



www.senado2010.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

CAPITULO XVI.

LA REFORMA AGRARIA.

**LA NECESIDAD DE LA REFORMA AGRARIA
GENERALMENTE NO LA PERCIBIAN LOS
POLITICOS Y MILITARES QUE ENCABEZARON
LA REVOLUCION.**

CUANDO, después de un siglo de vida independiente y de una serie de trastornos políticos en que sucesivamente tomó el país como bandera todos los ideales de progreso imaginables, se hizo la revolución de 1910, con un programa francamente agrarista, parecía que, habiéndose encontrado, al fin, la verdadera vía, esta sociedad iba a entrar en una senda ancha, llana y bien trazada de reformas sociales que produjeran al fin el anhelado equilibrio entre las instituciones democráticas y las capacidades políticas de los ciudadanos; pero no fué así, porque los jefes de los diversos grupos armados, que habían derrocado la dictadura del General Díaz, y después la contrarrevolución de Victoriano Huerta, estaban muy lejos de comprender las verdaderas necesidades de la Nación. El único jefe militar que sentía profundamente la aspiración revolucionaria era Zapata, que había sido peón de hacienda, y era, por lo mismo, el más adecuado para sentir las necesidades del proletariado rural; pero rudo, y de instintos primitivos, era incapaz de dar forma a esa aspiración. Los tinterillos y maestros de escuela que al principio se le anexaron como elemento intelectual, fueron también incapaces de traducir en ideas prácticas el anhelo agrarista, y los crímenes de los generales semi bárbaros que de aquel grupo surgieron, pronto dieron al ejército zapatista la reputación y el aspecto de chusmas de malhechores. En sus últimos tiempos algunos intelectuales que no se habían ocupado nunca de asuntos agrarios llevaron a aquel campo su entusiasmo y su buena fe para traducir la necesidad que la revolución quería llenar; pero lo mismo que los otros, sin estudiar el problema me-

xicano se lanzaron en la falsa vía del socialismo marxiano, introduciendo, al igual que sus colegas de los otros grupos revolucionarios, el gérmen comunista en el caos que en materia de ideas revolucionarias directoras existía.

El grupo de Villa no tenía programa político alguno. Su jefe era un prófugo de presidio, que resultó después dotado de geniales dotes militares. Su principal aliciente tiene que haber sido el botín de guerra, y en cuanto a las reivindicaciones sociales, si algunas aspiraciones hacia ellas tenía, tienen que haber estado como esfumadas y perdidas en el monstruoso cerebro del bandido. Los intelectuales que se le acercaron cuando comenzó a destacarse como figura política, no tenían ninguna noción clara de la reforma agraria, puesto que eran militares distinguidos, como el sabio artillero, general don Felipe Angeles, muy útiles para organizar y disciplinar su ejército, pero sin bagaje de reformas sociales; o bien, liberales clásicos, todavía exaltados con las ideas de Juárez, Ocampo y Lerdo de Tejada.

El grupo formado por los revolucionarios de Coahuila y de Sonora, encabezados por D. Venustiano Carranza, representaba el grupo burocrático y político de la Nación; creyó también al principio estar en el campo revolucionario de los liberales de 57, y pensaba que su misión no era otra que derrocar la dictadura de Victoriano Huerta, simple prolongación de la del General Díaz, como Comonfort y Juárez habían derrocado la de Santa Anna, y restablecer en toda su fuerza democrática la Constitución de 57.

Don Venustiano era gran terrateniente y criollo acostumbrado a todas las prerrogativas que los de su clase heredaron del régimen colonial, y su mentalidad no era adecuada para percibir la incongruencia que había entre las leyes de organización democrática de 57, y el estado de servidumbre del pueblo para el que fueron dictadas. Varias veces sostuvo que no existía en México el problema agrario, y en un discurso que pronunció al pasar por Puebla en su retirada de la capital a Veracruz, ante el avance de las fuerzas de Villa, lo declaró así enfáticamente, agregando que lo único que el Gobierno tenía que remediar era el abuso del latifundismo, de pagar contribuciones irrisorias, por sus

grandes haciendas, manifestadas ante el Fisco, con un valor insignificante.

LA NUEVA CONSTITUCION.

