranjeros, estimular la ocupación de baldíos y desplazamiento de campesinos mexicanos, de los lugares muy poblados a los carentes de escasa población.

El contingente se inicia con la primera Revolución mexicana la conquista por su legislación en tantos aspectos sabia y desde muchos puntos de vista elevada, por sus organización social misma, que en su forma de Gobierno por fin pudo España dominar este pueblo durante un período que no tiene paralelo en nuestra historia ni si quiera

remotamente, más de 3 siglos duro el coloniaje hasta que triunfó la Revolución de independencia, pero también la colonia por querer sostener en parte al menos la organización, por importar instituciones fracasadas en la península por sostener atenuado ese régimen de desigualdad que la precolonia conoció, necesariamente habría de fracasar y desplomarse tarde o temprano. Repetimos sólo tardíamente vino el movimiento popular contra el régimen de los factores que antes enumerados pero su advenimiento era fatal.

El movimiento de independencia tiene un innegable fondo popular no es para nosotros un individuo quien lo inicia es el pueblo mismo quien se levanta contra el régimen que lo oprime, ya no es la guerra de la colonia contra la metrópoli, es el movimiento de insurrección contra los privilegiados. Por eso nos explicamos como los insurgentes indomables, no obstante las revoluciones triunfan al fin y llegan a crear el México Independiente. La situación social incumbida durante el coloniaje tiene que dar al traste con el coloniaje.

La independencia había demostrado que la conquista estaba, con un puñado de individuos, podía arrastrar tras sí el pueblo, se había roto la disciplina del Gobierno y no se había dado a las masas nada, sino puras formas jurídicas, palabras carentes de un contenido auténtico social-económico no se construyó la República sobre una base nueva, se calcaron los moldes sociales del coloniaje, solamente hubo un cambio de muebles y personas, pero las instituciones permanecieron intactas, con Iturbide no podía ser de otra manera, Morelos si habría creado un México nuevo.

El Gobierno de México ya independiente encontró problemas agrarios ya definidos, pero todas las soluciones que legisló se fundaron en Planteamientos incompletos y erróneos de funestas consecuencias, remitieron las soluciones a colonización agrícolas y terrenos baldíos no propios para el cultivo, al analizar cada una de estas Leyes evidencia el profundo divorcio con la realidad, no podemos menos que calificarlos como una serie de fracasos legislativos. En efecto los latifundios continuaron subsistiendo y las Leyes se enfocaron hacia la colonización y en vez de disolver o por lo menos fraccionar las grandes concentraciones territoriales, en pocas palabras la colonización se utilizó como medio único e indirecto de contrarrestar el latifundio creciente, toda la legislación parte del falso supuesto de que la sola distribución de pobladores resolvería la mala distribución territorial.

## **CAPITULO II.- LA REFORMA**

## **A).- FACTORES AGRARIOS QUE DAN ORIGEN A LA REFORMA.**

El Gobierno de Santa Anna-Gómez Farías se inició el 1 de abril de 1833, ocupando éste último la presidencia interina, pues el general estaba enfermo Santa Anna ocupó dicho puesto el 15 de mayo y lo dejó nuevamente a don Valentín del 2 al 17 de junio, del 16 de julio al 27 de octubre y del 5 de diciembre de 1833 al 23 de abril de 1834. La razón de ese abandono del poder se debió tanto al carácter indeciso y arbitrario de Santa Anna como astucia política, pues comprendió que el grupo de progresistas que rodeaban al Vicepresidente lo empujaban a emprender cambios radicales que molestaban a grandes núcleos sociales, principalmente a la Iglesia. Santa Anna, ferviente católico, no deseaba que se tomaran medidas anticlericales y éstas eran las que con más rapidez implantaban Gómez Farías y sus amigos. Con cautela dejó que actuaran el congreso exaltado, el Vicepresidente y su grupo; él se aisló y cuando el descontento hizo crisis, salió de su encierro de manga de clavo, desconoció y arrasó cuanto se había hecho por el grupo reformista y se consideró salvador de la patria.

Del amplio programa del Partido del Progreso sólo se pusieron en marcha aquellos puntos relativos a la reforma de la Iglesia y del ejército, considerados como grupos influyentes o de presión en el país. La Iglesia ejercía una influencia política muy fuerte apoyada en su fuerza económica, que era considerable. Durante la época colonial la Iglesia acaparó enormes riquezas a través de limosnas, donaciones, diezmos, etc., y que una sociedad extremadamente religiosa le aportó. La propiedad inmobiliaria representaba buena parte de la existencia al nacer la República y esa propiedad estaba amortizada, no ejercía funciones que beneficiaran económicamente a la sociedad.

Al iniciarse el Gobierno Republicano, algunos Estados dictaron medidas desamortizadoras, lo cual hizo que Santa Anna pensara en ello. Lorenzo de Zavala propuso que se subastaran los bienes del clero a través de una oficina de crédito público. El doctor Mora, a su vez, pensó que las propiedades de la Iglesia deberían quedar en manos de los usufructuarios, los cuales cubrirían su valor al Estado, derramándose así la propiedad.

Es indudable que esas medidas provocaron serios descontentos y nuevas revueltas y aun cuando el Gobierno desterró a muchos opositores u formó una coalición de Estados que lo apoyaban sin restricciones, los levantamientos al grito de "¡ Religión y Fueros !", menudearon. Santa Anna, Juan Alvarez y el propio Vicepresidente Gómez Farías combatieron infructuosamente los alzamientos. Para abatir el descontento el Gobierno emitió un Decreto el 23 de junio de 1833 que contenía una nómina de cincuenta personas que deberían ser desterradas o aprehendidas, la cual habían firmado Gómez Farías, Santa Anna y el Presidente del Congreso, el exaltado José de Jesús Huerta.

Deseaba el grupo reformista, como algo esencial, la separación de la Iglesia del Estado, mejor dicho, la supeditación del poder de la Iglesia al del Estado. El aprovechamiento de los bienes de la Iglesia tendía a suplir la falta de capitales y el estancamiento de la riqueza y de la propiedad territorial; pero también deseábase que la Iglesia se concretara al cumplimiento exacto de su misión espiritual, a la aplicación de normas de pobreza como en los tiempos evangelicos y en los años de labor misional.

El ejemplo de Estados Unidos de Norteamérica, la experiencia adquirida en ese país por muchos de los expatriados, el auxilio prestado a diversos núcleos tanto por grupos particulares como por dependencias oficiales que ambelaban poder aprovechar los inmensos recursos de México para expandir su economía y su influencia, convirtió a Estados Unidos en una potencia que veía con simpatía el cambio que deseaba.

Era preciso unificar criterios y voluntades dentro de los principios liberales que aparecían como los únicos capaces de remediar una situación que era ya crónica, y para ello había que eliminar el hambre que era instrumento de todos los partidos y a su vez motor de todos ellos, representaba el caos, el desorden y concentraba en sí todas las antipatías y odios.

Con estos antecedentes y teniendo en cuenta el descontento general del pueblo, el grupo reformista -apoyado en un viejo luchado liberal de gran influencia en la tierra caliente, Juan Alvarez-, también rival poderoso de Santa Anna- preparó en la hacienda de Alvarez, La Provincia, un programa de acción suscrito por éste, por Ignacio Comonfort, Tomás Moreno,

Juan Alvarez y Eligió Romero, el llamado Plan de Ayutla, proclamado por Florencio Villarreal el 1 de marzo de 1854, que modificado por Ignacio Comonfort en Acapulco el 11 de marzo, desconocía a Santa Anna y a todos los funcionarios que le apoyaran; en el ejército revolucionario se daría un jefe que elegiría presidente interino; se convocaría un congreso que constituiría a la nación como República representativa popular regida por instituciones liberales.

Dirigida por Alvarez y Comonfort, aquel de mayor influencia política que Comonfort y este más hábil militar por lo que llevó el peso de la guerra y de la Revolución de Ayutla, que contó vine pronto seguidores en el norte y en el centro del país, provocó el 9 de agosto de 1855 Santa Anna, en uno de tantos momentos de decaimiento moral y de voluntad que tuvo, abandonarse definitivamente el país, al cual solo volvería derrotado, agobiado por la edad, pobre y abandonado de todos muchos años después. Aún cuando él había deseado que a su salida quedase en México gobernado por un triunvirato, sus designios no se cumplieron y se embarcó el día 16 de agosto de 1855 en Veracruz, y los partidarios del plan de Ayutla eligieron como presidente interino a Juan Alvarez el 4 de octubre de ese año.

No resultaba extraño que Juan Alvarez, había actuado en la política desde la época de la Independencia y ejercido en gran influencia en Guerrero como cacique patriarcal entre indios, negros y mestizos - llamara a colaborar con él a hombres jóvenes o de mediana edad, instruidos, miembros de la generación que dirigía intelectualmente la Revolución y bastantes radicales en sus ideas: Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, Benito Juárez, Guillermo Prieto, Santos Degollado, Ignacio Comonfort, Alvarez, quien se avino con sus ministros a las exigencias que se le imponían de gobernar desde la capital y enfrentarse con una situación compleja y difícil para lo cual no tenía capacidad, renunció el 11 de diciembre dejando la presidencia a Ignacio Comonfort.

En 1853 el Gobierno Constitucional Centralista (1853-1855), denominado por un grupo militar adicto seriamente a Santa Anna. Cuya organización mental llegaba al máximo y el malestar político surgido de esta administración habrían de sumarse a otros factores que contribuyeran a las luchas contra el dictador, como la existencia de fallas sociales y económicas que no habían sido superadas, como era el problema de la mala distribución de

la tierra: el mantenimiento de grupos oligárquicos en diversas regiones del país apoyados por el dictador que cerraban el paso a grupos más amplios renovadores y activos. La falta de capitales que permitieran explotar racionalmente los amplios recursos naturales de México.

**B).- LEY DEL 25 DE JUNIO DE 1856.**

Como parecía imposible que el Gobierno pudiera participar en los bienes de la Iglesia se pensó en desamortizarlos a fin de que al volver al comercio se incrementaran las actividades económicas y por consiguiente el volumen de impuestos, debemos decir que la Iglesia tenía la mayor parte de su fortuna en bienes raíces que raras veces vendía en consecuencia cada adquisición de esta clase de propiedades de parte del clero equivalía a la amortización de un nuevo capital, los impuestos de traslación de dominio disminuían continuamente por esa misma causa y por tanto el comercio como la incipiente industria nacional sufrían las consecuencias que traían la excesiva inmovilización de capitales, el 25 de junio de 1856 fue dictada la Ley de desamortización en parte con fines políticos para restar poderío a la Iglesia, y en parte respondiendo a una idea ya expuesta por el obispo de Michoacán Abad y Quiépo a fines de la época colonial y de resurgir en el pensamiento de los hombres que dirigen los destinos de México y en la fecha citada, se creía que el campesino estaba en la miseria y era incapaz de progresar porque el sistema de propiedad comunal se lo impedía, se pensaba que si tuviera en la libre disposición de sus bienes saldría de su marasmo atávico, la Ley de desamortización del 25 de junio de 1856 respondió a estas ideas e incapacitó a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir o administrar bienes raíces con excepción a los edificios destinados inmediatamente al servicio de la institución, en consecuencia quedaron comprendidos en la Ley no sólo la Iglesia católica si no también los pueblos campesinos que como hemos visto poseían desde la época colonial propiedades comunales, la Ley sólo obligaba a las corporaciones civiles y religiosas a vender sus propiedades raíces poniéndolas en el comercio, pero el precio que se obtuviera correspondía a los propietarios y el Gobierno no se beneficiaba nada, más que con el ingreso correspondiente a las traslaciones de dominio.

"Los fines que se perseguían con esta Ley dice Lerdo de Tejada eran dos: movilizar la propiedad raíz y movilizar y normalizar los impuestos, se esperaba como consecuencia



inmediata de sus disposiciones el desarrollo del comercio, el aumento de los ingresos públicos, el fraccionamiento de la propiedad territorial y el progreso de la agricultura".<sup>(2)</sup>

Esta circular provocó la desamortización de los pueblos de los indígenas y de los bienes del ayuntamiento pues aquellos por su ignorancia no solicitaban las adjudicaciones y entonces personas extrañas a los pueblos empezaron a denunciar tierras y apoderarse de ellas, lo que motivó que los indígenas se sublevarán en diversas partes del país, para solucionar esta situación desastrosa, el Gobierno mandó que la desamortización de las tierras pertenecientes a los núcleos de población campesina se hiciera reduciendo las propiedades comunales, a propiedad particular en favor de sus respectivos poseedores o de los vecinos del lugar pero la trascendencia de la Ley de desamortización, por lo que respecta al problema agrario en México estriba en que transforma el sistema de propiedad comunal en propiedad individual lo cual agravó extraordinariamente este problema, pues si bien es cierto que las tierras de las que disponían los pueblos ya no eran suficientes para satisfacer sus necesidades ante el constante aumento de su población, también en verdad que como no podían venderlas las habían conservado en gran parte a pesar de los abusos y despojos que eran objetos con frecuencia pero a partir del 25 de junio de 1856 y en especialmente en la circular del 9 de octubre del mismo año, en cuanto a los poseedores de parcelas comunales se vieron propietarios absolutos de ellas y con un título en la mano empezaron a venderlas unas veces de mutuo propio y otras instigados por especuladores, de este modo el número de gente sin patrimonio y sin trabajo aumentó sensiblemente, no se obtuvo tampoco el fraccionamiento de las propiedades de la Iglesia porque sus autoridades decretaron la excomunión en contra de los arrendatarios que se acogieran a la Ley, y como éstos eran personas humildes y muy creyentes se abstuvieron de hacerlo, entonces los denunciante individuos de mejores recursos económicos sin escrúpulos religiosos adquirieron las fincas rústicas del clero en toda su extensión y a veces un sólo denunciante compraba varias, lo cual aumento el latifundismo.

Pero el clero no cedió fácilmente por el contrario promovió una sangrienta guerra civil y el Gobierno en represalia dictó la Ley de nacionalización de sus bienes el 12 de julio de 1859.

---

<sup>2)</sup> CIRCULAR DEL 28 DE JUNIO DE 1856.

En esa Ley se estableció también la separación de la Iglesia del Estado y se suprimieron las órdenes monásticas.

La desamortización de los bienes de corporaciones civiles y religiosas tuvo las proporciones de una Reforma agraria, pues como hemos dicho se transformó radicalmente la propiedad territorial de los pueblos campesinos, esa Reforma se llevó a la práctica de modo lento y difícil, por el Estado de agitación del país y la resistencia de los afectados.

A partir de la independencia de México la propiedad del suelo estaba de la siguiente forma: grandes extensiones de tierra baldías propiedad del Estado, latifundios propiedad de particulares, propiedad de la Iglesia llamada también de manos muertas por su inmovilización y propiedad comunal de los pueblos, después de las Leyes de desamortización desapareció la propiedad de la Iglesia y quedaron frente a frente la gran propiedad particular y la pequeña propiedad privada, los baldíos del Estado figuraban como una gran reserva llena de posibilidades.

En México nunca ha existido hasta este instante, la pequeña propiedad, el pequeño propietario y la clase burguesa. Nuestra República ha pasado de un sistema concentrador de la propiedad por el latifundio, en suma de un latifundio a otro.

La Ley de desamortización del 25 de junio de 1856.

"Ignacio Comonfort, Presidente sustituto de la República Mexicana a los habitantes de ella sabed:

Que considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación y una gran riqueza pública y en uso de las facultades que me concede el Plan proclamado en Ayutla y Reformado en Acapulco, he tenido a bien decretar lo siguiente"<sup>(6)</sup>

---

<sup>6</sup> COLECCION DE LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS, ETC. MEX. 1893 Luis G. Labastida - págs. 3 a la 6.

He aquí los artículos más interesantes de ella:

art. 1.- Todas las fincas rústicas urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6% anual.

art. 3.- Bajo el nombre de corporaciones se comprende todas las comunidades religiosas de ambos sexos cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

art. 5.- Tanto las urbanas como las rústicas que no estén arrendadas a la fecha de la publicación de esta Ley, se adjudicarán al mejor postor en la almoneda que se celebrará ante la primera autoridad política del Partido.

art. 8.- Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones aún y cuando se arriende alguna parte o separada de ellas; como los conventos, palacios episcopales y municipales, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia. Como parte de cada una de dichos edificios podrá comprenderse en esta excepción una casa que este unidad a ellos y la habiten por razón de oficio, los que sirven al objeto de la institución como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas, las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos se exceptuarán también los edificios y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezca.

art. 9.- Las adjudicaciones y remates deberán hacerse dentro del término de tres meses, contados desde la publicación de esta Ley en cada cabecera de Partido.

art. 25.- Desde ahora en adelante ninguna corporación civil o eclesiástica o cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto tendrá capacidad legal para adquirir por si

bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo 8... respecto de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución.

art. 32.- Todas las traslaciones de dominio de fincas rústicas y urbanas que se ejecuten en virtud de esta Ley, causaran la alcabala de 5% que se pagará en las oficinas correspondientes del Gobierno general, quedando derogada la Ley del 13 de febrero de ese año en lo relativo a ese impuesto en las enajenaciones de fincas de manos muertas. Esta alcabala se pagará en la forma siguiente: una mitad en numerario y la otra en bonos consolidados de la deuda por las adjudicaciones que se verifiquen dentro del primer mes; dos terceras partes en numerario y una tercera en bonos por las que se hagan en el segundo; y sólo una cuarta en bonos y tres cuartas en numerario por la que se practiquen dentro del tercero después de cumplidos los tres meses, toda la alcabala se pagará en numerario.

art. 33.- Tanto en los casos de adjudicación como en los de remate pagará esta alcabala el comprador, quien hará igualmente los gastos del remate o adjudicación.

NOTA: Colección de acuerdos, órdenes y Decretos sobre tierras y solares de los indígenas.- 2da. parte, Tomo III, pág. 29.

### **C).- LAS TIERRAS DE CULTIVO (Y EL CAMPESINO MEXICANO).**

Las Leyes de Reforma, no traían una mejoría manifiesta en la situación económica del país; ya hemos visto por que, en nuestro concepto, además de las razones invocadas, la desamortización no podía traer una corriente importante de bienes como la que se esperaba, en virtud de que la principal amortización no era eclesiástica sino civil, y por estos bienes no se pagaba ni renta porque la mayor parte de ellos eran tierras pertenecientes a los pueblos y por las cuales éstos no cubrían ninguna cantidad. En consecuencia, al llevarse al cabo la desamortización tuvieron que aplicarse estos bienes a las personas que los disfrutaban como ejidatarios o como miembros de la comunidad, de una manera gratuita. En cambio como una medida política, la nacionalización fue definitiva, porque, efectivamente, se le quitó a la Iglesia el conjunto de bienes con los cuales podía seguir en lucha.

