

## CAPÍTULO II

### LA REFORMA AGRARIA

9. *El Plan de Veracruz.* 10. *La ley de 6 de enero de 1915.* 11. *El artículo 27 de la Constitución de 1917.* 12. *Contenido del artículo 27 constitucional en materia agraria:* a) La propiedad y la expropiación. b) La propiedad como función social. c) La dotación de tierras. d) La restitución de tierras. e) Los nuevos centros de población agrícola. f) Restablecimiento del ejido colonial. g) La unidad de dotación. h) La pequeña propiedad. i) Liquidación de latifundios. j) Las autoridades agrarias. k) El procedimiento agrario. l) El amparo en materia agraria.

9. El asesinato del presidente Madero y la usurpación de la presidencia por el general Victoriano Huerta, provocaron la revolución constitucionalista que encabezó el gobernador del Estado de Coahuila Venustiano Carranza. La bandera de ese movimiento armado fue el Plan de Guadalupe, de carácter político, pues su objeto específico era el reestablecimiento del orden constitucional; pero bajo la influencia del Plan de Ayala y respondiendo a evidentes necesidades de las masas campesinas, el 12 de diciembre de 1914, don Venustiano Carranza expidió el Plan de Veracruz en el que se ofreció que durante la lucha se expedirían y se pondrían en vigor:

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 . . .

10. Con apoyo en este Plan, el primer jefe del ejército constitucionalista dictó y puso en vigor la ley de 6 de enero de 1915 que fue la iniciación de la Reforma Agraria en México.

De acuerdo con la citada ley, se ordena la restitución de tierras en favor de los pueblos que hubiesen sido despojados de ellas ilegalmente y la dotación a los que no siéndoles posible probar el despojo, las necesiten para el sostenimiento de sus habitantes.

De este modo se restablecieron las dos instituciones agrarias coloniales: la restitución y la dotación de tierras; pero con un sentido revolucionario.

Se autorizó la expropiación de haciendas colindantes con los pueblos que solicitaran dotaciones y se dio a los propietarios el plazo de un año para “reclamar ante los tribunales la justicia del procedimiento” y obtener la indemnización correspondiente.

Para ejecutar restituciones y dotaciones se creó la Comisión Nacional Agraria, una comisión local en cada Estado o territorio de la República y los comités particulares ejecutivos que fuesen necesarios.

El procedimiento restitutorio y dotatorio era teóricamente muy sencillo: el pueblo solicitante nombraba un comité particular ejecutivo que lo representaba en todos los trámites. La solicitud debía presentarse ante el gobernador del Estado o territorio al que pertenecieran los peticionarios, o ante el jefe militar autorizado al efecto, dado el estado de guerra civil en que se encontraba la República.

Los gobernadores o los jefes miliares resolvían concediendo o negando la restitución o la dotación de tierras. En caso favorable, los comités particulares ejecutivos entregaban las extensiones reivindicadas o concedidas a los pueblos solicitantes.

Había además, una segunda instancia forzosa que estaba a cargo de la Comisión Nacional Agraria. En consecuencia los gobernadores y los jefes militares en su caso, únicamente otorgaban posesiones provisionales y la comisión citada, las definitivas después de revisar los expedientes relativos.

Los propietarios afectados tenían derecho a reclamar la justicia del procedimiento en el plazo de un año a partir del acto expropiatorio; pero en todo caso no se les devolverían las tierras expropiadas sino únicamente el valor de las mismas. Si no presentaban su reclamación oportunamente, perdían todo derecho.

11. El artículo 27 de la Constitución de 1917, es la base legal de la *Reforma Agraria*, pues aun cuando esa reforma haya comenzado con la Ley de 6 de enero de 1915, al entrar en vigor la Carta Política mencionada, el precepto citado es desde entonces, su único fundamento.

Para legalizar los repartos de tierras que se habían hecho con apoyo en la Ley de 6 de enero de 1915, en el artículo 27 de la Constitución se estableció que dicha Ley formaba parte del mismo.

El artículo 27 constitucional ha sido objeto de varias reformas.

12. a) En su redacción actual es un admirable programa de *Reforma Agraria*. Establece, como punto de partida, que: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites 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.”

