

LEGISLACIÓN AGRARIA EN ZACATECAS, 1917-1995

Óscar CUEVAS MURILLO¹

Para Óscar

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Origen de la pequeña propiedad en Zacatecas.* III. *Legislación agraria revolucionaria.* IV. *Legislación contrarrevolucionaria.*

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se ha tenido como principal preocupación recuperar la historia de la legislación agraria en Zacatecas; una legislación que desde su origen se planteó el objetivo de crear y fomentar la pequeña propiedad rural en el estado como una de las formas en que habían de ser fraccionadas las haciendas agrícolas y ganaderas. No se considera aquí la legislación promulgada para la creación de los ejidos por cuanto ésta fue de observancia general para toda la República, aun cuando la dotación sobre este tipo de tenencia de la tierra tiene su propia historia local.

Se analiza la legislación agraria promulgada bajo los auspicios de los congresos locales en su afán por dar cumplimiento al precepto constitucional del artículo 27. Esto significa que las leyes aquí comentadas son aquellas que se pusieron en vigor los años posteriores a la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.

¹ Profesor e investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Núcleo de Investigadores "Diódoro Batalla".

Esto no obsta para que, como parte sustancial de este trabajo, se incluyan los datos necesarios para comprender lo que puede ser considerado como la historia de las ideas agrarias locales, pues se recapitula sobre los planteamientos existentes durante la efervescencia del movimiento armado, así como el ideario con que los primeros gobiernos revolucionarios convencían al campesinado para que al momento de solicitar un lote de tierra eligieran preferentemente lo que la misma revolución diseñó jurídica y políticamente como pequeña propiedad, fundando su petición en las leyes agrarias locales.

Además de analizar las leyes que fomentan la pequeña propiedad en Zacatecas, se incluyen otras que por su naturaleza forman parte de este cuerpo legislativo, pero que por su contenido se refiere, igualmente al fomento de la producción agrícola, que a la creación del patrimonio de las familias campesinas y la organización de los lotes urbanos de los centros de población rural, mediante la dotación del fundo legal. Estas leyes en su conjunto, explican la manera en que fue consolidándose el régimen de fraccionamientos rurales que los gobiernos posrevolucionarios locales de Zacatecas implementaron para constituir las pequeñas propiedades y para ponerle límites a la extensión de tierra de las propiedades privadas cuyas características escapaban de la propuesta específicamente revolucionaria.

Esta ponencia se divide así en tres apartados, en el primero se describe la historia de las ideas agrarias tendentes a la constitución de las pequeñas propiedades y de los movimientos sociales que presionaban por el rápido fraccionamiento de los latifundios.

En el segundo punto se exponen las leyes expedidas después de la promulgación de la Constitución de 1917, ordenamientos que por su naturaleza las hemos clasificado como revolucionarias, pues expresan de una o de otra manera la intención revolucionaria para fraccionar las grandes propiedades rurales, según lo previsto por dicha Constitución.

Como punto final, esta ponencia considera también las últimas leyes de contenido agrario, promulgadas en los años de 1994 y 1995, leyes que, viciadas por la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, cancelan en el estado el espíritu de la reforma agraria revolucionaria, por lo que el apartado es denominado como el de la legislación contrarrevolucionaria.

II. ORIGEN DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN ZACATECAS

1. *Los antecedentes a la promulgación de la Constitución de 1917*

Antes de promulgada la Constitución federal, en Zacatecas ya se habían manifestado en el terreno de las movilizaciones sociales y en el de las ideas, hombres que pregonaban el reparto agrario. Sus planteamientos los hacían teniendo como referencia lo que las diversas facciones revolucionarias o los teóricos de la época expresaban. Esto sucedió una vez que prosperó el ideario de la Revolución mexicana, porque debe aclararse que antes del estallido del movimiento armado ya había expresiones o manifestaciones de los grupos sociales, de intelectuales e incluso de hombres del antiguo régimen porfirista exigiendo que la tierra fuera fraccionada. Este proceso se presentó tanto en el ámbito local como en el nacional.

Un grupo de luchadores sociales zacatecanos fue consolidando un movimiento obrero-campesino, sobre todo a partir de la presencia de Francisco Torres Rosales, quien naciera un 2 de abril de 1889, en conjunción con Carlos Herrera, Manuel y José Pineda, Sabás Guzmán y Lorenzo Cervantes. De Carlos Herrera se sabe que ya tenía correspondencia desde antes del año de 1906 con Ricardo Flores Magón, lo que sugiere que este grupo había vivido muy de cerca los efectos del precursor congreso liberal del 5 de febrero de 1901, celebrado en San Luis Potosí.²

Este movimiento tiene una amplia historia, sus primeras reuniones "se celebraban en el taller de zapatería de Espiridión Figueroa, establecido en la vecindad de Yanguas, posteriormente entró en contacto con quien habría de ser al correr de los años el más prominente ideólogo, el señor José Inés Medina, hombre inteligente, fogoso y activo, de temperamento jovial y comunicativo. El grupo zacatecano se fue haciendo más extenso, figurando José G. Escobedo, Ezequiel Salcedo, José Rojas, Bardomiano Medina, Gabino Hernández, Jesús González, José Durán, Samuel García, José López Bernal, Manuel Badillo, Francisco Vela, Roberto Chávez y el profesor Úrsulo A. García.

² Ortiz García, Julio y Garza Bárcenas, Pedro, "Historia de la Liga de las Comunidades Agrarias de Zacatecas", *Historia de las ligas de las comunidades agrarias y sindicatos campesinos*, vol. I, México, CNC y CEHAM, 1988, p. 220.

Hacia 1908 el grupo era ya muy numeroso y empezó a despertar sospechas al jefe político de la capital, a grado tal que advirtieron a Espiridión Figueroa para que no siguiera permitiendo que en su taller se reunieran aquellos *vagos*, por tal motivo, las reuniones se celebraban después, por las noches, en la carpintería de Inés Medina, situada en el callejón de San Agustín número 12.

Para despistar a la policía se formó la Sociedad Recreativa Unión, pretextando que su finalidad era precisamente eso, de recreación y cultura, logrando que el jefe político Manuel Rodarte la registrara como una inocente sociedad de esparcimiento juvenil.

De este modo ya no tuvieron más molestias de la odiosa policía secreta, de tan escaso sentido del humor. El primer presidente de aquella organización fue el señor Francisco Torres, su órgano periodístico se llamó *El obrero*, siendo su director Agustín Carrillo. Fueron colaboradores del periódico: Inés Medina, José G. Escobedo, José Rojas y Úrsulo A. García. Este grupo terminó por ingresar al Partido Antirreeleccionista local fundado en 1908, bajo la presidencia de Manuel Sopeña, con el que colaboraban el que fuera historiador de la masonería en México, Luis J. Zalce, también aparecían aportaciones de Antonio Acuña Navarro, Valeriano Pimentel y otros personajes de reconocidas ideas liberales.³

Ya en pleno proceso constitucionalista la organización de los obreros y campesinos a que hemos venido haciendo referencia, se había consolidado al extremo de volver a salir a la luz pública, como consecuencia de las libertades ya conseguidas con la caída del viejo régimen, la derrota del usurpador Victoriano Huerta y por la consolidación de las propuestas de reparto agrario que de manera muy inteligente ya encabezaba por encima de las facciones revolucionarias del norte y del sur el primer jefe del Ejército Constitucionalista.

No resulta extraño entonces que para 1915, la organización Luz y Fuerza, nombre con el que ahora se conocían, se plantearan como objetivo tener delegados en todo el estado para así poder solicitar la dotación de fracciones de tierra, fundamentando sus peticiones en la recién promulgada ley del 6 de enero.⁴ Tendrían que pasar varios años para que esta

3 *Idem*, p. 221.

4 Un estudio profundo de esta organización obrero-campesina sería motivo de otro trabajo, pero tiene interés para esta investigación por cuanto nos explica de dónde salieron las presiones sociales para que los gobiernos locales implementaran medidas de solución al problema que significaba la gran concentración de la tierra en pocas manos.

organización cambiara sus preferencias, antes que la ejidal, sobre el tipo de tenencia de la tierra, por aquella que se derivaría de la promulgación de la primera ley agraria local, es decir, la pequeña propiedad.

Tampoco resulta extraño que en pleno auge del carrancismo, el general Cervantes, gobernador del estado, promulgara un decreto en el que recuperaba las principales tesis para el reparto agrario del Plan de Ayala, pues dichas premisas habían sido asimiladas por la ley del 6 de enero, gracias a la habilidad del asesor de Carranza en esta materia, el licenciado Luis Cabrera, quien recomendó al primer jefe anticiparse a las demandas sociales de reparto agrario propuestas por las facciones villistas y zapatas.⁵ También en este caso habrían de pasar varios años para que los gobernadores locales definieran sobre la base de su legislación agraria local la tenencia de la tierra más conveniente para el territorio del estado, que lo fue la pequeña propiedad rural.

En el ámbito de la prensa local, se empieza a recuperar de manera escrita toda la experiencia de las propuestas revolucionarias para fraccionar la tierra. Allí se asientan y fundamentan las diversas formas en que podían verificarse los repartos en Zacatecas, tanto de quienes estaban comprometidos y participaban del lado de los campesinos y la Revolución, como de aquellos que desde el punto de vista intelectual revisaban las mejores opciones.

En Zacatecas se ejercitaron las plumas en favor de fraccionar los latifundios, creando la pequeña propiedad Juan N. Cordero, del periódico *El Diario de Zacatecas*, Juan Antonio Carrillo del mismo diario y A. C. Torres del periódico *El Demócrata*.

Juan Antonio Carrillo hacía notar la importancia de crear la pequeña propiedad durante el periodo de la revolución maderista, además de que llegó a plantear coincidiendo con muchos teóricos y revolucionarios de su tiempo en el contexto nacional y local que el primero de los problemas que los gobiernos de la revolución habían de resolver era el del reparto de la tierra; opinaba que ello por sí mismo haría prosperar la agricultura en el país y explicaba que tal desarrollo sería posible teniendo en cuenta que se había resquebrajado el régimen de la dictadura porfiriana. Visionario, consideraba que la pequeña propiedad podría consolidarse si se promulgaba una ley agraria.

⁵ Cfr. Molina Enríquez, Andrés, *La revolución agraria en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, p. 478.

