

## QUINTA PARTE

### CAPITULO I

El Problema Agrario en el siglo XX.....	145
Los Precusores de la Reforma Agraria.....	159
El Plan de San Luis.....	177
El Plan de Ayala.....	179
El Plan de Veracruz.....	181

### CAPITULO II

Ley de 6 de enero de 1915.....	182
--------------------------------	-----

### CAPITULO III

La Constitución de 1917.—Sus efectos sobre la Propiedad Agraria. . . . .	188
Acción del Estado sobre el aprovechamiento y distribución de la Propiedad Territorial. . . . .	189
Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados. . . . .	193
Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios. . . . .	194
Protección y desarrollo de la pequeña propiedad. . . . .	196
La Reglamentación Agraria. . . . .	197

## QUINTA PARTE

### CAPITULO I

#### El Problema Agrario en el Siglo XX

Ya hemos visto que, a partir de la época colonial, la propiedad agraria estuvo repartida en tres grupos: el primero lo formaron los latifundistas españoles; el segundo, la amortización eclesiástica y el tercero, la propiedad comunal de los pueblos de indios.

La enorme desigualdad en las propiedades de estos tres grupos provino de la génesis de las mismas, pues en tanto que las leyes españolas pusieron en manos de conquistadores y colonos grandes extensiones de tierra, y en tanto que la piedad y el fanatismo acumularon grandes riquezas en favor del Clero, a los pueblos indígenas se les señaló únicamente lo necesario para su subsistencia, de acuerdo con sus necesidades, muy escasas, según era entonces el estado social que guardaban, sin dejarles un excedente que les permitiera progresar.

Sobre esta base de desigualdad absoluta evolucionó la propiedad agraria de la Nueva España durante la época del virreinato, en el sentido de un mayor acrecentamiento del latifundismo y de la amortización y de una decadencia constante de la pequeña propiedad.

El Clero aumentaba sus propiedades comprando fincas con el dinero que obtenía de limosnas y de otras obviaciones propias del culto y por donaciones que le hacían los particulares. El latifundismo aumentaba por el crecimiento de las haciendas ya formadas, crecimiento que muchas veces se realizó despojando a los pueblos de indios, según lo hemos demostrado con documentos del propio Gobierno español, o bien por la formación de nuevas grandes propiedades, mediante compras de terrenos realengos a la Corona en las condiciones más favorables.

“La gran propiedad —dice el licenciado Orozco—, la pingüe propiedad del país, fué toda repartida entre los hijos de la península ibérica <sup>1</sup>.

“Conocemos todos los títulos primordiales del Estado de Zacatecas y, a lo menos en esta gran fracción de nuestro territorio, no hemos hallado una sola excepción al sistema adoptado por los conquistadores. He aquí un ejemplo edificante de lo que llevamos dicho: Al mismo tiempo que al Capitán D. Juan Dozal, de Madrid, se le adjudicaban 246 sitios de ganado mayor a razón de 20 pesos sitio y a largos plazos en las fértiles tierras de Valparaíso, los delegados reales exigían 800 pesos en reales y la media anata, a los indios del pueblo de Huanusco, por medio sitio de tierra llamado San Nicolás, situado en estériles y desnudas colinas, que nosotros mismos hemos recorrido alguna vez.”

El mismo autor asegura que la hacienda de Cedros, Estado de Zacatecas, compuesta de cuatrocientos treinta sitios de ganado mayor, fué formada durante la época colonial y que los sitios se adjudicaron a razón de seis reales cada uno. “Por el mismo tiempo —agrega—, también se adjudicaban ciento noventa y tres sitios de ganado mayor en favor de D. José Beltrán de Barnuevo, a razón de diez pesos sitio,

1. Licenciado W. Orozco. Obra citada. Tomo II. Pág. 1085.

formando con esa concesión la antigua hacienda de S. Pedro y Troncoso, una de las propiedades agrarias más pingües de la República, situada en las goteras de la opulenta ciudad de Zacatecas.”<sup>1</sup>

Estas grandes propiedades difícilmente podían subdividirse, pues en la época colonial existió en México la institución de los mayorazgos que consistía, como es sabido, en la facultad legal de establecer en todo testamento la obligación para el heredero de conservar los bienes dentro de la familia y de testarlos a su vez al próximo primogénito.

Los mayorazgos fueron suprimidos por la ley de 27 de septiembre de 1820, ley que, aun cuando no se publicó en México, fué refrendada por el decreto de 7 de agosto de 1823.<sup>2</sup>

Parece que también influyó, aun cuando indirectamente, en la génesis del problema agrario durante la época colonial, la institución de la Mesta, antigua hermandad de pastores constituida en España para procurar el desarrollo de la ganadería. Gozaba de enormes privilegios, verdaderos atentados a la propiedad privada. Entre esos privilegios, se citan los siguientes:

1º **Derechos de posesión** de los ganados trashumantes sobre dehesas y pastos. Este derecho consistía en que el propietario de tierras pastales no podía arrendar sus tierras mientras estuviesen utilizadas por algún hermano mesteño, con lo cual se constituyeron en favor de la Mesta verdaderos arrendamientos perpetuos.

2º **La tasa de las yerbas**, privilegio que consistía en fijar un precio inalterable a los pastos.

3º **Prohibición de romper las tierras pastales o dehesas** para sostener la superabundancia de pastos.

1. Orozco. Obra citada. Tomo II. Pág. 1089.

2. Moreno Cora. Obra citada. Pág. 34.

4º **Prohibición de cercar o cerrar las heredades a fin de que los ganados pudieran recorrer libremente por caminos y campos.**

Todos estos privilegios estaban reconocidos por leyes o bien por la jurisprudencia de los tribunales.<sup>1</sup>

“Los privilegios de la Mesta, o corporación de ganaderos —escribe el licenciado Pallares—, fueron introducidos en México por las leyes del Título 25, Libro 7º de la Novísima Recopilación y Título 16, Libro 1º de la Recopilación de Leyes de Indias, declarándose que en América los montes, pastos y aguas debían ser comunes, y produciendo este comunismo privilegiado a favor de los ganaderos, tales abusos, que el auto acordado de la Audiencia de México de 22 de mayo de 1756, tuvo que ponerle alguna taxativa aun contra el tenor de las leyes.”<sup>2</sup>

Como se ve, los privilegios de la Mesta no influyeron directamente en la distribución de la tierra; pero sí determinaron el empobrecimiento de la agricultura. “Pobre también la agricultura —afirmó Abad y Queipo—, por los exorbitantes privilegios de la Mesta introducidos en este reino sin causa racional por la prepotencia de cuatro ganaderos ricos de esa corte.”<sup>3</sup>

Las Cortes españolas suprimieron los privilegios de la Mesta por decreto de 8 de junio de 1813.

Mayorazgos, privilegios en favor de los españoles, abandono de las poblaciones indígenas y, sobre todo, desigual distribución de la tierra, tales fueron los vicios de la organización agraria de México en la época colonial.

1. Escriche. Diccionario.

2. Licenciado Jacinto Pallares. “Legislación Federal Complementaria del Derecho Civil Mexicano.” Pág. XXIV. Nota.

3. Abad y Queipo. “Representación a nombre de los labradores y comerciantes de Valladolid de Michoacán.” Obras sueltas del doctor Mora. Pág. 89.

La opinión más sintética y más justa sobre la desproporción en el reparto de las tierras durante esa época, la encontramos en las siguientes palabras de don Vicente Riva Palacio: “esas bases de división territorial en la agricultura y esa espantosa desproporción en la propiedad y posesión de los terrenos constituyó la parte débil del cimiento al formarse aquella sociedad y ha venido causando grandes y trascendentales trastornos económicos y políticos; primero, en la marcha de la colonia, y después, en la de la República. El desequilibrio en la propiedad, la desusada grandeza de muchas posesiones rústicas al lado de multitud de pueblos, entre cuyos vecinos se encuentra apenas un solo propietario, ha mantenido, durante más de tres siglos, la sorda agitación que ha hecho tantas manifestaciones con el carácter de movimientos políticos, pero acusando siempre un mal-estar social, y fué causa sin duda, en el segundo siglo de la dominación española, de algunos tumultos, porque la magnitud y el estancamiento de la propiedad alientan y facilitan el monopolio produciendo la escasez artificial de los efectos de primera necesidad para conseguir por ese medio el alza de precios y la segura y fácil ganancia.”<sup>1</sup>

El problema agrario, por tanto, nació y se desarrolló durante la época colonial, de tal modo que al realizarse la independencia, ya se encontraba perfectamente definido.

Los gobiernos subsecuentes pretendieron resolverlo por medio de leyes de colonización y de baldíos, cuyo objeto era distribuir equitativamente a los habitantes aborígenes sobre el territorio, extender al mayor número el beneficio de la propiedad territorial y aumentar las fuerzas sociales del país provocando la inmigración de extranjeros. Estas leyes no llenaron su objeto, dieron lugar a la formación de las

1. Vicente Riva Palacio.—“México a Través de los Siglos”.

compañías deslindadoras y provocaron una baja considerable en el valor de la propiedad agraria, por cuanto sembraron la inseguridad en los derechos de posesión de la tierra y en la legitimidad de los títulos.

También se pretendió resolver el problema agrario individualizando la propiedad comunal y destruyendo la amortización eclesiástica. A tales fines concurrieron las leyes de desamortización y de nacionalización; pero sus efectos, según tenemos explicado, distaron mucho de responder al propósito con que fueron dictadas. Su principal efecto fué substituir el latifundismo a la amortización y crear frente a aquél una pequeña propiedad desprovista de elementos para su desarrollo y subsistencia.

La individualización de la propiedad comunal de los indios, propiedad ya muy mermada a fines de la época colonial, aceleró su decadencia, porque siendo éstos, como son, esencialmente imprevisores, tan pronto como tuvieron la libre disposición de sus bienes, concertaron y llevaron a cabo enajenaciones ruinosas. Por este motivo hubo un exceso de hombres de campo desprovistos de toda propiedad, quienes, al quedarse sin fortuna y al carecer del refugio que les proporcionaba, en cierto modo, el ejido del pueblo, se dedicaron a trabajar a jornal en las haciendas cercanas o engrosaron las filas de los diversos grupos revolucionarios que por entonces agitaban al país.

Pero si las leyes de desamortización introdujeron un defecto radical en la organización de la propiedad agraria de México, produjeron, por otra parte, momentáneos beneficios, porque, al aumentar el número de latifundios, dieron un relativo impulso a las actividades sociales. Por otra parte, la construcción de los ferrocarriles, al poner en contacto diferentes puntos del país, favoreció la explotación de las

riquezas naturales, produjo un alza en el valor de la propiedad y un aumento en la demanda de trabajadores.

