

ASPECTOS HISTÓRICOS JURÍDICOS DEL PROBLEMA AGRARIO EN MÉXICO

*Segunda de dos partes: del México
independiente al Constituyente de 1917*

Cecilia MORA DONATTO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *México independiente*. A. *Principales decretos de colonización*. B. *La reforma*. C. *Ley de desamortización del 25 de junio de 1856*. D. *La Constitución de 1857*. E. *Ley de nacionalización de los bienes del clero del 12 de julio de 1859*. F. *Leyes de baldíos y colonización de la segunda mitad del siglo XIX*. G. *Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 20 de julio de 1863*. H. *La legislación agraria durante el segundo imperio*. I. *Ley provisional sobre colonización de 31 de mayo de 1875*. J. *Ley de colonización y compañías deslindadoras del 15 de diciembre de 1883*. K. *Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de 26 de marzo de 1894*. III. *La revolución mexicana y la participación campesina*. A. *Planes y leyes revolucionarios*. B. *Plan del partido liberal mexicano*. C. *Plan de San Luis*. D. *Plan de Texcoco*. E. *Plan de Ayala*. F. *Plan de Chihuahua*. G. *Leyes maderistas*. H. *Proyectos de ley de la XXVI Legislatura*. I: *Adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914*. J. *Ley del 6 de enero de 1915*. K. *Ley agraria del villismo*. L. *Ley agraria de la Convención de Aguascalientes*. IV. *Congreso Constituyente y Génesis del artículo 27 constitucional*. V. *Epílogo*

I. INTRODUCCIÓN

Hemos señalado en el trabajo que antecede al presente que el problema agrario en México quedó planteado desde el primer día de la conquista española. En efecto por relatos de Torquemada y de Clavijero sabemos que los pueblos indios poseían ya, desde la época precortesiana, planos y mapas en donde constaban los límites de sus propiedades y sabemos también que ni los más poderosos señores se atrevían a atentar contra los derechos reconocidos en materia de tierras.

* Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid, Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Este régimen tuvo que hacer frente a los terribles despojos que se experimentaron con el hecho de la conquista española, pues apenas ocurrió ésta empezaron los mismos; como lo prueba el caso del propio Cortés, quien se apoderó de las mejores tierras. Estos despojos continuaron, como hemos tenido ocasión de ver, durante todo el régimen colonial. Desde ese momento en el que se presentaron continuamente estas invasiones por parte de los encomenderos o de los terratenientes en las propiedades de los pueblos prehispánicos, quedó planteado el conflicto jurídico-social de la tenencia de la tierra en México. Este problema, que en algunas ocasiones se traduciría en actos de violencia entre despojados y usurpadores, duraría tanto como el régimen colonial en América y habría de pasar como herencia onerosa a nuestros gobiernos posteriores al año de 1821, hasta provocar, a la postre, la gran contienda armada conocida como la Revolución Mexicana.

A esta parte de la historia que va del México independiente pasando por la Reforma y la Constitución de 1857 hasta llegar al Congreso Constituyente de 1917, dedicaremos las siguientes líneas. Analizaremos los decretos, leyes, órdenes y circulares que durante este amplio periodo se dictaron para paliar con ello el problema añejo de la tenencia de la tierra en México.

II. MÉXICO INDEPENDIENTE

La participación de Agustín de Iturbide en el proceso de consumación de Independencia es sumamente decisiva, pero con él se esfuma, también, toda esperanza de reforma en el sistema de tenencia de la tierra, ya que el Plan de Iguala declaró intocable el régimen de la propiedad, consagrando con ello los privilegios de los latifundistas, es decir, todo permanecería en el estado en que lo dejó la colonia. Las grandes haciendas seguirían en poder de los latifundistas, de manera que los campesinos, sin propiedad y sin defensa, continuarían sujetos a un régimen esclavista.

Después del fallido imperio de Iturbide, la preocupación de los caudillos de la Independencia fue la integración y consolidación de la organización política del país, dejando en segundo término el problema agrario heredado de la colonia. Los primeros gobiernos independientes realizaron una legislación agraria más que una política integral agraria. Así, encontramos una serie de decretos, órdenes y

acuerdos que tienden a promover la colonización de terrenos baldíos; pero principalmente recompensar, con tierras, a los viejos soldados que lucharon por la Independencia.

La propiedad eclesiástica continuó creciendo al igual que el latifundismo y, en consecuencia, mientras más acrecentaba el clero sus bienes más, empeoraba la economía nacional, ya que estos bienes apenas pagaban impuestos, no se movilizaban y tampoco eran cultivados directamente por la iglesia.

En los primeros años posteriores a 1821, los nuevos gobiernos se ocuparon del problema de la tierra, pero sin el enfoque apropiado, pues pensaban que el problema agrario consistía en una deficiente distribución del suelo entre los habitantes, lo cual era cierto, pero no era el único problema. Además, se tuvo la idea de traer colonos europeos para que explotaran los territorios poco poblados y así impulsaran la producción y al mismo tiempo influyeran en el desenvolvimiento cultural del indígena para imitar lo que se estaba haciendo en Estados Unidos.

Por esta razón, desde el gobierno de Iturbide comenzaron a expedirse decretos y leyes de colonización con el propósito de poner bajo cultivo extranjero o mexicano los terrenos improductivos. Sin embargo, ninguna de estas leyes dio resultado porque los europeos nunca vinieron y los indígenas, al no saber leer ni escribir, ignoraron su existencia.

A. Principales decretos de colonización

Decreto de 4 de enero de 1823, expedido por Agustín de Iturbide sobre colonización. En él se establecía que a todo empresario que introdujere al país hasta doscientas familias, se le daría como pago tres haciendas o dos labores. También, que a los colonos se les daría por lo menos una labor para labrar o un sitio para ganado, según la actividad campesina a que se dedicaran. Esta ley sólo tuvo vigencia tres meses.

Decreto del 14 de octubre de 1823, el Supremo Poder Ejecutivo integrado por el licenciado J. Mariano Michelena, Miguel Domínguez y el general Vicente Guerrero, dictó un decreto para formar una provin-

cia en las jurisdicciones de Acayucan y Tehuantepec, llamada Provincia del Istmo. El artículo 7º señalaba que estos terrenos se dividirían en tres partes (para la colonización). La primera sería para repartir lotes entre los militares retirados y personas que habían prestado sus servicios a la patria. La segunda fracción se otorgaría a capitalistas y extranjeros que fueran industriosos. La tercera parte debía otorgarse a los vecinos carentes de propiedad, por conducto de la diputación provincial. El principal defecto de esta ley era que a los auténticos campesinos sólo les otorgaba una tercera parte de los baldíos.

Decreto del 18 de agosto de 1824. El Supremo Poder Ejecutivo dictó esta ley que ordenaba se repartiesen tierras entre las personas que quisieran colonizar el territorio nacional, prefiriéndose a los mexicanos, sin haber otra distinción que la de sus méritos personales según fuesen los servicios prestados a la patria. En igualdad de circunstancias tendrían preferencia los habitantes de los pueblos vecinos. No se permitía la concentración de tierras o que los propietarios las pasaran a manos muertas. Esta ley concedía a los congresos de los estados la facultad para legislar sobre la materia.

Decreto del 27 de noviembre 1846, promulgado por José Mariano de Salas, que establecía la Dirección de la Colonización bajo la dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta ley se complementa con el reglamento sobre colonización de 4 de diciembre de 1846. La Dirección de Colonización —señalaba la ley— haría el levantamiento de terrenos de la república que pudieran ser colonizados; que se midieran sin demora los baldíos, entendiéndose por tales “los terrenos que no estén en la propiedad de particulares, corporaciones o sociedades”; que estos terrenos se vendieran en remate público al mejor postor, ya fueran a mexicanos o extranjeros. Igualmente se aceptaba la denuncia para los predios poseídos sin título por particulares, premiando al denunciante con una cuarta parte del valor del inmueble cuando se enajenara.