Al respecto decía:

...libre pues de ese egoísmo torpe y antipolítico, puede dedicarse el nuevo gobierno, urgido además por la pública opinión, a entrar de lleno en la vía de las reformas agrarias que requieren cierto radicalismo extremo, si se quiere llegar a un fin práctico y provechoso.⁶

Bajo el título de “El socialismo agrario no significa el desconocimiento de los derechos creados”, Juan Antonio Carrillo trataba de crear consenso en torno a que el fraccionamiento de la tierra mediante la instauración de pequeñas propiedades no sería un proceso arbitrario y al margen de la ley. Fundamentando esta idea explicaba:

Muchos han creído que el triunfo de la revolución traería consigo el apoderamiento de la propiedad rural sin más formalismo, lo cual es un absurdo; el Estado tiene el deber de garantizar la legítima propiedad, y los derechos legítimamente adquiridos. Pero si creemos igualmente que el Estado, que es el encargado de para velar por los intereses colectivos, está obligado a cumplir esa suprema necesidad social de dividir la tierra con la mayor igualdad entre los ciudadanos de la república; de estudiar con dedicación este problema y resolverlo en forma de leyes bien meditadas (...). El Estado tiene derecho a dictar leyes que limiten la propiedad a determinada cantidad de unidades, para destruir los inmensos latifundios improductivos; y para evitar que la propiedad de la tierra pase a los extranjeros (...). Y cuando la ley determine la limitación de la propiedad, podría expropiarse por causa de utilidad pública, previa la indemnización correspondiente, la tierra cuya propiedad se considerase ilícita; y ésta, repartida con equidad entre los ciudadanos mexicanos que se consideren aptos para laborar su predio, produciría indudablemente lo suficiente para redimir el precio que hubiese costado su adquisición; y entonces la tierra dividida en infinidad de pequeñas fracciones cuyos propietarios le dedicarían toda su atención, centuplicaría su producción, vendría con el progreso de la agricultura, la riqueza de la nación, el labriego perdería su condición de paria para convertirse en propietario, y la libertad efectiva vendría para todos los mexicanos.⁷

El entusiasmo de Carrillo propiciado seguramente por la efervescencia revolucionaria y su propia convicción, le hacen ser una pluma muy prolífica en esta y otras materias, pues siempre estuvo atento a los procesos

6 *El Diario de Zacatecas*, 22 de agosto de 1911.

7 *Idem*, núm. 39, 23 de agosto de 1911.

sociales de su tiempo; hay participaciones suyas tanto en materia electoral como en la administración de los gobiernos revolucionarios. En esta misma temática y con una diferencia de meses en relación con la publicación de los anteriores artículos citados, con toda precisión fortalecía la idea de la pequeña propiedad afirmando que la agricultura prosperaría si se:

subdividía la tierra en el mayor número de ciudadanos, repartir los inmensos latifundios en parcelas entre los habitantes del país, tornar en agricultores y pequeños propietarios a los peones esclavizados de los campos, a los macerados por la miseria de la ciudades, a los indígenas que siguen soportando el yugo colonial con la opresión y explotación del hacendado, el fraile y el cacique, para hacer hombres libres de los parias y hacerles amar con más fervor su terruño...⁸

Carrillo adelantaba ideas que más tarde se convertirían en leyes agrarias para el fomento de la agricultura y el mejoramiento de vida de los campesinos. Concretamente proponía la promulgación de leyes para crear colonias agrícolas en todo el país, construir pozos artesanos, canalizar ríos, construir grandes presas y depósitos de agua. Todo esto no le quedaba duda debía hacerse por medio de la iniciativa privada. Consideraba igualmente necesario el establecimiento de bancos agrarios regionales para abrirles crédito a los labriegos y colonos.

En la misma época, Cordero argumentaba persuasivamente, acerca de la importancia de la pequeña propiedad:

La creación de pequeños propietarios y la subdivisión de la tierra traería consigo la necesidad de tomar por unidad para el impuesto de la pequeña propiedad en vez de la gran propiedad y la extensión en vez de los productos y así se restablecería la debida proporción, en vez de resultar, como ahora resultan, recargados los pequeños propietarios y altamente favorecidos los latifundistas.⁹

Torres, por su parte, un año después se definía en favor de la pequeña propiedad e incluía entre sus preocupaciones las ideas ya existentes de crear una ley agraria así como la de constituir la Caja Nacional de Préstamos e Inversiones que ya se había utilizado durante los gobiernos de la dictadura. Sobre el fraccionamiento se expresaba así: "la utilidad del fraccionamiento

8 *Idem*, núm. 114, 20 de noviembre de 1911.

9 *Idem*, 7 de diciembre de 1911.

era indiscutible y es beneficioso en sumo grado para las masas populares que a raíz a él, se educan y se moralizan rápidamente, logrando así el modesto bienestar que anhelan...¹⁰

Consolidar un sistema de pequeños propietarios rurales fraccionando las haciendas estaba pues, en la atmósfera de la opinión pública zacatecana. Desde la Secretaría de Fomento, en la ciudad de México, su titular, el licenciado Rafael Hernández, primo de Madero, hizo circular a nivel nacional una propuesta a manera de iniciativa de ley en el mismo sentido, que reforzó la discusión en la opinión de los zacatecanos. La iniciativa, luego de ser aprobada por el Congreso de la Unión, fue dada a conocer en todo el país, en el estado fue publicada por *El Diario de Zacatecas*.

El proyecto tenía como finalidades facilitar la subdivisión de las grandes propiedades rurales de la República, la ejecución de obras de riego para favorecer a los agricultores, repatriar a los campesinos mexicanos que habían emigrado, procurar la inmigración de labradores laboriosos, dar trabajo a los proletarios del país y fomentar la agricultura y la ganadería nacionales.

En el plano de los fraccionamientos rurales especificaba en su artículo primero las formas para llevarlo a cabo:

Se faculta al Ejecutivo de la Unión para contratar con la caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, S.A., empréstitos destinados a la adquisición de terrenos de propiedad particular o de compañías colonizadoras subvencionadas y a la ejecución de la obras necesarias para el riego, o desecación y drenaje y fraccionamiento de terrenos nacionales o de los de propiedad particular, hasta ponerlos en condiciones de ser vendidos a los agricultores del país, a los mexicanos que quieran repatriarse y a los labradores inmigrantes a precio moderado y en fáciles condiciones de pago, cediendo a la Caja de Préstamo los créditos que con motivo de la venta otorgan los compradores.¹¹

Continuaba la nota:

A.- Hacer préstamos con garantía hipotecaria al Gobierno Federal, con la expresa condición de que los fondos prestados se destinarán a adquisición de grandes propiedades para fraccionarlas en lotes destinados a pequeños propietarios, ya sea desde luego o después de haber ejecutado las obras necesarias para el riego de los terrenos.¹²

10 *El Demócrata*, Zacatecas, 13 de abril de 1912.

11 *El Diario de Zacatecas*. Sin número ni fecha, pero por su información corresponde al periodo de la revolución maderista.

12 *Ibidem*.

Prueba de que en Zacatecas las propuestas nacionales existentes para crear la pequeña propiedad rural eran conocidas, es una nota periodística que se publicó con el título de "Política nacional agraria, ventajas directas o indirectas del fraccionamiento". En ésta se hacían notar las virtudes de crear los fraccionamientos rurales constituyendo la pequeña propiedad y se disertaba con los grandes teóricos de la época que para entonces ya tenían libros publicados y eran nota frecuente en los periódicos de circulación nacional, como es el caso de don Andrés Molina Enríquez.¹³ La nota resaltaba el proceso llevado a cabo en los estados de Coahuila, Durango y Jalisco, en donde al ser fraccionadas las haciendas, las pequeñas propiedades habían podido ser más productivas, además de que su valor comercial se había elevado. Se consideraba que las familias de los proletarios rurales hechos propietarios serían gérmenes para seguir fraccionando las inmensas propiedades que para entonces apenas si eran explotadas en parte; proponía como responsables del fraccionamiento a los nuevos gobiernos revolucionarios.

En concreto la propuesta decía:

Para el fraccionamiento de la grandes propiedades se indica en mi proyecto como base fija la base de ventas y nunca la de donaciones de tierras. Las razones son en compendio:

A) Evitar en lo posible un movimiento perturbador que así alarme justificadamente al actual propietario, como que pueda entorpecer con esto el desenvolvimiento del programa oficial relativo.

B) Hay que considerar además que para que un brusco cambio de condición no está preparado convenientemente sino una contada parte de los habitantes.

C) Creo que esta parte, es por preparación especial, la parte de campesinos que trabajan en las haciendas de campo como medieros o parcioneros, y los cuales van siendo en realidad peones seleccionados. Encuentro entre ellos (y

¹³ En efecto, don Andrés Molina Enríquez había publicado desde 1910 su obra *Los grandes problemas nacionales* y con frecuencia entablaba acalorados debates periodísticos alrededor del pensamiento de don Wistano Luis Orozco y su obra *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, publicada en 1895. En ambas obras se discutió ampliamente la conveniencia de fraccionar la tierra para constituir la pequeña propiedad, al mismo tiempo que se consideraba al ejido como otra de las formas de tenencia de la tierra con que podía satisfacerse a los campesinos mexicanos. Los debates por ellos protagonizados seguramente estuvieron en la opinión pública de la época, pues don Andrés fue noticia en Zacatecas, incluso en lo que se refiere a sus aspiraciones políticas; el 26 de agosto de 1911, *El Diario de Zacatecas* publicó una nota en el periódico número 42 en la que se daba a conocer su plan revolucionario para desconocer al gobierno y llamar al pueblo a una nueva revolución, cuestión que según esta nota costó su captura y su sometimiento a un tratamiento médico por considerársele enfermo mental.

esa selección espontánea lo demuestra) el germen de los primeros futuros propietarios, o bien de los seres que ocupan en la escala social el grado inmediato anterior. Su preparación para el trabajo, sus aptitudes y su ambición merecen estímulos y prometen los frutos más sanos y vigorosos.

D) Se previene hábilmente la cuestión social, encauzando legítimas ambiciones que de otro modo y a la larga han de explicarse en terribles violencias. Las revueltas las acaudillan precisamente los más aptos, los más audaces y los más ambiciosos, buscando instintiva y necesariamente su nivel como lo busca el agua una presa, arrojando obstáculos e inundando todo.

Prever con tiempo es el deber del estadista concienzudo perspicaz y precisamente es la ocasión para que la prevea, estando ya en presencia de acontecimientos tan expresivos como son los que han estado ocurriendo en Chihuahua, Guerrero, Durango, Morelos, etc.

E) Regalar tierras como expresó a última hora el General Díaz que pensaba hacerlo, o tomar la base que proyectó la Secretaría de Fomento hace poco (según folleto publicado) además de disparatado, resultan inoportuno y peligroso.

Dar tierras a los "pronunciados" que se han estado licenciando, aunque sea en la Baja California o en Quintana Roo, como propone el Lic. Molina Enríquez, no dará buen resultado tampoco.

Con individuos como ellos no se improvisan agricultores, ni menos en regiones insalubres o desiertas. No se han de fijar allí nunca como colonos, y tarde se les ha de hacer poder maltratar su fracción de tierra para volver al lugar de su origen y a su actividad anterior.

El que les comprará, habría de ser algún gran terrateniente de por allí —únicos que cuentan con fondos para el caso— y en último resultado, el movimiento inicial de repartimiento de tierras degeneraría en concentrador.

F) La clientela indicada para comprar pequeños lotes es, como digo, el mediero o parcionero. Ese compra, trabaja para pagar y conserva la tierra. Al fruto de su esfuerzo le toma cariño, y en su familia halla colaboración eficaz.

G.- Esta clientela de medieros o parcioneros será siempre base de propietarios nacionales, es decir, fijará en manos de mexicano resueltamente la propiedad de la tierra. Difícil le será al extranjero competir.¹⁴

Como consideraciones finales la cita que comento hace notar que en el proyecto propuesto no cabe el gobierno como empresario, pues considera que toda obra emprendida por el Estado no sólo es en extremo dispendiosa, sino que incluso se hace mal generalmente. En todo caso opinaba que si el Estado se hiciera empresario, sería para comprar latifundios y fraccio-

¹⁴ *El Diario de Zacatecas*. Número 47, Zacatecas, primero de septiembre de 1911. En esta nota no se localizó autoría alguna, pero de la misma se desprende que alguien habla en primera persona.

narlos por su cuenta. Enfáticamente se sugiere que sea una empresa privada la que se dedique a esta actividad fraccionadora.