Muchos campesinos que, al verse desprovistos de sus propiedades, prestaron su contingente a diversos grupos revolucionarios, volvieron al trabajo. En resumen, una población reducida frente a un gran campo de actividades, ésa es una de las causas de los treinta años de paz que gozó la República desde fines del siglo pasado hasta la primera década, inclusive, del presente.

Como resultado de las diversas leyes y de los acontecimientos políticos que hemos recordado, en los primeros años de este siglo encontramos que la propiedad territorial mexicana está en manos de dos grupos perfectamente definidos: el de latifundistas y el de pequeños propietarios; la desproporción entre las propiedades de unos y de otros es enorme. Los pueblos de indios se hallan materialmente encerrados en un círculo de haciendas y ranchos, sin poderse extender como lo exige el aumento de su población; de aquí que, careciendo, como carece, la población rural mexicana de la propiedad territorial necesaria para satisfacer sus necesidades, se dedique a trabajar por un salario en los latifundios, formados la mayoría de las veces con las tierras que en otro tiempo les pertenecieron. Si el salario fuese alto o si cuando menos estuviese de acuerdo con el esfuerzo que realiza el jornalero por 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, son otros tantos factores que influyen en que se menosprecie el valor del trabajo rural.

El salario que se paga a los trabajadores del campo es generalmente más bajo que el más bajo de los salarios obtenidos por un obrero de las ciudades; pero en México la



desproporción ha sido siempre extraordinariamente notable. El peón de campo desde la época colonial trabaja por término medio doce horas diarias por una retribución que apenas le permite cubrir las más urgentes necesidades de su vida. Examinando los datos que se tienen sobre los jornales que se han pagado y se pagan en los campos de México, parece increíble que con ellos pueda sostenerse la vida humana.

Por lo que respecta a la época colonial, Humboldt asegura que el jornal era “a razón de dos reales de plata en las regiones frías, y de dos y medio en las calientes, donde hay falta de brazos y los habitantes en general son muy perezosos.”<sup>1</sup>

A partir de la Independencia hasta nuestros días, puede decirse que en realidad no ha variado el exiguo salario colonial, pues si bien es cierto que de acuerdo con los datos que proporcionan diversos autores para distintas épocas y regiones del país, pueden apreciarse algunas variaciones, éstas han sido insignificantes, de tal modo, que por término medio el jornalero campesino ha recibido a cambio de una jornada abrumadora la cantidad de cincuenta centavos, en tanto que el valor de las mercancías de primera necesidad ha subido en forma tal, que el poder adquisitivo de este jornal viene a ser menor que el del salario de la época anterior a la Independencia.

La vida del peón mexicano solamente puede explicarse teniendo en cuenta su pobrísimo estado cultural, que reduce sus necesidades a lo absolutamente indispensable para el sostenimiento precario de la vida orgánica.

Para dar una idea aproximada del incremento que ha tenido en México el latifundismo, copiaremos en seguida los datos que don Toribio Esquivel Obregón consigna en su libro

1. Humboldt. “Ensayo Político Sobre la Nueva España”.

**“Influencia de España y los Estados Unidos sobre México”,  
páginas 330-332:**

En 1810 había:	
Haciendas. . . . .	3,749
Ranchos. . . . .	6,689
Total. . . . .	10,438
En 1854:	
Haciendas. . . . .	6,092
Ranchos. . . . .	15,085
Total. . . . .	21,177
En 1876:	
Haciendas. . . . .	5,700
Ranchos. . . . .	13,800
Total. . . . .	19,500
En 1893:	
Haciendas. . . . .	8,872
Ranchos. . . . .	26,607
Total. . . . .	35,479

En 1908, según el propio autor, la cifra total de fincas rústicas era de 42,237.

Excepción hecha de las cifras correspondientes al año de 1876, las demás acusan un constante aumento en el número de grandes propiedades. <sup>1</sup>

Esto, a primera vista, parece significar el fraccionamiento de la gran propiedad; pero, en la realidad de las cosas, no significa su desintegración, sino el aumento en número de latifundios, aumento que desde la Independencia

1. Indudablemente que muchos ranchos y haciendas no son verdaderos latifundios; pero la mayor parte sí representan enormes extensiones de tierra.

hasta nuestros días se llevó a cabo, en gran parte, a costa de la pequeña propiedad de los indios por las invasiones de los grandes terratenientes o por acumulación de la mano muerta, por compra de baldíos, etc., etc., según hemos explicado en diferentes capítulos de este trabajo.

El señor licenciado don Fernando González Roa transcribe en su libro tantas veces citado la siguiente noticia sobre la extensión de algunas propiedades rústicas del país, tomada del Gran Registro de la Propiedad:

“En el Estado de Coahuila, “Los Jardines”, con superficie de 49,861 hectáreas; “Santa Teresa”, con 60,899 hectáreas; “San Gregorio”, con 69,346 hectáreas; “Santa Margarita”, con 81,185 hectáreas, y “San Blas”, con 395,767 hectáreas.

“En el Estado de Sonora, la hacienda de Cocospera, con 51,528 hectáreas. En Chihuahua, las haciendas de “La Santísima”, con 118,878 hectáreas; “Lagunita de Dosal” y Anexas, con 158,123 hectáreas; “San José Babicora”, con 63,201 hectáreas; “La Nariz” y “Santa María”, con 196,628; “Bachimba”, con 50,000 hectáreas.

“En Tamaulipas “El Sacramento”, con 41,825 hectáreas.

“En Zacatecas, “Malpaso”, con 63,786 hectáreas; “San José del Maguey”, con 69,086.

“En el Estado de México “La Gavia”, con 132,620 hectáreas, y en Michoacán “San Antonio de las Huertas”, con 58,487 hectáreas.”<sup>1</sup>

También se cita el caso de don Luis Terrazas, que poseía en el Estado de Chihuahua sesenta mil kilómetros cuadrados y a quien, según anécdota muy conocida, cuando alguien le preguntaba si era de Chihuahua, contestaba: “No, Chihuahua es mío.”

1. Licenciado González Roa. Obra citada. Págs. 137 y 138.

Los datos transcritos demuestran el grado de concentración a que había llegado la propiedad territorial en México y sirven para fundar la afirmación que hemos hecho en el sentido de que el aumento en número de las grandes propiedades no ha obedecido a la subdivisión de las mismas, sino a la acumulación y al acaparamiento realizado sobre tierras baldías y nacionales y sobre las propiedades de los pueblos y de los particulares pobres.

El aumento en número de las grandes propiedades, ha estado, por tanto, en razón directa de la decadencia de la pequeña propiedad.

Ejemplos que apoyan esta afirmación, pueden encontrarse en la historia de la mayor parte de la Gran Propiedad en México. Como una demostración insertamos en seguida los datos que el señor ingeniero Pastor Rouaix ha publicado sobre el Estado de Durango: "En la zona agrícola del Estado, dice, la inmensa mayoría de los pueblos libres, habían perdido sus tierras antes de la revolución, habiendo algunos que no conservaban un palmo de terreno propio. Entre éstos, puedo citar el pueblo de Sauces de Salinas, colocado entre los dos mayores latifundios del Estado, las haciendas de Santa Catalina del Alamo y de Juan Pérez, feudo de los Condes de San Pedro del Alamo y del Jaral de Berrio, respectivamente, que ostentaban como un monumento decorativo levantado en el centro de su plaza principal la mohonera divisoria de ambas fincas, quedando el caserío del pueblo rodeado por un sólido cercado, que a semejanza de un corral, encerraba un ganado humano de 585 cabezas, explotado y expoliado por los señores de la tierra. La congregación de Ranchería dentro de la hacienda de Juan Pérez, tampoco era dueña de la más mínima fracción de terreno. San Esteban, Cabeza de la Municipalidad de Poanas, el Refugio y San Ateónigenes, vegetaban ahogadas por las haciendas de las Poa-

nas. El pueblo de San José de Gracia en Canatlán mostraba al pie de la torre de su iglesia la mohonera del antiguo latifundio de Cacaria, y en menor escala, todas las demás agrupaciones de población que debían haber sido libres”.

“Cuando el capitalismo completaba su victoria, el antiguo pueblo quedaba convertido en el casco de una hacienda, como se encontraba ya en 1910, el antiguo pueblo de San Diego de Alcalá, transformado en la hacienda de El Maguey; el viejo Presidio del Pasaje, que formaba una de las haciendas de Santa Catalina del Alamo y Anexas, el de Villa Juárez, reducida al caserío de la hacienda de Avilez en la región regada por el Nazas, el pueblo de San Bartolo, cabecera todavía de una Municipalidad de Cuencamé, que había perdido ya su carácter de pueblo libre, a pesar de ser la residencia de las Autoridades Municipales y figuraba en los censos de una simple hacienda; San José del Tizonazo en Indé, notable por ser la residencia de una de las imágenes de Cristo más milagrosas del Estado, que era el fundo de una finca y hasta la venerada imagen era explotada por el terrateniente, etc., etc.”

“Las víctimas de las últimas ofensivas de las haciendas apoyadas por los Gobiernos Porfirianos, fueron los pueblos de Santiago y San Pedro de Ocuila en Cuencamé, cuyos viriles habitantes desempeñaron brillante papel en la hora de la revancha como veremos a su tiempo, que fueron destrozados y casi arrasados por la hacienda de Sombrerillos que tenía 83,700 hectáreas. El Pueblo Nazas, con categoría en sus buenas épocas de Ciudad, Cabecera del Partido de su nombre, derrotado por el poderío de Santa Catalina del Alamo de 412,000 hectáreas; el Conejo, despojado por la hacienda de Tapías, el Arenal, vencido por Bavacoyán, ambos en la Municipalidad de Durango, y otros muchos más”<sup>1</sup>.

1. Ing. Pastor Rouaix.—Obra citada. Págs. 23, 24 y 25.

Las grandes propiedades rústicas poseídas por personas influyentes nunca han pagado las contribuciones que deberían pagar de acuerdo con las tarifas oficiales, pues siempre logran los interesados, por medios más o menos reprobables, que se les fije un valor mucho menor del real. En cambio, la pequeña propiedad y la pequeñísima propiedad de los indios, apenas rebasa el límite de la exención de impuestos, paga por su verdadero valor, estableciéndose así, en este aspecto, una disparidad ruinosa para el labriego pobre que, como fácilmente se comprende, ha influido en una forma indirecta, pero decisiva, en la distribución de la propiedad, pues induce a los pequeños propietarios a deshacerse de una tierra que sobre ser escasa y en lo general de mala calidad, está en condiciones desventajosas frente a la gran propiedad hasta por lo que respecta al pago de impuestos <sup>1</sup>.

Teniendo en cuenta la última cifra de grandes propiedades, antes apuntada, vemos que el latifundismo es la llaga nacional, un latifundismo rutinario, que ni siquiera proporciona a los trabajadores las ventajas que la gran propiedad, lleva consigo en otras partes del mundo.