Decreto del 16 de febrero de 1854, promulgado por Antonio López de Santa Anna. Señalaba que el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, quedaba facultado para nombrar agentes en Europa que promovieran y dirigieran la inmigración hacia la república. Estos agentes tenían la misión de seleccionar a los colonos europeos, contratar el transporte y cubrirlo respecto de aquellos que por carecer de recursos no podían pagarlo, con el compromiso de reintegrarlo dos

años después de su arribo a México. Los inmigrados que adquirieran una propiedad tendrían un plazo de cinco años para liquidarla, con la condición de que residieran y cultivaran su lote el mismo tiempo, perdiendo el derecho si no pagaban el precio dentro del plazo fijado o no cumplieran las obligaciones impuestas.

Sería injusto olvidar a Carlos María de Bustamente quien propuso en el Primer Congreso Constituyente, que se dieran tierras a los indígenas; también fue uno de los primeros en manifestarse en contra de los mayorazgos. Asimismo, señaló que antes de vender los bienes de los jesuitas, el país podía echar mano de otros recursos disponiendo de los bienes de los duques de Terranova y de Veragua, puesto que éstos tenían su origen en la conquista, es decir, en un despojo basado en la violencia.

Un año antes de que se expidiera la Constitución de 1824, el doctor Francisco Severo Maldonado publicó en una revista llamada el *Fanal del Imperio*, un proyecto un tanto confuso de constitución, de leyes orgánicas y reglamentarias que trataban de resolver los problemas políticos, económicos, religiosos y morales de la nación. Este proyecto concedía mucha importancia a las leyes agrarias; el doctor Maldonado resumió en tres capítulos sus propuestas de reforma agraria: 1. ocupación de los terrenos baldíos; 2. nacionalización de la propiedad privada, y 3. impuesto territorial.

El 14 de mayo de 1849 se promulgó el Plan de Sierra Gorda, en la huasteca potosina, el cual señalaba: “se erigirán en pueblos las haciendas y ranchos que tengan de mil quinientos habitantes arriba en el caso y los legisladores arreglarán el modo y términos de la distribución de tierras y de la indemnización de los propietarios”. Este antecedente es muy importante por derivar de un movimiento popular que exigía la expropiación de latifundios y la dotación de tierras a los campesinos.

B. La Reforma

Durante la etapa colonial, el clero y la corona española estuvieron unidos; sus diferencias, aunque existentes, nunca fueron radicales. Pero aun cuando el gobierno del México independiente siguió reconociendo el poder de la iglesia (Constitución de 1824), las diferencias entre ambos se fueron volviendo irreconciliables.

En el periodo colonial se operó en forma constante y ascendente el fenómeno de la concentración de la propiedad, dando origen al latifundio eclesiástico. Consumada la Independencia, las sociedades religiosas continuaron acrecentando sus cuantiosos bienes, con notorio perjuicio de la economía de la nación. Esta realidad socioeconómica de la época preocupó hondamente a intelectuales y políticos de ese entonces, dando lugar a una serie de estudios, proyectos e iniciativas de ley tendientes a resolver los problemas derivados de la concentración eclesiástica, los cuales fueron creando una conciencia nacional y preparando el camino para llegar a la expedición de las Leyes de Reforma.

El 2 de junio de 1831, el Cuarto Congreso Constitucional del Estado de Zacatecas expidió un decreto por medio del cual se convocó a un concurso en el que se premiaría al autor de la mejor disertación sobre el arreglo de rentas y bienes eclesiásticos, en el cual deberían resolverse las cuestiones siguientes:

Si la autoridad civil puede, sin traspasar los límites, dar leyes sobre la adquisición, administración e inversión de toda clase de rentas o bienes eclesiásticos; si puede fijar todos los gastos del culto y asignar las contribuciones con que deben cubrirse; si teniendo esta facultad le es exclusiva o si sus leyes y providencias sobre estos objetos, para ser obligatorios, necesita la aprobación o consentimiento de la autoridad eclesiástica; y, por último, si correspondiendo exclusivamente a la potestad civil debe ser propia de los estados o del Congreso General.

La disertación del doctor José María Luis Mora dio cabal respuesta a estas cuatro cuestiones, pues establecía:

Los bienes eclesiásticos son por esencia temporales, lo mismo antes que después de haber pasado al dominio de la iglesia; la autoridad pública puede ahora y ha podido siempre dictar por sí misma y sin concurso de la eclesiástica, las leyes que tuvieren por conveniente sobre la adquisición, e inversión de bienes eclesiásticos. Finalmente, que en un sistema federativo el poder civil al que correspondían estas facultades era el de los estados y no el de la federación.

En 1833, en la sesión celebrada en la Cámara de Diputados el 7 de noviembre, Lorenzo Zavala presentó un proyecto para el arreglo de la deuda pública, en el que abiertamente inició la ocupación de los bie-

nes de la iglesia. En el artículo 52 se señala que “son fondos del establecimiento del crédito público: todas las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a los conventos y comunidades religiosas y archicofradías”.

El 11 de enero de 1847, Valentín Gómez Farías, en su calidad de vicepresidente de la República, expidió una ley en la que “se autoriza al gobierno para proporcionarse hasta quince millones de pesos a fin de continuar la guerra con los Estados Unidos del Norte, hipotecando o vendiendo en subasta pública, bienes de manos muertas, al efecto indicado”. Frente a esta guerra, los recursos del gobierno mexicano se agotaron, por lo cual el gobierno solicitó un préstamo al principal capitalista del país: el clero; y ante la negativa de éste, se dictó aquel decreto; pero el clero, atento más a sus intereses, coadyuvó a la caída de Valentín Gómez Farías. Este ordenamiento es importante porque significó el primer golpe contra la amortización de la propiedad y por esta razón se le ha llamado la Ley de la Primera Reforma.

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla en agosto de 1855, el grupo liberal regresó al gobierno, ocupando la presidencia el general Juan Álvarez, quien promulgó la ley que suprimió los fueros militares y eclesiásticos, llamada “Ley Juárez”. Con ello, la lucha entre el gobierno y la iglesia fue desde entonces encarnizada, abierta, en la cual ésta usó la riqueza que habían puesto en sus manos los fieles para fines exclusivamente religiosos. La sublevación de Zacapoaxtla, iniciada y sostenida por el clero de Puebla, en contra de la Ley Juárez, es una demostración de estas observaciones. El entonces presidente, Ignacio Comonfort, promulgó un decreto el 31 de marzo de 1856, ordenando que fuesen intervenidos los bienes del clero de Puebla, destinando el producto para cubrir los daños de las víctimas de la guerra.

C. Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856

El clero, lo hemos dicho, se había convertido en un cuerpo amortizador de la propiedad y, por ende, concentrador. Desde el punto de vista agrario, la “Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas” tenía primordial importancia porque combatía el monopolio eclesiástico sobre la propiedad rústica.

La ley, en un breve considerando, expresa: “uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre circulación de la gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública”.

Conforme a los artículos primero y segundo de la Ley, todas las fincas rústicas y urbanas en posesión y administración por parte de las corporaciones civiles o eclesiásticas, se adjudicarían en propiedad a los arrendatarios, o enfiteutas, por el valor correspondiente a la renta o canon que pagaban calculada como rédito al 6% anual. Cuando eran varios los inquilinos, las urbanas se adjudicarían al que pagara más renta y en igualdad de circunstancias al más antiguo; respecto de las rústicas se adjudicaría a cada arrendatario la parte arrendada. Los inmuebles que no se encontraran arrendados se adjudicarían en subasta pública al mejor postor (artículos 4° y 5°).

Lo más grave fue el artículo 3°, que decía: “bajo el nombre de corporaciones se comprende todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías... y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida”. Este artículo sería interpretado en perjuicio de las comunidades indígenas, considerándolas corporaciones civiles de duración perpetua e indefinida, cuyos bienes administrados por los ayuntamientos caían bajo el imperio de la Ley de Desamortización.