2. *Los antecedentes posteriores a la Constitución*

El debate zacatecano sobre la conveniencia y las características que debería tener la pequeña propiedad rural, quedaría relativamente resuelto con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las facultades que ésta otorgó a los estados de la Federación para que se pudieran dar su propia legislación en materia agraria.

Esto permitió que aquella idea latente entre los zacatecanos de fraccionar los latifundios para crear las pequeñas propiedades rurales, tomara forma al extremo de convertirse primero en una iniciativa y después en una ley agraria promulgada en 1917, incluso antes que la constitución local del estado.

Convertido el fraccionamiento en la política agraria oficial, las organizaciones campesinas promotoras indiscutibles de la reforma agraria revolucionaria podían solicitar que se resolviera sus necesidades de tierra, fundando sus peticiones en la nueva ley agraria.

Esto pudo constatarse si se considera que la organización obrero-campesina de la que ya hemos hablado (Luz y Fuerza), que posteriormente se le conocería con el nombre de Cámara Obrera de Zacatecas,¹⁵ al celebrar el primer congreso local agrario en el teatro "Fernando Calderón", el día 15 de septiembre de 1921 tuvo dentro de su programa de trabajo, la entrega simbólica de los títulos provisionales y definitivos a los campesinos que habían sido favorecidos por la ley agraria de 1917; lo que es más, el entonces gobernador del estado, doctor Donato Moreno, quien inauguró y convocó el congreso aprovechó la ocasión para persuadir a los congresistas de que era mejor solicitar fraccionamientos que ejidos.¹⁶

La tónica de convertir del fraccionamiento rural una política gubernamental local, quedaría de manifiesto con la promulgación de una serie de leyes agrarias tendentes a la creación de la pequeña propiedad, todas posteriores a la de 1917 y con la decidida convicción del también

15 Una historia resumida de esta organización obrero-campesina puede ser consultada en *Aspectos históricos de las centrales obreras y sus repercusiones en Zacatecas*, Zacatecas, UAZ, 1987; y en Ortiz García, Julio, *op cit.*, pp. 219-232.

16 Ortiz García, Julio, *op. cit.*, p. 231.

gobernante del estado, Enrique Estrada Reynoso durante estas primeras jornadas agrarias.

Enrique Estrada era gobernador constitucional del estado cuando se promulgó la primera ley agraria de 1917, sin embargo al momento de la publicación de ésta, en calidad de interino, ocupaba la gubernatura J. Trinidad Luna Enríquez.

En tanto que el fraccionamiento era un proyecto de Estrada, fue éste quien con más insistencia desde diversas tribunas trató de convencer a la opinión pública e incluso a la Suprema Corte de Justicia, de que era la mejor vía de fraccionar los latifundios. Por ello fue común encontrar notas periodísticas suyas en periódicos locales o bien una amplia exposición de motivos de la ley agraria de 1919, justificando este tipo de tenencia de la tierra.¹⁷

Con toda esta rica experiencia el resultado final fue la consolidación definitiva de la pequeña propiedad rural, la que se expresó en leyes para regularla y fomentarla, o bien, de leyes que pugnaban por su eficiencia productiva en cuanto unidad agrícola para la producción.

III. LEGISLACIÓN AGRARIA REVOLUCIONARIA

1. *Ley agraria de 1917*

Esta ley fue promulgada el 20 de noviembre de 1917, por el entonces gobernador interino J. Trinidad Luna Enríquez, consta de 38 artículos que se integran en seis capítulos; declara como su objeto de regulación “crear, fomentar y proteger la pequeña propiedad rural”, haciéndose notoria la tendencia de preservar esta forma de propiedad de la tierra, y expresa de manera impostergable el fraccionamiento de los latifundios. Declara de utilidad pública el fraccionamiento de las tierras cuya superficie exceda

¹⁷ En el *Semanario Tierra*, número 19, del 9 de enero de 1919, se publicó un artículo en el que se dirigía a la Suprema Corte de Justicia para convencer a los magistrados de que el reparto agrario llevado a cabo con fundamento en la Ley Agraria local era correcto y necesario, en consecuencia que los hacendados al solicitar el amparo de la justicia federal para que no procediera el fraccionamiento estaban deteniendo la justicia agraria revolucionaria, les solicitaba dictaran su fallo favorable a los intereses de los solicitantes de tierra y de la política agraria local. En telegrama, les hacía notar la trascendencia del reparto agrario para la “reorganización política social y económica” del país y para el caso de Zacatecas. En la exposición de motivos de la Ley Agraria local de 1919, realiza una amplia argumentación en favor de los fraccionamientos rurales e igualmente de su política agraria.

de dos mil hectáreas; para realizar el reparto agrario, se crea el proceso jurídico del fraccionamiento. Fue expedida el 20 de noviembre de 1917.

Se establece que podrán fraccionar sus tierras los dueños contemplados por esta ley a fraccionamiento y en su renuencia lo realizara el gobierno. Este proceso reivindica la aspiración campesina a ser titular de un pedazo de tierra para la construcción de su patrimonio familiar y, de paso, legitimar las demandas sociales de la revolución y reconfigurar las fuerzas políticas emergentes del nuevo proceso. Aún más, se otorgan términos amplios para el pago de los lotes, precios que serán determinados según quien haya realizado el fraccionamiento, pero que sin duda será benigno; se dice que deberá realizarse en veinte anualidades. Sobre los requisitos para ser adjudicatario, aparte de los generales, la exigencia de poseer animales de tiro, aperos y elementos suficientes para el cultivo. Incluso la ley diferencia según la función destinada a la tierra: agricultura o ganadería, estableciéndole requisitos especiales para los aspirantes; en cuanto a la última se deberá acreditar el ser dueño de por lo menos un pie de diez cabezas de ganado mayor o de veinte de ganado menor, o en caso poseer los recursos necesarios para adquirirlos.

Para garantizar que no se lucrará con los lotes, se establece que toda vez que no sean cubiertos de manera total los créditos, éstos no podrán ser vendidos, ni enajenados de manera alguna. Para la realización del proceso de fraccionamiento, se crea un órgano denominado Comisión Agraria, que para dar inicio a un procedimiento de reparto, deben existir mínimamente diez solicitantes; se dice que será el Ejecutivo quien se encargue de organizar y expedir los reglamentos para su funcionamiento.

Como se observa el reparto inaplazable del latifundio fue una necesidad de materialización de las demandas campesinas y nos dice sobre la preocupación del poder local tanto por pacificar a las masas, como por legitimarse.

2. *Ley agraria de 1919*

Ley promulgada por el gobernador constitucional del estado, general Enrique Estrada Reynoso, el 16 de septiembre de 1919; consta de diez capítulos y 74 artículos, tres de ellos transitorios. Se denota que la presente, en comparación con la anterior, es mucho más amplia y compleja. Formalmente deroga a la anterior; la exposición de motivos precisa "...tanto para su mejor aplicación como para dotarla del poder

más eficiente contra los obstáculos de apariencia legal o puramente material que por razón natural tienen que oponer los propietarios cuyos intereses pugnan con el fraccionamiento”, se expresa que el verdadero fin de la legislación agraria es crear la pequeña propiedad por medio del fraccionamiento de los latifundios.

No era el objeto de esta ley, sólo limitar la propiedad al máximo permitido por la constitución general y leyes locales, sino que “en nuestro estado se reconoce la existencia de la gran propiedad —como aquella destinada para la ganadería o tierra de pastizales—, la mediana y pequeña”; de tal manera que al referirse al límite de la propiedad se señalaba que ésta sería relativa, es decir como el máximo de tierra que no puede quedar afecta al fraccionamiento, de tal modo que cualquier propietario podía poseer la extensión de tierra, aun excedente del límite fijado,

siempre que no se encuentre dentro de zona de fraccionamiento y no existan solicitudes para su excedente. Las zonas de fraccionamiento se determinan conforme al número de habitantes del centro de población a que correspondan, por la real existencia de excedentes —en atención sólo a las necesidades que la región exija—, lo cual significa que no se obligará a los propietarios a fraccionar sus propiedades, sino sólo hasta donde sean satisfechas tales necesidades, por calidad de la misma.

Es evidente que esta ley seguía protegiendo a la pequeña propiedad, pues al no ceñir a los propietarios a poseer un mínimo de tierra, posibilita el juego social: muchos terratenientes lograrán conservar sus propiedades en el semidesierto, donde la tierra sólo puede ser utilizada para la ganadería, y algunos campesinos podrán obtener un pedazo de tierra.

Las novedades de la presente legislación radican, entre otras cosas, en asegurar la existencia de la gran propiedad, establecer los mecanismos concretos para que los propietarios puedan y deban fraccionar por su cuenta sus propiedades que se encuentren afectadas por el fraccionamiento vía interposición de solicitudes y aprobación de la autoridades competentes. Todo esto va delimitando un estado con características agrarias propias.

3. *Ley para el cultivo de tierras ociosas de 1920*

La presente ley fue expedida durante el mismo periodo gubernamental del general Enrique Estrada, un año después que la anterior, o sea en 1920, y contiene 18 artículos; deroga a la anterior ley de 1916 en esta materia.

La necesidad de implementar el desarrollo económico para la estabilidad y crecimiento sociales, y en la línea político-jurídica que analizamos; por ministerio expreso de la presente se declara de interés público el cultivo de la tierra; para ello se faculta al Estado para que disponga temporalmente de aquellos fundos que no sean cultivados por sus poseedores o propietarios, para efectos de que sean dados en concesión a otros que sí las siembren. Se determinan las características de tierras laborales, a lo cual se expresa que lo serán aquellas que, no habiendo sido roturadas ni cultivadas, tengan condiciones favorables para la siembra.

Entonces, realizar el reparto vía fraccionamiento fue un primer paso a la consolidación y materialización de demandas sociales urgentes; reglamentar el uso, límites en la extensión y determinación de la propiedad agraria, así como el imperativo de su cultivo y utilización real de la tierra, representan la presencia de un estado regulador que delinea la expresión de los intereses más variados de los grupos hegemónicos locales. De tal forma que esta ley estipula que los concesionarios de tierras ociosas tienen dentro de sus obligaciones cultivar y beneficiar la tierra que se les concione, entregar al propietario un cinco por ciento de lo que se coseche y un dos por ciento para el ayuntamiento donde se ubique la parcela concesionada, realizar mejoras en ésta, así como dejarlas en beneficio del propietario sin que por ello solicite compensación alguna al dueño.

Esta disposición normativa, su único objeto es la reactivación y desarrollo del campo, mediante la concesión de las tierras ociosas a manos activas; pero no un mecanismo de transmisión o adquisición que signifique expropiación o nuevo reparto agrario; es más, se determina que las concesiones de este tipo no podrán exceder de 10 hectáreas ni de un año agrícola, conservando los propietarios todos los derechos inherentes a su calidad jurídica.

También es notoria la participación de los municipios como autoridades relacionadas en los procesos de concesión de tierras ociosas, lo que acentúa una participación orgánica del estado en el control agrario y una ampliación de la esfera jurídica del municipio de estos tiempos.