El latifundista mexicano, generalmente, lejos de ser un hombre de campo, es un hombre de ciudad que tiene a orgullo poseer latifundios inmensos, pero que no entiende de agricultura; es un rentista. Sus haciendas se hallan administradas por una persona de confianza que no tiene en el rendimiento de las mismas un interés directo, y por ello, en lugar de hacerlas producir todo lo que son capaces de producir, se contenta con emplear los métodos rudimentarios de explotación, que son en México una bárbara herencia de la época colonial y que consisten en aumentar los rendimientos, no por la inteligencia en el trabajo, sino a costa

1. Molina Enríquez.—Obra citada.

de éste, reduciendo al mínimo el precio de los jornales. En otros países los hacendados emplean, para aumentar la producción, maquinarias agrícolas, abonos y métodos de cultivo; el hacendado mexicano, lejos de procurar mayores rendimientos de la tierra, se ingenió para reducir los gastos de explotación, y entonces se valió de la tienda de raya, en donde el salario del jornalero era poco menos que ilusorio.

La situación de las clases rurales de la República en los primeros diez años de este siglo, era la que en las siguientes palabras describe el licenciado Orozco:

“En ninguna parte como en las grandes posesiones territoriales se conservan las ominosas tradiciones de la abyecta servidumbre de abajo y la insolente tiranía de arriba. El peón de las haciendas es todavía hoy el continuador predestinado de la esclavitud del indio; es todavía algo como una pobre bestia de carga, destituida de toda ilusión y de toda esperanza. El hijo recibe en edad temprana las cadenas que llevó su padre, para legarlas a su vez a sus hijos. Las tiendas de raya son aún, como en la época colonial, agencias permanentes de robo y factorías de esclavos. Allí se compra la libertad del trabajador con sal, jabón y mantas inservibles, que se le cargan a precios fabulosos. El pobre operario no ve casi nunca en su mano una moneda de plata. La tienda de raya paga siempre los salarios en despreciables mercancías; y los cuatro pesos y ración, salario mensual de los trabajadores, se convierten en una serie de apuntes que el peón no entiende ni procura entender. El propietario, y sobre todo, el administrador de la hacienda, son todavía los déspotas señores que, látigo en mano, pueden permitirse toda clase de infamias contra los operarios, sus hijas y sus mujeres. El mismo secular sistema de robarse mutuamente esclavos y señores, hace que nuestra agricultura sea de las más atrasadas del mundo, y que los gravámenes hipoteca-

rios pesen de un modo terrible sobre casi todas las fincas rústicas del país.”<sup>1</sup>

Este estado de cosas produjo nuevamente en las clases indígenas un malestar económico y moral que las impulsó a rebelarse en contra del Gobierno constituido, y esta es la causa de las revoluciones que desde el año de 1910 hasta la actualidad han conmovido a la República. Los mismos caudillos de estos movimientos lo reconocieron así en innumerables documentos y actos públicos, y por otra parte, la actual legislación, que tiende a reformar en sus bases la organización de la propiedad agraria, demuestra claramente que se trata de corregir en definitiva uno de los defectos más grandes de nuestra constitución social.

La breve reseña que hemos hecho del origen y de la evolución del problema agrario en México, creemos que demuestra la imposibilidad de establecer una paz duradera sin organizar la propiedad agraria sobre bases más equitativas. En la solución del problema agrario están interesados no solamente los proletarios del campo, sino toda la población del país, pues aquéllos constituyen una amenaza constante, por cuanto su miseria los hace fáciles instrumentos de políticos y agitadores.

No es posible negar la urgencia que existe de resolver el problema agrario; lo único que está a discusión es la forma de resolverlo, y de ello nos ocuparemos en los capítulos siguientes.

## **LOS PRECURSORES DE LA REFORMA AGRARIA**

Ante la concentración de la propiedad territorial y frente a la desigual distribución de la tierra, la forma única

1. Licenciado W. Luis Orozco. Obra citada. T. II. Págs. 1096-1097.



de resolver el problema social y económico que tales circunstancias representan, consiste en procurar la **redistribución** del suelo agrario de México en una forma equitativa.

La necesidad de esta nueva distribución de la tierra ha sido negada por escritores mexicanos de renombre, quienes pretenden que el problema agrario es, entre nosotros, sólo invención de grupos descontentos para dar a sus ambiciones de poder y de riqueza, una bandera.

Vamos a referirnos a las opiniones que en este sentido sustentan los autores modernos, en libros publicados precisamente en los momentos en que la cuestión agraria representaba el más alto interés.

El licenciado don Toribio Esquivel Obregón asegura que el problema agrario de México es una burda mentira propalada en el extranjero en perjuicio de México.<sup>1</sup> Para demostrarlo, hace un breve estudio histórico sobre la pro-

1. T. Esquivel Obregón. *Influencia de España y los E. U. Sobre México*. Ed. Calleja. Madrid, 1918. Págs. 290 y sig.

En una obra anterior denominada "El Problema Agrario en México. — La Acción del Estado y la Iniciativa Individual", el Licenciado Toribio Esquivel Obregón reconoce la existencia del Problema Agrario: "De allí esa profunda desigualdad de las clases sociales de México, dice, comprobada por la estadística mundial, la cual revela que no hay país en el que la propiedad esté más reconcentrada que en el nuestro. Allí está todo el secreto de nuestro grande malestar. Toda nuestra historia, lo mismo en su aspecto político que en el artístico, en la forma especial que asume entre nosotros la religión, que en las particularidades de la enseñanza popular y de la cultura deficiente y desconsoladora de nuestra vida social; esa marcha dolorosa a saltos, esa abyección de nuestras clases gubernamentales y de los hombres que las rodean; ese desprecio por todo lo que es genuinamente manifestación de cultura; todo ello se explica teniendo en cuenta esa primitiva distribución de la propiedad y la existencia de un grupo pequeñísimo que todo lo puede por su dinero y por su influencia, y por otro lado, una masa enorme comprimida por esa fuerza, masa que cuando suele rebelarse por palpitaciones de angustia, lo hace como las fuerzas inconscientes de la naturaleza: destruyendo". Palmaria contradicción que revela hasta qué punto las pasiones políticas pueden cegar a los mejores talentos.

riedad territorial del país en la época prehispánica, en la época colonial y en la de independencia.

Afirma que en la época de la dominación española fueron respetadas, en general, las propiedades de los indios y que los casos aislados de despojo que pudieron realizarse de ninguna manera alcanzaron las proporciones de un sistema. Según este autor, de los efectos de la Conquista se desprende: “que los indios no fueron despojados: que los propietarios que derivan sus títulos del Gobierno español o del mexicano que lo substituyó después de la independencia, no son bandidos: que toda la declamación contra los terratenientes es sólo aparato revolucionario y que si en alguna parte no es verdad la célebre frase de Prudhome, de que la propiedad es un robo, es en México y en general en las colonias españolas, donde el principio fundamental de la conquista fué el respeto a los derechos de los conquistados”. Cita en seguida las numerosas cédulas reales y leyes expedidas en la época, y en las cuales se ordena el respeto a la propiedad de los indios y se manda dotarlos con las tierras que necesiten, para concluir en el sentido de que “durante los trescientos años que duró la dominación española, los indios conservaron sus antiguas propiedades o más bien las aumentaron”. Con el mismo criterio estudia las dos épocas siguientes para sostener las afirmaciones iniciales de su trabajo, haciendo caso omiso de los documentos contrarios a su tesis. Así es de verse que no cita entre las leyes españolas de la época colonial, ni la real cédula de 31 de mayo de 1535, ni la ordenanza de 23 de febrero de 1871, expedida por el Virrey don Martín de Mayorga, ni otras muchas disposiciones del mismo gobierno español, en las cuales reconoce los abusos de que han sido víctimas los pueblos de indios y, por tanto, el no cumplimiento de las leyes expedidas en su favor. Tampoco se refiere a los testimonios

irrecusables de autores españoles y extranjeros de la época, como Zurita, Tomás Gage, Abad y Queipo, Humboldt, entre otros muchos, que en presencia de la realidad misma emitieron juicios certeros sobre la pésima distribución agraria de la Colonia y sobre el estado de miseria y abandono en que se encontraban los indios.

El licenciado Esquivel Obregón estudió la propiedad territorial de México a través de las leyes favorables a una tesis preconcebida, ignorando los puntos contrarios y cerrando los ojos ante la vida misma, como si el cuadro legislativo fuera un fiel reflejo de nuestra verdad social.<sup>1</sup>

El licenciado Rabasa, con más fuerza dialéctica, se empeñó en demostrar la inexistencia del problema de la tierra, en México; pero tomando como base el estudio del licenciado Esquivel Obregón, que admite como indudable en todas sus partes.

Considera que la existencia del problema de la tierra, en dondequiera que se presente, requiere dos condiciones: 1<sup>a</sup> Que haya una población que esté pidiendo tierras; 2<sup>a</sup> Que encuentre grandes obstáculos para adquirirla.

Le parece, desde luego, muy problemática la existencia de las dos condiciones apuntadas en un país en donde la densidad de población es de 7.42 habitantes por kilómetro cuadrado.

Hace un cómputo de la propiedad en México, para demostrar que “resulta tan bien repartida como en los países más cultos”, valiéndose de los datos existentes en las oficinas catastrales de los Estados encargadas del cobro de contribuciones sobre tierra, que le parecen, justamente, las mejores fuentes para llegar a la verdad sobre el número de propiedades. No logró tener a la vista los archivos co-

1. T. Esquivel Obregón.—“Influencia de España y los Estados Unidos sobre México”.

respondientes de todas las entidades federativas a este respecto; pero transcribe como ejemplo y como apoyo de su tesis los siguientes:

En el año de 1890, el Estado de Veracruz tenía 9,650 propiedades cuyo valor era inferior a cien pesos y 16,138 de más de cien pesos. En total, 25,788.

En 1909 el Estado de Guanajuato tenía 6,935 predios rústicos, sin poderse hacer la distinción de ellos por su valor.

En el Estado de Jalisco había 162,851 predios de menos de mil pesos hasta doscientos mil y 99,539 menores de mil pesos.

El Estado de Chiapas en 1910 tenía 10,684 propietarios.

Valiéndose de estas cifras y de algunos razonamientos que hace alrededor de ellas, estima que de acuerdo con los datos publicados por el licenciado Toribio Esquivel Obregón (mismos que hemos transcrito en capítulo antecedente), había en la República Mexicana un propietario por cada 358 habitantes; pero de acuerdo con sus datos resulta que en Guanajuato hay un propietario por cada 154 habitantes, en Chiapas uno por cada 40 y en Jalisco uno por cada 7.38.

“Así se desvanece, agrega, el llamado problema de la tierra en México, puesto que para la Unión Americana, por ejemplo, la proporción es de un propietario por cada 13.6 habitantes.”