Durante su corta permanencia de agosto a noviembre de 1911 en la capital de la República, se había acercado a Carranza un pequeño grupo de intelectuales, en el que poco a poco iba abriéndose camino la idea de ser necesaria una reforma social de cierta importancia, para que se pudiera considerar satisfecho el objeto de la revolución. Esa reforma no podía ser otra que la disolución de los latifundios y la creación y generalización de la pequeña propiedad agrícola; pero no todos aquellos hombres lo percibieron así, con la suficiente claridad. Aunque ninguno de ellos tenía sentada plaza de socialista, porque en este país agrícola, con sólo una raquíta industria fabril mantenida artificialmente a fuerza de impuestos prohibitivos, no podía haber campo para que la cuestión social que desde mediados del siglo anterior viene agitando a los países industriales, se presentase en la misma forma que en esos países, todos aquellos hombres, al verse encabezando una revolución popular instintivamente se sintieron impulsados al socialismo y llevaron su preocupación hasta influir sobre el problema rural mexicano, desvirtuándolo al creer que una especie de comunismo agrícola llevado a cabo con la restauración de los antiguos ejidos de los pueblos indígenas, podría ser una solución científica del problema, ya que por entonces había dado en llamarse socialismo científico, al socialismo utópico, y falsamente dogmático de Marx, que tiene como aspiración final el comunismo.

El señor Carranza, sin llegar a percibir claramente ese espíritu de reformas, convino en hacer una nueva Constitución política de la República, en lugar de restaurar simplemente la de 57, como había sido su primitiva idea, aprovechando la coyuntura para introducir ciertas reformas políticas que debilitasen al poder legislativo en favor de los otros dos poderes. Al reunirse el Congreso Constituyente de Querétaro, don Venustiano presentó su proyecto Constitucional, limpio de toda reforma social, y fueron entonces los grupos de diputados, los que se encargaron

de introducir en ella dos reformas de trascendencia enorme: la referente al fraccionamiento de los latifundios, y la que dió a la clase obrera el carácter de clase especialmente protegida por las leyes y por los gobiernos.

La primera quedó sintetizada en el artículo 27 introducido por los empeños del ingeniero Pastor Rouaix y del licenciado Molina Enríquez; y la segunda se reasumió en el artículo 123, introducido por un grupo de socialistas nuevos e inexpertos.

La reforma revolucionaria del derecho de propiedad, consistía seguramente y esencialmente, en quitarle su carácter absoluto para darle, de una manera, más conforme a las ideas modernas, un carácter puramente relativo que permitiese limitarlo como se limita la libertad misma, con arreglo al interés y a las conveniencias de los demás. En seguida una o varias leyes especiales fundadas en el precepto constitucional habrían venido a salvaguardar los intereses de la sociedad poniendo al derecho de propiedad las limitaciones necesarias. Pero sin duda que los que querían cimentar la reforma, temieron que, desaprovechada aquella ocasión, no volviese ya a presentarse y por eso se empeñaron en hacer caber en el artículo constitucional todo su pensamiento, resultando así ese singular Artículo 27 de inusitada extensión y forma desconcertante.

La reforma agraria está, sin embargo y por eso mismo, bastante concreta en el referido Artículo 27 Constitucional, que dice:

“Art. 27.—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”.

“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

“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. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para

el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. 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 de terrenos 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”.

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos, cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como minerales de los que se extraigan metales y metaloides, utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesita trabajos subterráneos, los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos”.

“Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes, desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corra al mar o cruce dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite

al territorio nacional, o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados”.

“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales, constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes”.

“La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirán por las siguientes prescripciones:

I.—Sólo los mexicanos por nacimiento o por nacionalización, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus concesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

II.—Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, con-

cediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiera sido construído o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasará desde luego, de pleno derecho al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

III.—Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.

IV.—Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Nación, o los de los Estados, fijarán en cada caso.

V.—Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impues-

tos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes; pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI.—Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituído o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1916; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII.—Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

“Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure, en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, serán lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas”.

“Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sen-

tencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condeñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existían todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediera, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esta superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento”.

“El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate, y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades, antes de que se dicte sentencia ejecutoria”.

“Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

(a).—En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

(b).—El excedente de la extensión fijada deberá 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 aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

(c).—Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará a cabo este por el Gobierno local, mediante la expropiación.

(d).—El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquiriente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá de cinco por ciento anual.

(e).—El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

(f).—Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno”.

“Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público”.