Pero consideramos la Reforma en sus aspectos mediatos, y más que la Reforma, la desamortización, entonces llegamos a conclusiones más desfavorables. En efecto, la Reforma no dio al indígena sino la tierra; de improviso lo convirtió en propietario, sin darle paralelamente nada que le permitiera continuar en el cultivo de la tierra; ni educación, ni irrigación. El propietario ya halló que la tierra que recibía no podía ponerla en cultivo, en virtud del liberalismo extremo que rigió a la Reforma, que impidió a sus legisladores poner a la propiedad taxativas para su enajenación, se vio que el indígena enajenaba sus tierras, las de los ejidos, las comunales, a individuos poderosos y que podían administrarlos en cantidad; por otra parte, ya hemos dicho que lo arrendatarios obtuvieron por los anatemas de la Iglesia de adjudicarse las propiedades eclesiásticas que en arrendamiento o a censo disfrutaban y como vinieron los poderosos sin escrúpulos religiosos de ningún género, a hacer suyos los bienes que antes fueran de la Iglesia.

El anatema sirvió para intervenir los términos; a los miserables los dejó abatidos y a los ricos los colmó de bienes; así dejaron de existir la propiedad comunal y la propiedad eclesiástica, en una gran parte; a través de los ejidatarios y los comuneros pasaron a manos

de los latifundistas, es decir, de la propiedad comunal, se vino a la propiedad individual, pero con caracteres verdaderamente trágicos para la República.

Los ejidos quedaron exceptuados de la desamortización pero en vista en el artículo 27 Constitucional expedida el 5 de febrero de 1857, ya no fue posible que siguiesen subsistiendo como propiedad comunal de los pueblos.

Pero si estos dejaban de ser propietarios de sus ejidos, entonces esos terrenos quedaban sin dueño y basándose en esta consideración numerosas personas hicieron denuncias de terrenos ejidales como baldíos. Tales denuncias no prosperaron, porque el Gobierno previó las misivas consecuencias a que daría lugar un procedimiento semejante, y dispuso en varias circulares y con diversos motivos, que en cada pueblo se midiera el fundo legal según las antiguas medidas el Dr. Lucio Mendieta dice: "Que señalando un mil cinco metros seis centímetros del sistema legal por cada uno de sus lados del cuadrilátero que habría de formarse al efecto, tomando en cuenta el centro del pueblo (la Iglesia) y una vez medido el fundo legal, los terrenos excedentes, separadas que fueran las parcelas necesarias para panteones y otros usos públicos, se repartiesen entre los padres y cabezas de familia".(?)

Manuel Lozada, que gozó de enorme ascendiente entre los grupos de indígenas coras y huicholes de la sierra de Nayarit, mantenían en aquel cantón un verdadero cacicazgo. Sin ideas políticas claras, más bien de tendencia conservadora que liberal, Lozada oscilaba de una posición a otra, y así apoyó a la república, más tarde al imperio y durante la época que nos ocupa no mortificaba al Gobierno, pero tampoco simpatizaba con Juárez ni con Lerdo y sostenía que debería reimplantarse la monarquía o el imperio.

La defensa de la propiedad agrícola realizada por Lozada es la que confería el enorme flujo que ejercía, y le permitía además contar con miles de naturales para afrontar las abruptas serranías a las fuerzas del Gobierno. Una mística intensa, apoyada en una realidad económica, hacía que Lozada fuera considerado el amo del occidente, que se le respetara y temiera.

?) EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO - Mendieta y Nuñez Lucio - Duodécima edición. Edit. Porrúa, pag 130

En 1869 ante el aumento de despojos de tierras a las comunidades indígenas, provocados muchos por la mala interpretación y ejecución de las Leyes de nacionalización y desamortización Lozada, que además de ser un zorro astuto tenía buenos consejeros, publicó por intermedio de su lugarteniente, Domingo Nava, una circular el día 12 de abril, en la que aludía los continuos despojos al clamor de los naturales porque cesara y a la ineficacia gubernamental para evitarlo, y cuya parte medular representaba un franco desafío al Gobierno es la siguiente:

"Mi parecer es que los pueblos entren en posesión de los terrenos que justamente les pertenecen con arreglo a sus títulos, para que en todo tiempo que se ventilé esta cuestión se convenzan los Gobiernos y los demás pueblos del país de que si se dio un paso violento no fue para usurpar lo ajeno sino para recobrar la propiedad usurpada, de manera que el fin justifique los medios.

Bajo este concepto yo no tendré ningún inconveniente en expedir la correspondiente orden para que los pueblos que se consideran perjudicados, procedan a hacer un reconocimiento de los terrenos que les pertenecen con arreglo a sus títulos, construyendo mejoras en términos de ellos, con la facultad de tomar la posesión que tuviera por ese medio cuya medida para dictar por mí siempre que la mayoría de los pueblos que me están subordinando estén conformes con ellas; para que si el Gobierno desconociendo el buen derecho que asiste a los pueblos, califica su conducta no como un acto de reparación y justicia, sino como un atentado a la prosperidad y determina por este motivo declararles la guerra, queden todos entendidos de que tienen que defenderse hasta dejar afianzados sus legítimos derechos o parecer en la demanda".

En el año de 1859, se manifestó un Gobierno liberal en Veracruz, se menciona que una de las finalidades de ese mismo Gobierno radica en "Fraccionar la propiedad territorial con provecho de toda la nación" y el "promover también con los dueños de grandes terrenos el que por medio de ventas o arrendamientos recíprocamente ventajosas, se mejore la situación de los pueblos labradores".

Si frente al latifundio laico se trató de evitar su crecimiento, el latifundismo eclesiástico que otorgaba a la Iglesia un mayor poder y tendió a ser destruido. Las Leyes de desamortización y nacionalización afectaron fundamentalmente a la Iglesia y desde ese momento su emisión en 1856 y 1859 hasta la administración de Lerdo de Tejada, más de ochocientas fincas rústicas del clero fueron rematadas y adjudicadas por precios irrisorios a muchas personas más, estos adquirentes no fueron campesinos de escasos recursos o carentes de tierras, sino en su mayoría rancheros acomodados o hacendados pudientes que engrosaban con esas compras sus propiedades, concentrando así cada vez más en pocas manos la tierra.

Según cálculos de Antonio García Cubas, en 1876 existían 5,700 haciendas en poder de un pequeño pero poderoso grupo. Repitíese en esos años algo que ocurrió ante la Independencia y que aún impera, que en México hubiera un contado número de individuos inmensamente ricos y un inmenso contingente de pobres.

Esta situación fue examinada desde aquellos años y un periódico socialista, La Columna como señala muy bien Luis González, que mencionaba esa lamentable desigualdad.

Dentro de esas inmensas propiedades, la situación de los jornaleros era muy conflictiva y como aseguraba Luis de la Rosa "Funestísima para la moralidad pública, y cada día ha de ser más perjudicial para los intereses de grandes propietarios".

En algunas regiones los jornaleros endeudados, retenidos, castigados en las tlanixqueras, con horarios de trabajo abrumadores, eran verdaderos esclavos sujetos al capricho y a la insania de patrones y mayordomos.

En el Gobierno tanto de Juárez como el de Lerdo, empeñados en la resolución de un diluvio de problemas muchos de ellos de extrema gravedad, no descuidaron este aspecto y a ellos se deben medidas muy importantes para disminuir las jornadas de trabajo, para incrementar los salarios y para evitar los castigos corporales a los trabajadores.



En el mundo del campesino advertíamos que este vivía condicionado por dos factores principales: el de la distribución de la tierra y el del régimen de trabajo. Respecto al primero diremos que la propiedad territorial en México se configuró desde la época colonial al quedar concentrada en manos de la corona. Así quedó la realenga, integrada por más de un 25% de territorio; la eclesiástica que beneficiada a un corto número que pretendía algo más del 30%, la privada, en manos de contadas familias con un 25% y la comunal y pequeña propiedad que comprendía menos del 20%.

La estructura social de México mantuvo una oligarquía desde el siglo XVI, a la cual se unían nuevos ingresados peninsulares quienes a través del mayorazgo monopolizaron grandes extensiones de tierra. La clase de los terratenientes reales, hacendados herederos de los estrados superiores de la nobleza virreinal, era la más respetada. Podían invertir en otros bienes, pero la hacienda les daba prestigio económico, social y político. Este grupo se mantendrá incólume, más aún, se incrementará con el tiempo. A los latifundistas criollos se unirán los extranjeros.

La propiedad realenga o nacional se comenzó a fraccionar a partir de 1821 por dos razones: la primera por aumento demográfico y la segunda por la idea que se tuvo de movilizar ese fuerte resorte de la economía que es la tierra, incorporándola al desarrollo económico general del país.

La propiedad comunal, civil y eclesiástica se mantuvo hasta 1856, año en que se expidió la Ley de desamotización lo cual afectó a la propiedad eclesiástica, pero también a las comunidades indígenas, que empezaron a perder sus propiedades ante la expansión de rancheros, criollos, mestizos y hacendados. En 1863 Juárez dictó en San Luis Potosí la Ley del 20 de julio sobre la expansión de terrenos baldíos. Por ella se concedía derecho a ocupar hasta 2,500 hectáreas de tierra que se comprarían a bajo precio con la obligación de poblarlas con un mínimo de una persona por cada 200 hectáreas. Dada la situación reinante, esta Ley no tuvo efecto alguno.

Con la población creció y el número de campesinos presionó a las autoridades a buscar tierras disponibles, el 15 de diciembre de 1883 se promulgó la Ley de colonización y

deslinde de terrenos baldíos, por la cual se crearon compañías deslindadoras, que se integraron con comerciantes, terratenientes, extranjeros y políticos, su finalidad era señalar y deslindar los terrenos baldíos para ponerlos a la disposición de los campesinos para su venta. La Ley otorgó a las compañías, por compensación de sus servicios, una tercera parte de las tierras deslindadas y el resto la puso en venta. Dada la mala fe, la ambición de los deslindadores y el poco cuidado que se tuvo en esa labor las compañías señalaron como baldíos tierras propiedad de los pueblos, iniciaron el despojo de las mismas. El Estado no obtuvo sino muy cortas ventajas y las tierras vendidas quedaron en manos de unas cuantas personas que las adquirieron en condiciones muy favorables.

En nueve años se deslindaron 38'249,373 de hectáreas. Por más de 12 millones pasaron al Estado y el resto quedó en manos de particulares.

La oposición de ese enorme despojo, fue el trabajo de los deslindadores, desencadenando la violencia. En Puhamo se rebelaron en 1889 numerosos campesinos. Los yanquis y los mayos de Sonora se disgustaron e iniciaron sus revueltas que serían dominadas a sangre y fuego.

### **CAPITULO III.- EPOCA REVOLUCIONARIA**

---

## **A.- PENSAMIENTO DE LOS REVOLUCIONARIOS RESPECTO AL AGRO MEXICANO**

Sería osado de mi parte tratar de reunir pensamientos de todos los revolucionarios y comprendiendo esta situación sólo expondré un breve esbozo de algunos de ellos.

Ignacio López Rayón, maduró su pensamiento y concretó el ideario insurgente; la labor de la Suprema Junta Nacional Americana debe considerarse como positiva. Hizo comprender a los insurgentes la necesidad de unificar sus esfuerzos, sin coordinar a todos, contó a su lado con el núcleo de Morelos que era el más fuerte y respetado; difundió mediante la prensa que prohió, el Ilustrador Nacional.

El Ilustrador Americano y otros, del ideario insurgente lo precisó e hizo posible la elaboración de una serie de importantes proyectos de organización constitucional que desembocarían en el Decreto Constitucional para América, o sea la Constitución de apatzingán, aprobado en 1914.

José María Morelos, partidario como Ignacio López Rayón de crear un Gobierno, para dar al país las bases de su organización, reunió el 14 de septiembre en Chilpancingo un Congreso de representantes de todas las provincias, ante el cual leyó lo que él consideraba como ideario insurgente, cristalizado en sus sentimientos de la Nación. Ese Congreso formuló la declaración de Independencia el 6 de noviembre de ese año.

Las disposiciones de tipo político-gubernamental, social y económico que Morelos emitió desde 1811 hasta el año de su muerte, revelan al varón iluminado por la idea de una patria nueva, sin desigualdades e injusticias, a la estadística de amplia visión política, económica y social al militar pudoroso y esforzado, al patriota honesto y reflexivo interesado en el bienestar y cultura del pueblo. Tan altas cualidades hacen de Morelos el líder más sobresaliente de nuestro movimiento emancipador.

José María Luis Mora, es representativo genuino de las ideas progresistas republicanas y democráticas de su tiempo. Consumada la Independencia y exceptuando el período de Agustín I., del 21 de julio de 1822 al 19 de marzo de 1823, en México surgen las logias.

El Partido Liberal integrado por la fuerza progresista exigió una Constitución apoyada en la Soberanía popular, en un Gobierno republicano federal, en la amplia Reforma social y en la fundamental separación de la Iglesia y del Estado y absoluto sometimiento de aquella al poder civil.

El doctor Mora fue uno de los líderes más conspicuos de los liberales radicales.

El pensamiento ágil, profundo y objetivo del doctor Mora considera que la Revolución de Independencia tuvo aspectos sociales importantes, sin embargo en la época de México Independiente surge la aristocracia criolla que se funde con la burguesía, integrando el Partido Conservador enemigo irreconciliable del Partido Liberal reformista. En medio de estas dos corrientes de opiniones extremas surge el Partido Moderado por los indecisos y los tibios, sin principios ni ideales, escénicamente débiles, cuya contribución ha sido negativa para México.

El 2 de junio de 1821, época de enconados debates entre conservadores y progresistas, en el cuarto Congreso Constitucional del Estado de Zacatecas expide un famoso Decreto en el que se otorga un premio al mejor trabajo sobre el arreglo de rentas y bienes eclesiásticos; se manifiesta y aflora el pensamiento liberal de doctor Mora, quien estableció que "La Iglesia que esta considerada como cuerpo místico no tiene ningún derecho a poseerlos ni a pedirlos ni mucho menos a exigirlos a los Gobiernos Civiles.

Los puntos concretos de su proyecto de Ley de Ponciano Arriaga lo resume de la siguiente manera:

"El derecho de propiedad se perfecciona por medio del trabajo. Es contrario al bien público y a la indole del Gobierno Republicano, la existencia de grandes posesiones

territoriales en poder de fincas rústicas, de quince leguas cuadradas de mayor extensión, deberán cultivar sus terrenos acortándolos debidamente, y si no lo hicieren no tendrá derecho de quejarse por los daños causados por quienes metan ganado, o se aprovechen de los frutos naturales".

"Si transcurrido un año permanecen incultas, o sin cercar las haciendas mayores de quince leguas, produzcan, una contribución de veinticinco al millar sobre su valor fijado por peritos.

"Los terrenos de fincas de más de quince leguas cuadradas de extensión, serán declaradas baldíos si no se cultivan en dos años. Los nuevos propietarios no tendrán mayor derecho que quince leguas".

"Las ventas de terrenos menores de quince leguas libres de todo impuesto".

"El propietario que quisiera una extensión mayor de quince leguas, deberá pagar un derecho de 25% sobre el valor de la adquisición excedente".

"Quedan abolidas las vinculaciones y las adjudicaciones de manos muertas".

"Los pueblos de congregaciones y rancherías deberán ser dotados de tierras, debiendo indemnizarse al propietario y repartiéndose los solares entre los vecinos ascenso enfiteútico".

"Cuando una finca estuviese abandonada alguna de sus riquezas que no se explotare, deberá adjudicarse al hecho de hacerlo al denunciante".

"Quedan exentas de cualquier contribución los habitantes del campo que tengan terreno cuyo valor no exceda de cincuenta pesos".(8)

---

<sup>8</sup>) DERECHO PUBLICO MEXICANO - Montiel y Duarte, Tomo IV Pag 117

**José María Castillo Velasco, a las voces anteriores se suma la de éste distinguido constituyente, quien abundando en las tesis ideológicas de Arriaga y Olvera, expuso: ¿Por que se teme las cuestiones de la propiedad?; es preciso confesar que en ellas se encuentra la resolución de casi todos los problemas sociales. ¿No es vergonzoso para nosotros liberales, que dejemos subsistir este Estado de cosas, cuando por Leyes dictadas por monarcas absolutos se concedían esos terrenos a los pueblos y se proveía a sus necesidades?.**

**La Constitución que remedie estos males, el código fundamental que haga sentir sus benéficos en esas poblaciones desgraciadas, en que el hombre no es dueño ni de su propio hogar, y que para usar el camino que conduce de un punto a otro, necesita obtener el permiso de un señor dueño del suelo, esa Constitución vivirá, señores.**

**Y esta raza, a pesar de tanta infelicidad y tanta miseria, es la que cultiva los campos y provee de soldados al ejército. Por gratitud, por respeto a la justicia, por convivencia pública, saquemos a estos hombres del Estado en que se encuentran y proporcionémosles medios de subsistencia y de ilustración.**

**Francisco I. Madero, el 19 de mayo de 1909 se funda el Centro Antireeleccionista de México, dirigido por Francisco I. Madero, Lic. Emilio Vázquez Gómez, Ing. Alfredo Robles Domínguez, Lic. Luis Cabrera, Lic. Aquiles EIoerdy, Filomeno Mata, Ing. Patricio Leyva, Lic. Felix F. Palavicini, Roque Estrada. La Convención Nacional de los Partidos Nacionales Antireeleccionistas y Nacional Democrático, el 15 de abril de 1910 postula la Planilla Madero-Vázquez Gómez.**

**Madero es aprehendido en Monterrey en plena exitosa gira política y acusado de conato de rebelión y ultraje a las autoridades, el 6 de octubre Madero se fuga de San Luis Potosí, con rumbo a los Estados Unidos y proclama el Plan de San Luis Potosí en cuya redacción es auxiliado por Juan Sánchez Azcona, Federico, González Garzo, Enrique Burgués Monguel, Roque y Ernesto Fernández.**

En el párrafo segundo de la cláusula tercera del Plan, alude a un aspecto de la cuestión agraria, ya que considera la restitución de las tierras comunales a sus antiguos poseedores. Expresamente establece: "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 en 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 sujetos a revisión, disposiciones y fallos, se exigirá, a los que adquirieron de modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización de los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a terceras personas, ante la promulgación de aquellos en cuyo beneficio se verificó al despojo".

Emiliano Zapata, conoció a fondo el problema del despojo agrario que empobreció a los auténticos labradores y les impedía mejorar sus condiciones de vida.

Con el auxilio de los consejeros e ideólogos más destacados del Zapatismo en materia agraria, como fueron Pablo Torres Burgos, el Prof. Otilio Montaño y después Antonio Soto y Gama, maduró sus ideas y formuló un programa eminentemente social contenido en el Plan de Ayala.