La ley señalaba que las adjudicaciones se harían en las cabeceras de partido dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la ley en favor de los arrendatarios, de quienes se subrogaban en los derechos o, en última instancia, del denunciante, a condición de que se formalizase la adjudicación en favor de este último dentro de los siguientes quince días una vez hecha la denuncia (artículos 9° y 10°). Al denunciante se le bonificaría como premio la octava parte del precio de la finca adjudicada (artículo 11°), las enajenaciones deberían constar en escritura pública (artículo 27). En lo sucesivo las corporaciones civiles y eclesiásticas a las que se refiere la ley quedarían incapacitadas para adquirir o administrar bienes raíces (artículo 25°). Todas las traslaciones de dominio con motivo de esta ley causaron una alcabala del 5% (artículo 32°).

Esta ley fue ratificada por circular el 28 de junio de 1856, en donde se ampliaba y explicaba el propósito de la Ley de Desamortización. Asimismo, se señalaba:

Dos son los aspectos que deben considerarse en dicha ley; primero, como una resolución que va a hacer desaparecer uno de los errores que más han contribuido a mantener estacionaria la propiedad e impedir el desarrollo de las artes e industrias que de ellas dependen; segundo, como una medida para allanar el principal obstáculo que hasta hoy se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario bajo los principios de la ciencia, movilizandando la propiedad raíz, que es la base natural de todo buen sistema de impuestos.

Sin embargo, la mayor parte de los arrendatarios de las fincas de propiedad eclesiástica no aprovecharon los beneficios de esta ley, pues de acuerdo con el artículo 32, tenían que pagar el 5% de alcabala, así como los gastos de adjudicación y otros gravámenes, por lo que el comprador tenía que pagar réditos que en muchos casos eran mayores que la cantidad antes pagada por el alquiler. Pero el factor más importante para que los arrendatarios no aprovecharan los beneficios de esta ley fueron los prejuicios morales y religiosos, ya que el clero mexicano declaraba excomulgados a quienes compraban bienes eclesiásticos.

En cambio, los denunciantees estaban dentro de la ley en mejores condiciones, ya que les correspondía una octava parte del precio de la finca, lo que les daba ventaja en las subastas sobre otros competidores; por tal razón, resultó que los bienes en manos muertas pasaran, en su mayor parte, a poder de los denunciantees y no a sus respectivos arrendatarios.

Aun cuando los propósitos de la Ley de Desamortización eran mejorar la economía de la población y sanear las finanzas públicas, sus resultados económicos fueron negativos, pues no fue la clase popular la que se benefició con su aplicación, ya que con el tiempo, los capitalistas, principalmente extranjeros, se adjudicaron los cuantiosos bienes de la iglesia, fortaleciendo el latifundio laico.

Las tierras comunales de los pueblos, con excepción de los ejidos, quedaron sujetas al proceso de desamortización en condiciones notoriamente desventajosas, ya que el estado de ignorancia y miseria de la población indígena, hizo que no gestionaran la adjudicación dentro del término de tres meses que fijaba la ley, logrando los denunciantees apropiarse de sus mejores tierras. Este fue uno de los efectos socialmente más negativos.

La Ley de Desamortización fue interpretada muchas veces en forma confusa, por lo que se hizo necesario que el 17 de septiembre de

1856 se dictará una resolución declarando: “no están comprendidos en la Ley de 25 de junio último, los terrenos de propiedad nacional, cuya adjudicación no puede solicitarse por los mismos”.

Todavía hubo dos disposiciones de la Secretaría de Hacienda, la de 9 de octubre y la de 11 de noviembre de 1856, referidas a la adjudicación sin cobro de alcabala a los arrendatarios de terrenos cuyo valor no excedía de doscientos pesos, además ésta se haría en papel común, con sello de la oficina y por la autoridad política, para evitar el gasto de la escritura pública. Esto con el fin de que los indígenas de tierras comunales no fueran despojados de sus tierras.

D. La Constitución de 1857

Comonfort había convocado desde febrero de 1856 al Congreso de la Unión para la elaboración de una nueva Constitución Política. El 23 de junio de 1856, el diputado Ponciano Arriaga pronunció su discurso sobre la reforma agraria; en este discurso define al derecho de propiedad como: “una ocupación o posesión que sólo se confirma y perfecciona por medio del trabajo y la producción”; pide que se expida una ley agraria en la que se fijen límites a la propiedad, señalando como medida máxima en fincas rústicas las de quince leguas cuadradas, y la dotación de tierras a pueblos y rancherías, expropiándose mediante indemnización las tierras. Ralph Roeder, nos dice que la asamblea cejó ante la magnitud del problema y también, paradójicamente, porque la iniciativa de Arriaga coincidía con la aprobación de la “Ley Lerdo”, que le prestaba apoyo y le daba razón. Ponciano Arriaga es considerado también otro de los precursores de nuestra reforma agraria. A los dos días de este discurso se promulgó la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856.

Apoyando el pensamiento de Arriaga, el diputado José María Castillo Velasco emitió su voto particular en la sesión de 16 de junio de 1856, en la que dirigió una crítica al sistema de propiedad, pero no a la propiedad como institución; en ella aboga para que se les restituyan a los indígenas sus tierras “pues en las actuales condiciones es un grupo social que ni produce ni consume”. Una innovación que presentó el discurso de Castillo Velasco fue que pugnó porque a la clase media se le otorgaran terrenos para evitar la competencia profesional entre esa clase social. También señala que todos los pueblos de la República deben tener suficientes terrenos de uso común, y en

caso necesario la federación los comprara para satisfacer esta necesidad. Asimismo, al ciudadano sin trabajo se le proporcionarían terrenos para su cultivo, que a la vez le fueran útiles para su subsistencia.

A las voces anteriores se suma la del distinguido constituyente Isidro Olvera, quien en la sesión de 7 de agosto de 1856 presentó un proyecto de Ley Orgánica para reglamentar la propiedad territorial en toda la república, en donde hizo las siguientes consideraciones: se establecía un límite de diez leguas cuadradas de terreno de labor y de veinte leguas cuadradas de dehesa para que sean detentadas por un propietario en una entidad federativa (artículo 1). Los predios mayores de diez leguas cuadradas localizados en la meseta central pagarían una tasa adicional de 2% (artículo 2). Para acreditar la propiedad se consideraban títulos primordiales: la concesión del soberano, la compra de los municipios autorizada competentemente, la sesión en pago legítimo, el cambio, también fundado en autorización (artículo 9). Por lo contrario, los terrenos no respaldados en dichos títulos serían propiedad de la Nación (artículo 5) Los fondos recaudados se destinarían a la creación de institutos para impartir la enseñanza secundaria, agrícola y escuelas de artes y oficios. En estos centros tendrían preferencia los alumnos de escasos recursos económicos (artículos 18-20).

El Congreso Constituyente ratificó la Ley de Desamortización, y en el artículo 27 la elevó a la categoría de precepto fundamental, declarando, por una parte, un concepto de propiedad como garantía individual y, por otra, reiterando los principios de desamortización en contra de las corporaciones civiles y eclesiásticas. El artículo textualmente señalaba: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".

Durante el siglo XIX en nuestro país, la tesis de la filosofía liberal-individualista era la predominante y a ella estaban adheridos, salvo notables excepciones, los constituyentes mexicanos de 1856-1857,

muy a pesar de las brillantes ideas sociales manejadas por Ponciano Arriaga, Isidro Olvera y José María Castillo Velasco, el concepto de propiedad que se consagró en esta Constitución se vio impregnado del pensamiento liberal moderado. En el primer párrafo del artículo 27 constitucional se reafirma el criterio liberal de usar, gozar y disponer, de las cosas con la única limitante que las previstas en las leyes; por ello el texto constitucional señaló con claridad que la propiedad no podía ser ocupada sin el consentimiento de sus titulares, sino mediante causa de utilidad pública y previa indemnización.