“Más de una tercera parte de los indios, afirma, en todo el país, gozan de posesión de terrenos para su cultivo. No es la falta de tierras lo que agita al indio, sino el deseo de cogerse las haciendas vecinas.”

“La mejor prueba, asegura, de que en México sólo no son agricultores los que no quieren serlo, es que hay millones de hectáreas de tierras fértiles que sus dueños no vacilarían en vender a un precio de \$10.00 hectárea, en lar-

gos plazos; pero es necesario ir a trabajarlas en donde estén y el indio quiere que las tierras vayan a él.”

“En resumen, concluye, el problema de las tierras no se presenta en México con las dos condiciones señaladas. El problema de la tierra no existe.”<sup>1</sup>

Con todo respeto y sin menoscabo de la admiración que nos merece el autor de “La Constitución y La Dictadura”, tenemos que decir al margen de sus apreciaciones sobre el problema agrario, que aun cuando la densidad de la población mexicana sea de 7.42 habitantes por kilómetro cuadrado, su distribución sobre el territorio no es matemática, sino que, por el contrario, obedeciendo a causas biológicas, económicas, históricas, sociales, se ha agrupado excesivamente en unos puntos, de tal modo, que existen en el país regiones muy pobladas y otras casi desiertas.

En los lugares muy poblados es en donde se presenta el problema de la distribución de la tierra con toda intensidad, sin que sirvan para desvanecerlo todo el caudal de datos parciales, referentes a distintas épocas, que acumula a propósito de la verdadera distribución de la propiedad rústica en algunos Estados de la República, pues claramente se advierte que los predios de menos de cien pesos no pueden tomarse en cuenta, ni los que, excediendo de esta cantidad, son, no obstante, insuficientes por su productividad para llenar satisfactoriamente las necesidades de los trabajadores del campo, en una forma humana.

Con excepción de los datos referentes al Estado de Chiapas, los otros hablan de propiedades; pero no de propietarios y si tenemos en cuenta que un solo propietario puede tener dos o más propiedades, comprenderemos fácilmente

1. Licenciado Emilio Rabasa, “La Evolución Histórica de México.”

que no es posible establecer con los números del licenciado Rabasa ningún porcentaje válido.

Es verdad que no sólo la tercera parte de los indios goza de la posesión de terrenos, sino que la mayor parte de ellos son propietarios. Quien visita un pueblo de aborígenes se da cuenta bien pronto de que casi todas las familias tienen un jacal y un solar de escasas dimensiones. Desde la época colonial y quizás desde antes, los pueblos rurales de México se constituyeron en una forma especial: cada familia disponía de un solar para su casa y de una extensión suficiente de tierra colocada fuera del pueblo "para la labranza y crianza", como decían las leyes españolas de la época colonial. Estas fueron las tierras que perdieron la mayor parte de los pueblos y no las primeras, es decir, no perdieron las tierras de su habitación; pero sí las de su sustento. He aquí explicada la paradoja del indio **propietario e indigente**, en la mayoría de los casos.

Verdad es también que hay millones de hectáreas cuyos propietarios venderían no sólo a diez pesos, sino a menor precio; pero están situadas en zonas insalubres, mal comunicadas cuando son fértiles, o bien en desiertos, también mal comunicados, cuando son tierras de mala calidad. El indio carece de elementos para comprar esas tierras por baratas que sean, carece de elementos para trasladarse hasta ellas, no tiene recursos para esperar hasta que la tierra empiece a rendir sus frutos. El indio es ignorante, es inculto, prefería vivir, explotado como bestia, del mísero jornal que se le pagaba en las haciendas y ranchos de su vecindad; pero cerca de sus familiares, de sus tradiciones, de sus creencias, a aventurarse hacia tierras inhospitales. El problema agrario de México no sólo es problema de tierras, sino de hombres. Es, diríamos, principalmente un problema humano, y desde este punto de vista se requiere

tomar en cuenta, sobre todo, el factor social, la idiosincrasia de las gentes, como base y fundamento de toda solución posible. El indio quiere, como dice el licenciado Rabasa, que las tierras vayan a él, y tiene razón; exige que el problema agrario se resuelva en donde él vive, porque ni él ni el Gobierno tienen las enormes sumas de dinero que requeriría el traslado en masa de la mayoría de los habitantes de un pueblo que carece de tierras suficientes, hacia regiones malsanas en donde sobran, pero que requieren capital; significa la separación de las familias, el sacrificio de sentimientos, acaso la pérdida de la vida.

El propietario vende las tierras malas, no las buenas. Resulta infantil creer que el latifundista que goza de tierras fértiles, bien situadas, de las que obtiene una renta fabulosa, va a desprenderse de ellas para venderlas a los indios de los pueblos cercanos, en largos plazos a bajo precio y para perder, convirtiéndolos en propietarios, a los peones que trabajan su latifundio por un vil jornal.

La dificultad para obtener tierras en el lugar en que se necesitaban, es, pues, evidente. También resulta indudable la falta de tierras, quimérica la excelente distribución de la propiedad. Sólo nos falta demostrar que había una población que estaba pidiendo tierras, para evidenciar que, aun dentro del mismo concepto del licenciado Rabasa, el problema de la tierra en México sí existe.

Indudablemente que en la época colonial no hubo movimientos populares agrarios en el sentido de manifestaciones o revoluciones del pueblo en las cuales se pidiera de una manera concreta el reparto de tierras; es imposible exigir que una población rural como la nuestra, heterogénea, inculca hasta la miseria moral, sepa con exactitud la causa de sus males y la forma adecuada de remediarlos; pero el breve estudio que tenemos hecho sobre los antecedentes del

problema agrario, nos indica con claridad indiscutible que los directores de la cosa pública, los intelectuales de todas las épocas, han considerado siempre como la causa principal de los trastornos políticos de México, la miseria de las clases campesinas.

Desde la época colonial se preocuparon, gobierno y particulares, de resolver el problema de la tierra. Ya hemos hecho mérito de la legislación de Indias, que en realidad entraña toda ella, en la parte conducente, un procedimiento constante de dotación y de restitución de tierras a los indios.

También son de recordarse las ideas de Abad y Queipo, las apreciaciones del barón de Humboldt y de otros escritores sobre esta materia; pero el antecedente más lejano y preciso que enlaza un movimiento popular armado con la idea de la reforma agraria, se encuentra en el "Proyecto de Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos Adictos al Gobierno Español", formulado por el generalísimo del ejército insurgente, don José María Morelos. En la parte conducente dice este proyecto:

"Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas, cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo."

El licenciado don Andrés Molina Enríquez considera que el iniciador de la reforma agraria en nuestro país fué el doctor Francisco Severo Maldonado, quien hacia 1823 publicó un proyecto de leyes agrarias. En este proyecto se pretende que "toda la parte del territorio nacional que actualmente se hallare libre de toda especie de dominio individual, se dividirá en predios o porciones, que ni sean tan grandes que no pueda cultivarlas bien el que las posea, ni tan pe-



queñas que no basten sus productos para la subsistencia de una familia de veinte o treinta personas.”

Estas tierras no deberían darse en propiedad, sino en arrendamiento vitalicio, pues el espíritu del proyecto era el de llegar a la nacionalización de la propiedad agraria. En efecto, en la parte relativa del artículo 273 se dice: “la misma Nación se aplicará, como a la conquista de la piedra angular de su prosperidad, a redimir el resto de su territorio enajenado a los particulares, comprándoles todas las porciones que quisieran venderle”, y en otros artículos se establece un impuesto sobre la propiedad, con el propósito seguramente de obligar a los propietarios a vender sus tierras al Gobierno.<sup>1</sup>

Numerosos fueron los proyectos y las leyes que se hicieron en la República a raíz de la Independencia en materia agraria, pues los Estados se consideraban capacitados para dictar sus propios ordenamientos. Los proyectos y las leyes más importantes se referían a la ocupación y distribución de las propiedades raíces del Clero, así es que nosotros, por este motivo, no las consideramos como antecedentes propiamente dichos de la reforma agraria, a pesar de que algunas disposiciones, como la expedida por don Lorenzo de Zavala en el Estado de México, sobre los bienes que administraban los misioneros de Filipinas, contienen reglas de distribución de la propiedad, verdaderamente admirables.

Debe considerarse también el “Plan Político y Eminentemente social proclamado en Río Verde, S. L. P. por el ejército regenerador de Sierra Gorda”, 14 de mayo de 1849 porque es la expresión de un movimiento revolucionario

1. Véase la obra del licenciado Andrés Molina Enríquez. “La Revolución Agraria de México.” México, 1933. Libro tercero. Págs. 91, 92, 93 y 94.

en el que tomó parte directa la clase campesina y contiene preceptos agrarios muy interesantes que son los contenidos en los siguientes artículos:

“Artículo 11. Se erigirán en pueblos las haciendas y ranchos que tengan de mil quinientos habitantes arriba en el casco y los elementos de prosperidad necesarios y los legisladores arreglarán el modo y términos de la distribución de tierras y de la indemnización de los propietarios”.

“Artículo 12. Los arrendatarios de las haciendas y ranchos sembrarán las tierras a una renta moderada, y de ninguna manera a partido, y los propietarios estarán obligados a repartir entre aquéllos los terrenos que no sembraren por su cuenta”.

“Artículo 13. Los arrendatarios dichos no pagarán ninguna renta por pisage de casa, pastura de animales de servicio, leña maguey, tuna, lechuguilla y demás frutos naturales del campo que consuman en sus familias”.

“Artículo 14. Ninguna faena harán los propios arrendatarios, ni servicio alguno, que no sea justamente pagado”.