El texto original de las cláusulas relativas a la materia que analizamos está concebido en los siguientes términos:

"6a. como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo someterán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución".



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

"8a. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se les Nacionalizarán sus bienes, y las dos terceras partes que a ellos corresponden se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en las luchas del presente Plan".

"9a. Para efectuar los procedimientos respecto a los bienes antes citados se aplicarán las Leyes de desamortización y nacionalización, según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han querido inponerlos al yugo de la opresión y el retroceso".

El grupo Zapatista se adhirió en un principio al movimiento Maderista, pero al ver que Madero no cumplía con rapidez con las promesas del Plan de San Luis Potosí y combatía contra ellos, procedió a desconocerlo como Presidente y Jefe de la Revolución promoviéndolo para sustituirlo a Pascual Orozco, y en caso de que éste no aceptará se reconocería como Jefe de la Revolución a Emiliano Zapata.

El 30 de abril de 1912, efectuaron los Zapatistas el primer reparto agrario en Ixcamilpa Puebla, en Chihuahua habían adoptado un Plan de Zapata, José Inés Salazar, Braulio Hernández y otros, complementándolo con un ofrecimiento, de reparto de tierras expropiadas por causa de utilidad pública, que constituía parte del Plan de Santa Rosa.

Aún cuando el núcleo Zapatista plasmaba un anhelo del elemento campesino del país, más antiguo y más urgente, de una forma socio-económica a fondo, no se tuvo una visión

política amplia, ni un proyecto Nacional que estableciera instituciones consagradas a resolver no sólo los problemas del campo, sino los de los trabajadores en general, para el desarrollo de la economía, la organización de la Hacienda Pública, de la cultura y las relaciones internacionales.

El Zapatismo realizó la vida civil y reinició el trabajo de las haciendas azucareras, las más ricas del país; creó consejos locales, reforzó la vida municipal y apresuró el reparto agrario.

Pascual Orozco, se reveló en el mes de marzo de 1912. el 25 de ese mismo mes suscribiría el pacto de la empacadora, en el cual coonestaban el Plan de San Luis y el Plan de Ayala, suprimía la vicepresidencia y prometía reconocer a los campesinos las tierras que hubieran ocupado pacíficamente durante más de 20 años, reivindicaba para ellos las tierras de las que hubieran sido despojados, el reparto de tierras baldías y las pertenecientes a los grandes latifundios, previo avalúo, prometía; además, la supresión de las tiendas de raya, el pago en efectivo y la fijación de una jornada de trabajo moderada y la prohibición de que los menores trabajaran. (5)

Venustiano Carranza, habiendo suscrito el 26 de marzo de 1913 en la hacienda de Guadalupe, el Plan que lleva ese nombre.

El 12 de diciembre de 1914, se expide un Decreto por el cual se declara subsistente y adiciona el Plan de Guadalupe con importantes reformas sociales, olvidando totalmente los problemas sociales, Decreto que algunos autores denominaban Plan de Veracruz, se estiman de principal importancia, el Villismo y el Zapatismo, aliados en la convención de Aguascalientes, porque llevan el primer plano de la conciencia Nacional, el art. 1o. declara subsistente el Plan de Guadalupe y los arts. 2 y 3 tratan de la materia agraria lo siguiente.

art. 2.- El primer Jefe de la Revolución expedirá y pondrá en vigor todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país; establecer reformas que garanticen la igualdad entre los

<sup>5</sup>) HISTORIA DE MEXICO II - Ernesto de la Torre Villar. Edit. Mac Graw-Hill pag 276.

mexicanos; Leyes agrarias respecto de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos de las tierras de que fueron privados; una Legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias; organización del poder judicial independientemente, tanto en la Federación como en los Estados; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República. En resumen esto es lo más importante del capítulo y el artículo 3.- El Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo queda expresamente autorizado para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos, asimismo para nombrar a los Gobernadores de los Estados y removerlos libremente.

Francisco Villa, cuyo nombre auténtico era Doroteo Arango, nació en la Hacienda de Río Grande en Durango en 1878 y desde muy joven trabajó en las labores del campo relacionándose con prestigiosos hacendados, como Abraham González. Conoció los abusos de los poderosos ante los cuales se sublevó, por lo que fue perseguido; intuitivo desconfiado, valiente hasta la temeridad conoció por sus correrías en tierras nortefías; por la pésima situación de los peones de las haciendas, la desaparición de los gañanes acostumbrados a vivir en libertad y a no someterse, la angustia de los mineros explotados, de una sociedad indómita, rebelde y desesperada que anhelaba una situación social y económica mejor y que despreciaba la sujeción a toda administración, pues sabía que estaba en contubernio con los latifundistas, con los extranjeros que explotaban al país, o que servían de esquirolas a los trabajadores mexicanos.

Villa era en resumen, la expresión más refinada de la sociedad nortefía, nómada, insumisa, valiente y decidida que aspiraba a la libertad, al progreso, a la concordia y a un mayor bienestar para todos.

Mediante uno de sus Decretos estableció el Banco de Chihuahua en diciembre de 1913; apoyó la expedición y disposiciones agrarias y se empeñó en fomentar la pequeña propiedad.

El concepto de propiedad de la tierra que Villa tenía era diferente al de Zapata, los campesinos del sur luchaban por la defensa del ejido, de las tierras de la comunidad que les habían sido arrebatadas. Villa deseaba crear una sociedad de labradores propietarios de sus tierras, que deberían constituir un patrimonio familiar.

Más tarde Villa, deseando contar con el auxilio de Zapata comprendió los alcances y finalidad de su programa, se adhirió a los principios del Plan de Ayala y aceptó la distribución de la tierra de los grandes latifundios entre los campesinos pobres, indemnizando a sus antiguos propietarios.

En la ciudad de León Guanajuato a los 24 días del mes de mayo de 1915, el General Francisco Villa expide la Ley Agraria en 20 artículos en los que establece los principios rectores de su sistema agrario, declara la utilidad pública y serán expropiados, asimismo, los terrenos circundantes de los pueblos indígenas para repartirlos en pequeños lotes que puedan adquirir sus habitantes.

La Ley considera de utilidad pública la expropiación de las tierras necesarias para la fundación de poblaciones, esto se dará cuando exista un número de familias campesinas que determinen el Gobierno Estatal, para crear un nuevo poblado.

Las tierras expropiadas serán fraccionadas en lotes, los cuales se adjudicaran a precio de costo y en plazos para pagarlos, más gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento, y un 10% se entregará a la Federación para integrar un fondo destinado a establecer el sistema de crédito agrícola en el país.

Sólo se adjudicará a los campesinos aquellas superficies que garanticen cultivar y de no hacerlo durante dos años, sin motivo justificado, las enajenaciones quedarán sin efecto.

Los bosques, agostaderos y abrevaderos quedarán para el aprovechamiento en común.

Los Gobiernos de los Estados no podrán ocupar los terrenos expropiados si antes no cubren la indemnización, para tal efecto el artículo 10 autoriza a los Gobiernos de las Entidades Federativas para crear deudas locales agrarias, a fin de cubrir las indemnizaciones por concepto de expropiación y sufragar los gastos de los fraccionamientos, previa aprobación de la Secretaría de Hacienda de los proyectos correspondientes.

La Ley prevé la expedición de Leyes a efecto de constituir, organizar y proteger el patrimonio familiar con carácter inalienable e inembargable y sólo podrá transmitirse por herencia. Todos los lotes menores de 25 hectáreas se estiman parte integrante del patrimonio de la familia.

El artículo 9 establece que la Federación procede a expedir las Leyes necesarias en materia de crédito agrícola, colonización, vías generales de comunicación y todas aquellas complementarias del problema agrario Nacional.

Finalmente declara nulas todas las enajenaciones y operaciones de fraccionamientos que realicen los Estados en contravención a las disposiciones generales que establezca la Ley.

Es indudable que muchos de los principios, de las bases e ideas que se consignan en la Ley General Agraria del Villismo son incorporadas por el constituyente de 1916-1917 en el texto original del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917.

Por otra parte las ideas agrarias que consignan el Plan de Ayala son íntegramente acogidas por la Ley Agraria expedida por el Gobierno surgido de la Convención de Aguascalientes el 25 de octubre de 1915, en la Cd. de Cuernavaca Morelos, así mismo constituye importante antecedente del artículo 27 Constitucional, el cual contiene los principios supremos de la Legislación Agraria Vigente. El párrafo III y las fracciones VII, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII de la disposición Constitucional antes invocada,

sancionan los postulados esenciales del pensamiento agrario de la Revolución del sur, en la que se sintetiza el pensamiento del Zapatismo y al mismo tiempo del Villismo.

**B) LUIS CABRERA Y LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.**

El Lic. Luis Cabrera hombre de estudio supo llegar a las multitudes y hacerles saber en forma espectacular las doctrinas dominantes de la materia agraria y la manera de llamar la atención fue el discurso que pronunció en la Cámara de Diputados, el 3 de diciembre de 1912. En ese discurso el Lic. Cabrera hizo con tonos crudos de palpitante y sangrante realidad, la más fiel y elocuente pintura de las terribles condiciones en que los indígenas como peones de haciendas, que venían arrastrando su miserable vida animal. El éxito fue muy grande por la impresión que produjo el discurso mismo y sobre todo, porque concretamente indicaba algo práctico que hacer.

El Lic. Cabrera encontraba un inconveniente Constitucional que exponía en los siguientes términos: la dificultad Constitucional consiste en que no teniendo personalidad actualmente las Instituciones Municipales y menos todavía los pueblos mismos, para poder adquirir la propiedad, poseer y administrar bienes raíces, con la dificultad de la forma en que pudieran ponerse en manos de los pueblos o en manos de los ayuntamientos, esas propiedades, mientras no se reforme la Constitución, volviendo a conceder a los pueblos su responsabilidad, otra manera de subsanar este inconveniente Constitucional era poner la propiedad de estos ejidos reconstituidos, en manos de la Federación, dejando el usufructo y la administración en manos de los pueblos que han de beneficiarse con ellos.

Sobre los razonamientos que expuso el Lic. Cabrera, en el memorable discurso, apoyó el articulado de sus proposiciones concretas que en la parte conducente eran del tenor que sigue:

artículo 1.- se declara de Utilidad Pública Nacional, la reconstrucción y dotación de ejidos a los pueblos.

artículo 2.- Se faculta al Ejecutivo de la Unión, para que ... proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para

dotar de ellos a las poblaciones que los necesiten para aumentar la extensión de los existentes.

artículo 3.- Mientras no se reforme la Constitución ... la propiedad de éstos (los ejidos) permanecerán en manos del Gobierno Federal, y la posesión y el usufructo en manos de los pueblos.

El proyecto del Lic. Cabrera incubado por la primera Comisión Nacional Agraria, con elementos de la doctrina tomados del libro "Los grandes problemas Nacionales" llegaba a algo definido, concreto y práctico. Quedaba todavía en calidad de cimiento porque el Congreso no llegó a ser Ley, pero terminaría durante los años siguientes de la Revolución y se le vería nacer, crecer y desarrollarse en el Decreto preconstitucionalista del 6 de enero de 1915.

La evolución revolucionaria del Gobierno muy a pesar del señor Madero, según parece por sus declaraciones antireformistas ha llegado ya al momento en que las reformas tienen que comenzar a hacerse y muy especialmente la más trascendente de ellas, la agraria. Esto ha colmado la medida para los hombres del antiguo régimen, o sea para las clases altas que van a ser heridas en sus intereses (las grandes haciendas) y en su preponderancia (el dominio financiero), imposible en cuanto sea creada una numerosa clase de intereses territoriales pequeños.

El mayor de los males causados a la República por la rebelión Maderista fue el desarrollo de un socialismo agrario brutal, crudo, salvaje, en las clases populares, socialismo que como es notorio se ha ido traduciendo en anarquía Zapatista en los campos y pequeños poblados, en tendencias de política destructora (renovador) en una parte del Gobierno y de la Cámara de Diputados. Cuando Zapata y sus secuaces se apoderaban de haciendas, las destruía, las saqueaban, entre otras cosas, robaban movidos por el propio impulso que en cuanto en plena representación nacional, un renovador pide reconstrucción de ejidos, es decir despojo de tierras, socialismo agrario, ataque a los derechos adquiridos y a la propiedad particular que es una de las Instituciones humanas más respetables y de abolengo más ilustre.



Dos años después desde el trascendente discurso en el que el Lic. Cabrera, obtuvo la no aceptación de la renuncia del Sr. Carranza en la primera convención de esta Capital, ascendió mucho su influencia en el ánimo del mismo Sr. Carranza. Fue una fortuna para este último en particular y para el país en general que así haya sido, porque el Lic. Cabrera era sin duda el más claro talento y el más verdaderamente hombre de Estado que podría encontrar el Carrancismo. En los precisos días en los que el primer Jefe rompió en definitiva con el Villismo, el General Villa volvió a la campaña, y la convención perdía el tiempo, extasiada ante los alardes de inspiración y los líricos entusiasmos de la oratoria mística del Lic. Sota y Gama, en los precisos momentos en que iba a liberarse la batalla decisiva entre los criollos-mestizos (Villistas) y los indígenas (Zapatistas), por otra parte, los criollos-mestizos y los criollos (Carransistas), el Lic. Cabrera decidió que al Sr. Carranza se le investiera con el carácter de reformador, que siempre había repugnado, declarándose caudillo de las mismas reformas que los Villistas y los Zapatistas no habían acertado definir y ejecutar, al efecto expidió el Decreto preconstitucional del 12 de diciembre de 1914.

El segundo artículo de este Decreto se formuló con atingencia indiscutible, el programa de las Reformas que constituían la aspiración suprema de la Revolución, algunas de ellas son las siguientes:

Efectuar las Reformas necesarias para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; Leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos de las tierras de que fueron injustamente privados; Legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como Institución Constitucional; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; Revisión de los códigos civiles, penales y de comercio; reformas del procedimiento Judicial con el propósito de hacer expedita y efectiva a la Administración de Justicia; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República y en general todas las demás Leyes que estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país, la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la Ley.

Todas las Revoluciones precedentes en 100 años de lucha contribuyeron a la redacción del artículo anterior.

El Lic. Cabrera como ya se ha dicho en varias ocasiones, era un alto talento y un verdadero hombre de Estado; pero era criollo de raza o por lo menos criollo-mestizo y si bien por experiencia propia y por extensión de su basta inteligencia, conocía y comprendía bien los inconvenientes del régimen de la propiedad rural vinculada a las grandes haciendas, no sentía con la misma intensidad de los indígenas-mestizos y los indígenas, la necesidad de que dichas grandes haciendas fueran totalmente disueltas en la propiedad pequeña. Por otro lado el Sr. Carranza era hacendado y que a pesar del Decreto del 12 de diciembre de 1914, no se sentía inclinado a emprender la expresada disolución, ni con su hacienda propia ni con las demás, menos teniendo que llamar como adquirentes de las nuevas propiedades pequeñas que de tal disolución resultara, a los aborrecidos Villistas que a diario dejaba exterminar.

El Lic. Cabrera siguiendo como era natural, la trayectoria de sus propias ideas, que había quedado interrumpida por el cuartelazo, rehizo la Comisión Nacional Agraria que habían creado los criollos en los días de Madero, dio a la nueva Comisión: una organización mas adecuada a sus funciones, e hizo expedir el mismo Decreto que propuso y apoyó en su memorable discurso, sobre la reconstitución de los ejidos de los pueblos, dando la forma que lleva el Decreto del 6 de enero de 1915. Ese Decreto que no podía ser ya la resolución integral del problema agrario, a sido sin embargo, el punto de partida de toda la legislación posterior sobre la materia.

El Decreto del 6 de enero de 1915, se funda en nuevos considerandos que no creemos con el derecho de decir, que refleja los postulados principales en que plantearon el libro "Los Grandes Problemas Nacionales", publicado en 1909, el problema de la propiedad en el punto relativo a indígenas y en general, a todos quienes por falta de desarrollo evolutivo o por falta de condiciones económicas propicias, no podía adaptarse al sistema de propiedad y a los sistemas de titulación que trajeron los españoles con la conquista. Uno de esos considerandos debe ser transcrito a la letra y es el último que dice: "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 crear otras semejantes, sino de dar tierras a la población rural miserable que carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida, y librarse de ser vislumbre económica a que está reducida, es de advertir que la propiedad de las tierras, no pertenecerá, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ha habido especuladores, particularmente extranjeros, pueden fácilmente escapar 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", (ob. cit.).

Los artículos fundamentales del Decreto citado, dicen:

artículo 1.- Se declaran nulas:

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

II.- Todas las concesiones, composiciones y ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra Autoridad Federal, desde el 1 de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hubiera invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades; y

III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde practicada 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 las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes, de los ejidos y terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

artículo 3.- Los pueblos que necesitándolas carecen de ejidos, o que no pudiesen lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubiesen sido enajenados, podrán obtener que se les dote de terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional, el terreno indispensable para ese efecto, del cual se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

artículo 4.- Para los efectos de esta Ley y demás Leyes agrarias que se expidiesen, de acuerdo con el programa político, se crearán:

I.- Una Comisión Nacional Agraria, compuesta de cinco personas y que, presidida por el Secretario de Fomento tendrán las funciones...

II.- Una Comisión Local Agraria, compuesta por cinco personas por cada Estado o territorio de la República...

III.- Los Comités Particulares Ejecutivos, que es cada Estado se necesiten...

artículo 8.- La resoluciones de los Gobernantes o Jefes Militares, tendrán el carácter de provisionales; pero serán ejecutados en seguida, por el Comité Particular Ejecutivo y el expediente con todos los documentos y demás datos que se estimasen necesarios, se remitirán después a la Comisión Local Agraria, la que a su vez lo elevara con un informe, a la Comisión Nacional Agraria.

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

artículo 10.- Los interesados que se creyesen perjudicados...podrán acudir ante los tribunales...en los casos en que reclame contra reivindicaciones, y en que el interesado

obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo la sentencia sólo dará derecho a obtener...la indemnización correspondiente..."<sup>(10)</sup>.

Como se ve, el Decreto del 6 de enero de 1915, no sólo insistía en los principios ya fijados desde el Gobierno Agrarista de Madero, y no sólo se veía del mismo cuerpo administrativo creado por dicho Gobierno para la resolución de las cuestiones agrarias, sino que establezca procedimientos de fácil observancia para la ejecución positiva de las resoluciones que dictaran, con él, aunque se haya tratado de una resolución parcial del problema, debe hacerse uno de los primeros y hasta ahora, de los mejores frutos que ha logrado la Revolución.