4. *Ley de fraccionamiento agrario de 1928*

Con fundamento en la Constitución Federal de la República en su artículo 27, se expide la presente, dentro del periodo gubernamental de Félix Bañuelos, el 9 de mayo de 1928. Deroga la ley expedida el 16 de septiembre de 1919. Tiene por objeto fraccionar las grandes propiedades territoriales y construir la propiedad privada y realizar el reparto equitativo de tierras. Su tendencia continúa en la creación, protección y fomento de la pequeña propiedad; determina la extensión máxima de que un individuo o corporación legalmente constituida puede poseer, se dice que podrán ser dos mil hectáreas, exceptuándose las zonas comprendidas en Concepción del Oro, Ocampo, Villa de Cos, Noria de Ángeles, Santa Rita y Pinos, donde se podrán tener hasta cinco mil hectáreas —en razón de que en estas zonas, la calidad de las tierras es notoriamente menor a las demás del estado—. Todo lote que exceda de los límites fijados, podrá ser declarado de utilidad pública y sujeto a fraccionamiento, toda vez que sea solicitado por algún centro de población que tenga por lo menos veinte familias.

La extensión máxima que cada parcelario puede tener en estas zonas, será de cincuenta hectáreas de terreno de temporal y quinientas hectáreas de terreno de agostadero. Se tendrá la obligación de cultivar las tierras que sean otorgadas, no pudiendo darlas en arrendamiento en razón que de hacerlo, será motivo suficiente para que sean declaradas vacantes.

Se concede derecho de preferencia a los propietarios afectados por fraccionamiento para que los realicen, conforme a los lineamientos establecidos por dicha ley; de no hacerlo, “el Ejecutivo, en rebeldía de éstos, posee facultades para llevarlo a cabo”. Una de las diferencias sustanciales de esta ley con las precedentes radicaba en los precios a pagar por los lotes y formas de pago, así como expresar las anteriores que cualquier individuo mexicano, naturalizado o extranjero dispuesto a hacerlo, podría ser poseedor de un lote de los establecidos por ley. Se fraccionaría sólo en aquellos predios que excedieran los límites y mediaran solicitudes sobre éstos que fueran aprobadas por el Departamento de Agricultura y Fomento en los términos de dar satisfacción a tales demandas.

Se trataba de garantizar el reparto y constitución del patrimonio familiar; inclusive, aquel parcelario beneficiado con un lote adjudicado, que realizara arrendamiento de su tierra, aparte de estar en condición de que se declarara vacante su adjudicación, sería acreedor a sanciones penales.

5. Ley para la Constitución del patrimonio Familiar de 1928

Expedida por el gobernador constitucional Alfonso Medina el 26 de diciembre de 1928; fundamentada en el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 27 de la Constitución General de la República y relacionado con la fracción XXVII del artículo 123 y 124 de la misma; se establece por esta ley, la obligación del estado de crear cinco colonias agrícolas, para las familias de trabajadores del campo y la ciudad que hayan sido inutilizados o muertos en la defensa de instituciones constitucionales de la nación.

Tales colonias agrícolas representan la justicia otorgada a los veteranos de guerra, como un medio de reconocimiento a su entrega en la defensa de las instituciones nacionales; pero, nótese bien, de aquellos que lucharon dentro de las filas constitucionalistas. Por otro lado significa legitimación del grupo triunfador frente a sus correligionarios. No sólo se les brindará tierra suficiente, sino también semilla y semovientes necesarios para dar satisfacción a los nuevos ocupantes; las colonias deberán establecerse lo más cerca posible de los cascos de las fincas afectadas o de alguna de las poblaciones cercanas. Las colonias se conformarán para cincuenta familias en cada una.

Es la única ley que en este periodo hace concesiones a los actores de la Revolución mexicana, otorgando a sus familias y personas estímulos o reconocimiento por su participación activa en ese proceso. Sin embargo, sólo beneficiará a los trabajadores y sus familias que sean insolventes.

6. Ley reglamentaria de los párrafos II y V de la fracción VII, del artículo 27 de la Constitución General de la República del año de 1929

Por determinación expresa de esta ley, se limita sensiblemente la propiedad agraria en el estado. Se dice que la extensión máxima que un individuo o corporación puede detentar es de 100 hectáreas de riego, humedad o su equivalente en otras clases a razón de: por una hectárea de riego, cuatro de labor de temporal, ocho de laborable o cincuenta de agostadero, o bien de terreno árido o cerril. Todo excedente deberá ser fraccionado y puesto en venta tan pronto como existan solicitantes. Se otorga derecho de preferencia para aquellos propietarios de predios sujetos a fraccionamiento para que determinen las superficies con que deseen quedarse, exceptuándose aquellos terrenos cuyos propietarios hayan mo-

dificado mediante obras de irrigación, y los terrenos cuyos propietarios justifiquen ante el Ejecutivo que tienen instalada algún tipo de industria. Categóricamente, el punto más importante de la ley consiste en la limitación a la extensión de la propiedad.

Expedida por el gobernador interino J. Jesús Delgado el 31 de agosto de 1929, refleja el desarrollo y relativa estabilidad de los gobiernos locales que paulatinamente fueron acotando la propiedad privada. No difiere mucho de la anterior ley, sólo en el aspecto mencionado; 12 años han transcurrido de vigencia de la Constitución de 1917 y el agrarismo zacatecano de este periodo inició con el reparto del latifundio, determinó procedimientos para realizarlo, autoridades competentes, derecho y obligaciones de propietario y parcelarios, modificó límites de detención y, sobre todo, siguió la línea de preservar la propiedad privada en el campo; éste es sin duda también el reflejo de la evolución de un estado que inició por satisfacer las demandas más urgentes e institucionalizó los principios de la revolución de manera propia.

7. Ley para la formación de la caja central agrícola del estado de Zacatecas de 1931

No sólo la reactivación económica implementada por los gobiernos zacatecanos es por la vía de la ganadería o del reparto agrario, sino también buscando mecanismos de capitalización y ahorro que tiendan a desarrollar a la agricultura como lo demuestra la expedición de la presente ley.

Promulgada por el gobernador constitucional del estado de Zacatecas, Luis R. Reyes, mediante el decreto número 47, publicado en el periódico oficial número 99, de fecha 12 de diciembre de 1931, esta ley es creada para la organización y funcionamiento del crédito agrícola del estado de Zacatecas, destinado de manera exclusiva para ejidatarios fraccionistas y agricultores en pequeño.

Para tal efecto, se constituye una caja agrícola que tendrá en su acta constitutiva las siguientes bases: será una sociedad anónima, construida por acciones que representarán cada una un voto.

El objeto de la sociedad será: fomentar, reglamentar y vigilar la constitución y vigilancia de las cajas regionales y de las sociedades cooperativas agrícolas, que se denominarán cajas rurales; hacer préstamos de avío, refaccionarios, comerciales e inmobiliarios a las cajas regionales o cuando éstas no existan directamente por las cajas rurales; recibir en

forma de depósito a la vista, los fondos del 15% de los ejidos y de esquilmos que deberán entregarse por conducto de las cajas regionales y cuando éstas no existan directamente por las cajas rurales; recibir en forma de depósitos a la vista, los fondos comunales, que se recojan en las zonas de fraccionamiento que se han concedido en conformidad con la Ley de Fraccionamiento del Estado; recibir de manera igual que las anteriores, los fondos de las sociedades cooperativas asociadas de pequeños agricultores; organizar y dirigir las empresas de industrialización necesarias para los productos agrícolas, ganaderos y forestales que adquieran las cajas rurales.

Se dispone que la duración de la sociedad será de 50 años; teniendo su domicilio en la ciudad de Zacatecas y para su mejor funcionamiento podrá abrir cajas regionales en los lugares que más convenga, para el control y manejo de las cajas rurales.

Existirá un capital social, mismo que está representado por dos series de acciones: la serie "A", que sólo podrá ser suscrita por el gobierno del estado, de la siguiente manera: por \$100,000 pesos en efectivo en exhibiciones de \$20,000 pesos anuales y otros recursos; la serie "B" podrá ser suscrita por las cajas regionales, por las cajas rurales y las cooperativas agrícolas de pequeños agricultores, pudiendo estas acciones redimir las acciones de la serie "A". Las acciones tendrán un valor nominal de \$10.00 pesos cada una y siempre deberán íntegramente ser pagadas. Mientras se expida la Ley relativa a la Deuda Agraria del Estado, los abonos por pago de parcelas de las zonas de fraccionamiento, serán depositados en la Caja Central Agrícola de la misma entidad.

Se estipula que la máxima autoridad de la Caja Central Agrícola, será la asamblea general de accionistas; misma que tendrá asambleas ordinarias y extraordinarias.

La sociedad podrá disolverse en los casos previstos por el Código de Comercio en su artículo 216, de que bastará la pérdida de una tercera parte del capital para su disolución.

Las utilidades que se obtengan por la Caja Central, se aplicará en la siguiente forma: el 50% para la formación del fondo de reserva de la misma; el 50% restante a prorrata entre los accionistas de las series "A" y "B". Anualmente se hará el pago de dividendos y, aquellos no cobrados por dos años a partir del reparto, serán dados en beneficio de la sociedad.

Para la existencia de cajas regionales, se estipula que deberán constituirse cuando menos por 15 cajas rurales. Tendrán objetivos similares a

la central cooperando con ella; la duración de estas sociedades estará determinanda por su acta constitutiva, así como su domicilio. Estarán constituidas por dos series "Y" que sólo serán suscritas por las cajas rurales de la zona de su jurisdicción, al establecerse la caja regional por la Caja Central Agrícola del estado, podrán suscribir la totalidad de las acciones, quedando aquélla obligada a vender las correspondientes a la serie "Z", a las cajas rurales asociadas.

Las acciones serán nominativas, teniendo un valor de 10.00 pesos. La primera emisión de acciones de una caja regional, será autorizada por la Caja Central Agrícola del estado y nunca será inferior a \$3,000.00; hasta en tanto el capital social de la Caja Central no se modifique, las acciones de la serie "Y" nunca deberán representar menos del 51% del capital social.

Las cajas rurales, a su vez, tendrán como supremo gobierno la asamblea de accionistas, regulada por las mismas disposiciones que rigen a la Caja Central.

La asamblea de accionistas delegará sus funciones en: un gerente, un consejo de administración y en los comisarios. Las cajas rurales sólo podrán constituirse por ejidatarios, fraccionistas y agricultores en pequeño; se organizarán como sociedades cooperativas de responsabilidad solidaria e ilimitada.

Podrán ser accionistas y miembros de las cajas rurales: los campesinos que tengan calidad de ejidatarios; los propietarios de parcelas en las zonas de fraccionamiento; los agricultores en pequeño.

Los órganos de administración y vigilancia de estas cajas serán: la junta central de asociados; el consejo de administración; la junta de vigilancia y el gerente.

Se determina que sólo por acuerdo tomados por asamblea general de accionistas de las series "A" y los que representen por lo menos un 75% del capital exhibido de las series "B", podrá reformarse la escritura social y los estatutos de la Caja Central.

Todo extranjero que en cualquier tiempo adquiriera interés o participación en la sociedad, se considerará por ese simple hecho como mexicano respecto de uno y otro, y se entenderá que conviene en no invocar la protección de su gobierno y, de hacerlo, perderá lo que haya invertido.