En seguida autoriza las expropiaciones por causa de utilidad pública y *mediante* indemnización, introduciendo, así, una positiva novedad en esta institución universal del derecho, pues antes sólo podía privarse de sus propiedades a una persona física o moral, *previa* indemnización. La palabra *mediante* que usa el artículo 27 de la Constitución indica que la indemnización debe existir; pero puede ser *previa*, *simultánea* o *posterior* al acto expropiatorio. De este modo se hizo posible la *Reforma Agraria* pues el Estado no disponía, ni dispone de los enormes recursos necesarios para pagar previamente las tierras que era indispensable expropiar para llevar a cabo la mencionada reforma.

b) La propiedad privada, además, es una función social y no un derecho absoluto. Por eso en el párrafo tercero, el artículo que comentamos se advierte que:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Por modalidades debe entenderse “el modo de ser o de manifestarse el derecho de propiedad”.

c) Sobre esa base fundamental el artículo 27 desarrolla en diferentes párrafos de su texto, la *Reforma Agraria*.

Establece la antigua institución jurídica colonial de la *dotación* en favor de los “núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población”. A estos núcleos les otorga el derecho de obtenerlas “tomándolas de las propiedades inmediatas”, instituyendo así, una verdadera garantía social.

La dotación es de carácter colectivo, se otorga a la entidad “núcleo de población”; pero en relación, pudiera decirse, de los individuos que en esos núcleos carecen de tierras y aguas, pues tiene por objeto hacerles llegar, a través del “núcleo de población” los elementos necesarios para su subsistencia, en interés de la sociedad que no puede vivir en paz ni desarrollarse armónicamente cuando la propiedad territorial no está equitativamente distribuida.

El artículo 27 constitucional crea una nueva institución económica y jurídica a la vez, al lado de la propiedad comunal antes mencionada: la pequeña propiedad agrícola en explotación cuando declara que debe respetarse al hacerse las dotaciones. Es el único límite que les impone, estableciendo, así, una garantía individual

en cuanto se refiere a quienes tienen el carácter de pequeños propietarios; pero a la vez social porque se considera que la pequeña propiedad agrícola en explotación desempeña una función económica equilibradora en el seno de la sociedad.

d) Establece también el precepto que comentamos, la antigua institución colonial de la *restitución*. En el párrafo VIII, declara nulas “todas las enajenaciones de tierras, agua y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades”; las “concesiones, composiciones y ventas de tierras, aguas y montes; las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones y remates, realizados en contravención de las leyes”, actos todos con “los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquiera otra clase pertenecientes a núcleos de población”.

Con base en estas disposiciones, los núcleos de población que hayan sufrido despojos de tierras pueden reivindicarlos ante las autoridades agrarias.

e) Como la dotación de tierras sólo puede hacerse en favor de los pueblos que las soliciten, “tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando la pequeña propiedad agrícola en explotación”, a veces no bastan para satisfacer las necesidades de los peticionarios. Previendo esto, el artículo 27 Constitucional indica que se dictarán “las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios y la creación de Nuevos Centros de Población Agrícola”.

f) Restablece también la Constitución en el mandamiento citado, la institución colonial del ejido, pues ordena en su fracción x que los núcleos de población que no los tengan y que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, o por otras causas:

sean dotados de tierras y aguas suficientes para constituirlo, conforme a las necesidades de su población sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del gobierno federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediatamente a los pueblos interesados.

g) Ya hemos dicho que aun cuando la dotación de tierras se otorga a los núcleos de población, a través de ellos se lleva esa dotación a los individuos que las necesitan. En la misma fracción x, del artículo 27 constitucional se establece que: “La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser, en lo sucesivo, menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, por falta de ellas, de sus equivalentes en otras clases de tierras que se fijan en él párrafo tercero de la fracción xv como sigue: ‘una hec-

tárca de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos’.”

h) La pequeña propiedad inafectable está fijada en la fracción xv y es de diversa extensión: cien hectáreas de riego o humedad de primera o su equivalente en otras clases de tierra. Doscientas hectáreas en terrenos de temporal o agostadero susceptibles de cultivo. Ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo. Trescientas en explotación cuando se destinan al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, árboles frutales.

Establece también el artículo 27 constitucional en la fracción citada, la pequeña propiedad ganadera señalándole una superficie “que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos”.