El Decreto del 6 de enero de 1915, no fue desde luego ni aceptado ni cumplido. Todo el año de 1915, se gastó en realidad, en las sangrientas operaciones Militares de la lucha para extinguir radicalmente al Villismo. En 1916, fue honrado Andrés Molina E., por el Lic. Luis Cabrera, con la representación de la Secretaría de Hacienda en la Comisión Nacional Agraria y unos cuantos días después de haber tomado posesión de ese cargo, la Comisión acordó se diera en el Distrito Federal, en Ixtapalapa, el primer ejido de la Revolución.

En el año de 1916, la Comisión Nacional Agraria siguió dando ejidos, no fueron muchos en cantidad, pero ninguno de ellos fue dado a expensas de la propiedad pequeña. Por el contrario, con esos primeros ejidos, se procuró dar a los demás grandes hacendados del país, los golpes necesarios para quebrantar la inviolabilidad de que venían gozando y el orgullo de considerarse superiores a las Leyes de la Revolución. Además, en esos primeros ejidos, se resolvieron todas las cuestiones de principios y de procedimientos que debían formar en lo sucesivo, la jurisprudencia de la Materia Agraria.

---

<sup>10)</sup> UNA VISION DE MEXICO. Fernando Zetuche Pag 115

### **C).- LA CONSTITUCION DE 1917.**

El Gobierno de Carranza se inicio con acierto, pese a las dificultades, y luego de que la Ciudad de México fue tomada por las fuerzas constitucionales, lanzó una convocatoria para elegir Diputados en calidad de constituyentes, se reunieron en la Ciudad de Querétaro para elaborar una nueva Constitución. Los nominados deberían congregarse en Querétaro, declarada Capital de la República, el 20 de noviembre e iniciar sus labores el 1 de diciembre de 1916.

En el mes de octubre de 1916, varios Generales Revolucionarios fundaron el Partido Liberal Constitucionalista, que propuso a Carranza como Candidato Presidencial.

El constituyente, reunido en Querétaro en la fecha marcada, una vez que revisó las credenciales de sus miembros, en una de las juntas preparatorias recibió al primer Jefe, quien presentó importante documento que contenía su pensamiento político. En él proponía diversas reformas de la Constitución vigente de 1857, que consideraba adecuadas a las circunstancias en que veía al país y con las cuales podría evolucionar pacíficamente. Este documento de Carranza no convenció a los constituyentes, cuyas ideas novedosas impulsaban a una transformación radical de la organización Política-Social del país.

En el interior del país el Carrancismo parecía haber llegado a ser el régimen definitivo de la Nación, pero el público pedía la ejecución de las Reformas ofrecidas a las repetidas instancias de los propios y de los allegados sobre el particular, determinaron al primer Jefe señor Carranza, a citar para elecciones del Congreso Constituyente.

Las elecciones de los Diputados del Congreso Constituyente que debía reunirse en Querétaro, donde a la razón estaba la residencia oficial del primer Jefe en su carácter de encargado de Ejecutivo de la Nación, se iniciaron como todas nuestras elecciones, más por la selección de los gobernadores y de los Jefes Militares de los Estados, del Distrito y de los Territorios Federales, que por la libre voluntad de los electores.

Venustiano Carranza, político arraigado en los principios liberales y creyente en la necesidad de gobernar bajo el imperio del derecho, el respeto a las Instituciones y el goce de las garantías individuales, el expedir el 14 de septiembre de 1916 el Decreto modificó algunos puntos del Plan de Guadalupe, reconoció que era indispensable para realizar las reformas sociales que el país exigía, "Convocar a un Congreso de Constituyentes, por cuyo conducto la Nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad". Ese Congreso, explicaba claramente el Decreto, no podría ocuparse de otro asunto que el proyecto de la Constitución reformada que le presentaría el primer Jefe, y debería realizarse en el término de dos meses, al fin de los cuales se disolvería. Esas Reformas, escribía en el mensaje que leyó, ante el Congreso el 1 de diciembre de 1916, son "Reformas todas tendientes a asegurar las libertades públicas por medio del imperio de la Ley, a garantizar el derecho de los mexicanos por el funcionamiento de una justicia administrada por hombres probos y aptos a llamar al pueblo a participar, de cuantas maneras sea posible en la gestión administrativa".

Como todos los Congresos, se perdió la mitad del tiempo en discutir credenciales, en eso se ocupó todo el mes de diciembre de 1916, hasta los primeros días de enero de 1917, comenzaron los trabajos de la Constitución.

Dentro de todos los sucesos ocurridos en el Congreso Constituyente tratere de abreviarlo para llegar al punto que me ocupa que es la materia agraria.

Como hasta el momento preciso de la instalación formal del Congreso nadie conocía el proyecto preparado por el primer Jefe, nadie sabía a punto fijo, si se trataba de simples reformas de la Constitución de 1857, o de una nueva Constitución, ninguno concedió a ese punto mayor interés. El proyecto del primer Jefe era el de una nueva Constitución pero como conservaba de la otra los grandes deslindamientos estructurales, podía considerarse también como una reforma de la anterior. La atención de los Diputados no se fijó en el asunto, tampoco en que el proyecto del primer Jefe Sr. Carranza, como la Constitución de 1857, que llevaba como capítulo primero, el que trataba de las garantías individuales y entró de lleno a la discusión en detalle de los artículos de que dicho capítulo se componía.

En la discusión de los primeros artículos de capítulo de las garantías se pudo ver, que la fuerza de las derechas no era poca, al proponer las Comisiones, los artículos 3, 4 y 5 que trataban respectivamente de la escuela, de la libertad religiosa y del trabajo profesional, hubo sesiones muy tormentosas en las que se gastó mucho tiempo. De ahí en adelante los trabajos perdieron todo orden y se iban discutiendo los artículos del proyecto, conforme eran entregados los dictámenes de las Comisiones o según las instancias de los Diputados mismos.

El Lic. Andrés Molina Enriquez para esa fecha aún formaba parte en la Comisión Nacional Agraria y no conocía el proyecto secreto del primer Jefe Sr. Carranza, hasta que fue repartido ya impreso a todos los Diputados, y eso merece a la confianza del Sr. Ing. Pastor Rouaix, que también era Diputado y que hasta la víspera del día de la apertura formal había permanecido en esta capital, desempeñando sus funciones de Ministro de Fomento. El Ing. Rouaix mostró el ejemplar que le correspondía, con las debidas reservas y entonces pudimos ver el artículo 27 relativo a los terrenos de los pueblos que requería correcciones fundamentales, que para exponer tal opinión lograron que fuera convocada y luego se reuniera la Comisión Nacional, que abundó en nuestro modo de ver y nombró una Comisión que hablara con el Sr. Rouaix sobre el particular, más como en esta Ciudad, los periódicos habían ya dado por cierto que el Congreso votaría por la Constitución por capítulos, el asunto pareció tan urgente, que a reserva de la Comisión se integrara más tarde, decidieron trasladarse a esta Ciudad.

Cuando llegaron a Querétaro el peligro de la votación por capítulos había pasado ya, pero el Sr. Rouaix los retuvo hasta saber si el primer Jefe consentía o no en las modificaciones que pedía la Comisión. Con tal motivo en unos días expusieron al Ing. Pastor Rouaix que como Ministro de Fomento tenía el carácter de Presidente de la Comisión Nacional, sobre consecuencias futuras que tendría el haber reducido la resolución de todo problema agrario, a solo la solución ejidal, indicándole algunas ideas, sobre la manera de tratar ese problema de un solo modo integral según su criterio.

El Ing. Rouaix habló con el Sr. Carranza de lo que pretendía la Comisión pero aquel se negó rotundamente a consentir en lo que se pedía.



El Ing. Pastor Rouaix creyó llegar a la oportunidad de hacer el intento de abordar a fondo la cuestión agraria y encomendó el proceso de redacción del artículo 27 (Al Lic. Andrés Molina), y formularan las disposiciones relativas que al efecto debían incluirse en el articulado de la Constitución. Este trabajo se hizo con apresuramiento y en un domingo, que se cree Omemorable, a la convocación del Ing. Rouaix, se reunieron en la capilla del palacio obispal de Querétaro, muchos Diputados revolucionarios y ante ellos después de una breve exposición sobre la naturaleza general del problema se dio lectura al primer proyecto del artículo 27 Constitucional. Se encontraban reunidos Diputados de distintas regiones que componen el Territorio Nacional que respetaban en conjunto la voluntad de la Nación y todos los representantes expresaron estar conformes con que se abordara el problema agrario de una vez por todas, entre ellos se encontraban los Lics. Rojas, Macías, González Alberto, Medina H., Pastrana Jaimés y de los Ríos, los Sres. Dres. Román y Cabrera, los Sres. Grales. Mújica, Calderón y de los Santos.

El artículo 27 del proyecto primitivo, estaba formulado de un modo distinto del que fue adoptado después, afirmaba de Plano como derechos territoriales legítimos, todos los adquiridos por título, por posesión y hasta por simple ocupación de recorrimiento, para sancionar todos los derechos positivos adquiridos hasta ahora, fueron cuales fuesen la causa del título de la adquisición, renunciaba a la Nación respecto a todas las tierras y aguas adquiridas por particulares, el derecho de reversión que tenía por herencia jurídica de los Reyes Españoles y por razón de su propia Soberanía, pero ejercía ese derecho de reversión sobre todas las propiedades tenidas como derecho privado cuando causen perjuicio social, como los latifundios, de una plumada quedaban nacionalizados y vueltos al Estado, como fuente de donde salían y a donde debían volver, todos los derechos territoriales. Los Diputados en su gran mayoría, no pudieron comprender a fondo las ventajas de tal sistema y pidieron se redactara, por el sistema de las afirmaciones directas y de las enumeraciones precisas. No obstante lo anterior, el artículo 27 quedó redactado y fue enviado a la Cámara.

(11)

A continuación haremos un análisis breve del texto del artículo 27 hasta 1991.

11) GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917. Ing. Pastor Rouaix Puebla, Puebla, págs. 22 y 23.

En el período posterior a la lucha armada, la trayectoria política de los Gobiernos han girado alrededor de una función agraria, y para cumplir con los lineamientos establecidos en el artículo 27 fue creado el Departamento de Asuntos Agrarios que más tarde se convirtió en la Secretaría de la Reforma Agraria cuyas funciones son aplicar y vigilar los conceptos consignados en el propio artículo entre los cuales podemos mencionar: conceder tierra y agua a la población rural, crear centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas, intervenir en el parcelamiento ejidal, conocer de los asuntos relativos a límites y deslindes de tierras ejidales y comunales, tratar las cuestiones relacionadas con problemas de núcleos de población ejidal y bienes ejidales (comunales), cooperar en la organización de programas para la conservación de tierras y aguas ejidales y comunales, organizar los ejidos para su mejor y mayor aprovechamiento en el ramo agrícola y ganadero, proyectar Planes para colonizar ejidos. Para el estudio el artículo 27 se puede dividir en varias partes, la primera referente a los siguientes conceptos:

La propiedad de la Nación sobre sus recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.

De todos los minerales y sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos tales como los que se extraigan metales y metaloides utilizados por la industria. Yacimientos de piedras preciosas de sal, de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos.

La segunda limitación para adquirir el dominio de tierras y aguas se refiere a que solo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho a adquirirlas, los extranjeros podrán adquirirlas siempre y cuando se consideren como nacionales respecto de las propiedades que adquieran.

En una franja de 100 km. a lo largo de la frontera y 50 km. en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas, las asociaciones religiosas no tienen capacidad para poder adquirir o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos. Los templos, casas culturales, obisposados y seminarios pertenecen a la Nación.

Las instituciones de beneficencia pública o privada no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su propósito, esta prohibición se extiende para bancos y sociedades comerciales.

La tercera y última cuestión de estudio plasmado referente a tierras, aguas, montes pertenecientes a congregaciones, rancherías o comunidades, de las mencionadas tierras no se podrán enajenar ni efectuar actos de comercio. El establecimiento de este precepto Constitucional da medidas tendientes a dotar de tierras y ejidos a los núcleos de población que carezcan de ellos, así como integrar una dependencia encargada de aplicar y ejecutar las Leyes agrarias, que este caso como mencionamos anteriormente, es la Secretaría de la Reforma Agraria.

El Poder Legislativo ha plasmado en la exposición de motivos correspondientes a la iniciativa que reformó y adicionó los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales del 3 de febrero de 1963, lo siguiente:

"De principios de siglo XX a la novena década que ha iniciado, México se a transformado en todos los ordenes, en transformación rural urbana, asociada a una acelerada industrialización, que ha modificado el tamaño, composición y localización de la población, el desarrollo de las regiones y la estructura productiva. La base de recursos naturales, de inversiones de producción, de trabajo y tecnología es radicalmente distinta a pesar de la heterogeneidad que aún nos caracteriza".

El mismo documento reconoce "El Estado se ha modernizado" bajo esta óptica se debe emprender el estudio del régimen de la propiedad del Estado, cuya base es el artículo

27 Constitucional, en el que con razón ha sido cuestionado por la diversidad de aspectos que contiene.

Las fracciones XIX y XX, recientemente adicionadas (febrero de 1983) pueden ser consideradas como postulados declarativos que requieren ser más en Leyes secundarias y en medidas de organización dentro de la Administración Pública.

Es evidente que se atiende a una necesidad primaria de la Nación y a la satisfacción más urgente de la justicia agraria, cuando se dispone de la nueva fracción XIX que el "Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria", asimismo constituye la mejor aportación al resguardo de la garantía de seguridad jurídica y apoyo a la producción agropecuaria el señalar como inaplazable. "La de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de pequeña propiedad y apoyara la asesoría a los campesinos.

En la fracción XIX que se adiciona, se reitera expresamente al carácter del interés público que tiene la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, de este principio se desprende la obligación que se impone al Estado de promover las condiciones del desarrollo rural integral, tener en cuenta la necesidad de que esta actividad estatal se despliegue con respecto a las Garantías Constitucionales, con reconocimiento al esfuerzo de la sociedad para actuar en esta tarea y que el apoyo y esfuerzo del Gobierno se ejerza sin suplantar personas y organizaciones intermedias que compartiendo el sentido de interés público de esta actividad, dediquen en su mejor esfuerzo y empeño en un marco de absoluta garantía a sus derechos y libertades".<sup>(12)</sup>

A continuación se enumeran algunas de las Leyes reglamentarias del artículo 27 Constitucional:

Párrafo primero:

Primero.- Ley General de Bienes Nacionales.

<sup>12)</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Edit. Trillas, págs. 29-37

**Segundo.- Ley Federal de Expropiación.**

**Tercero.- Ley de Asentamientos Humanos.**

**Cuarto.- Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Minería, Ley Forestal, Ley Reglamentaria en el Ramo del Petróleo.**

**Quinto.- Ley Federal de Aguas.**

**Sexto.- Ley General de Bienes Nacionales, Ley del Servicio Público de Energía Eléctrico.**

**Séptimo.- Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo de Energía Nuclear.**

**Octavo.- Ley Federal de Mar.**

**Párrafo Segundo, fracción VI de la Ley Federal y Local de Expropiación.**

La Constitución de Querétaro no sólo puede gloriarse del artículo 27 y del artículo 123, éste último punto de partida de la legislación obrera. Muchos otros artículos contienen a ciertos y novedades dignos de aplauso de las generaciones futuras. La Constitución de Querétaro valió la sangre de todas las revoluciones que ha tenido lugar desde la Independencia, y si bien es claro, con claridad del medio día, que su ejecución posterior, hasta su adaptación plena ha costado y costará más sangre aún, ella será indudablemente la Ley que más fielmente haya respondido hasta ahora, a las verdaderas necesidades de la población Nacional.

Al terminar el congreso constituyente sus labores, se creía que el primer Jefe no promulgaría la Constitución; pero la promulgó el 5 de febrero de 1917; ese día fue para el Sr. Carranza, el último día de gloria.

Al amparo de la nueva Constitución, el Gobierno del primer Jefe se transformó, el Gobierno Constitucional que día a día se iba asentando, ofreciendo las expectativas más halagüeñas de estabilidad y solides; pero en el interior, habían quedado heridos los criollos señores de su gran propiedad, los criollos nuevos de sus intereses extranjeros a cuya sobra ha venido siempre medrando los indígenas-mestizos en la supervivencia de los latifundios cuya división encomendada a los Estados no les merecía fe, y los indígenas en la lentitud que se procedía a las restituciones y a las dotaciones que les parecía calculada para defraudarlos.

## **CAPITULO IV.- INSTITUCIONES AGRARIAS**

---

## **A).- LA UTILIDAD PUBLICA Y EL CONCEPTO DEL DERECHO SOCIAL.**

La utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la convivencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado.

El artículo 27, de la Constitución, establece que "las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada".

El sistema legal para determinar las causas de utilidad pública, se reduce a los siguientes grupos:

- a) Las causas que la Constitución señala como utilidad pública son las que corresponden al Estado satisfacer.
- b) Las cuotas que las Leyes de expropiación, tanto la Federación como Locales, señala como utilidad pública. El legislador tiene una amplia facultad para señalar las causas de utilidad pública con las limitantes Constitucionales.

La Suprema Corte ha resuelto: "sólo hay utilidad pública cuando en provecho común se utiliza por la colectividad llámase Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada no existe cuando se trata de beneficiar a un particular."<sup>13)</sup>

Como ejemplo.

La expropiación para urbanizar. Tesis jurisprudencial núm. 99 ". Al expropiarse en los casos de la ley, un terreno para fundar una colonia urbana, no puede decirse que se beneficiarán únicamente los particulares, sino también el Estado y el Municipio a que

---

<sup>13)</sup> TESIS No. 1117, pág. 1955. Recopilación.



pertenezca la colonia que se funda, circunstancias por las cuales, queda establecido el concepto de utilidad pública.

Las legislaciones tanto Federales como en Locales, son soberanas para fijar causas de utilidad pública si éstas reúnen las características de responder al interés general y a la competencia del orden jurídico imperante.

Utilidad pública.- "No basta que exista un motivo de utilidad pública para que cualquier autoridad pueda adoptar determinadas medidas con el fin de realizarlas, sino que es preciso además, para que los actos de los organismos públicos sean legales, que procedan de autoridad con la suficiente competencia constitucional para el caso".