“Artículo 15. Los peones y alquilados que ocuparen los propietarios serán satisfechos de su trabajo en dinero o en efectos de buena calidad, y a precios corrientes de plaza”.<sup>1</sup>

Un antecedente preciso de la actual reforma agraria, porque sintetiza las ideas dominantes en este asunto, lo encontramos en la proposición hecha por el diputado Ponciano Arriaga, en su discurso de 23 de junio de 1856, para la expedición de una ley agraria. Después de un exordio que pinta con claridad absoluta el desastroso estado de la eco-

(1) Boletín de la Secretaría de Gobernación. Leyes fundamentales de los Estados Unidos Mexicanos y Planes revolucionarios que han influido en la organización política de la República. Números 14 y 15. 1923. Pág. 440.

nomía agraria de la República por la defectuosa distribución de la tierra, concreta los puntos fundamentales de su ley en la siguiente forma:

“I. El derecho de propiedad se perfecciona por medio del trabajo. Es contraria al bien público y a la índole del gobierno republicano la existencia de grandes posesiones territoriales en poder de una o de pocas personas; II. Se declara como máximo de posesión de fincas rústicas, quince leguas cuadradas. Los poseedores de haciendas de mayor extensión deberán cultivar sus terrenos acotándolos debidamente, y si no lo hicieren, no tendrán derecho de quejarse por los daños causados por quienes metan ganados o se aprovechen de los frutos naturales; III. Si transcurrido un año permanecen incultas o sin cercar las haciendas mayores de quince leguas, producirán una contribución de veinticinco al millar sobre su valor fijado por peritos; IV. Los terrenos de fincas de más de quince leguas cuadradas de extensión serán declarados baldíos si no se cultivan en dos años. Los nuevos propietarios no tendrán mayor derecho que quince leguas; V. Las ventas de terrenos menores de quince leguas serán libres de todo impuesto; VI. El propietario que quisiere una extensión mayor de quince leguas, deberá pagar un derecho del veinticinco por ciento sobre el valor de la adquisición excedente; VII. Quedan abolidas las vinculaciones y las adjudicaciones de manos muertas; VIII. Los pueblos, congregaciones y rancherías deberán ser dotados de tierras, debiendo indemnizarse al propietario anterior y repartiéndose los solares entre los vecinos a censo enfiteúutico; IX. Cuando en una finca estuviere abandonada alguna riqueza conocida que no se explotare, deberá adjudicarse el derecho de hacerlo al denunciante; X. Quedan exentos de cualquiera contribución los habitantes del campo que no tengan terreno cuyo valor exceda de cincuenta pesos.”

. Estas fueron las proposiciones presentadas por el ilustre constituyente citado, en lo que se refiere a la materia agraria. Nótese que contiene los puntos fundamentales de la legislación agraria actual: límite de propiedad, fraccionamiento de latifundios, dotación de tierras a los núcleos rurales de población; pero no en propiedad absoluta, sino a censo. Con razón considera el señor licenciado González Roa que los principios fundamentales de este proyecto fueron adoptados por el Constituyente de 17.<sup>1</sup>

Pero en la época en que fueron presentadas estas proposiciones, no obstante de que existía ya la convicción profunda de su necesidad, se estimó que eran radicales y toda la actividad del Congreso se resolvió en las leyes de desamortización, que sólo abarcaron una parte de la propiedad agraria de la República, con los resultados indicados ya en el capítulo correspondiente.

Sería innumerable la cita de autores y de documentos oficiales en que a partir de esta época se pone de manifiesto la urgencia de resolver el problema agrario de México por medio de una distribución más justa de la tierra.

Escritores, agrupaciones políticas, representantes del Congreso, exponen proyectos para reorganizar la economía agraria de México. Unos desde un punto de vista conservador, otros colocándose en término medio, otros en extremos radicales; pero todos quieren la limitación de la gran propiedad y el reparto de tierras para los pueblos rurales.

En la imposibilidad de hacer un estudio minucioso de todos los trabajos realizados por quienes deben ser considerados como precursores ideológicos de la Reforma Agraria de México, nos referimos sintéticamente a algunos de ellos que se significaron en este movimiento por sus ideas

1. Licenciado Fernando González Roa. "El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana." Págs. 72-73.

relevantes. En realidad nadie puede considerarse como autor único de la Reforma Agraria o como el más lejano precursor de ella porque en todos los proyectos, en todos los planes y en todas las obras escritas sobre este tema, pueden encontrarse siempre antecedentes más o menos precisos. Por otra parte la Reforma Agraria se ofrece con un carácter de gran complejidad porque el problema que trata de resolver es en sí mismo extraordinariamente complejo, de tal modo que en planes, proyectos y escritos de índole agraria se abarcan sólo algunos aspectos de la cuestión. Los más recientes proyectos son los mejor elaborados en virtud de que se basan en todos los estudios, en todos los planes y en toda la ideología que desde muchos años se ha venido formando a propósito de los problemas de la tierra en México.

En opinión del señor ingeniero Valentín Gama, fueron los señores licenciado Antonio Díaz Soto y Gama y don Juan Sarabia quienes por primera vez, hacia el año de 1910 externaron la idea de limitar las extensiones de tierra que un individuo puede poseer, en un proyecto que presentaron pidiendo, entre otras cosas, que se declarase la procedencia de la expropiación por causa de utilidad pública de las tierras ociosas cercanas a los pueblos que necesitasen ejidos, en extensión suficiente para crear nuevos pueblos y también que se llevara a cabo la expropiación de los latifundios en la parte que excediese de un máximo legal.

Con anterioridad, el señor licenciado don Andrés Molina Enríquez, dió lectura en el Casino Jalisciense a su obra "Los Grandes Problemas Nacionales", editada en 1909 (y de cuyos tópicos principales había escrito en "El Tiempo" desde años antes). "Es fácil imaginar, dice el licenciado Luis Manuel Rojas el auge extraordinario que daría a los temas de renovación, adelanto y justicia colectivos, el triun-

fo del movimiento maderista, no sólo entre quienes de algún modo habían ya prestado atención a tales cuestiones, sino en la juventud de todas las procedencias, porque ella siempre es generosa y despreocupada. Semejante ambiente público se hizo muy perceptible desde a mediados de 1911, cuando el licenciado Andrés Molina Enríquez fundaba el Partido Renovador, cuya "plataforma" reunía o catalogaba sintéticamente, con singular clarividencia o tino, las tendencias más o menos vagas o ya definitivas de las masas populares de México, y que después desarrolló en sus postulados fundamentales la nueva etapa de la Revolución (o carácter netamente socialista de ella); que estaba por venir. Algunas proposiciones en el mismo sentido se hallan también en las "plataformas" de los demás partidos políticos de la época, sin exceptuar el Partido Católico; pero nadie supo entrever y postular más directa y conscientemente el conjunto y principales aspectos de la cuestión social mexicana en aquellos años, como don Andrés Molina Enríquez, y de allí provino, sin duda que el licenciado Luis Cabrera, copartícipe ostensible de semejantes ideas, diera el nombre de "Bloque Renovador" al grupo de diputados maderistas de la izquierda que lo secundaban en la Cámara Popular correspondiente a la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión"<sup>1</sup>.

En la XXVI Legislatura los diputados maderistas presentaron diversos proyectos para resolver la cuestión agraria; entre ellos, el primero fué el del señor Manuel Alardín "modesto labriego de Nuevo León y representante por excelencia de los elementos parlamentarios de filiación revolucionaria" en ese proyecto, denominado "Ley Alardín" se proponía: "una contribución directa del 2% anual sobre el

1. Lic. Luis Manuel Rojas. "Ecos del Constituyente", núm. 1. Mayo de 1935. Págs. 37 y 38.

valor fiscal de la propiedad rústica existente en los Estados y Territorios de la Nación, a cargo de los propietarios que poseen más de mil hectáreas de terreno y de las cuales no tengan en cultivo la cuarta parte de ellas. Además se decretaría otra contribución directa de medio al millar por año sobre las propiedades rústicas no cultivadas o sobre las mayores de mil hectáreas que tengan cultivado el veinticinco por ciento de su extensión, o sobre las propiedades de un solo dueño menores de mil hectáreas, que estén o no cultivadas”<sup>1</sup>.

“Mejor inspirada, dice el licenciado Luis Manuel Rojas, o más directa y efectiva para satisfacer determinadas necesidades del complejo problema de la tierra en este país, fué la iniciativa de Juan Sarabia, proponiendo adiciones y reformas a los artículos 13, 27 y 72 de la Constitución de 57, con el fin de que se establezcan “Tribunales Federales de Equidad” que, juzgando como jurados civiles, decidan, en breve plazo, previa práctica de diligencias relativas solamente a las pruebas de la posesión y al despojo, respecto de las restituciones a los pueblos, agrupaciones indígenas o pequeños propietarios, de las tierras, aguas o montes de que hubiesen sido despojados, por medio de violencia física o moral, o en virtud de contrato con apariencia legal. Se facultaba a esos Tribunales de Equidad para decretar indemnizaciones, a costa del Erario y a favor de los terceros poseedores de buena fe, y se declaraba de utilidad pública la expropiación, por su valor fiscal, de los siguientes bienes raíces:

I. Tierras, aguas o montes cercanos a los pueblos, con objeto de dotar de ejidos a los que de ellos carezcan, en cantidad proporcional a su población;

1. Lic. Luis Manuel Rojas. Estudio citado. Págs. 41 y 42.

II. Tierras, aguas o montes necesarios para la creación de nuevos pueblos, que se formen por la colonización; y

III. Los latifundios, en la parte excedente al máximo legal, debiéndose determinar en la ley la alternabilidad mínima para el cultivo de cada clase de tierra.

Es necesario decir que los intelectuales de México estuvieron a la altura de su deber luchando desde épocas en que era peligroso para el bienestar personal y aun para la vida, el exponer ideas tendentes a la expropiación de latifundios para distribuirlos entre el pueblo campesino.<sup>1</sup>

Algunos, como don Andrés Molina Enríquez pasaron de la simple exposición de las ideas a intentos definitivos de realización de las mismas. Así vemos que tomó parte en una conspiración que tenía como base el llamado "Plan de Texcoco" en el cual se comprendieron con toda claridad preceptos básicos de la Reforma Agraria.

Otros, como el licenciado Díaz Soto y Gama, formaron en las filas de la Revolución luchando por sus ideas agraristas.

Pero gobiernos ciegos y sordos ante la realidad, ante el clamor de las masas, fueron realmente los responsables de la tremenda guerra civil que se desarrolló a partir del año de 1910, y que hasta 1917, en sus diversas fases, llevó siempre, en el fondo, como causa, como impulso, el mal-estar económico de los campesinos por falta de tierras.

Es cierto que durante el Gobierno del general Díaz se constituyó la famosa Caja de Préstamos para Obras de Irrigación que tenía, entre sus facultades, la de adquirir haciendas para fraccionarlas; pero esta institución fué un com-

1. Una exposición detallada de autores y obras en los que se trató del problema agrario de México, puede verse en "La Propiedad en México. La Reforma Agraria" del Ing. Don Valentín Gama y en la obra de González Roa ya citada.



pleto fracaso desde el punto de vista social y financiero. No influyó para nada en el fraccionamiento de la gran propiedad. También durante el Gobierno del Presidente Madero, se reconoció la existencia del problema agrario y hasta se creó, en la Secretaría de Agricultura y Fomento, una Comisión Agraria Ejecutiva que habría de ocuparse en comprar haciendas para fraccionarlas.