8. *Ley de aparcería rural para el estado de Zacatecas, 1933*

Correspondiente a las tendencias agrarias y en la dinámica de impulsar la producción agrícola, es el contexto en que se inscribe esta ley.

Fue publicada en el periódico oficial número 65, de fecha miércoles 16 de agosto de 1933; promulgada por el gobernador constitucional interino licenciado Andrés L. Arteaga mediante el decreto número 249.

Es preciso expresar que en el cuerpo de esta ley, se aclara que la diputación permanente del H. Congreso del Estado, concede permiso con carácter de renunciable y por el término de 15 días al general Matías Ramos, gobernador titular, para ausentarse del despacho ejecutivo —por ello es que se nombró para sustituirlo al citado licenciado Arteaga.

Tiene por objeto el determinar la figura jurídica de la aparcería y para tal efecto nos la define como

la aparcería agrícola en un contrato en virtud del cual una persona da a otra un predio rústico para que lo cultive, a fin de repartirse los frutos en la forma que convengan y a falta de convenio, según las costumbres del lugar, sin que por motivo alguno, puede ser menor a lo dispuesto por ésta ley...

No se requiere de ninguna formalidad especial en el contrato de aparcería para su validez; pudiendo celebrarse por escrito o verbalmente.

Las cláusulas esenciales de un contrato de aparcería son las siguientes: la que consigne los elementos que aporte el propietario; los que aporte el aparcero; la que consigne las formas de repartición de los frutos entre las partes; la que consigne la fecha del reparto.

Se consigna que por ningún motivo se podrá recoger la tierra al aparcero antes de la conclusión del año agrícola y de la correspondiente recolección de la cosecha. A pesar de que el propietario de la tierra fallezca, subsistirá de pleno derecho la aparcería.

Esta ley establece un mecanismo de repartición de frutos; cuando el propietario aporte únicamente la tierra, le corresponderá el veinte por ciento de la cosecha; cuando además de la tierra aporte la yunta, le corresponderá un treinta por ciento; cuando el propietario proporcione todos los elementos de trabajo, además la habilitación necesaria para la subsistencia del aparcero, le corresponderá el cincuenta y cinco por ciento quedando obligado al aparcero a devolver en especie las habilitaciones que le fueron proporcionadas.

El aparcerero queda obligado a laborar la tierra en la forma estipulada en el contrato, estando obligado a responder de los daños y perjuicios que causare por incumplimiento del mismo. El propietario, por su parte, estará obligado a no entorpecer, obstruir, de ninguna manera los trabajos de su aparcerero, siendo responsable de los daños y perjuicios que ocasione.

El propietario está obligado a proporcionar, además de la tierra al aparcerero, una y media hectárea de terreno por cada yunta para que la siembre en propiedad y disponga libremente de la cosecha.

No podrá el aparcerero levantar cosecha sin dar aviso, podrá en el término de tres días hacer partición si éste no se presenta, en presencia de las autoridades municipales del lugar. Sólo en el caso de que el aparcerero abandone la tierra, el propietario podrá levantar la cosecha.

También la presente ley regula a la parcería ganadera, definiéndola como: el contrato en virtud del cual una persona da a otra determinada cantidad de animales para su cría, apacentamiento y cuidado, con el objeto de repartirse los productos y utilidades que en tal negocio se obtengan.

No requiere de ninguna formalidad especial para que tenga validez, pudiendo consignarse por escrito o verbalmente ante dos testigos.

Las formas de partición estarán determinada en el contrato y/o por las costumbres del lugar; sin que por ningún motivo puedan ser menores a las establecidas por ésta ley. El contrato de aparcería de ganados no podrá ser menor de un año, pudiendo renovarse a su vencimiento.

El aparcerero tendrá derecho al cincuenta por ciento de las crías, estando obligado a cuidar de los animales como si fueran de su propiedad, siendo responsable de los daños y perjuicios que se causen por su descuido.

Será nulo de pleno derecho el contrato de esta naturaleza que establezca que las pérdidas por caso fortuito corran a cargo del aparcerero, dado que éstas serán a cuenta del propietario.

9. Ley del patrimonio familiar de 1933

Aun cuando ésta no es una ley agraria en el sentido estricto que entendemos por ello, se ha incluido por cuanto en la constitución del patrimonio familiar, también se contempla el de las familias campesinas, lo que significa otorgar una mayor seguridad jurídica a la pequeña propiedad rural.

Esta ley fue promulgada por el general de división y gobernador constitucional del estado de Zacatecas, Matías Ramos, por decreto número

247, publicado en el periódico oficial número 46, de fecha 10 de junio de 1933.

Tiene por objeto reglamentar al patrimonio familiar con fundamento en el inciso f) del penúltimo párrafo del artículo 27 de la Constitución federal.

El patrimonio de familia, que constituye esta ley —dice— será inembargable, imprescriptible e inalienable; asimismo, tendrá la característica de no estar sujeto a gravamen alguno.

El patrimonio de familia deberá establecerse por el padre y en su defecto por la madre y en ausencia de ambos por el ascendiente que ejerza la patria potestad; por los cónyuges sobre sus bienes —y tratándose de la mujer con o sin el consentimiento de su marido—, por el pariente en cualquier grado que suministre alimentos a sus descendientes y toda vez que vivan en familia; por el tutor cuando administre bienes pertenecientes a menores.

El patrimonio familiar se constituirá por la casa que habite la familia y que haya sido adquirida en propiedad; el mobiliario de uso doméstico; si es una familia campesina, por el equipo agrícola (animales, semillas, útiles, implementos y aperos de labranza); si se trata de una familia de obreros, por los equipos de trabajo (maquinaria, aparatos, herramienta) y en general por todos aquellos instrumentos que utilice en su arte o profesión. Todos estos elementos que constituyen el patrimonio de familia, serán así considerados toda vez que no excedan en su conjunto de \$10,000.00.

Se considera como jefe de familia al padre, en su defecto a la madre y, de no existir, al hijo mayor.

Para constituir el patrimonio de familia es necesario que el fundador justifique estar contemplado en el artículo 4o. de esta ley, presentar el título de adquisición de los inmuebles y justificar la propiedad de los muebles; comprobar que los bienes constitutivos del patrimonio de familia se encuentran libres de hipoteca, embargos o gravámenes; hacer la solicitud de inscripción, en ese sentido, a la Tesorería General del Estado.

Los efectos del patrimonio de familia son la declaración de inalienable; no podrán ser objeto de arrendamiento, aparcería, anticresis, censo o usufructo en favor de extraños a la familia, sea a título gratuito u oneroso. Sólo en el caso de alimentos que deban ministrarse por resolución judicial, podrán embargarse hasta el 50% de los frutos de un patrimonio de familia.

Aquellas autoridades que violen las disposiciones de esta ley, sufrirán una pena de destitución o multa de cincuenta a quinientos pesos.

10. *Ley de Dotación de Fundo Legal a los Centros poblados Solicitantes de Ejidos o Fraccionamientos, 1935*

Ley agraria cuyo objetivo fundamental estriba en determinar las bases para la creación de centros de población, de ejidos y fraccionamientos.

Promulgada por el general de división y gobernador constitucional del estado de Zacatecas Matías Ramos, mediante decreto número 51 y publicado en el periódico oficial número 90 de fecha 27 de noviembre de 1935.

Tiene como finalidad declarar de utilidad pública la dotación de fundo legal a los centros poblados solicitantes de ejidos o fraccionamientos; tomando como base para cada familia un perímetro que contenga 1,000 metros cuadrados en terrenos tomados para nuevas construcciones; pero cuando se trate de casas ya construidas, deberán conservar el perímetro que ya tienen, excepto cuando se compruebe que con la existente no se satisfagan las necesidades de la familia, debiéndose entonces otorgarse las dimensiones suficientes y en los límites antes señalados, dentro del perímetro general que se designe como fundo legal a la totalidad de los solicitantes de cada núcleo de población, para su urbanización.

Cuando hayan de señalarse terrenos en que deban levantarse nuevas construcciones, ya sea como complementario o centros poblados creados con anterioridad destinados a formar una nueva colonia; deberán lotificarse por los encargados para ese fin en la forma en que lo establece la presente ley.

También nos define lo que debe entenderse por fundo legal tanto en el área determinada para la formación de colonias, señaladas con éste carácter; y sea cual fuere la denominación de los campesinos tienen derecho al fundo legal en la parte proporcional que corresponde a cada uno de los vecinos del centro de población que se crea.

Se declara de utilidad pública la ocupación de casas habitación ocupadas por los solicitantes de restitución, de dotación ejidal o fraccionamiento; en el entendido de que si la "Casa Grande" se encuentra abandonada ésta quedará incluida en la dotación de fundo legal, que se destinará para servicio comunal o "Casa Ejidal".

Tan pronto como los solicitantes de restitución, fraccionamiento o dotación ejidales realicen sus respectivas solicitudes, tienen derecho a pedir —si no tienen casa habitación— que se les dote de fundo legal.

En cuanto el Ejecutivo reciba una solicitud de fundo legal, la turnará al departamento de Agricultura y Fomento, el que desde luego abrirá el expediente respectivo y mandará levantar un plano del terreno y casas que deban ser utilizadas, haciendo un avalúo correspondiente para la indemnización respectiva.

Los propietarios afectados por la solicitud, no podrán ejecutar ningún acto de destrucción, deterioro o inutilización de tierras y habitaciones solicitadas como fundo legal, so pena de ser sancionados por lo dispuesto en esta ley. Asimismo, los propietarios afectados tendrán derecho a la indemnización correspondiente, que será pagada por los beneficiarios en un término que no podrá exceder de cinco años contados a partir de que se tenga posesión.

De negarse los propietarios a recibir los abonos realizados por los campesinos, éstos podrán hacer sus depósitos ante la autoridad judicial competente. También señala que las escrituras serán otorgadas por los propietarios afectados, y en caso de no hacerlo, las expedirá el Ejecutivo del estado a costa de los mismos afectados, tan pronto como la indemnización haya sido cubierta.

Se declara nulo todo acto jurídico realizado con posterioridad a las solicitudes realizadas por los propietarios y, por tanto, se extinguen todos los gravámenes que existan sobre los terrenos afectados.

Toda coacción económica, represalias que realicen los propietarios sobre los campesinos solicitantes de fundo legal, será acreedor de una sanción de 3 a 5 meses de prisión y multa de cien a mil pesos; igualmente para los propietarios que realicen obras de destrucción en dichos terrenos.

Por último, se obliga a los solicitantes del fundo legal a que realicen el censo de los ciudadanos capacitados para urbanizar, con el objeto para que conforme a ese censo se delimite el perímetro correspondiente. Por disposición expresa de ésta ley, se abroga la "Ley de Dotación del Fundo Legal a los Centros Poblados solicitantes de Ejidos o de fraccionamiento", del 10 de mayo de 1934. Iniciando su vigencia a partir del 6 de diciembre de 1935.

11. *Ley agraria de 1935*

En esta ley se hacen claras las tendencias de reducir la propiedad privada y de continuar fortaleciendo a la pequeña propiedad rural.

Ley promulgada por el Gobernador Constitucional Interino del Estado de Zacatecas, Cuauhtémoc Esparza; mediante el decreto número 199, publicado en el periódico oficial de número 35 correspondiente al 1 de mayo de 1935.