La Ley Federal de Expropiación en su artículo 1 considera las causas de utilidad siguientes:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II.- La apertura, amplificación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

III.- El establecimiento, ampliación de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcción de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier otra obra destinada a prestar un servicio de beneficio colectivo;

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica de las antigüedades de los objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura;

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, el abastecimiento de las ciudades o centros de población de viveres u de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI.- Los medios necesarios para la Defensa Nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular;

IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

XII.- Los demás casos previstos por las Leyes especiales

La determinación de la utilidad pública compete al Poder Legislativo, expidiendo la Ley correspondiente o adicionando la Ley de Expropiación con nuevas causas de utilidad pública; determinar significa decir cuales son esas causas, pudiendo establecer conforme a lo que establece la fracción XII del artículo 1 de la Ley Federal de Expropiación, que a la letra dice: "Los demás casos previstos por las Leyes especiales". Tal es el caso entre otros del artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 23 de la Ley del Suministro de Energía Eléctrica; 21 de la Ley de Vías Generales de Comunicación; 53, 63, y 64 de la Ley de Invenciones y Marcas, etc.

La "Declaración" corresponde a la autoridad administrativa, es decir, a ella compete determinar que es aplicable a la causa de utilidad pública y a la necesidad de afrontar la sociedad, tramitando el expediente respectivo con lo estudios necesarios para demostrar que el bien que se requiere es adecuado para el objeto.

La Corte ha complementado lo anterior diciendo que deben aportarse pruebas que justifiquen la utilidad pública.

Cuando se requiera la declaratoria de utilidad pública por parte del Gobierno Federal corresponde a la autoridad del ramo respectivo determinar dicha utilidad, esto significa que dependiendo de la materia objeto de ese acto administrativo la Secretaría de Estado o del Departamento del Distrito Federal, realizarán los estudios correspondientes formando el expediente en el que se justifique la utilidad social a satisfacerse relacionando el bien objeto para tal efecto.

La Constitución de 1917, ya se refiere aunque no de manera precisa a las autoridades que deben intervenir en el procedimiento expropiatorio, el del art. 27 que corresponde al Poder Legislativo Federal y a las Legislaturas de los Estados de sus respectivas jurisdicciones determinar los casos en que la autoridad pública justifique la ocupación temporal de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

De lo anterior se desprenden tres diversas situaciones en cuanto a la participación de la autoridad en el citado procedimiento:

1).- En el ámbito Federal corresponde al Congreso de la Unión determinar las causas de utilidad pública, razón por la que el art. 21 de la Ley Federal de Expropiación ordena que esta Ley de carácter Federal en los casos que se tiende a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades Constitucionales, así como cuando se trate de imponer limitaciones al dominio.

2).- Del mismo ordenamiento procesal se deduce la competencia de las Entidades Federativas para determinar los casos de utilidad pública en el ámbito de su territorio, lo que debe constar en su propia Constitución y en su Ley de Expropiación.

3).- También se faculta a la autoridad administrativa para hacer la declaración correspondiente, reglamentándose lo anterior por el contenido del art. 3 de la Ley Federal de Expropiación al decir que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y en su caso se hará la declaratoria respectiva.

El concepto de Derecho Social.- A ésta moderna rama del Derecho se le ha dado también de Derecho Obrero y Derecho Laboral, Derecho Social o Legislación del Trabajo, denominaciones que se emplean como sinónimas, sin serlo en realidad. Pero con mas o menos marcadas diferencias, todas ellas viven a concebir este Derecho, considerando objetivamente, como el regulador de las condiciones jurídicas del trabajo en la sociedad moderna, consistentes en un conjunto de normas y reglas dictadas por el Poder Público con el designio de " establecer una regulación del régimen jurídico social del trabajo y las clases trabajadoras y también de las relaciones contractuales entre las empresas y los trabajadores".

Abarcando en una definición mas amplia el contenido del Derecho Social, podríamos decir que es el conjunto de doctrinas, leyes, procedimientos y medios con que los poderes públicos intentan la solución justa y equitativa de lo que se ha llamado problema social o cuestión social.

Al iniciarse la edad contemporánea se producen criterios hechos que tienen como consecuencia un cambio total en muchos aspectos de la estructura económica de la sociedad, especialmente en las relaciones de los distintos factores de la producción. El régimen gremial casi por entero desapareció, incrementando en maquinismo y surgida la gran industria cuya característica es la acumulación de grandes capitales y grandes masas de trabajadores en empresas poderosas, se hizo mas manifiesta la desigualdad entre las

clases poderosas y aquellas que para vivir estaban obligadas a ofrecer un trabajo a cambio de un salario. Apareció la gran masa de asalariados llamados también proletarios, que considerándose oprimidos iniciaron la lucha, que hoy continúa, para tratar de salir de la situación de injusticia en que aquellas nuevas condiciones sociales los colocaban. Esta lucha se volvía cada vez más dura y violenta a medida que las clases trabajadoras conscientes de la importancia de su misión en una sociedad, cada vez más mecanizada, iban tomando posiciones más sólidas y preparándose mejor para dirigir la lucha.

No podían los Gobiernos, o en general los poderes públicos, estar ausentes de los problemas de tal situación, plantea por eso estimulados no sólo por las dos partes en litigio, sino también por el bienestar de la paz social, basada en la justicia, comenzaron a dictar normas de protección a la clase trabajadora, por ser la que en nueva situación aparecía más débil e indefensa, razón ésta por la cual algunos tratadistas señalan como una de las características del derecho social la de ser un derecho privilegiado o de clases, porque "Legisla para el trabajo después de varios siglos de legislar para la capital", con lo que se "Restablece el equilibrio exigido por la justicia social".

Otros, también eminentes tratadistas, teniendo en cuenta el fin inmediato y no el mediato, que persigue el derecho social, niegan que sea una legislación privilegiada, ya que su fin último no es de utilidad de una clase social, sino el aseguramiento de la paz social mediante el justo apoyo a esta clase más débil y más necesitada de protección.

Los autores ( VADALA PAPAIE, GURVITCH Y DUGUIT, entre otros ) defienden la tesis de que debe hacerse no una división bipartita del derecho, pues aparte del derecho público y el privado, se ha formado cierto derecho especial, con características del derecho público y del privado, y por tal razón, no quedarían bien encuadradas en una u otra de las ramas tradicionales, debiendo quedar ubicadas dentro de una nueva rama a la que se le denomina Derecho Social ( GURVITCH ) o Derecho Mixto (ROUBIER).

GURVITCH afirma que en las Relaciones de Derecho Social, uno de los sujetos de la relación o ambos, actúan como órganos de una entidad colectiva a la que pertenece como miembros, en cuyo interés común realizan una determinada actividad de interés colectivo

que se confunde por su calidad de miembro de la Entidad, con su propio interés particular, aun cuando antepongan en la relación de su conducta, los intereses generales de un grupo a su interés privado. Este tipo particular de relaciones jurídicas, se encontraría regido por el Derecho Social. Las relaciones del Derecho Privado se relacionan en coordinación y las relaciones del Derecho Público son de subordinación y las relaciones del Derecho Social según GURVITCH, de integración o inordinación.

PAUL ROUBIER considera que aparte del Derecho Público y el Derecho Privado, existe un grupo de normas que integran lo que él llama " Derecho Mixto " , el cual puede ser concreto o provisional (Derecho Mercantil, Laboral , y Derecho Agrario) y que se ha ido gestando en forma consuetudinaria, en forma paralela a las necesidades de cada profesión.

Lo anterior podemos traducirlo en la tesis Tricotómica del Derecho, la cual señala que atendiendo al carácter de las normas, se estima que participan en el primer grupo las normas imperativas o prohibidas del segundo, las dispositivas o permisivas o prohibidas del segundo, las dispositivas o permisivas. Por el carácter de los sujetos, se consideran de naturaleza pública aquellas normas en la que interviene el Estado o sus órganos, como depositarios de la soberanía y de tipo privado aquellas disposiciones en las que intervienen las personas físicas o morales, sin la condición aludida. Se piensa así mismo, que el Derecho Privado regula las relaciones de orden patrimonial y el Derecho Público las de otro género.

Un criterio interesante es el que apoya en la naturaleza de la relación, afirmando que cuando ésta es de coordinación o sea, cuando los sujetos están colocados en un plan de igualdad jurídico, estamos en presencia de las normas del Derecho Privado; y en la hipótesis de que la relación sea de subordinación, nos encontramos en el campo del Derecho Público. De esta tesis participa GEORGES GURVITCH, quien formula la clasificación general del Derecho distinguiendo estos tres grandes campos:

- 1.- De Coordinación.
- 2.- De Subordinación.
- 3.- De Inordinación.

" El Derecho Social es aquella rama del Derecho formada por el conjunto de instituciones y normas jurídicas protectoras de las clases sociales económicamente débiles, que tienen por objeto asegurar la convivencia de los diversos sectores demográficos de una sociedad dentro de principios de justicia y equidad ". (14)

El Dr. Mendieta Nuñez: expresa que es el conjunto de Leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo.

El Derecho Agrario también llamado Derecho Rural, es definido como " La rama del Derecho que contiene las normas reguladoras de las relaciones jurídicas concernientes con la agricultura ". En otras palabras, se refiere a las normas legales que rigen toda relación cuyo objeto es la tierra como propiedad o como fuente económica de carácter agrícola, entendiendo ese carácter en su mas amplio significado en cuanto a la explotación.

Según Mendieta Nuñez dentro del concepto de agricultura no solo debe comprenderse la cría de animales y el cultivo de vegetales, sino también el aprovechamiento de lo producido espontáneamente por la tierra, la pesca, la caza y la minería. En cambio la silvicultura si pertenece al dominio agrario, por la influencia que los bosques ejercen en las condiciones hidrográficas, esenciales para la agricultura.

El Derecho Agrario esta constituido de acuerdo con lo expuesto, con las normas relativas a la propiedad rústica, a la agricultura y ganadería, al crédito rural, al aprovechamiento de las aguas, a los bosques, a la colonización, a los seguros agrícolas y en general, por todas las que se refieren a la agricultura.

En conclusión podemos afirmar, que con fundamento en la última de las teorías expuestas el Derecho Agrario, atendiendo a su definición, a su contenido, a la naturaleza de

<sup>14</sup>) DERECHO AGRARIO MEXICANO Raul Lemus Garcia, Edit. Porrúa pag 54

las instituciones y normas integradoras del sistema, así como a los objetivos inmediatos que persiguen, constituyen una de las ramas más importantes del Derecho Social, especialmente en nuestro país, donde se observa con más énfasis el espíritu proteccionista de las instituciones agrarias y su firme orientación hacia el recto cumplimiento de la justicia social.



**B).- LA COMISION NACIONAL AGRARIA, SECRETARIA DE AGRICULTURA Y FOMENTO, LAS COMISIONES AGRARIAS Y LOS COMITES PARTICULARES**

Procuraremos ser objetivos y presentar hechos, los comentarios que aventuraremos girarán siempre alrededor de la obra misma abundan en ella errores de concepción, indecisiones, paréntesis de marasmo, sobre todo ello han especulado críticos que desde afuera con muchos años de distancia ven hoy lo que antes no distinguieron, y condenan en base a lo que hay sin consideración para los obstáculos y problemas que antes hubo, pueden por nuestra parte seguir engolado la voz y hablar en tono doctoral quienes traten de explicar con base a los errores de ayer sus inactividades y reticencias pretéritas.

Para reclamar que esta de hoy si es la Reforma agraria que están dispuestos a elogiar, pero jamas podrán negar, empero que sin lo que fue nada de lo que hiciste podrá ser.

Venustiano Carranza quería dar un cumplimiento a la ley del 6 de enero de 1915 aunque sea con parsimonia, y respetándole beneficios a la postre, es que en 1916 librando ya los combates que liquidaron al Villismo como aspirante al control político de México, se organizó la Comisión Nacional Agraria como dependencia Gubernamental encargada de conducir la Reforma Agraria.

De dicha Comisión nos vamos a ocupar para reconocer su valía y atribuirle sus méritos como organismo que abrió brecha y sentó los cimientos de una sombra cuya grandeza nos parece ahora indiscutible.

El olvido o el desdén en que se ha tenido a esa Comisión Agraria no es por cierto único ni la injusticia constituye excepción, para entrar en materia delimitaremos el capo que nos proponemos cubrir.

Nos ocuparemos de la tercera Comisión Agraria, la primera tuvo corta vida y desapareció sin dejar la menor huella: fue la que mando formar, camino ya de elección, el

General Díaz. La segunda fue la llamada Ejecutiva que no ejecutó nada y de la que sólo nos quedan los folletos impresos.

Esta tercera es la Comisión Nacional Agraria que en sus diferentes etapas -conforme a las formas que le fueron imprimiendo los diferentes jefes de Estado-, ha provocado diversas críticas internas de parte de quienes sin la decisión requerida para actuar en ella, sin el valor que habrían necesitado para combatirla; como no fuera en libros, folletos y artículos de periódico; pero con admiración de los extraños hizo historia o mejor que eso contribuyó a estructurar el México de nuestros días.

Desde el 3 de enero de 1916 se le concedieron a un señor Zains, aguas del río Huacuchil para regar 250 hectáreas de su hacienda San Antonio. Era el toque de asalto que muchos esperaban; por eso el 10 de enero se solicitaron aguas para utilizar el arroyo de Penjama para el riego de tierras en cerca de 1,000 hectáreas de una hacienda, construyendo la presa que se denominaría el Zapote; el dueño de los predios, el colono y San Juan pidió 1,500 litros por segundo para regar otras tantas hectáreas con aguas del río Ameca en las municipalidades de Compostela, en los límites de Jalisco y Nayarit.

A esas altura se afrontaban ciertas dificultades internacionales y hasta críticas por quienes aseguraban la Reforma Agraria echaba la economía del México que entonces por un desempeñado lo puso de manifiesto el 28 de septiembre; la publicación del Decreto que Reformaba los artículos 7 y 8 de la Ley del 6 de enero de 1915 -no con la rubrica del Secretario de Gobierno por cierto, sino con la del Secretario de Hacienda-, ordenando que ya no se diera posiciones provisionales.

Al ritmo al que entonces trabajaba la Comisión Nacional Agraria sin que mediara siquiera falta de celo por parte de sus integrantes aquello equivalía a ponerle un dique aparentemente infranqueable a la Reforma Agraria. Pronto se vería que la corriente era tan irrespetuosa como para derribar ese frágil obstáculo y arrastrar en un desplome al régimen. Este no dejaba de sentir la presión de los pueblos que tenían la fortuna de estar en contacto con el Gobierno del Centro, se ve también por lo demás con claridad meridiana.

En el número del 15 de noviembre de 1916, se dio a conocer el dictamen que recayó sobre la solicitud de restitución a los ejidos de Iztapalapa, D. F., ésta fue la primera resolución dictada en materia agraria que salió publicada en el Diario Oficial, pero no fue la única. El 25 de diciembre se publicaba la noticia adicional de que las tierras de las fincas que eran propiedad de quienes se habían opuesto a la Revolución, serían decomisadas y repartidas entre los pobres sin que mediara alguna ley al respecto de vista por los lugares en que las fuerzas constitucionales operaban, ya con vista al combate de Puebla, el primer jefe se detenía también el 16 de diciembre en San Cosme Xolotpec, el patriarca de los indígenas se había presentado para hacer constar que eran adictos a su causa informándole también al General Gavira después de examinar las constancias que se le habían presentado, había ordenado que se le restituyeran al pueblo las tierras que le pertenecían, a nadie a llamado la atención sobre este hecho que hace del General Gavira el primer jefe Constitucionalista que dictara una resolución agraria de primera instancia y que diera la primera de las que se llamaron posiciones militares. El acto tuvo más importancia de lo que a primera vista se aprecia porque sirvió de inspiración para que lo que pocos días después se consiguió en los arts. 6 y 8 de la Ley del 6 de enero de 1915.

No se trató de un caso aislado en la sesión de la Comisión Nacional Agraria del 15 de julio de 1916, figura un roce, constancia de que, con su carácter de gobernador de San Luis Potosí, el General Gavira había integrado su Comisión Local Agraria y se interesaba en resolver la restitución pedida por Villa de Reyes.

Por cuanto a las medidas que se tomaron para orientar a la opinión pública para la justificación y alcances de la Reforma Agraria, el pueblo no dejó de incluir en sus páginas estudios y crónicas alusivas.

El 21 de diciembre Jorge Uzueta, publicó un artículo de la Historia sobre la cuestión Agraria. Mencionó a varios de los defensores de la causa, había tenido aunque al citarlos de memoria, errores cronológicos sin mayor importancia.

De mayor calidad aunque sin que trajera la concurrencia que había sido de desearse fue la primera de las dos conferencias que el 24 de diciembre de 1914 sustentó el Ing.

Modesto C. Royande, explicando que la cuestión agraria era el principal problema de la Revolución. La Secretaría de Fomento, por su parte en la región que tenía bajo su jurisdicción se dedicaba a volver al dominio de la Nación de tierras que los Gobiernos anteriores habían enajenado o concesionada a fines de explotación forestal. Así apareció publicado en los números del 11, 17 y 14 de mayo, del 15 de junio y del 13 de julio.

Es importante señalar que por esos días, el 8 de junio de 1915, se publicaron dos telegramas que se cambiaron el General Obregón y Don Venustiano Carranza, a propósito de la derrota infligida a Villa en León. Ello apareció en el número del 8 de junio de 1915 y tres días después el primer jefe hizo publicar un manifiesto a la Nación dando ya por hecho el triunfo del constitucionalismo y señalando los lineamientos de lo que sería su Gobierno.<sup>15)</sup>

El punto 4to. se refería al acuerdo de lo que llamó la Cuestión Agraria. Anunció que no habría confiscaciones, se distribuirían las tierras que conservaba el Gobierno; se reivindicarían los lotes a quienes hubieran sido despojados de ellos, particulares o comunidades, y se comprarían o expropiarían grandes lotes mediante adquisiciones que autorizarán las Leyes del país, esa hubiera sido, en otras palabras, una reforma agraria de tono menor porque el Gobierno estaba lejos de contar con recursos que le hubieran permitido adquirir extensiones considerables de tierras, afortunadamente las circunstancias impusieron que se imprimiera mayor ritmo a nuestra Reforma Agraria. Trataremos de entrar en la selva intrincada de su laborioso progreso.

El nacimiento de la Comisión Nacional Agraria, en la papel primero como unidad burocrática y después, corresponde al periodo en que Venustiano Carranza fue el primer jefe del ejército Constitucionalista, después el primer Presidente de la República de la etapa pre-revolucionaria sin que por ello deba entenderse la determinación de la lucha armada en sus últimas convulsiones -esta no se liquidó sino hasta 1929-, pero si a la vuelta del orden constitucional, tiempo después Venustiano Carranza daba por hecho que se había terminado el periodo de la lucha armada, justificaba así la permanencia de organizar la Comisión señalando la forma de como se integraría:

<sup>15)</sup> EMILIANO ZAPATA Y EL AGRARISMO Gildardo Magaña. Tomo II. pag. 258

Un representante de la Secretaría de Gobernación;  
Un representante de la Secretaría de Hacienda;  
El jefe de la Dirección Agraria de la Secretaría de Fomento;  
El jefe de la Dirección de Agricultura de la Secretaría de Fomento;  
El jefe de la Dirección de Aguas de la Secretaría de Fomento;  
El jefe de Bosques de la Secretaría de Fomento; y  
El jefe de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Fomento.