Si por medio de obras de cualquier clase realizadas en una pequeña propiedad se mejora la calidad de la tierra, no podrá ser objeto de afectaciones agrarias “aun cuando en virtud de la mejoría obtenida se rebasen los máximos señalados, siempre que se reúnan los requisitos de ley”.

i) Con objeto de evitar nuevas concentraciones agrarias que revivirían el latifundio, forma de explotación de la tierra que se considera económica y socialmente nociva, el artículo 27 ordena que: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes.”

Al efecto, en cada Estado, territorio y en el Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente autorizada.

El excedente debe ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta “en las condiciones que aprueban los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes”.

Si el propietario se opone al fraccionamiento, el gobierno local puede tomarlo a su cargo “mediante la expropiación” que se cubrirá con bonos de la Deuda Agraria Local.

En este caso, las fracciones serán pagadas por los adquirentes, en anualidades “que amorticen capital y rédito, a un tipo de interés que no exceda del 3 por ciento anual.

“Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmedia-

tos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

j) El mismo artículo 27 constitucional crea el organismo encargado de realizar sus disposiciones en materia de tierras: “Una dependencia directa del Ejecutivo Federal.” En otras palabras, de acuerdo con este precepto se quiere que sea el propio presidente de la República quien se encargue de llevar a cabo la *Reforma Agraria*. La dependencia aludida es actualmente el Departamento Agrario en el que funciona un cuerpo consultivo “compuesto por cinco personas que serán designadas por el presidente de la República, y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fije”.

En cada Estado, territorio y en el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo que comentamos, debe haber una comisión agraria mixta “compuesta de representantes iguales de la federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos”.

Finalmente, se crean los llamados “Comités Particulares Ejecutivos” para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios y los “Comisariados Ejidales” para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

k) Creadas así, las autoridades agrarias, el artículo 27 constitucional establece los lineamientos fundamentales del procedimiento que es, como se verá en seguida, extremadamente sencillo.

Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentan en los Estados o territorios directamente ante los gobernadores. Estos las turnan a las comisiones mixtas que las tramitan y emiten un dictamen que aprueban o modifican los gobernadores. En seguida ordenan que se dé posesión inmediata de las superficies que en su concepto procedan, a los solicitantes.

Esta posesión es provisional, pues los expedientes pasan, en seguida, al Departamento Agrario que emite por medio del Cuerpo Consultivo un dictamen:

sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales. El dictamen se presenta a la consideración del presidente de la República para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria.

l) De acuerdo con el sistema de garantías individuales que contiene la Constitución Federal, toda persona que considere que cualquiera de esas garantías ha sido violada en su perjuicio por alguna autoridad, puede acudir a los tribunales federales en demanda de amparo contra esa violación. Haciendo uso de este derecho los propietarios afectados con resoluciones agrarias estor-

baban el desarrollo de la Reforma Agraria promoviendo innumerables amparos, hasta que se introdujo una reforma en el artículo 27 constitucional que aún subsiste y que dice en su fracción xx textualmente:

Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Esta drástica disposición se comprende teniendo en cuenta el abuso que hicieron del amparo los propietarios afectados, las finalidades de la *Reforma Agraria*, la urgencia de ponerla en práctica y el carácter expropiatorio por causa de utilidad pública que la fundamenta.

Por eso el propio precepto que comentamos agrega:

“Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente.” Si no la solicitan en el plazo de un año, contado a partir de la fecha en que se publique la resolución respectiva en el *Diario Oficial*, pierden todo derecho.

Sin embargo, prohibir a los afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos, de manera general, el juicio de amparo, era evidentemente contrario al sistema de garantías constitucionales. Entre esas garantías está la del respeto a la pequeña propiedad que el mismo artículo 27 de la Constitución establece. La única forma de hacer valer una garantía cuando es violada por cualquiera autoridad, es el juicio de amparo, pero si un pequeño propietario resultaba afectado por error o por otra causa, en una resolución restitutoria o dotatoria de ejidos o aguas, no podía hacer valer la garantía establecida en su favor por el precepto citado.

Para enmendar esta contradicción flagrante, fue reformado el artículo 27, fracción xiv, en la que se introdujo el siguiente párrafo:

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

Desde que entró en vigor la Constitución de 1917, su artículo 27 ha sido objeto de una copiosa reglamentación a través de los años.