Informando sobre sus trabajos, dice la Comisión Agraria Ejecutiva: “Bastó iniciar la idea de que el Gobierno intentaba adquirir algunas propiedades, para que hiciese explosión la codicia de los especuladores, a quienes ciega esta pasión hasta el punto de que no vacilan en aprovechar la crisis por la cual atraviesa nuestro país, para venir a hacer proposiciones en las que, por lo bajo, triplican el valor de terrenos improductivos que son una carga para los actuales poseedores, y que, sin embargo, los que los proponen sueñan en convertir hoy en vehículo para llenar sus cajas con torrentes de oro que saldrán del Tesoro Público y de la Caja de Préstamos, dos fuentes que suponen muy fácilmente explotables en las actuales circunstancias, y es digno de notarse el hecho de que no se viene a proponer la venta de buenas fincas que son productivas, por cuya razón sus actuales poseedores están satisfechos de ellas, sino que con excepción de las haciendas de Morelos, profundamente perturbado ahora, todas las demás proposiciones se refieren a terrenos que son improductivos por varias circunstancias.”<sup>1</sup>

También durante el execrable Gobierno de Huerta se dió alguna importancia al problema agrario y se hicieron algunos proyectos que no pasaron de tales y en los que se pretendía resolver tan urgente cuestión en una forma tibia,

1. Fernando González Roa.—“El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana”. Pág. 215.

supeditando todo procedimiento al respeto absoluto a la gran propiedad.

Fué así como las mismas clases acomodadas que habían influido hasta entonces en la dirección del Gobierno, señalaron con su egoísmo, con su insaciable afán de lucro y con su incomprensión, el camino de la violencia a los proletarios del campo.

### EL PLAN DE SAN LUIS

‘La revolución de 1910 tuvo una iniciación de carácter político; en apariencia se trataba simplemente de la sucesión presidencial; pero en el fondo, su éxito se debió al descontento de las masas rurales, que obedecía a su vez, a la pésima distribución de la tierra. El mismo caudillo de la revolución, señor don Francisco I. Madero, en el Plan de San Luis, de 5 de octubre de 1910, casi todo él consagrado a establecer la sucesión a la presidencia y otros puntos netamente políticos, no pudo desconocer el fondo agrario del malestar social entonces imperante, y por ello, en el artículo tercero del documento citado expone lo siguiente:

“Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o tan arbitrario, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona

antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.”

Como se ve, don Francisco I. Madero no tuvo una visión amplia del problema. En declaraciones hechas a la prensa en 27 de junio de 1912 manifestó lo siguiente: “Desde que fuí investido por mis conciudadanos cuando fuí nombrado para el cargo de Presidente de la República, no me he ocupado de refutar las versiones contradictorias que circulan en la prensa en la que con frecuencia se hace referencia a ofrecimientos que he hecho y que he dejado de cumplir. Pero con tanta insistencia han repetido algunos periódicos y muy especialmente el que usted tan acertadamente dirige (se refiere a “El Imparcial”) que en las promesas de la Revolución figuraba el reparto de tierras al proletariado y se ofreció la división de los latifundios que permanecían en poder de unos cuantos privilegiados con perjuicios de las clases menesterosas (editorial de ayer), que quiero de una vez por todas rectificar esa especie. Suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis Potosí y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los programas de Gobierno que publiqué después de las convenciones de 1910, 1911 y, si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a decirme que no he cumplido mis promesas. Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente. El mismo discurso que ustedes comentan tomando únicamente una frase, explica cuáles son las ideas del Gobierno. Pero una cosa es crear la pequeña propiedad, por medio del esfuerzo constante, y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas”.

En estas declaraciones se han basado algunos escritores para afirmar que el Presidente Madero no consideró la cuestión de la tierra como un verdadero problema y que en el fondo era contrario a las ideas agraristas; pero ya hemos visto que durante su Gobierno se hicieron estudios y se formularon proyectos y hasta se llegó a crear la Comisión Agraria Ejecutiva para abordar la solución del problema, aun cuando como afirma muy bien don Fernando González Roa, su error consistió en haber dejado en manos de las clases conservadoras la solución de tan importante problema, “precisamente en manos de quienes estaban interesados en no resolverlo.”<sup>1</sup>

Esta circunstancia sembró el descontento entre algunos revolucionarios, principalmente en los que acaudillaba Emiliano Zapata en el Estado de Morelos.

### EL PLAN DE AYALA

Fué este caudillo quien expresó en el Plan de Ayala de una manera concreta el pensamiento y los sentimientos de los hombres del campo respecto a la cuestión agraria. La redacción misma de este documento es una prueba de su origen indudablemente popular.

Fué expedido el 28 de noviembre de 1911 y en su parte relativa dice:

“6. Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propie-

1. Fernando González Roa.—“El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana”. Pág. 216.

dades, de los cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.

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

“8. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les corresponde se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan.

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

Este plan sirvió de bandera a la revolución agraria del

**sur, que se prolongó durante muchos años, influyó en los documentos oficiales y en las leyes expedidas con posterioridad sobre la materia.**

### **EL PLAN DE VERACRUZ**

**Durante la revolución constitucionalista encabezada por don Venustiano Carranza, éste expidió el 12 de diciembre de 1914 su llamado Plan de Veracruz, por haberse dictado en este puerto. En su parte relativa al asunto que nos ocupa, dice: “El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados...”**

**En cumplimiento de esta promesa, don Venustiano Carranza dictó la Ley de 6 de enero de 1915, de la cual nos ocupamos en seguida.**

**Es necesario también hacer constar que, a partir de la revolución agraria iniciada por Emiliano Zapata en el Estado de Morelos, los revolucionarios hicieron repartos de tierra en distintas partes, sin sujeción a ley alguna, para satisfacer las demandas de los proletarios del campo. Seguramente a tal cosa se debió que éstos nutrieran las filas de la revolución hasta llevarla al triunfo.**

**Así, pues, sólo por un total desconocimiento de estos antecedentes o por el deseo de sostener una tesis favorable a determinados intereses, pudo el eminente jurista don Emi-**

lio Rabasa afirmar que en México no hay una población que esté pidiendo tierras. Ya hemos visto que las reclamaba de la manera más elocuente: con las armas en la mano.

La cuestión agraria no ha sido, en consecuencia, como quieren los escritores citados, una bandera inventada por los políticos, sino una dolorosa realidad social.

## CAPITULO II

### Ley de 6 de Enero de 1915

Entre los precursores de la Reforma Agraria que tuvieron en ella una influencia directa y decisiva, debe mencionarse al señor licenciado don Luis Cabrera, autor de la Ley de 6 de enero de 1915, ley básica de toda la nueva Construcción Agraria de México, pues no obstante de que el artículo 27 constitucional fué reformado en el año de 1934 precisamente en materia de tierras, esa misma reforma no es otra cosa que un retorno, en puntos fundamentales, a la Ley de 6 de enero de 1915.

El licenciado Cabrera, según dijo en su notable discurso pronunciado el 3 de diciembre de 1912 en la Cámara de Diputados, expuso desde el mes de abril de 1910 en un artículo (no cita el periódico) la conveniencia de reconstituir los ejidos de los pueblos como medio de resolver el problema agrario que planteó con toda claridad.

“Para esto, afirmó, es necesario pensar en la reconstitución 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

compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas.”<sup>1</sup>

En estas ideas se encuentran expuestos, como se ve, los puntos fundamentales de la Ley de 6 de enero de 1915 que a su vez, lo son de toda nuestra legislación agraria.

Es necesario hacer notar que el licenciado Cabrera tenía un concepto erróneo del ejido. El ejido estaba, según él, “destinado a la vida comunal de la población”. “Los ejidos, agrega, aseguraban al pueblo su subsistencia.”

Con estas ideas, formuló un proyecto de ley que constaba de cinco artículos. En el artículo 2º se facultaba al Ejecutivo de la Unión para expropiar “los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitaren o para aumentar la extensión de los existentes.”

En el artículo 3º se dice, entre otras cosas: “La reconstitución de ejidos se hará, hasta donde sea posible, en los terrenos que hubiesen constituido anteriormente dichos ejidos.”

Pero ya se ve que el licenciado Cabrera no quería la reconstitución del antiguo ejido colonial formado generalmente por terrenos pastales o de monte, con extensión de una legua cuadrada y destinados a los ganados de los indios “para que no se revuelvan con los de los españoles”, según se lee en la ley que creó el Ejido en la Nueva España y que ya tenemos citada, sino que entendía como ejido, la tierra destinada a sostener la vida de los pueblos.

Esta misma idea se concreta mejor en la exposición de motivos de la Ley de 6 de enero de 1915.

1. Lic. Luis Cabrera.—“La reconstitución de los Ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del Jornalero Mexicano”.—México. Tip. Fidencio S. Soria. 1913. Pág. 6.



El proyecto que el licenciado Cabrera sometió a la consideración de la Cámara de Diputados en 1912, no fué aceptado porque todavía las fuerzas conservadoras, cegadas por el egoísmo, se opusieron victoriosamente. Victoria aparente como todas las que se obtienen contra la justicia social y que sólo sirven para cubrir de sangre y de odio lo que podía lograrse pacíficamente dentro de un sereno entendimiento.

Otra vez en plena revolución, el licenciado Cabrera tuvo la fortuna de llevar a la práctica sus ideas al formular la Ley de 6 de enero de 1915.

La exposición de motivos de esta ley es interesante, porque sintetiza la historia del problema agrario de México, señalando, entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas. Se indican los actos mediante los cuales se llevó a cabo ese despojo a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal con arreglo a las leyes de desamortización, y se tienen por tales las "concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías y a las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia."

Se hace hincapié en el hecho de que el artículo 27 de la Constitución de 1857 negaba a los pueblos de indios capacidad legal para obtener y administrar bienes raíces y que por esa razón carecieron de personalidad jurídica para hacer valer sus derechos, pues aun cuando las leyes de baldíos dieron facultad a los síndicos de los ayuntamientos para

defender los terrenos de sus pueblos respectivos, no pudieron hacerlo por falta de interés y por las circunstancias políticas.

De todo esto se deduce la conveniencia de restituir por justicia y de dotar por necesidad, tierras a los pueblos desposeídos o carentes de ellas, y al efecto, se faculta a los jefes militares para que hagan la expropiación y el reparto que estimen convenientes, ajustándose a lo que en la ley se dispone.

Los puntos esenciales de la ley son los siguientes:

Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechas por las autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856.

Declara igualmente nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal, ilegalmente y a partir del 1º de diciembre de 1870.

Por último, declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, en el período de tiempo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

Para la resolución de todas las cuestiones agrarias, crea una Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos que sean necesarios.

Establece la facultad de aquellos jefes militares previamente autorizados al efecto para dotar o restituir ejidos, provisionalmente, a los pueblos que los soliciten, ciñéndose a las disposiciones de la ley.

Sobre estas bases, el procedimiento era muy sencillo:

Para obtener la dotación o la restitución de ejidos, el pueblo pretendiente debía dirigirse, por medio de una soli-

cidad, al gobernador del Estado respectivo, o bien al jefe militar autorizado, en el caso de que, por la falta de comunicaciones o por el estado de guerra, no fuese posible solicitar la intervención de aquel funcionario.