Pero uno de los resultados funestos de la Ley de Desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fue la interpretación que se les dio, en el sentido de que las comunidades indígenas quedaban extinguidas y, por consiguiente, privadas de personalidad jurídica. Desde entonces los indígenas quedaron imposibilitados para defender sus derechos territoriales, favoreciendo al despojo en forma definitiva.

E. Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero del 12 de julio de 1859

La Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 motivó la franca y abierta rebeldía del clero. Más tarde, con la promulgación de la Constitución de 1857, la iglesia auspiciaría y fomentaría económica y moralmente la Guerra de los Tres Años, la cual determinó la decisión del gobierno de Juárez de nacionalizar los bienes eclesiásticos.

La Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero fue promulgada el 12 de julio de 1859 por Benito Juárez, en el puerto de Veracruz; en su parte inicial señalaba que el principal motivo de la Guerra de los Tres Años, promovida y sostenida por el clero, era sustraerse a la autoridad civil; cuando ésta había querido favorecer al metropolitano. El clero rehusó, así, a su propio beneficio, prefiriendo perecer antes que sujetarse a ley alguna; si en otras ocasiones alguien dudaba de que el clero fuera una de las rémoras constantes para sostener la paz, todo el mundo reconocía esta suprema y abierta rebelión contra el soberano, dilapidando en una guerra fratricida “los caudales que los fieles le habían confiado para objetos piadosos”.

Ya no era la ley que quería evitar conflictos, sino era el arma política que iba a solucionar de una manera cortante el conflicto; ya no se trataba de una medida fundamentalmente económica, aun cuando

tenía aspecto político; era una medida fundamentalmente política, aun cuando tuviere un aspecto económico. El propósito principal, puede decirse único, fue privar al partido conservador de los bienes de la iglesia; este propósito se logró plenamente.

El artículo 1º de esta ley establece: “Entran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que haya tenido”.

El artículo 22 declaraba nula “toda enajenación que se realice de los bienes que menciona esta ley”.

El artículo 5º suprimió en toda la república las órdenes religiosas.

El artículo 3º declaró, por fin, que habría “perfecta Independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos, y el gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquier otra”.

A finales del siglo se notaba que la nacionalización de bienes del clero aún influía en incertidumbre de la titulación rústica y la depreciación de terrenos; por ese motivo, el 8 de noviembre de 1892 Porfirio Díaz expidió la llamada Ley de Liberación de Fincas, mediante la cual el fisco renunciaba en forma absoluta “a los derechos eventuales que por la nacionalización, o por otras causas, pudiera tener sobre las expresadas fincas”.

F. *Leyes de Baldíos y Colonización de la segunda mitad del siglo XIX*

Los terrenos baldíos tienen como antecedente los yoatlalli de la prehispanidad y los realengos del virreinato. Dos importantes leyes de baldíos se dictaron en la segunda mitad del siglo XIX, la de 20 de julio de 1863 y la de 26 de marzo de 1894; así como dos considerables decretos que se expidieron en materia de colonización en la misma época: el 31 de mayo de 1875 y el 15 de diciembre de 1883. Vamos a referirnos aunque sea de una manera muy breve a estas importantes disposiciones legales que influyeron en la concentración de la propiedad territorial y en el agravamiento del problema agrario durante el porfiriato.

G. Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863

El presidente Benito Juárez promulgó en la ciudad de San Luis Potosí, con base en la fracción XXIV del artículo 72 de la Constitución Política de 1857, la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, cuyas disposiciones más importantes fueron:

El artículo 1º define a los baldíos como “los terrenos que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos”. A excepción del Reglamento de 4 de diciembre de 1846, las leyes anteriores no habían consignado una definición de los baldíos; y este punto es sumamente importante porque el concepto de baldíos en México, durante el siglo pasado, va a evolucionar desde el simple sinónimo de terreno eriazos, hasta el concepto estricto de terreno no amparado por un título primordial, transformación que se hará para perjudicar a la gente de poca potencialidad económica, porque bajo esta argumentación, se desposeía.

Los artículos 2º y 8º establecieron autorización general para todos los habitantes del país con el fin de que pudieran denunciar y adquirir hasta 2 500 hectáreas de terrenos baldíos, con excepción de los extranjeros, quienes por ningún motivo podían adquirirlos en los estados limítrofes.

Es el artículo 9º de esta ley el que tendrá una repercusión primordial en los años siguientes en el problema agrario, pues crea una facultad que será usada por las compañías deslindadoras. Este artículo señalaba que: “Nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia, en terrenos que no sean baldíos”.

Esta facultad permitirá que muchos acaparadores pudieran irrumpir en nuevas y antiquísimas haciendas, en pequeñas y grandes propiedades, exigiendo los títulos primordiales que, de no ser exhibidos, propiciaron que fuesen declarados terrenos baldíos, aunque los dueños podían recurrir ante los tribunales, sólo las personas de recursos podían hacer su defensa; el ignorante y el pobre caerían bajo este sistema de abuso.

H. *La legislación agraria durante el Segundo Imperio*

Es oportuno destacar que durante la época del Segundo Imperio, Maximiliano de Habsburgo también reglamentó el dominio de la tierras, emitiendo tres leyes, a saber:

1. Ley del 1º de noviembre de 1865; 2. Ley sobre terrenos de comunidades y repartimiento de 26 de junio de 1866, sin embargo, la más trascendente es la 3. Ley Agraria del Imperio, “que concede fundo legal y ejido a los pueblos que carezcan de él” (16 de septiembre de 1866).

Esta última ley tuvo una vigencia muy corta y su aplicación fue casi nula. En su artículo 1º señalaba que: “las personas que carezcan de fundo legal y egido (*sic*) tendrán derecho a obtener siempre que reúnan las circunstancias en los dos artículos siguientes... A las poblaciones que tengan más de cuatrocientos habitantes y escuelas de primeras letras se les otorgarán terrenos útiles y productivos” (artículo 2º); los pueblos que excedieran de dos mil habitantes tendrían derecho, además del fundo legal, a un espacio de terreno para ejido y tierras de labor (artículo 3º). En caso de que los pueblos no tuvieran el número de habitantes señalados, se podrían reunir con otros para cubrir los requisitos establecidos (artículo 4º).

Los artículos 8º y 9º de esta ley muestran la sensibilidad que tuvo el gobierno de Maximiliano respecto del problema agrario; el artículo 8 señalaba que: “los terrenos para dotar a los pueblos de fundo legal o egidos (*sic*), los proporcionará de los baldíos o realengos productivos, si los hubiere; o de los que adquiriera por compra o mediante otros convenios”; y en su artículo 9º se “autoriza al gobierno la compra forzosa de terrenos a particulares, o en su caso la expropiación”.

I. *Ley Provisional sobre Colonización de 31 de mayo de 1875*

Sebastián Lerdo de Tejada promulgó la Ley Provisional sobre Colonización de 31 de mayo de 1875, la cual en su artículo 1º autoriza al Ejecutivo poner en práctica una política colonizadora por medio de la acción directa del Estado, o a través de contratos con empresas particulares. Esta ley es importante porque facultó al gobierno a celebrar contratos con empresas de colonización a las que se concedió subvenciones y otras franquicias en favor de las familias que lograsen introducir a la República.

La fracción V del artículo 1º de esta ley autorizaba también la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar terrenos baldíos, recibiendo una tercera parte de éste como premio por servicio. Esta fracción fue interpretada por las compañías deslindadoras no sólo en el sentido de deslindar baldíos sino para obtener terrenos colonizables, y apoyadas en el artículo 9º de la Ley de Baldíos de 1863 podían revisar los títulos de cualquier propiedad. Cuando de acuerdo con su criterio los títulos cuya revisión promovían no resultaban satisfactorios, entonces se apoderaban de las tierras declarándolas terrenos baldíos, vendiendo la tercera parte, que les correspondía en pago, a personas adineradas sin importarles si éstas poseían más extensiones de tierra en el país.