Habría naturalmente un delegado para cada uno de los Estados y Territorios así como el personal necesario para el desempeño de las labores de acuerdo al presupuesto aprobado por la primera jefatura.

Volveremos sobre las personas a quienes cupo el insigne honor de integrar esa primera Comisión Nacional Agraria que no se llamo ejecutiva pero que si puso en marcha las reformas agrarias de México. Por lo pronto subyaremos las declaraciones con las que fundamentó su acuerdo el primer jefe asegurado como ya dijimos que daba por hecho que había terminado el periodo de la lucha armada. Apareció el número de 9 de junio de 1916 del periódico "el pueblo" y se transcribía el oficio del director del Archivo General de la Nación en el que se denunciaba las argucias de la que se valían los terratenientes para entorpecer la acción agraria.

Cuando llegan comisiones pidiendo copia de los títulos o consecuencias favorables a sus intereses se les adecuaba de que eran Zapatistas para conseguir que se les encarcelara o se les hiciera volver a su lugar de origen para no sufrir cualquier arbitrariedad y sino cuando regresaban se les calumniaba como Carrancistas y se exponían a que se les fusile como espías, fue largo el calvario que hubieron que recorrer nuestros campesinos en pos de su redención.

Hemos terminado de tratar así sea en resumen lo que fueron las actividades de la Comisión Nacional Agraria en su etapa inicial, había nacido cuando la tormenta de la

Revolución batía nuestra patria con violencia aterradora, misma que habría de perseguirse por muchos años.

Quienes formaban la Comisión no sabían bien lo que harían ni como hacerlo, estaban a ciegas sobre todo de lo que podrían hacer, en pocas ocasiones como ésta cabría decir que la política es el arte de lo posible.

La Comisión acometió su tarea, para colmo de los males sin que se sirviera de aliento una convicción bien arraigada, pero eso sí con ánimo sereno. Si se quisiera emitir juicio sobre lo que fue el laborioso alumbramiento de la Comisión Nacional Agraria que estuvo en gestación de las ocupaciones ya mencionadas sin llegar a feliz término, quizá valdría la pena explicar hasta que punto es desesperante la distancia en que medía entre un querer que peca en ocasiones por audaz pero a veces también por cauteloso y un poder que es aparentemente libre, arbitrario y dictatorial si se quiere porque se frenaba él mismo por las dudas internas que lo embargaban y por las advertencias de fuera quedando hombres que no captaban los entendidos prudentes.

La Comisión Nacional Agraria en resumen estudiaba y trataba de iluminar el difícil camino por recorrer, no era tanto por organismo actuante, sino un cuerpo deliberante propuesto por hombres de buena voluntad.

Las experiencias y enseñanzas que se iban acumulando permitían a la Comisión Nacional Agraria irse estructurando con normas que establecían al responder consultas y expedición de circulares, esta labor aunque interfirió por otras colaboraciones fue la más valiosa que heredó, a quienes les sucedieron en periodos Presidenciales posteriores.

El primer paso lo dio en ese sentido el Presidente de la Comisión en la sección del 11 de marzo de 1916, al proponer que se elaborara el proyecto de reglamento para la Comisión y que se integrara las Comisiones Locales Agrarias, con respecto a estas sin cuyo concurso la obra agraria no habrían podido iniciarse hablaremos después tan sumariamente como podamos. Pero seguiremos de frente examinando el esfuerzo legislativo que puso en marcha la Comisión misma.

Otro tema brotó intempestivamente en la sección del 26 de octubre de 1916, cuando se discutió interviniendo casi todos los vocales en el debate del reglamento para el funcionamiento de los Comités Ejecutivos y Administrativos Agrarios, se averiguó únicamente que el proyecto fue desechado, se hablo exclusivamente de expedir una Ley de Tierras, de la que no se volvió a pedir palabra.

En la sección del 22 de marzo 1917, se presentó una vez más un cambio de proyecto del reglamento para el funcionamiento de los Comités Particulares Ejecutivos, que fue elaborado para la Comisión Local Agraria de Tamaulipas, se pensó inclusive que dicho proyecto una vez revisado podía servir de modelo para que lo adoptaran otras Comisiones Locales Agrarias. La Comisión Nacional Agraria trataba de señalar rumbos a las Comisiones Locales Agrarias.

Una intervención desafortunadamente tuvo el Gobernador del Estado de Hidalgo y de ella se dio cuenta en la sección del 13 de octubre de 1917, cuando el mandatario local mando un oficio desconociéndole a la Comisión Nacional Agraria la facultad de aprobar el reglamento interior de la Comisión Local Agraria del Estado, se quería asentar un precedente en el sentido de que las Comisiones Locales Agrarias no eran en tanto que ejecutoras de la Ley del 6 de enero de 1915, agentes de los Gobiernos Locales que laboraban en buen armonía con los Gobernantes, pero sin que rompieran sus vínculos de solidaridad con la Comisión Nacional Agraria.

Las Comisiones Locales Agrarias en aquellos momentos crecerían de una estructura sólida que les prestara autoridad aplomo y consistencia, se vela por los demás tan claro como la luz del sol. La labor de la Comisión Nacional Agraria no ha sido del todo pródiga en beneficios para el país, se debió a circunstancias difíciles que no pueden ocultarse a nadie pero que ha emprendido con toda la honradez y laboriosidad que exige su alta misión llamada a resolver el más arduo y trascendental problema Nacional como lo es el agrario, en cuya solución se basara el futuro de paz, bienestar y prosperidad por lo que tantos sacrificios a hecho el pueblo mexicano.

Muy grandes dificultades ha tenido que vencer la Comisión Nacional Agraria, pero no todas han sido superadas hasta la fecha, pues si bien es cierto que la mayor parte de los Gobernantes de los Estados comprendidos en el carácter Federal y por consiguiente de observancia en toda la República, de la Ley del 6 de enero de 1915, han prestado amplias facilidades a al buena aplicación y pleno desarrollo de lo principios que contiene, también lo es que algunos Gobernantes Locales embocándose atribuciones que la Ley no les confieren han restringido la labor de las Comisiones Locales o han sustraído a éstas de las reglas y procedimientos establecidos en la propia Ley del 6 de enero de 1915 y las circulares y disposiciones citadas por esta Comisión y esas irregularidades frecuentemente han producido como resultado del cambio de un Gobernador de una Entidad Federativa que traiga consigo modificaciones y variaciones substanciales en la labor agraria, y esto no obstante que la repetida Ley del 6 de enero de 1915, deslinda muy claramente las atribuciones a facultades de los Gobernadores, las que se limitan al nombramiento de las personas que forman las Comisiones Locales que son los cuerpos consultivos en materia agraria a pronunciar la resolución que estimen procedente en vista de aparecer o dictaminar las propias Comisiones Locales y nombramiento de los Comités Particulares Ejecutivos.

Se ve el gran impulso que en la actualidad han tomado los trabajos en materia agraria en toda la República y se comprendiera lo arduo de la labor que ya esta por terminar, de unificar los criterios en las 26 Comisiones Agrarias que hasta esa fecha funcionaban estrictamente dentro de los términos de la Ley, y esa tarea tan importante y forzosa preveía los primeros frutos prácticos de la Ley, ha sido más difícil y necesaria, por no haberse dictado ya las Leyes reglamentarias y procesales que rijan los procedimientos. Cabe enbargo en esta Comisión Nacional, la satisfacción de haber cumplido con todo patriotismo y desinterés en la más intensa labor revolucionaria ajustándolos a los sagrados principios de la equidad y la justicia que se obtengan en el estandarte glorioso de la Revolución Constitucionalista, que ha sabido cumplir sus promesas al digno pueblo mexicano que tan heroicamente a demostrado su altivez, su asentado patriotismo y su profundo respeto por las Instituciones Legales.

También es muy digna de mencionarse en estas líneas la activa intervención que tuvo honra de presentar esta Comisión, en la consignación de nuestra Carta Magna de los



principios reivindicadores en materia agraria que sustentó la Revolución Constitucionalista y que tantos partidarios le valieron, durante la cruenta lucha armada que aún estamos acabando de presenciar, intervención que fue ya directa por medio de sus iniciativas y por la gestión personal de su Presidente nato el Sr. Ing. Pastor Rouaix como miembro que fue del memorable Congreso Constituyente de Querétaro y la del Lic. Molina Enríquez miembro de esta Comisión.

Para terminar este capítulo o más bien, esta parte sólo prestamos decir que esta Comisión abraza la convicción de la labor preparatoria que a efectuado la han puesto en actitud a desarrollar muy ampliamente su cometido y que la cooperación de las Comisiones Locales y los Ejecutivos de los Estados en plazo no muy lejano quedará resuelto el difícil y trascendental problema Agrario en toda la República, en lo relativo a los terrenos de los pueblos, esto dentro de la más completa justicia y equidad sujetándose a las Leyes que rigen la materia y los preceptos constitucionales relativos.

Hablaremos un poco de la organización y funciones de la Comisión Nacional Agraria.

art. 1.- Habla de como se integra la Comisión Nacional Agraria que anteriormente ya vimos.

art. 2.- Corresponde a la Comisión Nacional Agraria las funciones de organización, revisión y estudio de todos los asuntos relacionados con la restitución o dotación de los ejidos y terrenos de común repartimiento o de cualquier otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades en los términos del Decreto del 6 de enero de 1915, y de los que dictaren en lo sucesivo sobre la materia.

art. 3.- La Comisión Nacional Agraria, para su funcionamiento se dividieron en subcomisiones integradas por los miembros que cada caso designará el Presidente de la misma. Habrá una o más subcomisiones permanentes.

art. 4.- La Comisión Nacional Agraria por medio de los reglamentos y circulares correspondientes dará instrucciones a sus delegados en cada una de las Entidades

Federativas y a la dirección auxiliar adscrita a la misma, respecto a las dudas que se presenten se le es facultativo ordenar y resolver sobre ellas.

### **C).- LOS CODIGOS AGRARIOS Y EL DEPARTAMENTO AGRARIO.**

En el Decreto del 28 de diciembre de 1933, el H. Congreso de la Unión otorgó facultades al Gral. Abelardo L. Rodríguez, Presidente Constitucional sustituto de los Estados Unidos Mexicanos y en la Cd. de Durango, hizo, el 22 de marzo de 1934, el primer Código Agrario.

Los antecedentes de este Código comienzan en la revisión de la legislación agraria de las Reformas Constitucionales del artículo 27, que se promulgaron por el Decreto del 31 de diciembre de 1933, el jefe del Ejecutivo Federal de acuerdo y en uso de las facultades que le otorga la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es también antecedente importante el primer Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, se reconoce que: el ideal agrario contenido en el artículo 27 de la Constitución Política de la república seguirá siendo el eje de cuestiones sociales mexicanas, mientras no se hayan logrado satisfacer en toda su integridad las necesidades de tierras y aguas de todos los campesinos del país.

Entre los objetivos de este Plan se señala; expedir la nueva legislación ordinaria en materia agraria, procurando su absoluta unificación, con el objeto de formar el Código Agrario postule la necesidad de crear el Departamento Agrario con el fin, de expedir los trámites agrarios, de combatir los fraccionamientos simulados, de que ingenieros militares sigan prestando su contingente al servicio de la causa agraria y que la Procuraduría de Pueblos debía encaminar conscientemente a los núcleos de población a efecto de que presentaran todas las solicitudes de dotación de tierra.

Las materias que regulan el primer Código Agrario se distribuyen en diez títulos con un total de 17 artículos más siete transitorios.

- 1.- Se refiere a las autoridades agrarias y sus atribuciones.
- 2.- Regula la restitución y la dotación como derechos.
- 3.- Establece disposiciones generales en materia de dotación.
- 4.- Norma el procedimiento donatario de tierras.
- 5.- Alude a la dotación de aguas.
- 6.- Se refiere a la creación de nuevos centros de población agraria.
- 7.- Regula el Registro Agrario Nacional.
- 8.- Señala el régimen de la propiedad Agraria.
- 9.- Establece las responsabilidades y sanciones.
- 10.- Contiene disposiciones Generales.

El Código de 1934 introduce notables innovaciones en el régimen agrario, siendo las más importantes las siguientes:

I.- Reglamento al nuevo Departamento Agrario en lugar de la antigua Comisión Nacional Agraria. (art. 1)

II.- Establece las Comisiones Agrarias Mixtas en lugar de las Comisiones Locales Agrarias (art. 1)

III.- Agrega como requisito para determinar la capacidad de los núcleos de población a ser dotados que existan antes de la fecha de solicitud correspondiente. (art. 21)

IV.- Considera como una sola propiedad los diversos predios que, aunque aislados sean de un mismo dueño; y los que sean de varios dueños proindivisión (art. 37)

V.- Reconoce capacidad agraria a los peones acasillados (art. 43, 45, 46)

VI.- La superficie de la parcela sería de cuatro hectáreas de riego y ocho de temporal. (art. 47)

VII.- Considera inaceptable por vía de dotación hasta 150 hectáreas de riego y 300 de temporal, las que podrán reducirse a 100 y 200 respectivamente, si el radio de 7 kilómetros a que se refiere el art. 34 de la ley no hubiera tierras afectables. (art. 41)

VIII.- En materia de aplicación de ejidos suprime el término de 10 años que fijaba la ley anterior para que procediera. (art. 83)

IX.- Introduce como nuevo procedimiento para la integración de ejidos, la creación de nuevos centros de población agrícola. (atrs. del 199 al 208)

X.- Declara que los derechos de los núcleos de población sobre los bienes agrarios, así como los que corresponden individualmente al ejidatario sobre la parcela, son inalienables, imprescriptibles e inembargable. (arts. 117 y 140, f.I)

XI.- Establece en su art. 53 los llamados "Distritos Ejidales" que son unidades económicas de explotación en los que se asocian ejidatarios, proletariados y propietarios con predios afectables, en los términos que fija la propia Ley.

XII.- En materia de procedimientos la tendencia del primer Código Agrario es la de planificar y expeditar los tramites agrarios para favorecer al sector campesino. ( arts. 62 al 82 )

XIII.- Resulta novedosa también la inclusión de un capítulo específico en materias de responsabilidades y sanciones. ( arts. 156 al 169 título 9 )

En el Decreto del 22 de noviembre de 1921, se apuntan las primeras disposiciones sobre responsabilidades agrarias, en la Ley de Bassols se definen éstas de una manera categórica y en las Leyes posteriores se les considera también en cuanto con más o menos energía. El 3 de septiembre de 1932, se expidió la Ley especial sobre responsabilidades de los funcionarios en materia agraria, pero fue derogada muy pronto.

El principio de la Reforma Agraria comprendió la necesidad de establecer responsabilidades en contra de los funcionarios y empleados que tomas parte en la tramitación de asuntos correspondientes a ésta materia, pues nadie ignora la lenta y defectuosa realización de las Leyes agrarias, se ha debido a unos de esos funcionarios que defraudan los derechos de los pueblos, ya que estos funcionarios obran bajo las influencias de niveles políticos, sin embargo cuando se mira en materia de responsabilidades tiene un deber teórico, ya que la categoría de los funcionarios que intervienen en la resolución de los expedientes agrarios hacen muy difícil y lento, por no decir imposible las exigencias de esas responsabilidades y la aplicación de las sanciones respectivas.

Se dice que el Presidente de la República, incurre en responsabilidad si niega a un núcleo de población tierras, bosques o aguas a que tengan derecho y resoluciones a la pequeña propiedad agrícola en explotación, también se señalan las responsabilidades de los Gobernadores de los Estados, pero las sanciones aparecen claramente definidas a partir del jefe del Departamento Agrario hasta alcanzar a los empleados de menor categoría y que consisten en penas de prisión de 6 meses a 2 años o suspensión temporal o privación definitiva del cargo. (16)

La promulgación del Código de 1934, es positivo porque con él vienen situaciones realmente importantes como:

-La unificación de disposiciones que se encontraban dispersas en varios ordenamientos.

---

<sup>16)</sup> EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO Mendieta y Nuñez Lucio. Edít. Porrúa.

-Se incorporan al Código de Instituciones contenidas en la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929, mejor conocida como Ley Bassols; por haberse elaborado por el ilustre Jurista Mexicano Narciso Bassols; Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927; Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola del 30 de agosto de 1932; Ley de Responsabilidades de Funcionarios en Materia Agraria.

Viene a constituirse instrumento jurídico el Código de 1934, y sirve al Gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas para realizar la acción agraria más efectiva y trascendental, logrando redistribuir entre el campesino más de 17 millones de hectáreas de las mejores tierras entre más de 500,000 ejidatarios beneficiados.

Quiero hacer patente y presentes las palabras del Lic. Bassols, por su convicción de criterio tan claro y firme.

El explica que "el agrarismo no puede seguir desarrollándose por los ineptos y los políticos. Necesita entregarse a quienes sean convencidos, pero también capaces; enérgicos, pero no ladrones; decididos, pero no simuladores de falsos radicalismo, que sólo ocultan mezquindad de propósitos". (17)

El Código Agrario de 1934 sufrió diversas Reformas entre otras por Decreto del 1 de marzo de 1937 que introdujo en la Ley y creó las congestiones de inafectabilidad ganadera, agregando al Código Agrario el art. 52 bis; por Decreto expedido en Mérida Yucatán, el 9 de agosto de 1937 que reformó los arts. 34, 36, 37, 45, 66, 83 y 139, adiciona el Título que trata "del régimen de propiedad agraria" con un capítulo II bis y el art. 131 bis, y deroga los arts. 43, 46 y 52 y por Decreto del 30 de agosto de 1937 que reformó los arts. 51 y 148 derogando el 53 del Código Agrario. Estos son los antecedentes más importantes de la Ley Agraria de 1940.

El régimen Cardenista culminaría su labor agrarista con la promulgación del segundo Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 que abroga el primero de 1934, invocando textualmente los considerados de la exposición de motivos del citado ordenamiento legal.

(17) LA NUEVA LEY AGRARIA, México 1927 pag. 7.

I.- En el capítulo de autoridades agrarias establece la distinción entre autoridades y órganos, estimando que éstos son auxiliares técnicos que nunca ejecutan como el cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

II.- Establece que las dotaciones no sólo pueden hacerse en terrenos de riego o de temporal sino en los otras clases en los que puedan realizarse una explotación remunerativa para evitar el desplazamiento inútil del campesino.