Tratándose de restitución, era necesario acompañar los documentos que acreditasen el derecho a ella, y en todo caso, el jefe militar o los gobernadores acordaban o negaban la dotación o la restitución oyendo el parecer de la Comisión Local Agraria. En caso de que la resolución fuese favorable, los Comités Particulares Ejecutivos eran los encargados de medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos dotados o restituídos.

El papel de la Comisión Nacional Agraria dentro de este procedimiento, era el de tribunal revisor. Si esta Comisión aprobaba lo ejecutado por las autoridades de los Estados o Territorios, el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos definitivos de propiedad en favor de los pueblos interesados, quienes gozaban en común de los terrenos que se les hubiesen restituído o de los que se les hubiese dotado, mientras una ley especial establecía la forma de hacer el reparto.

Las tierras para hacer estas dotaciones debían tomarse de las haciendas colindantes con los pueblos que las solicitaban y los propietarios de ellas quedaban facultados para reclamar ante los tribunales la justicia del procedimiento, dentro del término de un año; pero en caso de obtener una sentencia favorable, sólo tendrían derecho a solicitar del Gobierno la indemnización respectiva, también dentro del término de un año; expirados estos plazos sin que se hiciese la reclamación, los perjudicados quedaban sin derecho alguno.

Esta ley fué expedida en época de sangrienta lucha ci-

vil, y por ello se realizó en un principio de manera defectuosa, irregular y precipitada.

Las pasiones políticas, los intereses de partido, el deseo de los caudillos de engrosar las filas revolucionarias con el contingente de los pueblos rurales, fueron otros tantos motivos y circunstancias que hicieron de las dotaciones y restituciones, verdaderos atentados en contra de la propiedad privada, inútiles muchos de ellos, porque no llenaron los fines que la ley perseguía y sí complicaron el problema.

Se consideró que el carácter provisional de las dotaciones y restituciones era el punto débil de la ley, porque dejaban en una situación incierta a los pueblos y a los hacendados. En tal virtud y por decreto de 19 de septiembre de 1916, se reformó la ley en el sentido de que las dotaciones y restituciones serían definitivas, a efecto de lo cual se ordena que no se lleve a cabo providencia alguna en definitiva, sin que los expedientes sean revisados por la Comisión Nacional Agraria y aprobado el dictamen de la misma por el Ejecutivo.

Aun cuando los considerandos de la ley que comentamos y el artículo 1º de la misma parecen referirse a cualquiera clase de propiedades de los pueblos, posteriormente, en decreto de 25 de enero de 1916, se dijo que: "...La Ley Agraria de 6 de enero de 1915... se refiere exclusivamente a la restitución de los ejidos de los pueblos que actualmente existen en la República, o a la dotación de ellos a los que no los tengan, y de ninguna manera a los fraccionamientos de tierras que no forman parte de ejidos, lo que constituye otro aspecto del problema agrario, sobre el cual el Ejecutivo de la Unión aún no legisla..."

Esta ley fué reformada en 3 de diciembre de 1931 y por último, al reformarse el artículo 27 constitucional, desapareció de la legislación agraria, pues ya no se le consi-

dera como ley constitucional. Siguiendo el orden cronológico de nuestra exposición, tratamos de estos puntos en el lugar que de acuerdo con ese orden les corresponde.

### CAPITULO III

#### **La Constitución de 1917.—Sus Efectos Sobre la Propiedad Agraria**

El artículo 27 de la Constitución de la República expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917, elevó a la categoría de ley constitucional la de 6 de enero de 1915 y estableció además, en materia de propiedad, innovaciones que han merecido la aprobación de muchos y la crítica de quienes sienten lesionados sus intereses por la nueva legislación, o la juzgan haciendo caso omiso de sus antecedentes.

El artículo 27 constitucional considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio de la propiedad rústica.

El artículo 27 puede ser considerado desde diversos puntos de vista, pues contiene disposiciones muy importantes sobre aguas, minas, petróleo, etc.; pero nosotros nos ocuparemos de él sólo en cuanto se refiere a la distribución de la tierra.

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". Es-

te 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 ese 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, es decir, adquirió las tierras y aguas del territorio mexicano en calidad de propiedad privada y tiene por lo mismo mayores derechos sobre su territorio que los de cualquier otro país sobre el suyo.

A nosotros nos parece que la disposición referida es una simple declaración general, del dominio eminente del Estado sobre el territorio, y rechazamos la teoría patrimonialista que discutimos con amplitud en otra parte.<sup>1</sup> Aquí nos concretamos a tratar sobre el desenvolvimiento histórico de la propiedad territorial y desde este punto de vista, el artículo 27 contiene cuatro nuevas direcciones:

1º Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad.

2º Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.

3º Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.

4º Protección y desarrollo de la pequeña propiedad.

#### **ACCION DEL ESTADO SOBRE EL APROVECHAMIENTO Y DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL**

“La Nación —dice el artículo 27 en su parte relativa—, tendrá en todo tiempo derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así co-

1. Licenciado Lucio Mendieta y Núñez. “El Sistema Agrario Constitucional.” México, D. F. 1932.

mo 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.”

Esta disposición causó profunda alarma a raíz de expedido el Código que la contiene y dió motivo a censuras acres de parte de los juristas que consideran intocables determinados conceptos del Derecho. Sin embargo, para juzgar sobre la justicia y conveniencia de este precepto constitucional, es indispensable tener en cuenta, más que la teoría abstracta, las circunstancias y las necesidades de la población para la cual se dicta.

Hemos visto, al tratar del origen y desarrollo del problema agrario en México, que la mala distribución de la tierra ha sido, desde la época colonial hasta nuestros días, la causa de las innumerables revoluciones que han agitado al país. No somos únicamente nosotros quienes lo afirmamos: son las propias autoridades españolas, son escritores de honradez y competencia consagrados, es el espíritu de las leyes encaminadas a remediar situaciones angustiosas; por último, son los hechos mismos los que demuestran que en el fondo de todas nuestras contiendas civiles se encuentra siempre esto: la miseria de los proletarios del campo.

Así, pues, la cuestión agraria dista mucho de ser una pugna entre intereses particulares, es algo que afecta vitalmente a toda la sociedad y por ello hemos visto que repetidas veces se ha pretendido establecer la distribución de la propiedad agraria sobre bases equitativas; pero la codicia y los intereses de una minoría poderosa, desvirtuaron siempre, en la práctica, los buenos deseos expresados en leyes innumerables. Era necesario, por tanto, establecer de manera definitiva en un mandamiento constitucional la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los

elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

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

El licenciado Jorge Vera Estañol, que critica duramente la Carta Política de 1917, no puede menos de decir a este respecto: “En otro Código y en otro ambiente, este precepto nada tendría de reprochable: significaría lo que en todos los pueblos civilizados implica el dominio eminente del Estado sobre el territorio, su innegable facultad para ejercer la alta policía sobre los elementos naturales que yacen como fuerza o materia en el suelo y el subsuelo.”<sup>1</sup>

En realidad esta disposición, que podríamos llamar básica del artículo 27, se apoya en un nuevo concepto de propiedad del todo diferente al que se deriva del derecho romano.

Ha sido motivo de arduas discusiones la explicación del fundamento del derecho de propiedad; quienes se ocupan de la Economía Política y de la Filosofía del Derecho, lo han discutido en todos los tiempos. Se dijo que el fundamento del derecho de propiedad es el **derecho natural**; todo hombre tiene derecho a la vida y ésta no se concibe sin una propiedad cuyos productos o cuyos frutos sean suficientes para conservarla; se dijo también que el fundamento del derecho de propiedad está **en el trabajo** y se definió diciendo que es: “el derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal”. Ambas explicaciones contradicen el es-

1. Licenciado Jorge Vera Estañol. Obra citada. Pág. 72.



tado de cosas existente y aun el estado de cosas posible; no todos pueden ser propietarios; es decir, no todos pueden vivir de los frutos o del producto de la tierra que teóricamente se les pudiera asignar, porque las necesidades sociales alejan a la mayoría de las labores del campo; ni toda propiedad puede ser el producto del trabajo personal del individuo.

Una teoría llamada de la **utilidad social** es la que domina en el momento actual de la ciencia: la propiedad individual es la mejor manera, hasta ahora, de utilizar las riquezas naturales, y tal utilización no solamente redundaría en beneficio del propietario, sino en beneficio de toda la colectividad, porque ésta necesita de ella para subsistir. Sin el estímulo que significa para el hombre la propiedad individual, muchas riquezas quedarían inaprovechadas.

Siendo este el fundamento del derecho de propiedad, es clarísima la facultad que el Estado tiene para controlar su distribución y aprovechamiento. He aquí las palabras de un economista ilustre, en tal sentido: "Sólo que, si tal es el último fundamento del derecho de propiedad, ya no es baluarte del individualismo; el individuo ya no es el propietario para sí mismo, sino para la sociedad. La propiedad se convierte, en el sentido más augusto y más literal a la vez de esta palabra, en una **función pública**. Dejará, pues, de ser absoluta en el antiguo sentido romano de la palabra, pero sólo en la medida en que la soberanía sobre las cosas y el derecho de libre disposición sean indispensables para sacar el mejor partido de esas cosas. Podrá variar según las circunstancias y el medio. Se podrá admitir que un derecho de propiedad absoluta sea necesario en ciertos casos, por ejemplo, para el trabajador del Nuevo Mundo—como el *dominium ex Jure Quiritium* para el campesino romano— pero que ese carácter absoluto debe doblegarse

cuando se trata de la propiedad sobre una fábrica, una mina o un ferrocarril. Esto encaminará a admitir más fácilmente la expropiación por motivo de utilidad pública.”<sup>1</sup>

El artículo 27 constitucional delinea vigorosamente este carácter de la propiedad como función social, adelantándose a las constituciones modernas europeas, algunas de las cuales lo tomaron como ejemplo o modelo.<sup>2</sup> Sobre este principio y con apoyo, además, en los antecedentes del problema agrario mexicano, se levanta toda la construcción jurídica del mandamiento constitucional citado.

#### **DOTACION DE TIERRAS A LOS NUCLEOS DE POBLACION NECESITADOS**

“Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las 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 sobre utilidad pública, desconocido por nuestro antiguo derecho, que sólo admitía la expropiación de la propiedad privada cuando se trataba de alguna obra de indudable beneficio general, como la construcción de un ferrocarril, de un camino, etc., pero de ninguna manera el que se privase a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular.