J. Ley de Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 de diciembre de 1883

Durante el gobierno del general Manuel González fue dictada la Ley de Colonización y Compañías Deslindadoras, que mandaba deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional, y obtener lo necesario para el establecimiento de colonos. Esta ley difiere muy poco de la Ley de Colonización de 1875. En su artículo 1º autorizaba al Ejecutivo para nombrar las comisiones de ingenieros que considerara necesarias; y el artículo 18 establecía:

“El Ejecutivo podrá autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos”. El artículo 21 señalaba que “las compañías recibirían hasta una tercera parte de los terrenos que habiliten o de su valor, en compensación. Los terrenos baldíos deberían enajenarse a bajo precio y pagaderos a largo plazo a los colonos que los solicitaran, pero nunca en una extensión mayor de mil quinientas hectáreas”.

Las compañías deslindadoras llevaron a cabo innumerables despojos. Aun las haciendas podían ser afectadas, pero el hacendado dispuso siempre de los medios para entrar en composición con las compañías.

K. Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1894

El artículo 1º de la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, consideró que los terrenos de la Nación deberían dividirse

en baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales. Según los artículos del 2º al 5º son:

Baldíos. Son los terrenos que no han sido destinados a un uso público por la autoridad facultada por la ley, ni cedidos a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos (artículo 2º).

Demasías. Son terrenos poseídos por particulares con título primordial, en extensión mayor que la que éste determine, a condición de que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título, confundido con la extensión titulada (artículo 3º).

Excedencias. Son terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más, fuera de los linderos señalados por el título, pero colindando con el terreno amparado por éste (artículo 4º).

Nacionales. Son terrenos baldíos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o compañías autorizadas y que hayan sido enajenados por la autoridad (artículo 5º).

La exposición de motivos de esta ley, siguiendo los postulados liberales, señalaba que los principios económicos sólo se movilizaban y explotaban dentro de un régimen de libertad que no admitía limitaciones; en consecuencia, el artículo 6º estableció que: “todo habitante de la República, mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tiene derecho en los términos de la presente ley, para denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional y sin limitación de extensión”. El artículo 10º señalaba que los terrenos deberían de estar amparados por títulos primordiales para no ser considerados baldíos, demasías o excedencias.

Esta ley colabora para provocar los últimos hechos que llevaron a su clímax el problema agrario en México. El concepto de baldío en manos de las compañías deslindadoras y la facultad que usaron para que nadie pudiera oponerse al deslinde, junto con las grandes extensiones de tierra que obtuvieron como pago de sus actividades, fueron factores que favorecieron el despojo y la concentración de tierras.

La Ley de Baldíos de 26 de marzo de 1894 fue suspendida en sus efectos por el Decreto de 18 de diciembre de 1909, que ordenaba se

continuara el reparto de ejidos, dándose lotes a los jefes de familia en propiedad privada, pero que eran inalienables, inembargables e intransmisibles durante un lapso de 10 años. Este decreto es parecido al que se dictó en los albores de la Independencia (26 de mayo de 1810) y que reconocía terminantemente el problema agrario del país, pero al igual que entonces, el problema era muy grande para el remedio que se intentaba. Así se encontraba la legislación agraria cuando ya se presentía la Revolución de 1910; empecinada en resolver el problema agrario con la habilitación de baldíos y aun soñando en realizar la colonización agrícola.

José Lorenzo Cossío refiere, apoyado en datos de la Secretaría de Fomento que, al finalizar el año de 1906 fecha en que se suprimen las compañías, se habían deslindado 62 840 706 hectáreas, correspondiendo a las compañías deslindadoras por concepto de compensación 20 946 868 hectáreas; además, las tierras que no se les otorgaban en compensación, eran adquiridas por las mismas compañías.

Por su parte, Jorge Vera Estañol, distinguido porfirista, señalaba que las compañías deslindadoras durante nueve años —de 1881 a 1889— amortizaron en menos de 29 individuos o compañías, el 14% de la superficie total de la República; y en los cinco años siguientes, una quinta parte de la propiedad territorial estaba monopolizada por no más de 50 propietarios.

III. LA REVOLUCIÓN MEXICANA Y LA PARTICIPACIÓN CAMPESINA

A. Planes y leyes revolucionarios

Con la llegada al poder de Porfirio Díaz en 1876, se inició una dictadura de treinta años en nuestra nación. Sin embargo, hay que señalar que se encontró con un país en desastre, amén del desprestigio en el extranjero, en donde se tenía la idea de un pueblo salvaje e ingobernable.

Aunque la estructura económica del país se basaba en la agricultura, se vivía bajo el principio del industrialismo. No obstante, la Nación carecía de recursos económicos para impulsar la industria. Este hecho hizo que el porfirismo abriera las puertas a la inversión extran-

jera, ya que se consideró el único medio de hacer prosperar a estas tierras.

En esa época, la propiedad territorial mexicana estaba en manos de dos grupos perfectamente definidos: el de los latifundistas y el de los pequeños propietarios; pero la desproporción entre las propiedades de unos y otros era enorme. Los pueblos de indios se encontraban encerrados en un círculo de haciendas y ranchos, teniendo que trabajar por un salario en los latifundios formados, la mayoría de las veces, con las tierras que en otro tiempo les pertenecieron.

Puede asegurarse que hasta el año de 1910, el 90% de la población de la República era gente que vivía de un salario y de esa masa enorme la mayor parte eran sirvientes de las fincas de campo, ya como peones de campo o eventuales. Los peones vivían encasillados en la hacienda, en donde se les cubría su salario a través de las tiendas de raya con las mercancías que tenía el almacén. La jornada de trabajo estaba regida por la luz del sol. Si el salario fuese alto, o si cuando menos estuviese de acuerdo con el esfuerzo que realizaba el jornalero para obtenerlo, nada podría decirse en contra del latifundismo, pero el exceso de trabajadores del campo, los atrasados métodos de explotación agrícola y la escasa cultura de los campesinos, fueron factores que influyeron en que se menospreciara el valor del trabajo rural.

Acertadamente Jorge Carpizo señala que la verdadera tragedia del porfirismo se encontraba en no haber amado al hombre, a los miles de campesinos y obreros que pedían ayuda; en no haber oído los llantos de angustia del país. Estas situaciones provocarían el levantamiento armado llamado la Revolución Mexicana.

B. Plan del Partido Liberal Mexicano

Desde principios de siglo, Camilo Arriaga había iniciado la organización de los primeros clubes liberales de oposición a la dictadura.

En 1906, los hermanos Flores Magón y otros liberales expidieron el Plan del Partido Liberal Mexicano en la ciudad de San Luis Missouri, Estados Unidos. En dicho plan se señala respecto al problema agrario que:

los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará

el Estado y la empleará conforme a las bases siguientes: a los mexicanos residentes en el extranjero el gobierno los repatriará, si así lo solicitan, y les proporcionará tierras de cultivo (artículo 35); a quien las solicite sin más compromiso que el de cultivarlas (artículo 36); y la obligación del Estado de crear un Banco Agrícola para que otorgue préstamos con bajo rédito (artículo 37).

Este plan tiene una importancia trascendental en nuestra historia, pues es la base de nuestra legislación laboral y, en menor grado, de la legislación agraria.

C. Plan de San Luis

La Revolución Mexicana de 1910 tuvo un carácter político en sus inicios, pues en apariencia se trataba solamente de la sucesión presidencial, pero en realidad su éxito se debió al descontento de las masas rurales. El Plan de San Luis fue proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, en San Antonio, Texas, enfocando un problema eminentemente político relacionado con las elecciones para presidente: el sufragio efectivo y la no reelección.