III.- Faculta al Gobierno Federal para disponer de los excedentes de aguas restituídas, que no utilicen los núcleos beneficiados. ( art. 61 )

IV.- Considera como simulados los fraccionamientos de propiedades afectables que se hayan operado con el deliberado propósito de eludir la aplicación de las Leyes agrarias. (art. 69 )

V.- Autoriza la constitución de ejidos ganaderos y forestales, cuando no se disponga de terrenos laborales. ( arts. 88 y 89 )

VI.- A los requisitos para normar la capacidad individual del ejidatario se agrega a la condición de que no tenga un capital agrícola superior a cinco mil pesos. ( art. 163 )

VII.- Apunta la conveniencia de desarrollar la explotación colectiva del ejido, con base en la ciencia económica.

VIII.- En su terminología legal sustituye el término parcela por el de "unidad normal de dotación".

IX.- Establece que en los fondos comunales de los pueblos serán administrados por ellos y depositados en la institución crediticial ejidal. ( arts. 157, 158 y 159 )



X.- Respecto a procedimientos agrarios, los plazos de tramitación se reducen hasta el mínimo.

XI.- Se incluye en materia procesal, el procedimiento relativo a la titulación de bienes comunales, cuando no tienen conflictos de límites. ( arts. 272 al 277 )

XII.- Se reglamenta el procedimiento constitucional en materia de conflicto de límites con una primera instancia que falla el Ejecutivo Federal y una segunda que resuelve la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

XIII.- Por último se faculta a los núcleos de población en posesión de bienes comunales para continuar con el régimen tradicional de propiedad y explotación de los mismos o para optar por el sistema ejidal. ( arts. 109 al 111 )

De este Código de 1940 se conservó en gran parte la tierra y las obligaciones del anterior, incluyó un capítulo especial sobre gestiones de inafectividad ganadera en el cual se remitieron las disposiciones del Decreto del 22 de marzo de 1934, ampliándolos y agregando otros, otro aspecto del Código fue el de la perfección técnica, separo más o menos con rigor la parte sustantiva de la objetiva, consiguió así una estructuración sistemática en su articulado en tres grandes partes fundamentales:

- 1.- Autoridades Agrarias y sus atribuciones.
- 2.- Derechos Agrarios.
- 3.-Procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

El Código marca un progreso innegable en la expresión jurídica de la Reforma Agraria, en cuanto a un fondo mismo de las disposiciones conservó la mayor de esas leyes, en otras introdujo modificaciones de forma, en alguna cambió su sentido y alcance, en varias más introdujo confusiones lamentables solamente agregó 28 artículos no todos sino resultados

del desdoblamiento de preceptos existentes en éste Código, las discrepancias entre uno y otro.

El periodo de vigencia del Código Agrario de 1940 fue muy breve, pero es de considerarse el grado de perfeccionamiento y la técnica jurídica que introdujo en las instituciones agrarias, en su innegable influencia en el Código Agrario de 1942 que respetó los lineamientos e instituciones básicas del código del 40.

El Código Agrario del 31 de Diciembre de 1942.

La legislación, como producto social, como principal fuente formal del derecho, está sujeta a un proceso renovador ineludible que la ajusta a las cambiantes condiciones sociales.

Cuando ello no ocurre la ley se vuelve obsoleta dejando de cumplir su función de factor de bienestar social para convertirse en fuente o instrumento de problemas que afectan a la colectividad.

La consideración que antecede nos induce a plantear la utilidad de revisar y reestructurar en forma sistemática las más importantes instituciones de la Reforma Agraria.

El Código Agrario de 1942, cumplió su función dentro del proceso histórico de la Reforma Agraria Mexicana, durante los 29 años de su vigencia, pero con toda evidencia no respondía ya a los nuevos requerimientos de la problemática agraria, en los años setenta.

El tercer Código Agrario, fue promulgado durante el régimen Gubernamental presidido por el Gral. Manuel Avila Camacho y publicado en el Diario Oficial del 27 de abril de 1943.

Comprendía las experiencias logradas durante un cuarto de siglo, logrando mejorar la técnica jurídica de las instituciones agrarias, ajustándolas a la problemática de su época.

El derogado Código Agrario se integraba por 365 artículos, incluyendo los transitorios, divididos en 5 libros, 12 títulos, 42 capítulos, 2 secciones y un cuerpo de disposiciones generales y otro de artículos transitorios. El libro primero; trata de la organización y competencia de las autoridades y órganos agrarios ejidales. El libro segundo se refiere a la redistribución de la propiedad agraria. El libro tercero regula el régimen de propiedad y explotación de bienes ejidales y comunales. El libro cuarto; lo constituye los procedimientos agrarios y el libro quinto; establece las sanciones en materia agraria.

El Departamento Agrario con dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de aplicar las Leyes Agrarias, se crea por Decreto el 15 de enero de 1934 y con base en las Reformas del art. 27 constitucional.

El Diario Oficial del 6 de abril de 1934, publica la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estados, durante el Gobierno del Gral. Abelardo L. Rodríguez, ésta se incorpora a las dependencias del Ejecutivo Federal, encargadas de atender los negocios de orden administrativo de la Federación.

**D).- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, ASPECTOS POSITIVOS O NEGATIVOS.**

La expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria fue un acontecimiento de dimensiones históricas, ya que fue predecible que operara resultados altamente positivos en el futuro inmediato, permitieron superar con toda eficacia y a corto plazo, los actuales problemas de desarrollo económico y seguridad de la tenencia de la tierra que se presentaron en forma aguda en el sector rural de nuestro país.

Se clasificó la trascendental Ley, como una de las decisiones políticas de mayor relevancia de los últimos tiempos, en virtud de que apoyándose en la amplia experiencia que México ha logrado en su proceso de Reforma Agraria, promueve con base en la vigente realidad socio-económica del país, el mejoramiento de la productividad agropecuaria y una más equitativa redistribución del ingreso y mejores niveles de vida, para las familias campesinas, que permitan el desarrollo económico equilibrado de la Nación.

La Ley Federal de Reforma Agraria, reinicia el proceso revolucionario de revisión y perfeccionamiento de las instituciones agrarias fundamentales después de 23 años de vigencia del Código de 1942.

La proyección histórica, la trascendencia social y económica, la importancia de las instituciones jurídicas reguladas y el marcado interés nacional del nuevo ordenamiento nos induce a delinear, su estructura medular.

La Ley se integraba por 480 artículos más 8 transitorios, distribuidos en 63 capítulos, 17 títulos y 7 libros a los que se agregan sendos cuerpos de disposiciones de carácter general y transitorias.

Libro 1.- Organización y Atribuciones de las Autoridades Agrarias y del Cuerpo Consultivo Agrario;

**Libro 2.- Se regula el ejido como institución central de nuestra Reforma Agraria;**

**Libro 3.- Norma la vida económica de ejidos y comunidades;**

**Libro 4.- La redistribución de la propiedad;**

**Libro 5.- Se establecen y reglamentan los procedimientos agrarios;**

**Libro 6.- Tiene por objeto el registro y planeación agrarios;**

**Libro 7.- Trata de los delitos, faltas, sanciones y responsabilidades en materia agraria.**

Las innovaciones estructurales que se introdujeron en la Ley Federal Agraria, son bien notorias, porque evidenciaban una mejor técnica jurídica del Libro 1, se excluyeron todas las disposiciones que se referían a los órganos de la representación y autoridades internas de los núcleos agrarios, que pasaron a integrar el Libro 2, en el que también se regularon la propiedad ejidal y comunal. El Libro 3 relativo a la organización económica, es nuevo de más del 90% de su contenido y en 8 capítulos se refirió al régimen de explotación de las tierras ejidales y comunales, a la producción y crédito ejidal; al fomento común de los núcleos de población, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, al Fomento de Industrias Rurales, a la comercialización y distribución de la producción de ejidos y comunidades, así como las garantías de preferencias que se le otorgaron a los núcleos de población. El Libro 4, donde se regula la redistribución de la propiedad rural, la novedad más importante la encontraremos en el Título 5o. que establecía la rehabilitación agraria, lo más trascendental en el Título 7o., se sientan las bases de lo que puede llegar a configurar un verdadero sistema de justicia agraria descentralizada, ante la Comisión Agraria Mixta correspondiente y termina con un fallo inapelable. Se creó un procedimiento para reponer las actuaciones agrarias que se destruyeron o pierdan por cualquier motivo, en el Libro 6o. además de reglamentarse el Registro Agrario Nacional y se introdujeron nuevas disposiciones en

materia de planeación Agraria. El Libro 7o. corresponde al 5o. Código de 1942, con algunas modificaciones y trató de la responsabilidad penal en materia agraria. (18)

---

<sup>18</sup> PANORAMICA VIGENTE DE LA LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO.

**E).- LEY AGRARIA 1992, PROGRESO O RETROCESO DEL AGRO MEXICANO.**

La Reforma Agraria ingresa a una nueva etapa para ello es esencial la superación del rezagó agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados por encima de toda duda, para quedar como definitivo. Eso exige de un esfuerzo de gran magnitud, mediante el uso referente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos, es posible resolverlos. La claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen al espíritu del artículo Constitucional.

El Estado Mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La reforma propuesta preserva ese mandato pero distingue claramente entre las acciones de protección y promoción que sí asume, de aquellas que no debe realizar por que suplantando la iniciativa campesina y anulan sus responsabilidades. Debemos reconocer la madurez que ha promovido la Reforma Agraria y la política educativa, de salud y de bienestar en general, que ha realizado el Estado Mexicano durante muchas décadas. La reforma reconoce la plena capacidad legal del ejidatario y también sus responsabilidades. A ellos les corresponden resolver la forma de aprovechamiento de sus predios dentro de los rasgos de libertad que ofrezca nuestra Carta Magna.

Para reactivar la producción y establecer la manera sostenida de su crecimiento son necesarios los cambios que atraigan y faculten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo, se requiere seguridad, pero también nuevas formas de asociación donde imperen equidad y certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos. Se mantienen los límites de la pequeña propiedad pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación y las escalas de producción adecuadas.

La Ley Agraria se integra por 200 artículos más 8 transitorios, distribuidos en 11 Capítulos y 10 Títulos, como se muestra a continuación:

Título 1.- Disposiciones Preliminares.

Título 2.- Del Desarrollo y Fomento Agropecuario.

Título 3.- De los Ejidos y Comunidades.

Título 4.- De las Sociedades Rurales.

Título 5.- De la Pequeña Propiedad Industrial de Tierras Agrícolas, Ganaderas y Forestales.

Título 6.- De las Sociedades Propietarias de Tierras Agrarias, Ganaderas o Forestales.

Título 7.- De la Procuraduría Agraria.

Título 8.- Del Registro Agrario Nacional.

Título 9.- De los Terrenos Baldíos y Nacionales.

Título 10.- De la Justicia Agraria.<sup>(19)</sup>

En el Título Segundo nos plantea ininidad de acciones para el desarrollo integral del campo mexicano, así mismo que los campesinos serán ilustrados y adiestrados en el mejoramiento de sus técnicas de productividad y apoyadas a corto plazo en créditos y recursos de inversión que permitan una capitalización del campo, apoyados por las Instituciones de la Administración Pública Federal teniendo como intermediarios a las sociedades u organizaciones representantes, con la finalidad del mejor bienestar de la población y su participación en la vida nacional. Esto es para mi es una bella proposición política, por que claro está que la gente del campo les hace falta instrucción para entender sus derechos y las aspiraciones del gobierno que solo quedan al alcance de unos pocos instruidos que pueden entender esto.

El Título Tercero regula la propiedad ejidal y comunal de manera que establece disposiciones generales así como menciona quienes son los ejidatarios y vecindados, como obtener o pierden su calidad, así también como se rige el ejido por medio de sus Organos, quién los integra y cuales son sus atribuciones y competencias, es imperativo señalar que específicamente cuales son las tierras ejidales, su delimitación y su destino es como de las aguas del ejido, delimita también las tierras de asentamiento humano, tierras de uso común, tierras aparcadas, así también las tierras ejidales en zonas urbanas, la expropiación de sus

---

<sup>19</sup> LEGISLACION AGRARIA 1997.



bienes y lógicamente la constitución del ejido y lo mas importante y de lo que no se ocupan las comunidades, aspecto positivo.

Interesante y positivo me parece el contenido del Título Cuarto respecto de las sociedades rurales, su formación, su integración y su funcionamiento, mientras en el Título Quinto se imponen superficies, límites o extensiones que deberán o deben tener las tierras según su uso agrícola, ganadera o forestal, la vigilancia de esto está a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicas.

El Título Sexto de las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales en donde principalmente participan las Instituciones como el Registro Agrario Nacional, la Secretaría de la Reforma Agraria al efecto de inscribir las sociedades y mantener dentro de su extensión legal que les concede la Secretaría de la Reforma Agraria, se considera positivo el presente Título no solo por lo anterior sino también por regular los participantes, el objetivo y la forma de organizar las aportaciones del capital.

El Título Séptimo regula la Procuraduría Agraria Organo de importancia relevante, regula las atribuciones, quienes la integran así como los requisitos que deben cumplir sus integrantes, se considera positivo la creación de este órgano, pero algunas funciones se contraponen con otras de diferentes órganos agrarios.

El Título Octavo del Registro Agrario Nacional es quien controla la tenencia de la tierra así como los actos que deben inscribirse respecto de las tierras como son certificados o títulos, planos y decretos; así como el Título Noveno se encarga de los terrenos baldíos y nacionales donde nos expone cuales son los baldíos y cuales son terrenos nacionales, también faculta a la Secretaría de la Reforma Agraria para las operaciones de deslinde, regula así las funciones del deslindador, el único aspecto negativo que se denota esta faculta que se otorga a la Secretaría de la Reforma Agraria en cuanto a que puede enajenar a título oneroso terrenos nacionales a los particulares

El Título Décimo importante y clara regulación de la Justicia Agraria a sus disposiciones preliminares nos aclara cuales son los juicios agrarios y que si es necesario se

usarán traductores para conflictos de indígenas, como también observamos las jurisdicciones de los Tribunales Agrarios, así como sus competencias, debemos mencionar que también contempla la forma, tiempo y quienes podrán realizar los emplazamientos, así como la forma y manera en que debe de conducirse el juicio agrario, concluyendo con la ejecución de las sentencias, como también disposiciones generales del juicio que no habla de cuestiones incidentales, las audiencias, expedientes, etc. y por último del Recurso de Revisión.

La propiedad ejidal y comunal será protegida por la Constitución. Se propone la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Igualmente, se protegen y reconocen las áreas comunales de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. En todo caso, el solar en el casco urbano seguirá siendo de la exclusividad propiedad de sus moradores. Las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la Ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación o la fragmentación excesiva.

## **F).- MEDIDAS Y PROYECTOS DE MODERNIZACION.**

Yo creo que se trata de un problema mixto. En primer lugar el régimen Presidencial mexicano tiene límites establecidos por la Constitución y también por la propia realidad. Límites que imponen el derecho de contar con un Congreso de pluralidad que tiene el Congreso actual. Que impone la opinión pública y la acción de los medios de comunicación; que le imponen los reclamos sociales las prácticas políticas, además de personales que la sociedad exige a sus Gobernantes. Todos esos elementos muestran la complejidad del ejercicio Presidencial en México. Además de la serie de confluencias que existen dentro del propio Gobierno.

Ahora una respuesta de la autoridad sobre la modernización a través de las bases. Un caso concreto es el de las organizaciones campesinas, que son movimientos de base, que día con día ante esa realidad democratizadora, es la de cambiar la situación del parlamentarismo del Gobierno por una situación de compromiso con éstas nuevas organizaciones, para hacerlos cada vez más responsables, menos dependientes.

Las propuestas Presidenciales para transformar profundamente el sector agropecuario y sacar de la marginación a sus habitantes ha provocado diversos comentarios y sobre todo propuestas que requieren ser analizadas y en su caso estructuradas.

Así por ejemplo, los Partidos Políticos en México, como el de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Popular Socialista y Auténtico de la Revolución Mexicana, señalan que para acabar con el excesivo burocratismo en el sector agropecuario, es necesaria la fusión de las Secretarías de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y la de la Reforma Agraria. Por su parte, los dirigentes de la Canacintra y Coparmex, Jorge Kahwagi Gastine y Jorge Ocejo Moreno, respectivamente, también hacen planteamientos en la materia. El primero de ellos afirma que la modernización del agro no debe significar, sólo poner fin a los vicios que por años arrastra el campo mexicano, sino aquellos que debe comprender la cárcel y el castigo ejemplar para aquellos que se han enriquecido a costa del hambre y la miseria de los

campesinos. En tanto Ocejo Moreno pide que se termine con los subsidios gubernamentales, ya que argumenta, "una economía subsidiada no tiene realismo", además de que se trata de un aspecto que se encuentra considerado en el pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico.

El excesivo burocratismo, la duplicidad de funciones y la corrupción, constituyen aspectos que en buena medida han caracterizado al sector agropecuario. De ahí la trascendencia de las propuestas arriba mencionadas. Y es que esos fenómenos indeseables han incidido poderosamente en la ineficiencia, en la creciente incapacidad para satisfacer la demanda de productos alimenticios. En 1991, tendremos que importar una tercera parte de los artículos básicos que habremos de consumir, es decir, más de 10 millones de toneladas de grano, con un valor superior a los 3,000 millones de dólares en el acelerado empobrecimiento de millones de compatriotas, en una absurda cadena de intermediarios que todo lo encarecen o en la descapitalización.

Ciertamente cualquier acción modernizadora en el campo mexicano, debe iniciarse con la adecuada reestructuración de las instancias de Gobiernos responsables de conducir por buen camino un renglón de la más alta prioridad, la reestructuración de las dependencias oficiales. La fusión de instituciones puede ser, en tal sentido una entre varias posibilidades que lleven a la práctica los propósitos para eliminar errores, vicios y resistencias.

Los afanes modernizadores que cobijan a nuestro quehacer nacional, y que el agro encuentre un amplio campo de acción, no pueden quedar únicamente en buenos propósitos, sino en actos que conduzcan a dicha actividad por senderos de una auténtica productividad, eficacia y justicia social, que eliminen rezagos subsidios que no justifican ni en lo económico ni en lo social, contrastes que ofenden y actos de corrupción.

De considerarse la modernización del agro mexicano, la figura del paternalismo se erradicará y la producción de granos básicos de incrementará notablemente, a más tardar en el siguiente ciclo primavera-verano.

Es necesario ver al campo como industria y no considerarlo pasatiempo como ha ocurrido en ciertas regiones del país, por falta de apoyo y recursos económicos de las diferentes dependencias del Gobierno.

Los cambios estructurales que se den en las dependencias agrarias, deberán englobar el diseño de apoyos económicos, aumento de la tecnificación del campo y sobre todo, la pronta entrega de los créditos para que sean aprovechados a tiempo.