Obedecer al mandamiento expreso del artículo 27 constitucional reformado, fracción XVII de la Constitución General de la República, que ordena a las legislaturas de los estados en sus respectivas jurisdicciones, expedir leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural privada, llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes mediante la expropiación en caso de rebeldía del propietario, estableciendo el pago por anualidades; que amorticen capital y réditos a un tipo de interés que no exceda del tres por ciento anual.

Entonces, la presente ley tiene por finalidad la creación y protección de la pequeña propiedad rural; en consecuencia declara de interés público los excedentes de superficie cuyos límites señala.

Categorícamente, afirma la presente, que la extensión máxima de terreno de que pueden ser dueños en el estado de Zacatecas los propietarios de haciendas (*sic*), es de cincuenta hectáreas de riego, doscientas de temporal y mil doscientas cincuenta de agostadero o su equivalente en la proporción de: por una hectárea de riego cuatro de labor de temporal, diez de monte alto y veinticinco de agostadero, siendo requisito indispensable para que se respeten esas extensiones que se encuentren en explotación.

El Ejecutivo del estado tendrá amplias facultades para impedir que se eluda la presente ley, por medio de enajenaciones o fraccionamientos simulados y que tengan por objeto hacer aparecer como pequeña propiedad partes integrantes del latifundio; a tal efecto el Ejecutivo podrá realizar las investigaciones correspondientes y resolver si existe o no pequeña propiedad.

Cuando el propietario justifique ante el Departamento de Agricultura y Fomento, que tiene establecida una industria ganadera, se le respetará la superficie necesaria para la existencia de la negociación; para lo cual se dividirá la superficie del Estado, según las clase de terrenos de agostadero en tres clases:

Primera categoría: para cada cabeza de ganado mayor y menor se respetarán cuatro y dos hectáreas, respectivamente en las fincas comprendidas en los Municipios de Nochistlán, Apulco, Moyahua, Entzuela, Mezquital del Oro, Juchipila, Apozol, Jalpa, Huanusco, Villa del Refugio,

Plateado, Sánchez Román, Tepechitlán, Teúl de González Ortega, Momax, Tepetongo, Ciudad García, Susticacán y Monte Escobedo.

Segunda categoría: para cada cabeza de ganado mayor y menor se respetarán seis y tres hectáreas, respectivamente en las fincas comprendidas en los municipios de Pinos, Villa García, Bimbaletes, Santa Rita, Noria de Ángeles, La Blanca, Ojocaliente, San Pedro Piedra Gorda, San Francisco de los Adame, San José de la Isla, Guadalupe, Zacatecas, Veta Grande, Pánuco, Morelos, Calera, Villanueva, Saín Alto, Chalchihuites, San Andrés del Teúl y Río Grande.

Tercera categoría: para cada cabeza de ganado mayor y menor, se respetarán diez y cinco hectáreas, respectivamente en las fincas comprendidas en los municipios de Villa González Ortega, Villa de Cos, Concepción del Oro, Mazapil, San Pedro Ocampo, Nieves, San Juan del Mezquital y San Miguel del Mezquital.

El propietario tiene derecho a delimitar la fracción de terreno que se le reconoce como inafectable, así como los planos topográficos de la parte que se reserva.

También los propietarios podrán fraccionar sus excedentes y ponerlos a la venta, sujetándose a lo siguiente: puede contratar la venta de los lotes en la extensión establecida por el artículo 11 y en sujeción al 9o. de la presente ley, sin embargo tales ventas no serán válidas sin la aprobación del Ejecutivo —sólo podrá aprobarlas cuando sobre ellas no medien solicitudes aprobadas por el Departamento de Agricultura y Fomento y por la solicitud de ejidos—; podrán los propietarios con acuerdo del Ejecutivo, fraccionar sus predios no afectados por solicitudes admitidas hasta ese momento.

El precio de los lotes fraccionados por el propietario, se valuarán en cien pesos por hectárea y aprobado por el Ejecutivo un fraccionamiento el propietario pondrá en posesión inmediata a los compradores o solicitantes y les otorgará títulos provisionales, canjeables al cumplimiento de los requisitos establecidos por esta ley.

Todo solicitante, desde luego, deberá reunir los requisitos exigidos por esta ley y tiene derecho a obtener un lote de fraccionamiento hasta de 10 hectáreas de riego o humedad o su equivalente a razón de: por una hectárea de riego cuatro de temporal laborable o diez de monte alto o veinticinco de agostadero de primera o cincuenta de terreno de otras clases.

Los propietarios que realicen después de la expedición de ésta ley obras de irrigación, tendrán derecho a que se declaren inafectables los terrenos suficientes para aprovechar el agua que capten estas obras.

Para dar inicio a un proceso de fraccionamiento, deberán mediar diez o más solicitudes que comprendan una misma zona, procediéndose a abrir expediente y realizar lo siguiente:

1. Se notificará directamente a los propietarios de las fincas afectadas, mediante oficio dirigido por el Departamento de Agricultura y Fomento acompañando el detalle de los solicitantes; asimismo, lo publicará por una sola vez en el periódico oficial teniendo efectos legales de notificación que surtirá sus efectos a los cinco días siguientes a su publicación.

2. El Departamento de Agricultura, para continuar con el proceso, solicitará a la Comisión Agraria Mixta un informe del terreno solicitado y, en caso de que esté afectado por ejidos, se suspenderá la tramitación del expediente respectivo.

3. Podrán ser solicitantes de parcelas por fraccionamiento: todos los individuos mayores de 17 años y las mujeres solteras y viudas que tengan familias que sostener; siendo obligación de los adjudicatarios tener labores, por lo menos, la mitad de la superficie adjudicada dentro del primero al segundo año.

4. Dentro de los diez días siguientes a la notificación y/o publicación de ésta en el periódico oficial, el propietario de la superficie afectada podrá manifestar su conformidad o inconformidad para fraccionar dentro de lo establecido por la presente ley.

5. Si manifiesta conformidad absoluta y sin salvedades para fraccionar la zona solicitada, se les otorgará un término de treinta días para presentar el proyecto al departamento de agricultura y éste a su vez lo turne al Ejecutivo para su aprobación.

6. En caso de que la superficie afectada no sea suficiente para cubrir las demandas, se afectará de los terrenos suficientes de las fincas cercanas que sean afectables y, solamente que sean muy distantes y no interesen a los solicitantes se dará preferencia los que a esas fechas estén en posesión de la fracción solicitada.

7. Examinados y aprobados por el Departamento de Agricultura y Fomento los trabajos técnicos informativos, así como los contratos celebrados entre solicitantes y propietarios, se procederá inmediatamente a dar posesión y se levantará acta por triplicado, remitiéndose al departamento respectivo.

Cuando por rebeldía de los propietarios no fraccionen voluntariamente sus excedentes, lo podrá hacer el gobierno del estado.

Será declarado en rebeldía y por ende se procederá a la expropiación:

A) Cuando recibida la notificación de afectación, no dé respuesta.

B) Si contestando, no manifiesta explícitamente y sin salvedades su conformidad, en sujetarse a todas las prevenciones de la presente ley.

C) Cuando a pesar de su contestación afirmativa, no presente el proyecto de fraccionamiento.

Declarado por el Ejecutivo la rebeldía del propietario, se le fijará un término de diez días para que manifieste si pretende señalar dentro de la zona respectiva las hectáreas que legalmente deben de quedar exentas de fraccionamiento; de ser afirmativo se otorgará nuevo plazo para que presente los planos respectivos; de no hacerlo dentro de los términos establecidos, la designación será dada por el gobierno del estado.

El Departamento de Agricultura y Fomento autorizará perito para que realice el deslinde del terreno afectado, haga el fraccionamiento de éste y designe las zonas de protección y avalúo correspondiente. Los honorarios del perito serán a cargo del valor del terreno y en todo caso sujetos a aprobación por el Ejecutivo.

El valor de la indemnización de los terrenos expropiados, será igual al valor fiscal que en la fecha de la adjudicación tenía asignado el terreno en la oficina de rentas, más un diez por ciento, que será pagado en anualidades que no podrán exceder de veinte y que amorticen capital y rédito que no podrá exceder al 1.5% anual.

La obligación de pago de la deuda contraída por los parcelarios, se consignará en un documento especial; estos documentos deberán contar con la aprobación de la Junta Auxiliar de Fraccionamiento Agrario que corresponda el domicilio del interesado y serán registrados en el Departamento de Agricultura y Fomento, el cual los pondrá a disposición del terreno expropiado. Si el propietario se negare a recibir los documentos, lo cual deberá ser de manera auténtica, se remitirán en un plazo de treinta días a la Tesorería General del Estado para su oportuno cobro.

Se expresa por la presente ley, que los lotes adjudicados por el Gobierno, pasarán al adjudicatorio libres de todo gravamen.

Se perderá el derecho sobre la parcela: cuando sin causa de fuerza mayor o caso fortuito, a juicio del Ejecutivo y previo dictamen del Departamento, se dejen de pagar dos anualidades continuas; cuando se deje de pagar el impuesto predial durante dos anualidades; cuando se traspase

el lote en venta o arrendamiento antes de haber cubierto totalmente el valor; cuando durante dos años no tenga por lo menos labrada la mitad del terreno.

Toda vez que es decretado perdido el derecho, por las causas antes establecidas, se declarará vacante, dándose conocimiento al interesado, a la Junta Auxiliar y propietario en su caso. Los terrenos que hayan sido declarados vacantes y que no hubieren sido adjudicados podrán ser concedidos en arrendamiento o traspaso al tenor del Reglamento que para tal efecto expida el Ejecutivo.

Al demarcarse las zonas solicitadas por fraccionamiento, los peritos autorizados para el caso respetarán las solicitadas por los ejidos y que obren en el Departamento y en la Comisión Agraria Mixta. Asimismo, deberán protegerse las obras de irrigación, los edificios que no hayan sido materia de solicitud en los términos del decreto número 70 de fecha 16 de mayo de 1934.

Ningún adjudicatario podrá estorbar el libre paso de los caminos nacionales o vecinales que crucen por dentro de sus lotes.

Por ministerio expreso de esta ley, deroga a la anterior de fecha 8 de diciembre de 1931. El Ejecutivo tendrá facultad interpretativa para aclarar todas las dudas que se presenten con motivo de la aplicación de la presente ley. Iniciando su vigencia a partir de la fecha de su publicación.

12. Ley reglamentaria de la fracción XVII del artículo 27 constitucional de 1936

Ley promulgada por el diputado y gobernador interino del estado Ignacio Caloca, mediante decreto número 168, publicada en el periódico oficial número 101, de fecha 16 de diciembre de 1936.

Ley reglamentaria que se expide con fundamento en el artículo 27 reformado, que impone la obligación a las legislaturas de los Estados, de expedir las leyes necesarias para fraccionar los latifundios, fijar la extensión máxima de la propiedad privada, crear la pequeña propiedad por el fraccionamiento de los excedentes, garantizar el patrimonio de familia de los campesinos.

La extensión máxima que un individuo o sociedad debidamente registrada puede tener en el estado, son cien hectáreas de riego o su equivalente en otras clases, a razón de por una hectárea de riego, una y media de

temporal, cuatro de laborable, doce y media de monte alto y similares de agostadero o 25 de terreno árido o cerril.