No obstante, en este plan se señalaba en su artículo 3º que: “abuso de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas han sido despojados de sus terrenos... siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó... se declaran sujetas tales disposiciones y fallos a revisión...”.

La restitución, sin embargo, parecía imposible de realizar de acuerdo con este artículo, ya que no habla de expropiación, sino de restitución, sujetando los fallos ante los mismos tribunales y de acuerdo con las leyes anteriores. Desde el punto de vista político, el artículo 3º fue lo suficientemente atractivo para la mayoría de la población campesina, sólo así se explica que Emiliano Zapata expresara su conformidad con el Plan de San Luis, comprometiéndose a luchar hasta su total cumplimiento.

El movimiento maderista logró la renuncia de Porfirio Díaz con la firma de los convenios de Ciudad Juárez, pero a través de éstos también Madero se comprometió a licenciar las tropas revolucionarias antes de que se cumplieran los postulados del Plan de San Luis, iniciándose con ello las divergencias con Zapata.

D. *Plan de Texcoco*

El Plan de Texcoco fue elaborado por el licenciado Andrés Molina Enríquez, quien manifiesta que todos los ejemplares del plan fueron destruidos.

Este plan desconocía al régimen de Francisco León de la Barra y pedía se suspendiera el régimen constitucional hasta el pleno dominio de las fuerzas revolucionarias en toda la república para que se mantuviera la paz. Unidos al Plan de Texcoco, Molina Enríquez anexó varios decretos: uno sobre fraccionamiento de las grandes propiedades, otro sobre rancherías, pueblos y tribus. Esta rebelión no tuvo ninguna trascendencia a no ser en lo ideológico, ya que fue sofocada mediante simples fuerzas de policía que aprehendieron al autor del Plan de Texcoco.

E. *Plan de Ayala*

El Plan de Ayala se promulgó el 28 de noviembre de 1911 en la Villa de Ayala y fue publicado en la capital de la república el 15 de diciembre del propio año en el Diario del Hogar. Dicho plan, ideado por Emiliano Zapata, fue en contra del gobierno de Francisco I. Madero, quien no había dado cumplimiento al artículo 3° del Plan de San Luis.

En la cláusula sexta el plan zapatista señala que:

los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de los cuales han sido despojados y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.

Este artículo fue más acertado que el tercer precepto del Plan de San Luis, pues señala la creación de tribunales especiales que se ocupen de los asuntos agrarios, pues la experiencia del campesinado había sido que la acción reivindicatoria ante los tribunales comunes era un procedimiento por el cual siempre perdían debido a su rigorismo formalista y al poco conocimiento específico del problema agrario nacional.

El artículo séptimo señaló que se expropiarían previa indemnización hasta la tercera parte de las tierras montes y aguas de los propietarios poderosos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtuvieran ejido, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor. El zapatismo nunca quiso suprimir el latifundio porque tanto necesitaban las haciendas de los pueblos como éstos de aquéllas. Sostenían que debían convivir la parcela y la hacienda mediana.

El artículo 8° nos dice que se nacionalizarán los bienes de aquellos hacendados, científicos o caciques que se opongan al Plan de Ayala ocupando las dos terceras partes para el pago de las indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas de la revolución.

En el aspecto político el Plan de Ayala desconoce al gobierno de Madero; se nombra como jefe del movimiento al general Pascual Orozco; y en caso de no aceptar, lo sería Emiliano Zapata.

F. Plan de Chihuahua

Fecha el 25 de marzo de 1912, el Plan de Chihuahua fue suscrito por Pascual Orozco, quien había sido uno de los revolucionarios que contribuyeron en la lucha contra el general Díaz. Este plan ataca acremente al gobierno de Madero y convoca a la rebelión. Es uno de los planes revolucionarios con mejor redacción y consta de 37 artículos. El artículo 35 está dedicado al problema agrario, que señala: *a)* reconocimiento de la propiedad a los poseedores pacíficos por más de veinte años; *b)* revalidación y perfeccionamiento de todos los títulos legales; *c)* reivindicación de los terrenos arrebatados por despojo; *d)* Repartición de los terrenos baldíos; *e)* expropiación por causa de utilidad pública a los grandes terratenientes que no cultiven su propiedad para repartirlas y fomentar la agricultura intensiva; *f)* emisión especial de bonos agrícolas para pagar con ellos los terrenos expropiados, y *g)* promulgación de una ley orgánica reglamentaria sobre la materia.

Este plan tiene como mérito contener un procedimiento hábil para llevar a cabo la reforma propuesta y un procedimiento para llevar a cabo la amortización de la deuda agraria resultante de las expropia-

ciones. Promete una ley orgánica que, por el fracaso de la revolución de Chihuahua, no existió.

G. *Leyes maderistas*

Después de promulgado el Plan de Ayala, Madero expidió un decreto el 18 de diciembre de 1911, que reafirmaba y comprobaba cuál era la forma en que él creía que debía de resolverse el problema agrario. En un artículo del decreto se faculta al Ejecutivo para contratar empréstitos destinados a la adquisición de terrenos de propiedad particular, con el fin de ser vendidos a los agricultores del país, a los mexicanos que quieran repatriarse y a los labradores inmigrantes, a precios moderados y en fáciles condiciones de pago. Es decir, se optó por el sistema de crear e impulsar la pequeña propiedad.

Circulares de 8 de enero y 17 de febrero de 1912. En éstas se ve que Madero trataba de rectificar su error ante la presión de la revolución zapatista. En la primera se reconoce que los ayuntamientos, asambleas o corporaciones municipales de la república tienen personalidad jurídica para promover lo referente al deslinde, amojonamientos, fraccionamiento y reparto de ejidos de los pueblos. Esta circular, parece preludiar la dotación de ejidos, pues más adelante se dice que: "señalado el ejido, se separará el fundo legal del pueblo, destinado exclusivamente para solares de habitación, calles, escuelas, mercados, etcétera. La segunda circular señaló que: "Se debe proceder a determinar el ejido de los pueblos de acuerdo a sus títulos correspondientes, dejando a salvo los derechos de los que no quedaron conformes con la resolución para que los hagan valer ante las autoridades judiciales que sean competentes para conocer del asunto".

Madero pretendió resolver el problema agrario, igual que los gobiernos anteriores a la revolución, es decir, mediante la colonización de los terrenos baldíos; ocupándose preferentemente del perfeccionamiento político de México, aun cuando el ambiente nacional no era propicio para ello, lo que nos explica la traición de la cual fue víctima el 22 de febrero de 1913.

Ya frente a los hechos de esa época, una vez más llegamos a la conclusión de que la historia de México es la historia de la lucha por la tenencia de la tierra.

H. *Proyectos de ley de la XXVI Legislatura*

En la Cámara de Diputados se presentaron un alud de proyectos para la reforma agraria; entre otros mencionaremos los siguientes: *a)* El Plan Alardín, comúnmente llamado Ley Alardín, presentado por Manuel Alardín el 12 de octubre de 1912; *b)* el Proyecto de Isassi, y el de Juan Sarabia, para la reforma de los artículos 13, 27 y 72 de la Constitución; *c)* el Proyecto de José González Rubio para incrementar el capital de la caja de préstamos y otorgar el crédito agrícola; *d)* el Proyecto del licenciado Carreón, un poco incongruente, que él mismo sintetiza en estas palabras: "que cada tierra posea un hombre y cada hombre posea una tierra"; *e)* el de Gabriel Vargas para la supresión de las tiendas de raya; *f)* la segunda iniciativa de Juan Sarabia declarando de utilidad la expropiación de los latifundios.

En la sesión de 3 de diciembre de 1912, el diputado Luis Cabrera pronunció su más lúcido discurso en el que señaló que para resolver el problema agrario.

Es necesario pensar en la restitución de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello, de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compra, ya por medio de expropiación por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas.