Los cambios que se realicen en las dependencias y sectores del sector agrícola permitirán revelar quienes son los auténticos productores y quienes los "coyotes" y especuladores con los recursos provenientes del Gobierno hacia los campesinos.

Es imposible pedirle al campo mayor eficiencia y productividad si no se recapitaliza y se invierte para reponer literalmente distrito, bordos, pozos y demás infraestructuras.

Tras escuchar las conclusiones de los Foros Nacionales sobre infraestructura e industria rural, se añade que la desincorporación de entidades públicas del sector agropecuario se hará para entregar esas empresas a organizaciones de productores.

Cuando se implante la agroindustrialización, el apoyo se dará a proyectos viables y que se vinculen con el resto de la cadena productiva, pues muchos planes fracasan porque se diseñan aislados y se desatienden de la comercialización y el abarato de insumos.

Sin abandonar el compromiso de promover y tutelar como lo reclama la Constitución General de la República, los derechos de los que menos tienen, el Presidente de la República anunció una nueva relación entre productores del campo y del Gobierno Federal, en la que, al reconocer la mayoría de la edad de los campesinos, se llevará a cabo la desincorporación de entidades públicas dentro del sector agropecuario que quedarán bajo la responsabilidad y el control de los productores.

Al clausurar los Foros Nacionales de infraestructura e industria rural el Presidente Carlos Salinas de Gortari señaló que no podemos pedirle al campo mayor eficiencia y

productividad, si no la recapitalización; es decir, si no invertimos de manera creciente en la reposición literal de los distritos de riego que se han venido abajo, de los bordos y los pozos que con tanto esfuerzo se han venido generando, de las obras indispensables en los distritos de temporal, para darle una oportunidad a los compatriotas que en ellos viven.

Durante la reunión en la que participantes demandaron que las industrias paraestatales que se desincorporen se han canalizadas al sector social el Presidente de la República ratificó su confianza en la palabra de los campesinos y productores rurales organizados del país que reclamen en este reconocimiento de la mayoría de edad y de su capacidad para organizarse y asumir así su propio destino.

De ahí que esta nueva relación entre productores del campo y el Gobierno de la República, deberá de respetar sus formas de organización y promoverlas para que pueda darse el diálogo correspondiente en la definición de las obras de infraestructura rural.

Reconoció el Presidente que el reto es formidable, pero la madurez de las organizaciones en el campo permite dar el paso, que será respuesta para arraigar a los campesinos sin tierra en sus comunidades de origen, a través de las agroindustrias que se presenten como una gran oportunidad.

Al clausurar los Foros Nacionales de infraestructura e industrias rurales, efectuados en la planta de miel de cera el jefe del Ejecutivo Lic. Carlos Salinas de Gortari dijo que la desincorporación de éste tipo de entidades públicas, es la conclusión natural de la propuesta de los productores del campo Mexicano, y su concentración tiene un sentido claramente democratizador en las relaciones entre el Gobierno y las organizaciones de productores.

El jefe de la Nación no dio los nombres de las paraestatales agropecuarias, que pasaran al control de productores. Se comento que las empresas más importantes del sector son: Fertimex, Inmecafé, Anagsa, Fondo Ganadero, Alimentos Balanceados de México, Fondo de Fomento a la Ganadería de Exportación, Productores Nacionales de Semillas y Comisiones como las de las Aguas del Valle de México, del Lago de Texcoco, del

Papaloapan, del Plan Nacional Hidráulico y del Plan Nacional de Fruticultura, así como varios fideicomisos.

Así reconoció que el campo Mexicano, además de vivir tiempos muy difíciles, afronta además el reto de alimentar a una población que ha crecido de manera extraordinaria.

Sin embargo señaló que si sólo fuera un problema de alimentación, estaríamos dejando trunca la respuesta de transformación del campo.

La situación es difícil porque los años de crisis significaron para el campo mexicano, notable descapitalización y a la par disminuye la posibilidad de elevar la productividad se incrementaba sensiblemente la demanda de alimentos.

La desincorporación de las entidades públicas del sector agropecuarios, para que "puedan ser las organizaciones de los productores las que asuman la responsabilidad, el control y el patrimonio de estos organismos que se van a desincorporar del Estado".

"Reconocer que las movilizaciones en el campo mexicano en los años y en las décadas recientes, han generado nuevas organizaciones que reclaman asumir la responsabilidad que les toca en promover la transformación del campo mexicano".

La nueva relación entre el Gobierno y productores tendrá que respetarse, incluso en sus formas de organización para que pueda darse el diálogo corresponsable en la definición de las obras de infraestructura rural.

Así mismo señalo que el Gobierno de la República ya no puede pedirle al campo mayor eficiencia y productividad "si no lo recapitalizamos".

México no podrá tener un desarrollo sostenido mientras el 50% del Presupuesto Federal se tiene al pago de la deuda externa, asegura Carlos Orozco Alan, Subdirector de la Investigación, Extensión y Enseñanza de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El funcionario Carlos Salinas de Gortari destacó que desde 1975, estamos importando productos de los sectores agrícola pecuario y forestal, esto es granos básicos, leche y celulosa, porque en México, el sector agropecuario cumplió ya su función y es el momento de revertir el desarrollo para que ahora la industria subsidie al campo, se mejoran los precios de garantía y se otorguen créditos y fertilizantes más baratos.

El país ha avanzado hacia la meta de la justicia para los hombres del campo. Pero agregó también tenemos que reconocer las duras verdades que se viven en las zonas rurales. El minifundismo, la baja producción y productividad, el rezago agrario, los problemas de crédito y de comercialización de semillas de baja calidad, de malos fertilizantes, de la inseguridad en ocasiones en la tenencia de la tierra, de la carencia de servicios y de atención.

Inocultable era la irritación del primer mandatario cuando refirió a los intermediarios, a quienes llamó "coyotes" que se quedan con el esfuerzo y el trabajo de los hombres del campo.

"¡No es posible que el campesino reciba un peso por el que se cobran 10 en la mesa del consumidor; no es posible que lo que aquí son gotas de sudor y trabajo intenso de los productores, se quede en la mesa del intermediario como ganancia extraordinaria!".

No se puede esperar ya más para transformar los procesos de comercialización en el campo, y se tiene que crear un nuevo organismo para acabar con el intermediarismo.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari, cuando habló de la celebración de los 76 años de la Ley Agraria, además rechazó las falsas opciones para el agro, como el populismo y la privatización del ejido, evento que no tardó mucho en darse, toda vez que siempre habrá alguien empeñado en que el país en vez de avanzar en un sentido de solucionar los problemas, sólo retroceda a los principios de lo que hizo estallar en México la Revolución, así se demuestra con nuestra actual Ley Agraria de 1992.



### G).- REFLEXIONES.

La situación que hoy en día vive el campesino, si bien es cierto que desde la Revolución ha mejorado, no se puede decir que sus problemas se han resuelto, debido esto a que no tiene una preparación adecuada, educacional y económica, que le permita con la primera exigir sus derechos de una manera jurídica, y la segunda desembolsar gastos que se requieren para trasladarse de su lugar de origen al actual ubicación de las Secretarías del Agro Mexicano, entre las cuales están la Secretaría de la Reforma Agraria y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos; ésta situación trae consigo una serie de trastornos en la vida del campesino y la del país mismo.

Es por eso que se sugiere la unificación de las Secretarías, y al mismo tiempo la delegación de las facultades a las coordinaciones agrarias establecidas en los Estados de la República, para resolver los problemas pequeños o más grandes que plantean los campesinos.

Así mismo tener un grupo con experiencia técnica y de asesoría legal para provocar con ello que el campesino pueda resolver sus problemas en forma pronta y expedita.

Es conveniente la modernización del agro mexicano porque no nada más pone fin a los vicios que desde hace muchos siglos envuelven al mismo, sino que se logrará que se impongan castigos a quienes se enriquecen con el hambre e ignorancia del campesino.

Ahora bien con la fusión se eliminaría el excesivo burocratismo, la duplicidad de funciones y el desperdicio que se hace del presupuesto para el agro mexicano, y que se reparte actualmente entre las Secretarías que prácticamente tienen gran similitud en sus funciones y que es más se dupliquen.

La fusión es una propuesta puesta para transformar profundamente el sector agropecuario, esto ha provocado diversos comentarios de que gente que labora dentro del medio como de fuera, que requieren ser analizados y en su caso estructurados.

## CONCLUSIONES

1.- La distribución de la tierra entre los mexicas era aceptable y generó la idea de un derecho comunal, ya que los calpulis representaban una división distributiva urbana, y dentro de ellas se repartían el uso de tierras.

2.- Se crearon infinidad de castas, entre ellas están los criollos, los mestizos, los naturales, etc., pero sólo ellos que eran la casta superior podían detentar el poder de cualquier puesto público existente.

3.- Los Virreyes impulsaron a los mexicas la obligación de congregarse en pueblos, a los cuales para que tuvieran una unidad precisa, que les sirviera a la vez de asiento y de defensa, les asignaron una extensión determinada y uniforme, a la que llamaron fundo legal.

4.- En los primeros 8 años del México Independiente, el Gobierno de Agustín de Iturbide pretendía colonizar el norte del país, regalando tierras (2 fanegas), así como otorgando útiles y aperos de labranza, ayudando a su manutención, enfrentando la problemática de que el mexicano no es conquistador y no así Guadalupe Victoria quien aceptó la entrada de los empresarios con lo cual se perdió en norte del país.

5.- El malestar político surgió de la administración de Santa Anna, fue factor importante, como lo es también el problema de la mala distribución de la tierra, la falta de capitales que permitieran explotar racionalmente los amplios recursos de México, la carencia de instituciones culturales y educativas que fundieran la ilustración en todos los confines del país y todos los sectores, y sin las cuales el pueblo se mantenía en el atraso y la ignorancia; todo lo anterior dio paso a las Leyes de Reforma.

6.- Tras la Ley de Administración de Justicia, (Leyes de Reforma) se hizo expedir en el Gobierno de Alvarez, y que Comonfort se negó a derogar el Lic. Miguel Lerdo de Tejada logró que se expidiera la Ley del 25 de junio de 1856, sobre la desamortización de los bienes

de las comunidades de duración perpetua o indefinida, entre las cuales eran las principales de la Iglesia.

7.- Se incluyeron los llamados pueblos de indios a partir de la Ley del 25 de junio de 1856 y otros Decretos como los de 1875 y 1883, además de la autorización a Compañías particulares para que realizaran los deslindes territoriales, interpretaciones administrativas cambiaron el concepto legislativo de Títulos originales favoreciendo de ésta manera intereses personales y al latifundismo en grado superlativo.

8.- Surgen en México el Plan de San Luis, el Plan de Ayala y el Plan de Guadalupe y de Veracruz. Como medio de proposiciones para resolver el criterio del problema agrario, asimismo como medio de presentación de sus lineamientos políticos.

9.- La Ley del 6 de enero de 1915, fue la resolución parcial del problema agrario, la cual se puso en práctica en la Comisión Nacional Agraria. Debe hacerse justicia al Lic. Luis Cabrera, por haber producido uno de los primeros y hasta ahora de los mejores frutos que ha logrado la Revolución, aunque no fue aceptado ni cumplido. Esta Ley se considera como la primera en materia agraria de este siglo.

10.- Los antecedentes analizados nos dan pauta para atrevernos a pensar y a afirmar, que si antes ya existía un gran problema agrario la Revolución no fue la solución, fue el principio de una lucha que aún en nuestros días no se ha decidido en favor de nadie, se convirtió ese movimiento en una Revolución Interrumpida.

11.- Las ideas en las sociedades sufren una especie de evolución que es curioso observar, las ideas y proposiciones en materia agraria han venido sufriendo esa evolución en México.

12.- Uno de los más importantes sucesos hasta nuestros días fue la Ley Federal de Reforma Agraria, en donde se protegía la tierra, sus formas, el ejido y regulaba la creación y estructuración de las instituciones del agro mexicano.

13.- El factor relevante de toda inconformidad de los campesinos fue y ha sido la mala distribución de la tierra, convirtiéndose ésta en grandes latifundios, situación que nuestros revolucionarios creyeron haber abolido a través de sus sangrientas luchas y de sus osados pensadores, y que se creyó había culminado con la Ley Federal de la Reforma Agraria.

14.- Los problemas del agro mexicano evidentemente son exactamente los mismos pero también es claro que nuestros intereses son distintos que los de aquella época, ya que las grandes ciudades como enfermedad cancerina invaden al campo y toda se quiere solucionar con burócratas o funcionarios que nada saben del campo, que probablemente ni conocen, por lo que es muy fácil en teoría mejorar nuestras instituciones del agro, situación que desde luego sirva para darles otra cara a los problemas y lo que es peor a las soluciones.

15.- Las soluciones a las que me refiero se reflejan claramente en la transformación histórica y jurídica de las instituciones del agro mexicano y que no necesita de mayor exposición por ser evidentemente palpable en la nueva y extraordinaria, según los legisladores, Ley Agraria de 1992 y que claramente puede observarse que jurídicamente avanzó pero en la práctica retrocedió.

16.- Las ideas en las sociedades sufren una especie de evolución que es curioso observar; las ideas y proposiciones sobre Materia Agraria han venido sufriendo esa transformación en México. Actualmente bulle en el ambiente la fusión de las Secretarías del Agro Mexicano, como la mejor posible solución al problema agrario que se vive en el país.

17.- Aunado a lo anterior considero necesario, no obstante lo planteado en el apartado "G" Reflexiones del presente trabajo, concretizar una idea que pudiera ser de gran utilidad para revolucionar el sistema agrario, como sería la autonomía de las Instituciones establecidas en cada estado de la República Mexicana, buscando evitar aglomeraciones campesinas que se dan en en esta urbe, atendiendo con eficacia y de manera oportuna los apremiantes problemas del campo.

**BIBLIOGRAFIA**

- 1.- **CONTRERAS MARIO TAMAYO JESUS.- "MEXICO EN EL SIGLO XX", 1900 a 1913 TOMO 1, Editorial UNAM, 29 reimpression, México 1990.**
- 2.- **CHAVEZ PADRON MARTHA .- "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO", Editorial Porrúa, S.A. México 1991.**
- 3.- **DELGADO MOYA RUBEN Y DE LA FUENTE CONTRERAS ROLANDO.- "CURSO DE DERECHO SUSTANTIVO AGRARIO", Editorial PAC, S.A. de C.V., Octubre de 1993.**
- 4.- **FABILA MANUEL.- "5 SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA", Editorial SRA-CEHAM, 2da. Edición, México 1990.**
- 5.- **LABASTIDA LUIS G.- "COLECCION DE LEYES, DECRETOS Y REGLAMENTOS", México 1893.**
- 6.- **LEMUS GARCIA RAUL.- "DERECHO AGRARIO MEXICANO", Editorial Porrúa, S.A. México 1991, 7a. Edición.**
- 7.- **LEMUS GARCIA RAUL.- "DERECHO AGRARIO MEXICANO", Editorial Porrúa, S.A. 1996, 8a. Edición.**
- 8.- **LICELLI ENRIQUEZ E.T.- A.T.M.- "LA REFORMA DEL SECTOR AGROPECUARIO, LOS AGENTES, LAS POLITICAS, LOS INSTRUMENTOS", 2a. Edición, Instituto de Capacitación del Sector Agropecuario, Campeche 1992.**

- 9.- MEDINA CERVANTES JOSE RAMON.- "DERECHO AGRARIO", Editorial Harla S.A. de C.V. 1996.
- 10.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO", Duodécima edición, Editorial Porrúa.
- 11.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- "EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL", Editorial Porrúa, México 1980.
- 12.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- "LOS INSTITUTOS DE REFORMA AGRARIA".- Revista de Estudios Agrarios. Centro de Investigación Agraria. Año II No. 6 septiembre-diciembre 1963.
- 13.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- "LA REFORMA AGRARIA DE LOS GOBIERNOS DE LA REVOLUCION".- Revista de Estudios Agrarios. Centro de Investigación Agraria. Año II No. 5 1963.
- 14.- MONTIEL Y DUARTE.- "DERECHO PUBLICO MEXICANO".- TOMO IV.
- 15.- PAZOS LUIS.- "LA DISPUTA POR EL EJIDO". Editorial Diana, México 1991.
- 16.- RIVERA RODRIGUEZ ISAIAS.- "EL NUEVO DERECHO AGRARIO MEXICANO", McGraw-Hill Interamericana, S.A. de C.V. 1994.
- 17.- SALINAS DE GORTARI CARLOS.- "EN MARCHA LA REFORMA AGRARIA AL CAMPO", México 1993.
- 18.- SOTOMAYOR GARZA JESUS G.- " EL NUEVO DERECHO AGRARIO EN MEXICO", 1a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1993.
- 19.- TORRE VILLAR ERNESTO DE LA.- "HISTORIA DE MEXICO II".- Editorial Mac Graw-Hill.

20.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

21.- LEY AGRARIA DE 1996.

**NOTAS BIBLIOGRAFICAS**

- 1) ob. cit., tomo III págs. 370 a 371. Orozco y Barrera.
- 2) Idem. Atlas pág. 15, pág. 63 De León Gama. Méx. 1832, Lámina V.
- 3) VOCABULARIO DE LA LENGUA MEXICANA, Alonso de Molina Leinzng. 1980.
- 4) LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO.-Tena Ramírez Felipe.- Edit. Porrúa. 8ª Edic. Mexico 1978.
- 5) CIRCULAR DEL 28 DE JUNIO DE 1856.
- 6) COLECCION DE LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS, ETC. MEX. 1893 Luis G. Labastida.- págs. 3 a la 6.
- 7) EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO.- Mendieta y Nuñez Lucio.- Duodécima edición. Edit. Porrúa, pág. 130.
- 8) DERECHO PUBLICO MEXICANO.- Montiel y Duarte, Tomo IV. Pág. 117.
- 9) HISTORIA DE MEXICO II.- Ernesto de la Torre Villar. Edit. Mac Graw-Hill. pág. 276.
- 10) UNA VISION DE MEXICO. Fernando Zertuche. Pág. 115.
- 11) GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917. Ing. Pastor Rouaix. Puebla, Puebla, págs. 22 y 23.
- 12) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Edit. Trillas, págs. 29-37.
- 13) TESIS No. 1117, pág. 1955. Recopilación.
- 14) DERECHO AGRARIO MEXICANO. Raúl Lemus García. Edit. Porrúa. pág 54.
- 15) EMILIANO ZAPATA Y EL AGRARISMO. Gildardo Magaña. Tomo II. pág. 258
- 16) EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO. Mendieta y Nuñez Lucio. Edit. Porrúa.
- 17) LA NUEVA LEY AGRARIA. México 1927. pág. 7.
- 18) PANORAMICA VIGENTE DE LA LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO.
- 19) LEGISLACION AGRARIA 1997.