Cuando el propietario justifique debidamente ante el Departamento Agrario y de Fomento, que tiene instalado industria ganadera o trate de establecerla, el gobierno del Estado le respetará la extensión suficiente para hacerlos, inclusive se le permitirá adquirir la extensión que garantice la existencia de su negociación. Para lo cual se dividirá la superficie del estado, según la clase de terreno de agostadero, en tres clases:

La primera categoría: comprendidas para cada cabeza de ganado mayor y menor se repartirán cuatro y dos hectáreas, respectivamente en las fincas comprendidas en los municipios de Nochistlán, Apulco, Moyahua, Estanzuela, Mezquital del Oro, Juchipila, Apozol, Jalpa, Huanusco, Villa García de la Cadena, Plateado, Sánchez Román, Tepechitlán, Teúl de González Ortega, Momax, Tepetongo, Ciudad García, Susticacán y Monte Escobedo.

La segunda categoría: por cada cabeza de ganado mayor y menor, se respetarán seis y tres hectáreas, en los municipios de Pinos, Villa García, Bimbaletes, Villa Hidalgo, Álvaro Obregón, La Blanca, Ojocaliente, Piedra Gorda, Luis Moya, San José de la Isla, Guadalupe, Zacatecas, Veta Grande, Pánuco, Morelos, Calera, Villanueva, Valparaíso, Fresnillo, Sombrerete, Saín Alto, Chalchihuites, Jiménez del Teúl y Río Grande.

Por último, la tercera categoría: donde por cada cabeza de ganado mayor y menor, se respetarán diez y cinco hectáreas respectivamente, en las fincas de Villa González Ortega, Villa de Cos, Concepción del Oro, Mazapil, Melchor Ocampo, Nieves y Juan Aldama.

Similares facilidades se otorgarán a las fincas donde se establezcan o existan industrias textiles.

Todo individuo que reúna los requisitos exigidos por esta ley, tendrá derecho a solicitar, dentro de los excedentes señalados por la ley, un lote de terreno cuya superficie no exceda de diez hectáreas de riego o su equivalente a razón de: por una hectárea de riego dos de humedad, tres de temporal, cinco de laborable, 20 de agostadero de primera, 30 de cerril o 50 de terreno árido. Para la adjudicación de terreno de agostadero, se tomará como base el número de cabezas de ganado que cada solicitante posea, con las equivalentes señaladas con anterioridad.

Sobre el fraccionamiento de latifundios, se impone la obligación a las legislaturas de los estados de expedir leyes reglamentarias para fraccionar los grandes latifundios, asimismo fijar la extensión máxima de la propiedad

rural privada, crear la propiedad privada agraria, de los excedentes de propiedad y sujetarlos a fraccionamiento; garantizando el patrimonio de familia del campesino y fomentar la producción agrícola.

Los requisitos para solicitar lotes de los excedentes de las fincas rústicas son: I. Ser mexicano; II. Ser mayor de 16 años; III. Dedicarse de preferencia a la agricultura o a la ganadería; IV. No poseer en propiedad una extensión de terrenos igual o mayor a 10 hectáreas de riego o su equivalente; V. Poseer en propiedad el número de cabezas de ganado suficiente para cubrir el terreno de agostadero que solicite y VI. Cuando se trate de mujeres solteras o viudas, deberán llenar los requisitos establecidos en las fracciones IV y V.

Sobre el fraccionamiento voluntario que la ley otorga a los dueños de latifundios, para que determinen y fraccionen sus terrenos, se establece que dentro del plazo de 10 días siguientes a la fecha de notificación el propietario de la finca o fincas afectadas manifiesta su conformidad para fraccionar, presentará dentro de los 20 días siguientes el convenio celebrado entre él y los peticionarios, siempre que éstos estén conformes en celebrarlo sujetándose a las disposiciones de esta ley..

Aprobado el convenio por el Departamento de Agricultura y Fomento, y dentro del plazo que señale el mismo Departamento, tomando en cuenta la distancia y la superficie del terreno que ha de fraccionarse se hará la planificación correspondiente, que deberá contener los siguientes datos: a) clasificación de los terrenos; b) parcelamiento, con expresión de superficie clasificada a nombre del parcelario; c) relación del plano de fraccionamiento con la finca o fincas afectables.

En caso de que el propietario se niegue a fraccionar sus excedentes, lo podrá hacer el gobierno del estado en rebeldía de éste.

Sobre el precio y la forma de pago, se establece que el valor de la indemnización de los terrenos afectados será igual al del valor fiscal, más el diez por ciento del que tengan en la fecha de la expropiación. El valor será pagado por anualidades, cuyo número no podrá exceder de 20 y por los cuales se irán amortizando capital y réditos al tres por ciento anual.

Se perderá el derecho a la parcela adjudicada y por consiguiente la declaración de vacancia de la misma por el Departamento de Agricultura y Fomento cuando: se renuncie voluntariamente a los derechos se enajene la parcela sin autorización del Ejecutivo; cuando se dejen de pagar dos anualidades consecutivas; por no pagar dos años el impuesto predial; por no laborar la tierra durante dos años consecutivos a partir de la posesión.

Esta ley se estructura por un total de 51 artículos de los cuales cuatro tienen el carácter de transitorios, deroga expresamente a la Ley Agraria de fecha 16 de abril de 1933, los decretos, circulares, cartas de inafectabilidad y demás que se opongan a la presente ley. El inicio de su vigencia data del día primero de enero de 1937.

13. *Ley reglamentaria de la fracción XVII del artículo 27 constitucional, 1947*

Ley promulgada por el gobernador constitucional del estado Leobardo Reynoso, mediante decreto número 164, suplemento al número 33 del periódico oficial de fecha 23 de abril de 1947 y expedida en cumplimiento con el precepto establecido en la fracción XVII del artículo 27 constitucional que impone a las legislaturas de los estados la obligación de expedir las leyes reglamentarias que establezcan la forma de expropiar los latifundios, fijando la superficie máxima de la propiedad rural privada; crear la pequeña propiedad por el fraccionamiento de los excedentes; garantizar el patrimonio de familia del campesino y fomentar de una manera eficiente la producción agrícola en todos sus sectores.

Se declara de utilidad pública la expropiación de los excedentes de la superficie máxima de terreno de que puede ser propietario un individuo o una sociedad debidamente constituida o sucesión en la cual no se haya llevado a cabo la participación hereditaria en el Estado de Zacatecas, de acuerdo con los límites señalados en esta ley, que es de: por una hectárea de terreno de riego, una y media de humedad, dos de temporal, cuatro de laborable o sea agostadero de buena calidad, y ocho de monte o agostadero en terrenos áridos.

Si el propietario demuestra que tiene instalada una industria ganadera y demuestre al Ejecutivo que tiene elementos suficientes para su explotación, se le respetará la superficie de terreno que garantice la existencia de la negociación, para lo cual divide la propiedad rural en las tres categorías ya expresadas en leyes anteriores.

Los excedentes de las superficies fijadas como límite en esta ley deberían ser fraccionadas, en los términos igualmente establecidos en la propia ley, para lo cual se especifica el procedimiento para la tramitación de un expediente de solicitud de un lote de fraccionamiento.

Se establecen las bases para el fraccionamiento voluntario o en rebeldía, los precios y formas de pago de los lotes así como los motivos de pérdida del derecho a la parcela.

Aun cuando se expide la presente ley como una nueva, en los transitorios se especifica que se trata de reformas a la del 19 de diciembre de 1936.

14. *Ley del Fundo legal de 1947*

Ley promulgada en el periodo de Leobardo Reynoso, gobernador constitucional del estado, mediante decreto número 161, publicado en el suplemento del periódico número 10 de fecha primero de febrero de 1947. Que con fundamento en el artículo 27 párrafo tercero de la Constitución General de la República se determina el carácter social de la propiedad, donde se expresa que la nación tiene en todo momento el derecho de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público; pudiendo dictar las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación para la creación, de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los recursos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad; disponiendo, asimismo, que los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no tengan la cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola de explotación.

Tiene por objeto declarar de utilidad pública la dotación de fundo legal a los centros poblados solicitantes de ejidos o de fraccionamientos.

Se estructura en un total de 20 artículos, de los cuales tres son transitorios y ésta deroga la ley de fundo legal, expedida por el Congreso conforme al decreto número 51 de 30 de noviembre de 1935.

15. *Ley reglamentaria de la fracción XVII del artículo 27 de la Constitución, 1986*

Promulgada por el gobernador constitucional del estado José Guadalupe Cervantes Corona, mediante decreto número 231, periódico oficial número 10, de fecha primero de febrero de 1986.

Acompañan a esta ley un amplio grupo de considerandos en los que se marcan las diferencias más sentidas con respecto a la ley anterior, por ejemplo se destaca que existe la decisión política de aumentar la superficie de los lotes que resulten de la división de los excedentes; de perfeccionar los procedimientos administrativos, en lo que corresponde a la normatividad que regula el fraccionamiento voluntario y la aplicada en rebeldía de los propietarios afectados, junto con el procedimiento para la solicitud de los lotes, el desistimiento y la adjudicación.

Explican los considerandos que es materia de regulación jurídica lo relativo a las zonas urbanas en los terrenos de fraccionamiento destinados para asentamientos humanos e integración de las localidades o colonias rurales, así como los procedimientos relacionados a la ampliación de las zonas de fraccionamientos, lotificación de terrenos de agostadero de uso común y establecimiento y conservación de servidumbres de paso; que los recursos administrativos configuran una novedad en esta ley; pero sobre todo, que sigue manteniendo vigente el espíritu del proyecto nacional histórico contenido en la obra del Constituyente de 1917 en materia de justicia agraria.

Declara esta ley de utilidad pública y de interés social el régimen de fraccionamientos rurales, establecidos en forma voluntaria o mediante expropiación en el estado de Zacatecas; fija la extensión de que puede ser dueño un solo individuo o una sociedad legalmente constituida; regula el fraccionamiento voluntario de los excedentes en calidad de fraccionamientos rurales; determina el procedimiento administrativo para llevar a efecto el fraccionamiento de los latifundios, en el caso de oposición de los propietarios; sienta las bases para el pago de las fracciones que resultaren, en los términos del inciso d) de la fracción XVII del artículo 27 constitucional; establece las condiciones administrativas para proceder a los fraccionamientos o a la ejecución de los proyectos que acerca de los mismos se encuentren pendientes de cumplimiento y controla y organiza los fraccionamientos rurales que se lleven a cabo conforme a la ley y los establecidos con anterioridad, procurando el mejoramiento de la explotación agrícola y pecuaria en sus terrenos así como proveer a la solución de los diversos conflictos que se susciten entre los fraccionistas.

En los términos del inciso a) de la fracción XVII del artículo 27 constitucional, fija como superficie máxima de la que pueda disponer una persona física o moral, en calidad de fraccionista, hasta cincuenta hectá-

reas de riego, o su equivalente en otras clases a razón de: por una hectárea de riego, una y media de terreno húmedo, dos de temporal o laborable.

Respecto de los terrenos de agostadero, su equivalente se computará de cuatro hectáreas de agostadero de buena calidad, y de ocho de monte o agostadero en terrenos áridos en relación con una hectárea de terreno de riego.

Establece el procedimiento sucesorio en materia de fraccionamientos prohibiendo la libre testamentifacción.