Para Luis Cabrera la cuestión agraria era de tan alta importancia, que consideró:

Debe estar por encima de la alta justicia de reivindicaciones y de averiguaciones de lo que haya en el fondo de los despojos cometidos contra los pueblos. No pueden las clases proletarias esperar procedimientos judiciales dilatados para averiguar los despojos y las usurpaciones, casi siempre proscritos; debemos cerrar los ojos ante la necesidad, no tocar por ahora esas cuestiones jurídicas y concretarnos a procurar la tierra que se necesita.

En esta sesión Luis Cabrera expuso un proyecto de ley contenida en cinco artículos, en los que se señalaba declarar de utilidad pública la reconstrucción y dotación de ejidos para los pueblos; se facultaba al Ejecutivo para expropiar fincas con el objeto de dotar a los pueblos de tierras; establecer que el gobierno federal hiciera las expropiaciones de acuerdo con los gobiernos de los estados; que la propiedad de los ejidos quedaran en poder del gobierno federal hasta que se devolviera a los pueblos su calidad de personas jurídi-

cas; la promulgación de una ley reglamentaria que determinara la manera de efectuar las expropiaciones, así como las condiciones de los ejidos formados. Es en esta iniciativa de Cabrera en la que se encuentra el fundamento de nuestra legislación revolucionaria en materia de reparto ejidal.

I. Adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914

El Plan de Guadalupe fue expedido el 26 de marzo de 1913 en Coahuila por Venustiano Carranza, teniendo como objetivo desconocer al gobierno de Victoriano Huerta. El movimiento de Carranza triunfó con el apoyo de otros caudillos como Obregón, Villa y Zapata; apenas consumado el triunfo, se inició la división con los villistas y zapatistas, aunque en los tres grupos quedó la convicción firme de que debían atacar el problema agrario. Carranza estableció su gobierno en Veracruz y ahí fue donde realizó las famosas adiciones al Plan de Guadalupe, en las que se facultaba al jefe de la revolución para expedir y poner en vigor durante la lucha todas las leyes encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país; para dictar leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron privados, mejorando la condición del peón rural.

J. Ley del 6 de enero de 1915

La exposición de motivos de esta ley sintetiza la historia del problema agrario en México, señalando entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de la propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidas por el gobierno colonial; se indican los actos mediante los cuales se llevó a cabo ese despojo a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal con arreglo a las leyes de desamortización.

El artículo 1º declara nulas: *a)* las enajenaciones de tierras comunales hechas por jefes políticos contra los mandamientos de la ley de 25 de junio de 1856; *b)* las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por autoridades federales desde el 1 de diciembre de 1876; *c)* apeos y deslindes practicados durante ese periodo, si ilegalmente invadieron tierras comunales.

Por medio del artículo 2º los vecinos que quisieran nulificar una división o reparto, lo podían hacer siempre y cuando fueran las dos terceras partes quienes lo solicitaran. El artículo 3º señala que se dotaran los terrenos suficientes para reconstruir los ejidos.

Mediante el artículo 4º se instituyen las autoridades agrarias; y en el artículo 6º se establecía el modo de iniciar el procedimiento, presentando la solicitud ante los gobernadores o jefes militares.

La Ley del 6 de enero no se refiere al ejido colonial, sino llama ejido a lo que en la época colonial se denominaba *tierras de repartimiento*. Sólo así nos explicamos que el ejido quedara dividido en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias. Mientras la lucha revolucionaria continuaba, Carranza dictó otras circulares que complementaron el decreto del 6 de enero de 1915. Esta ley fue ratificada por el Congreso Constituyente de 1916-1917 e incorporada más tarde al texto del artículo 27 constitucional.

K. *Ley Agraria del villismo*

El general Francisco Villa, el 24 de mayo de 1915, en la ciudad de León, Guanajuato expide una Ley Agraria, elaborada probablemente por el licenciado Francisco Escudero, declarando de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la extensión que como máximo señalaran los estados en sus respectivos territorios, teniendo en cuenta la cantidad de agua para riego, la densidad de la población, la calidad de las tierras, la extensión en cultivo y todos los elementos que sirvieran como límite para lograr la estabilidad de las instituciones; las fracciones serían adjudicadas a precios de costo, más gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento. Los adquirentes las pagarían en los plazos y condiciones más favorables. Los campesinos sólo se adjudicarían las superficies que garantizaran cultivar y si dejaran de hacerlo durante dos años sin motivo justificado, las enajenaciones quedarían sin efecto (artículos 1º, 3º, 5º, 12).

Esta ley no alcanzó a tener fuerza legal en función de la derrota de Villa, pero nos muestra el pensamiento de la gente del norte del país y su preferencia por la creación de la pequeña propiedad. Estas características nos explican por qué el sistema agrario que se consagró en la Constitución de 1917, equilibra el ejido y la pequeña propiedad; la

pequeña propiedad propuesta por los caudillos norteros y el ejido defendido por el caudillo suriano.

L. Ley Agraria de la Convención de Aguascalientes

La Ley Agraria de la Convención de Aguascalientes fue expedida el 25 de octubre de 1915, en ella se conjugan las bases agrarias que contiene el Plan de Ayala y los postulados de la ley villista. Su contenido son 35 artículos, en los cuales se señala que se restituiría a las comunidades e individuos los terrenos montes y aguas de que fueron despojados; que los pueblos, rancherías y comunidades de la república tienen plena capacidad para poseer y administrar terrenos de común repartimiento y ejidos en la forma que juzgaran convenientes (artículos 1 y 3).

Creó la pequeña propiedad fundada en el derecho indiscutible que asiste a todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de tierra que le permita cubrir sus necesidades y las de su familia; se declaró propiedad nacional los predios rústicos de los enemigos de la revolución; creó los Tribunales Especiales de Tierra para terrenos comunales de los pueblos y de la pequeña propiedad; no enajenables ni gravables en forma alguna (artículos 4, 6, 9, y 14).

IV. CONGRESO CONSTITUYENTE Y GÉNESIS DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de 1917 tiene como antecedente directo e inmediato a la Revolución Mexicana. La revolución surge como reacción ciudadana en contra un régimen dictatorial de más de treinta años, y aun cuando en sus orígenes el movimiento revolucionario pone énfasis en aspectos políticos, como el sufragio efectivo y la no reelección, fueron las condiciones de miseria, de hambre y de inseguridad en las personas, posesiones y derechos en que vivía el pueblo de México las causas principales de la revolución. Esto nos explica por qué en los planes revolucionarios más importantes encontramos postulados como la restitución de las tierras a los pueblos indígenas.

En los primeros años de nuestro movimiento social no encontramos ningún plan, manifiesto o proclama donde se hable de reformar la Constitución de 1857 o de crear una nueva. Difícil es precisar cuándo

nace la idea de crear una nueva norma fundamental, quién o quiénes sean su progenitores. Diversos autores sostienen que fue una sorpresa para la mayoría de la nación que Venustiano Carranza convocara a un Congreso Constituyente.

Jorge Carpizo coincide con el diputado constituyente Romero Flores, pues éste señalaba que la razón de una nueva constitución estribaba en que las leyes expedidas por Carranza en uso de sus facultades extraordinarias, se cumplieran porque el pueblo con las armas en la mano las hacía cumplir, pero tratar de encuadrarlas dentro de la Constitución de 1857 no era posible por el corte liberal e individualista de ésta.

El general Francisco J. Múgica, presidente de la Comisión Dictaminadora de la Constitución, señaló que:

En muchos estados de la República se ha legislado ya, durante el periodo preconstitucional, sobre estos principios, y es muy natural que en el momento en que la República entre a su estado normal, esas leyes que se han establecido y sostenido por medio de la fuerza de la revolución caerán por su propio peso si no encuentran el fundamento constitucional que las sostenga y las haga respetar cuando haya tribunales libres donde se haga justicia.