1. Gide. “Curso de Economía Política.” Segunda edición. París, 1916. Pág. 519.

2. Entre ellas la Constitución alemana y la española.

Aparentemente no es otra la finalidad de la disposición que comentamos, puesto que por virtud de ella se priva a los latifundistas de parte de sus bienes territoriales para entregarlos a los núcleos de población necesitados, en último análisis, a los componentes de esos núcleos. Pero es necesario no perder de vista los antecedentes de nuestra cuestión agraria, para comprender que, en el caso especial de México, la nueva distribución de la propiedad agraria es una obra de la más alta utilidad social. El apoyo de este precepto se encuentra en la historia misma del problema agrario. La concentración de la tierra trajo consigo el persistente malestar económico de las masas campesinas, que originaba frecuentes desórdenes, de tal modo, que se hizo indispensable la redistribución del suelo agrario para asegurar la paz, en la cual no sólo están interesados grandes propietarios y campesinos proletarios, sino toda la población de la República.

La propiedad agraria, del tipo latifundio, no era ya una función social, puesto que en vez de ser útil a la sociedad, resultaba nociva, de tal modo que el Estado se ha visto en el caso de intervenir con la urgencia que demanda el problema, para restituir a la propiedad agraria de México, su carácter de **función social** mediante la restitución de tierras a las poblaciones injustamente desposeídas, la dotación a las que no tienen las necesarias para su sostenimiento y por medio de la creación de la pequeña propiedad, que habrá de surgir del fraccionamiento de los latifundios.

#### LIMITACION DE LA PROPIEDAD Y FRACCIONAMIENTO DE LATIFUNDIOS

De nada servirían las restituciones y dotaciones de tierras, si no se dictaran medidas encaminadas a impedir, en el futuro, nuevas concentraciones; aquéllas resuelven el pro-

blema en su fase urgente; pero su arreglo definitivo sólo podrá conseguirse estableciendo bases sólidas para la distribución de la tierra en forma que mantenga el equilibrio social.

El latifundismo en México debe considerarse como un fracaso desde el punto de vista económico, puesto que el país necesitó siempre de la importación agrícola para satisfacer sus necesidades; en otras palabras, la gran propiedad ha sido incapaz de cubrir la demanda, lo cual indica que el sistema de explotación de la tierra que en ella se empleaba era defectuoso.

Desde el punto de vista social, encontramos que en México no existe una clase media rural, sino que, por los antecedentes de la propiedad rústica a que ya nos hemos referido, ésta quedó dividida en dos grupos: grande propiedad del tipo latifundio y pequeñísima propiedad del tipo parcela; junto a unos cuantos poderosos terratenientes, una gran masa de proletarios.

El artículo 27 considera todos estos puntos y manda que los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, deben dictar leyes en las cuales sea señalada la máxima extensión que dentro de sus respectivas jurisdicciones puede poseer una sola persona o sociedad mexicana; lo que pase de este límite será fraccionado por sus propietarios o, en rebeldía de ellos, por los gobiernos locales y las fracciones se pondrán a la venta en condiciones fáciles para el adquirente: largo plazo (veinte años) y corto interés (tres por ciento anual).

En caso de rebeldía del propietario, los gobiernos locales para llevar a cabo la venta de las tierras que excedan del límite señalado, procederán a la expropiación de ellas, entregando bonos de una deuda agraria que podrán contraer cuando el Congreso de la Unión los faculte para ello.

## PROTECCION Y DESARROLLO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

La pequeña propiedad existente en la época en que entró en vigor la Constitución de 17 y la que surja por la aplicación del artículo 27, son objeto de especial protección, puesto que este precepto eleva a la categoría de garantía individual el respeto a la pequeña propiedad. Ese respeto es el único límite que se opone a la acción dotatoria y a la acción restitutoria, de tal modo que, en concepto del Constituyente, la vida de la pequeña propiedad es tan importante o más que la distribución de tierras entre los núcleos de población necesitados. No sólo se manda el respeto absoluto de la pequeña propiedad, sino que se ordena expresamente que el Estado procure el desarrollo de la misma.

Así queda completo el plan de reforma agraria que contiene el artículo 27 constitucional, según el cual, sólo será posible la coexistencia de la propiedad ejidal y de la pequeña propiedad, pues la propiedad mediana que se derive de las leyes agrarias de los Estados, en las cuales se señala la máxima extensión que puede poseer un individuo o sociedad dentro de sus respectivas jurisdicciones, sólo tiene existencia transitoria: podrá vivir mientras no sea indispensable dotar de tierras a algún núcleo de población rural, porque en cuanto se presenten nuevas necesidades agrarias, por virtud del crecimiento de los poblados campesinos ya existentes, la mediana propiedad tendrá que reducirse a los límites de la pequeña propiedad, única para la cual se establece el respeto absoluto como garantía constitucional.

De este modo se realizará paulatinamente la transformación de la economía agraria de México, que pasará de manos del latifundista y del gran propietario, a las de una burguesía fuerte por su número, por su propiedad sobre la

tierra y cuyo poder podrá aumentarse mediante adecuada organización política y económica.<sup>1</sup>

### LA REGLAMENTACION AGRARIA

Tanto la ley de 6 de enero de 1915 como el artículo 27 constitucional, sólo contienen los lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria, que exigió desde luego minuciosa reglamentación para ser llevada a la práctica; pero a falta de un Reglamento, la Comisión Nacional Agraria creada por la ley antes mencionada, estuvo expidiendo una serie de circulares que son, en buena parte, los antecedentes de la legislación reglamentaria vigente. Esas circulares eran expedidas a medida que se advertían determinadas necesidades o que se presentaban problemas de aplicación de las leyes fundamentales, de tal modo, que muchas de ellas son un reflejo fiel de la realidad y con ese prestigio han perdurado, como antes se indica, en la legislación actual; pero frecuentes cambios de criterio que imponían su reforma o derogación, lo muy discutible de las facultades con que eran dictadas, las contradicciones en que a menudo incurrían, la dificultad de consultar y coordinar en un momento dado disposiciones que no obedecían a un plan preconcebido ni presentaban una construcción armónica en conjunto y que apenas reunidas en un folleto eran aumentadas con nuevas disposiciones difícilmente asequibles para el público, fueron otras tantas circunstancias que obligaron al Gobierno a seguir otra ruta en la Reglamentación Agraria. Es así como fué dictada la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, y a partir de ella toda reglamentación de la materia se ha hecho en ordenamientos legales.

1. Un análisis de los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, desde el punto de vista jurídico, puede verse en "El Sistema Agrario Constitucional", del autor, 1932.

## CAPITULO IV

### Ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920

Esta fué la primera ley reglamentaria de la de 6 de enero de 1915 y del artículo 27 constitucional; en parte, es una codificación ordenada de las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, puesto que su articulado contiene lo esencial de esas disposiciones, pero en parte también introduce nuevos preceptos de gran importancia en la dirección de la política agraria.

Considera, desde luego, vigentes las reformas hechas a la ley de 6 de enero de 1915 y por consiguiente sólo se refiere a las dotaciones definitivas, es decir, según esta ley, no era posible entregar la posesión de las tierras a los pueblos peticionarios, sino hasta que el Presidente de la República revisara las resoluciones dictadas por los gobernadores de los Estados. Quedó así marcada una primera tendencia en materia de restituciones y dotaciones agrarias.

Otra dirección no menos importante, derivada de esta ley, que influyó en la legislación subsecuente y que presentó grandes inconvenientes en la práctica, fué la relativa a la consideración de los sujetos de derecho ejidal. Declaró que los únicos núcleos de población con derecho a recibir ejidos por dotación o restitución, serían: los **pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades**, siguiendo así en parte la letra del artículo 27 constitucional; pero no su espíritu, que no es el de dotar o restituir ejidos a los núcleos de población según sus denominaciones, sino según sus necesidades o sus derechos.<sup>1</sup>

1. La Ley de Ejidos admitía excepciones; pero de todos modos erigió en principio la categoría política.

Los núcleos de población señalados en la ley, deberían probar, para obtener la restitución o la dotación de ejidos, en el primer caso, el derecho que tuviesen para reivindicarlos, y en el segundo, la **necesidad** o **conveniencia** de que se les otorgasen.

El artículo 27 constitucional, sólo se refiere a la **necesidad** de los núcleos de población como punto de partida para la procedencia de las dotaciones, de tal modo que al introducir la Ley de Ejidos el nuevo elemento de la **conveniencia**, se apartó de su papel reglamentario con muy poca fortuna, por lo demás, según se verá en seguida.

Los poblados mencionados por la ley, probaban la **necesidad** de tierras, demostrando que sus habitantes carecían de las indispensables para obtener una utilidad mayor al duplo del jornal medio en la región; o demostrando que los latifundios cercanos colindaban inmediatamente con el fundo legal; o que por el cese definitivo de alguna industria o por el cambio de alguna ruta comercial, la mayoría de la población veíase compelida al trabajo agrícola, y por último, demostrando que poseyeron tierras comunales hasta antes del 25 de junio de 1856; pero que no podían obtener la restitución de las mismas por cualquier motivo.

Probaban la **conveniencia**, demostrando que fueron constituidos con posterioridad al año de 1856 y que la dotación de tierras podría contribuir al arraigo y consolidación económica de los poblados peticionarios, o bien que existía la circunstancia de que estuviesen subordinados a alguna industria y que mediante la dotación de tierras les fuese posible recobrar su autonomía económica y constituirse en agregados políticos independientes del capitalismo.

Esta última disposición era un ataque infundado a las industrias del país que, afortunadamente, desapareció de las leyes agrarias subsecuentes.



**Autoridades Agrarias.**—Se consideraron como tales las mismas señaladas por la ley de 6 de enero de 1915, con excepción de los jefes militares, a quienes ya no se concedió intervención alguna en virtud de que las condiciones del país ya no lo hacían necesario.

**Extensión de los Ejidos.**—Por primera vez en la legislación agraria se trató de establecer la extensión de los ejidos; aun cuando se hizo de una manera vaga, pues se dispuso que sería la suficiente, de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del pueblo, la topografía del lugar y otras consideraciones pertinentes; pero el mínimo de tierra debería ser tal, que pudiese producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad.

La elasticidad de este precepto favoreció la irregular aplicación de la ley, pues aun en el caso concreto de la extensión mínima, la base que se tomaba, o sea el salario, resultaba inestable. No se tomaba en cuenta, además, el hecho de que en México se han pagado siempre, en la agricultura, jornales bajísimos, de tal modo que el duplo ni siquiera podía satisfacer las necesidades del trabajador del campo y de su familia.

**Procedimientos.**—La Ley de Ejidos estableció en materia de procedimientos diferencias sustanciales entre la restitución y la dotación.

Las solicitudes respectivas deberían presentarse ante el Gobernador del Estado a cuya jurisdicción perteneciera el núcleo de población solicitante. Si se trataba de dotación, el Gobernador remitía la solicitud a la Comisión Local Agraria, con una serie de datos: censo del pueblo peticionario, calidad de tierras, precios actuales de artículos de consumo y otros datos innecesarios, tales como la forma habitual de los contratos de aparcería, etc. Estos datos deberían ser