Finalmente esta ley abroga la ley reglamentaria de la fracción XVII del artículo 27 constitucional de fecha 23 de abril de 1947.

IV. LEGISLACIÓN CONTRARREVOLUCIONARIA

1. *Los antecedentes*

Durante la vigencia de todas estas leyes agrarias, se presentaron cambios legislativos significativos en la estructura de los fraccionamientos rurales de Zacatecas, de hecho puede decirse que el régimen de fraccionamientos se había venido consolidando al paso de los años y jurídicamente se mejoraba con la puesta en vigor de las leyes analizadas hasta aquí. Sin embargo, no puede decirse que este régimen de propiedad no haya ofrecido dificultades para su normal funcionamiento, pues en su proceso de consolidación fueron múltiples los vicios que empezó a manifestar; por ejemplo, aun cuando estaba prohibida su compraventa, este fenómeno se acentuó con mucha frecuencia entre los fraccionistas, quienes aprovechando los desistimientos ficticios e ilegales llevaban a cabo sendos negocios que incluían, por supuesto, su comercialización.

Con todo, el espíritu del artículo 27 constitucional y el de la revolución misma siempre estuvieron presente desde el momento en que todas estas leyes —excepto las que aquí comentamos y tienen otra finalidad— se propusieron como objetivo crear, fomentar o regular la pequeña propiedad rural, limitando la extensión territorial de la propiedad privada y definiendo la máxima cantidad de tierra de que puede ser poseedor un fraccionista. En caso que resultaran excedentes a los límites marcados por las leyes, se establecían procedimientos administrativos para proceder al fraccionamiento voluntario o por rebeldía del propietario.

Con las reformas al artículo 27 de la Constitución en 1992, no solamente se rompe con el espíritu de la reforma agraria revolucionaria, sino que incluso se establecen las bases para que en el terreno del fraccionamiento rural se camine hacia la consolidación de la propiedad privada, pues el decreto con el que se reforma este artículo constitucional, parte de la idea de que en México ya no hay tierra que repartir.¹⁸ Es en este contexto que se promulgan las leyes que a continuación comentamos.

2. Ley reglamentaria de la fracción XVII del artículo 27 de la Constitución, 1994

Promulgada por el gobernador constitucional del estado Arturo Romo Gutiérrez, mediante decreto número 95, periódico oficial número 65 de fecha 13 de agosto de 1994, esta ley tiene por objeto establecer los procedimientos para la división y enajenación de las tierras que excedan de la extensión que puede ser propiedad de una sola persona física o de una sociedad civil o mercantil.

Establece que las propiedades que anteriormente se consideraban susceptibles de afectación por exceder los límites previstos, ahora quedaban sujetas a un procedimiento distinto para reducirlas a las dimensiones permitidas.

Para los efectos de esta ley, las extensiones máximas de las tierras agrícolas, ganaderas o forestales que pueden ser propiedades de una sola sociedad o de un solo individuo, son las determinadas en las fracciones IV y XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹⁸ En la nueva Ley Agraria, publicada por la Procuraduría Agraria, segunda edición de 1993, derivada de la referida reforma constitucional, se reitera enfáticamente las razones que promovieron la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV, que no son otras que las de prohibir las acciones de reparto agrario. En su apartado que lleva el significativo título de: "El fin del reparto agrario", p. 11, el texto no podía ser más claro: "Al inicio de los años 70, las acciones de dotación y restitución de tierras tomaron dimensiones sin precedentes, por la gran cantidad de solicitudes que presentaban. El instrumento jurídico que permitió esas medidas fue la Ley Federal de la Reforma Agraria, publicada en 1971. La realidad, sin embargo, comenzó a rebasar las posibilidades de las instituciones agrarias [en Zacatecas se entendió que también el sistema de fraccionamientos rurales]. La tierra continuaba repartiéndose, pero su cantidad permanecía estática; las solicitudes aumentaban progresivamente, pero los procedimientos eran cada vez más lentos. Llegó el momento en que ya no había más tierras que repartir. Era necesario, por tanto readecuar nuestras posibilidades y mecanismos a las condiciones existentes. En noviembre de 1991, el presidente Carlos Salinas de Gortari, propuso diez puntos para dar justicia y libertad al campo. Se generaron entonces importantes y amplios debates en todo el país, que dieron origen al decreto que reforma al artículo 27 constitucional, en el que se establece y define el fin del reparto agrario." Después de la reforma, era de esperarse las adecuaciones a las legislaciones de las entidades federativas.

Mexicanos y en los artículos 115 a 123, 126, 129 y 130 de la ley agraria expedida por el Congreso de la Unión.

Según la nueva fracción XVII del artículo 27 constitucional, deberá notificarse al propietario que dispone de un año para fraccionar sus terrenos y enajenar los excedentes, que transcurrido ese plazo sin que hubiere cumplido tales obligaciones, las autoridades gubernamentales estarán facultadas para separar dichos excedentes y proceder a su venta en pública almoneda, para lo cual será la legislatura de cada estado la que establezca las normas de procedimiento aplicables.

Asimismo, la presente ley establece que la autoridad estatal competente pondrá a la venta los terrenos excedentes de las propiedades individuales y presentará el avalúo base para las ofertas de los participantes en la almoneda.

Prescribe que en el estado de Zacatecas habrá acción popular para denunciar las tierras agrícolas ganaderas o forestales que sean propiedad de una sola persona física y que excedan los límites constitucionales y legales previstos para cada caso. Por consiguiente, no se requerirá notificación o excitativa de autoridad federal alguna para iniciar el procedimiento dispuesto en esta ley.

Si llegase a declararse desierta una almoneda por las razones estipuladas en esta ley, los terrenos quedarán sujetos al régimen establecido en la Ley de Fraccionamientos Rurales del Estado de Zacatecas¹⁹ bajo la responsabilidad del gobierno de la entidad, procediéndose a lotificarlos y adjudicarlos en los términos previstos por el decreto respectivo. El pago de los lotes deberá hacerse como lo dispone la citada ley y las sumas obtenidas una vez hechos los descuentos por las erogaciones que fuese necesario hacer durante el curso de todo el procedimiento, se entregarán al anterior propietario o se depositarán a su nombre.

Concluyentemente el estado evade su anterior responsabilidad para delegarla en los particulares, al permitirles vender ellos mismos los excedentes antes de que proceda su venta en pública almoneda o como sucedía con las leyes anteriores, es decir, que procediera el fraccionamiento voluntario o en rebeldía pero conducido mediante procedimiento administrativo por el propio estado. Esto significa caminar lento pero

19 Al promulgarse la ley que comento aún no se publicaba aquella que reglamentara este régimen de la propiedad rural, por lo que los juristas locales supusieron que la referencia en este caso era a la ley de 1986, error que pudo comprobarse cuando el congreso local se percató de que había un vacío legislativo y promulgó así la Ley de Fraccionamientos Rurales de 1995, cinco meses más tarde.

seguro en dirección de la privatización de esta forma de tenencia de la tierra y de su regulación por la codificación civil.

3. Ley de fraccionamientos rurales, 1995

Esta ley fue promulgada en el suplemento al número 1 del periódico oficial del día 4 de enero de 1995, mediante decreto numero 125, siendo gobernador constitucional el licenciado Arturo Romo Gutiérrez.

Consecuente con las reformas a la fracción XVII del artículo 27 constitucional, la que aun después de ser reformada preservaba la facultad de las legislaturas de los estados para establecer los procedimientos de fraccionamiento y enajenación de los excedentes de la propiedad rústica, la quincuagésima cuarta legislatura del estado promulgó esta ley, aclarando en los considerandos que lo hace por cuanto la ley de 1994 vigente para entonces observa la disposición constitucional de regular efectivamente los procedimientos de enajenación de excedentes de la propiedad rural, pero no reglamenta el régimen de fraccionamientos rurales que de ella se deriva, para precisar los derechos y obligaciones de los fraccionistas, así como las prerrogativas de las autoridades estatales en la materia, ni establece las fórmulas legales que permitan a los fraccionistas la transición hacia otras formas de propiedad, organización y asociación que conlleven a un más acelerado y equitativo desarrollo económico y social.

Explica en otra parte de los considerandos que la promulgación de esta ley se orientó a justificar la existencia y permanencia a futuro del régimen de fraccionamientos rurales, en la tónica de las leyes agrarias aquí comentadas, como una necesidad histórica y por qué actualmente los fraccionistas rurales se integran con una extensión territorial de 950 mil hectáreas dentro de las que se tienen registrados a 26 mil 436 pequeños propietarios.

Pero son los mismos considerandos los que se encargan de dar las nuevas orientaciones inéditas en las leyes revolucionarias al introducir elementos contradictorios con éstas. Concretamente se contempla la libre testamentifacción y la posibilidad de constituir gravámenes voluntarios vía solicitud de créditos, ambas cuestiones totalmente prohibidas en toda la experiencia anterior.

Dicen los considerandos:

Posibilita también [la ley] que el fraccionista pueda tener libre acceso a la contratación de créditos con la banca privada, o con quien ejerza funciones de

banca, como son: las asociaciones de crédito y las cajas de ahorro populares; ya que no obstante que la tierra se considera inembargable, imprescriptible e inalienable, se permite la constitución de gravámenes voluntarios vía solicitud de créditos, que coadyuven a capitalizar el campo e impulsen la producción, sin que el carácter de inembargable impida a los otorgantes del crédito recuperar su capital, pues esta iniciativa prevé la posible adjudicación en pago de los inmuebles dados en garantía (...) Lo anterior tiene la finalidad de que la banca, con plena confianza en que podrá recuperar su dinero, otorgue los créditos a los solicitantes, constituyendo garantía los propios inmuebles sujetos a este régimen.

En su artículo primero se dice que las disposiciones de esta ley son de orden público y de interés social, de aplicación general en el Estado de Zacatecas, y que tiene por objeto:

I. Regular los procedimientos administrativos que se promuevan por los titulares y que se generen con motivo de la tenencia de la tierra en zonas de fraccionamientos; asimismo, fijar las bases para resolver cualquier controversia entre los titulares.

II. Regular los procedimientos sucesorios que deban tramitarse ante la Dirección de Fraccionamientos —órgano administrativo dependiente del Ejecutivo, que desde el origen de esta peculiar forma de tenencia de la tierra se encargó de regular, crear y fomentar la pequeña propiedad— con motivo del fallecimiento del titular de un lote.

III. Controlar y organizar los fraccionamientos; así como promover el mejoramiento de la explotación del terreno, atendiendo primordialmente a su vocación productiva;

IV. Establecer las zonas que deban que deban destinarse como terrenos de agostadero de uso común, sin que constituya copropiedad.

V. Delimitar las zonas de protección y en aquellos lugares donde se obstaculiza el libre tránsito de la comunidad, las áreas para el mismo;

VI. Fijar las servidumbres que deban establecerse en los predios para el aprovechamiento de los aguajes, los que se considerarán de uso común;

VII. Regularizar las zonas urbanas establecidas o que lleguen a establecerse en terrenos de fraccionamientos.

Es de resaltarse que el viejo discurso revolucionario de pugnar por el fomento de la pequeña propiedad y del de la expropiación para constituirla, ha quedado fuera de la nueva naturaleza jurídica de estas dos leyes agrarias —la de 1994 y la de 1995— que hemos caracterizado como contrarrevolucionarias.