Al triunfo de la Revolución Constitucionalista, se convocó, el 14 de septiembre de 1916, a un Congreso Constituyente con el fin de elevar a preceptos constitucionales las leyes dictadas durante la revolución.

El Congreso quedó instalado el 1º de diciembre de 1916, Venustiano Carranza envió un proyecto de reformas que no satisfizo a todos los diputados constituyentes, representantes de las diversas corrientes populares que lucharon durante el movimiento armado, por lo que surgieron enmiendas al proyecto original.

El artículo 27 puede ser considerado desde diversos aspectos, pues contiene disposiciones muy importantes sobre aguas, minas, petróleo, etcétera. Pero nosotros nos ocuparemos de él sólo en lo referente a la distribución de la tierra.

El Congreso Constituyente deja la discusión y estudio del artículo 27 de la Constitución al final de sus trabajos y motiva un debate de

gran trascendencia histórica. Con este propósito el Congreso Constituyente se declara en sesión permanente desde el 29 de enero de 1917 y concluye, trabajando día y noche, hasta el 31 de enero del propio año. De la iniciativa de Carranza no se tomaron sino algunos párrafos que se consideraron importantes, estructurándose un artículo evidentemente nuevo, con principios que han servido básicamente para orientar el programa de reforma agraria de la Revolución Mexicana.

Es importante consignar que en la elaboración del proyecto del artículo 27 de la Constitución tuvieron una participación notable el ingeniero Pastor Rouaix, en esa época encargado de la Secretaría de Agricultura y Fomento, en calidad de presidente de la comisión en la que colaboraron los ilustres constituyentes, Julián Adame, el licenciado Pastrana, José Alvarez, José Natividad Macías, entre otros. También realizaron una función importante los miembros de la Primera Comisión de Constitución, el general Francisco J. Múgica que la presidía, el licenciado Enrique Recio, el doctor Alberto Román, el licenciado Enrique Colunga y el profesor Luis G. Monzón.

El artículo 27 establece como principio central que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, "la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Este precepto se apoya en la llamada teoría patrimonialista del Estado, según la cual los reyes españoles adquirieron, durante la época colonial, todos los territorios de Indias en propiedad privada y con este carácter los conservaron hasta la Independencia, por virtud de la cual el nuevo Estado Libre y Soberano que pasó a ser la República Mexicana, sucedió a los reyes de España en sus derechos y tiene por lo mismo mayores derechos sobre su territorio que los de cualquier otro país sobre el suyo.

Como se puede ver, lejos de constituir este párrafo una garantía de la propiedad, parece más bien que niega radicalmente la propiedad privada en el sentido clásico, pues atribuye la propiedad de tierras y aguas exclusivamente a la nación, la cual sólo transmite a los particulares el dominio constituyendo la propiedad privada; pero desde luego una propiedad privada *sui generis* que consiste exclusivamente en el dominio de la cosa poseída y que no tiene ya los tres atributos del Derecho romano, con los cuales había pasado a nuestro Derecho civil.

La Nación —dice el artículo 27 en su texto original— tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarían las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la propiedad privada 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 elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Esta disposición causó profunda alarma a raíz de que se promulgó la Constitución y fue motivo de censuras de parte de los juristas que consideraban intocables determinados conceptos de derecho. Sin embargo, es indispensable tomar en cuenta las necesidades de la población para la cual se dictó.

Como hemos visto, el problema de México había sido la mala distribución de la tierra. Desde la época colonial hasta nuestros días, las revoluciones que han agitado al país demuestran que en el fondo de todas nuestras contiendas civiles se encuentra la miseria de los hombres y mujeres del campo.

Era preciso, también, establecer, en dicho artículo, la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público, para evitar que, como en el pasado volviera a concentrarse la propiedad de la tierra en unas cuantas manos o se hiciera de ella un instrumento de opresión y explotación.

La última parte del tercer párrafo señala:

Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no los tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Nace aquí un nuevo concepto de utilidad pública desconocido por nuestro antiguo derecho, que sólo admitía la expropiación de la pro-

propiedad privada cuando se trataba de una obra de indudable beneficio general; pero de ninguna manera el que se privase a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular.

La finalidad de la disposición anterior es privar a los latifundistas de parte de sus bienes territoriales para entregarlos a los núcleos de población necesitados o a sus integrantes. El latifundio no era ya una función social, pues en vez de ser útil a la sociedad, resultaba nocivo de tal modo que el Estado se vio en la necesidad de intervenir para resolver la propiedad privada de México y darle su carácter de función social mediante la restitución de tierras a los injustamente desposeídos, la dotación a los que no tenían las necesarias para su sostenimiento: es por medio de la creación de la propiedad privada que habría de surgir del fraccionamiento de los latifundios.

La fracción VII establece que la Federación y los estados dictarán las leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, fijando la extensión máxima de tierra que una persona o sociedad mexicana puede poseer. Lo que pasara de este límite sería fraccionado por sus propietarios o, en rebeldía de ellos, por los gobiernos locales. En caso de rebeldía del propietario, los gobiernos locales procederían a la expropiación de ellas, entregando bonos de una deuda agraria que podrían contraer cuando el Congreso de la Unión los facultara para ello.

De nada hubieran servido las restituciones y dotaciones de tierras si no se dictaran medidas encaminadas a impedir, en el futuro, nuevas concentraciones. El latifundio en México ya no era viable económicamente pues el sistema para su explotación era defectuoso, esto daría origen a una nueva distribución de la tierra y a un nuevo régimen de propiedad producto de las demandas revolucionarias.

V. EPILOGO

El constituyente de Querétaro no alcanzaría a imaginar que el artículo 27 constitucional aprobado en 1917 sufriría durante el transcurso de los diversos gobiernos posrevolucionarios múltiples reformas.

La primera de éstas, en enero de 1934, durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez que tuvo por objeto incorporar al artículo 27

constitucional los postulados y principios de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 que el constituyente había declarado como ley constitucional. Una reforma más experimentalaría dicho precepto durante el sexenio cardenista —1937— para atribuirle al Presidente de la República la facultad de resolver controversias agrarias. Más tarde correspondería a Miguel Alemán reformar dicho artículo para incrementar la producción y la productividad, se dijo entonces, beneficiando a los grandes y medianos propietarios. A finales de este sexenio y del de Ruiz Cortines la propiedad privada se había desarrollado con tal firmeza que parecía estar destinada a convertirse en la base del desarrollo de la agricultura en México. Con esta misma línea se agotarían los sexenios de López Mateos y Díaz Ordaz.

Con los gobiernos de Echeverría y López Portillo se hizo frente a los problemas agrarios a través de las nuevas leyes: Federal de la Reforma Agraria y de Fomento Agropecuario, respectivamente; pero según se puede inferir los problemas agrarios persistían. Fue el presidente Miguel de la Madrid quien, en 1983, volvería a reformar el, ya para entonces, parchado artículo 27 con el objeto de adicionarle dos fracciones, a saber: XIX y XX con el fin principal de volver a la justicia agraria más pronta y expedita.

Estas fueron las principales reformas que experimentalaría el artículo 27 constitucional hasta llegar a la controvertida reforma de 1992, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Modificación que más que reforma fue tachada de “contrarreforma”, pues a partir de ésta y en aras de aumentar nuevamente la producción y la productividad en el agro, así como de elevar el nivel de vida de los campesinos, el ejido pierde sus características de inalienable, inembargable e imprescriptible y se da por concluido el reparto agrario en nuestro país.

Las innovaciones más significativas de dicha reforma serían: 1. La autorización de sociedades mercantiles por acciones en el campo, las cuales podrán ser propietarias de terrenos rústicos; 2. Las asociaciones entre particulares como ejidatarios o comuneros a través de contratos de arrendamiento y aparcería; 3. La creación de la Procuraduría Agraria, cuya función principal es la de proteger los derechos de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, y 4. El establecimiento de Tribunales Agrarios con el fin de garantizar la legalidad y el Estado de derecho en el campo mexicano.