El Artículo 27 de la Constitución de Querétaro que acaba de leerse, ha sido fuertemente resistido por la opinión capitalista, quien ha hecho de él una cuestión de política internacional, difundiendo en el exterior la idea de que ese artículo permite la

confiscación de los bienes de los extranjeros. Durante varios años ha quedado en suspenso la reglamentación de ese artículo, y sólo recientemente se ha reglamentado lo relativo a adquisición de bienes raíces por los extranjeros y lo que se refiere al petróleo. Lo que ha prestado fundamento a esa oposición es la parte del precepto constitucional de que se trata, que declaró propiedad nacional los combustibles minerales existentes en el subsuelo, y dejó, por lo mismo, sujeta la explotación de los yacimientos de petróleo al procedimiento de denuncia y al pago de cuotas análogas al canon que pagan los que explotan los minerales que son objeto de la Ley de Minería. Con la reforma hecha en la Ley de Minería, durante la administración del general don Manuel González, para favorecer determinados intereses, los combustibles minerales habían sido declarados, desde 1884, propiedad de los dueños del suelo, y habían dejado de ser denunciabiles. A favor de ese régimen se fué creando la propiedad petrolera, que comenzó a formarse en los noventas, por la adquisición o arrendamientos a precios cada vez más fabulosos de los terrenos comprendidos en las regiones en que se descubrieron depósitos de petróleo, y pronto se formaron cuantiosísimos intereses extranjeros fundados en los derechos de propiedad del suelo, arrendados o vendidos por mexicanos poseedores de aquellas tierras. Al declararse esos yacimientos propiedad de la nación, todos esos intereses se consideraron en peligro de ser atacados y de allí la oposición que tales preceptos suscitaron entre los petroleros. Esa dificultad parece haber sido resuelta con la reciente reglamentación que ratifica las repetidas declaraciones hechas por el gobierno, acerca de que, en este caso y en todos, será observado el precepto constitucional de que las leyes no pueden tener efectos retroactivos, y por lo mismo, no pueden ser objeto de denuncia ni de nueva titulación los yacimientos petroleros adquiridos por los dueños del suelo antes de que la ley declarase que éstos no lo son también del subsuelo. La Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el mismo sentido, y por lo mismo, se acerca el momento en que pueda ya darse por terminado el conflicto de intereses provocado por la parte que del Artículo 27 se refiere al petróleo.

Contiene también dicho artículo algunas prescripciones para limitar el derecho de los extranjeros en la adquisición de bienes raíces, a las que aplicado, con reciente reglamentación, el mismo criterio que respecto al petróleo, no pueden tacharse tampoco de confiscatorias, no obstante la alarma que en algunos elementos han suscitado. (1).

En lo que parece más atacable el precepto constitucional es en aquella parte en que interviene directamente la pasión política, como es la que autoriza la revisión y nulificación de títulos expedidos y la que impone ciertas limitaciones al uso de sus bienes por las sociedades y por las sectas religiosas.

Esas, que son las únicas partes del Artículo 27 que han sido objeto de alarma y de protesta por parte de los extranjeros, nada tienen que ver con la cuestión agraria, cuya solución está contenida en los preceptos finales del artículo de que se trata, que contiene las bases para la disolución de los latifundios, marcados con las letras de la (a) a la (f).

El Artículo contiene, además, muchas disposiciones en que se revela la influencia de los que han pretendido que el problema agrario de México proviene solamente de la pérdida de la propiedad comunal de los pueblos, por venta o despojo, y de los teorizantes comunistas que se imaginan que el ejido puede ser en México una etapa para la futura organización del soviet.

Este error que hemos procurado analizar en capítulo separado, ha sido la causa de tantas vicisitudes como ha sufrido después del triunfo militar de la revolución agraria, la reforma social, cuya necesidad dió origen a esa revolución, y de ello se han aprovechado los grandes terratenientes para involucrar el movimiento reformista y resistirlo con bastante éxito en la parte del

(1) Esas limitaciones son, casi, las mismas que rigen hace muchos años en virtud de las leyes que los diferentes gobiernos del país vienen dictando desde la época de la independencia. Son de citarse sobre este particular: la de 18 de Agosto de 1824 dictada por el Congreso Constituyente que se reunió en ese año; las de 12 de marzo de 1828 y 25 de abril de 1835; la ley sobre adquisición de bienes raíces por extranjeros expedida por Santa Anna el 11 de marzo de 1842; la de 10. de febrero de 1856 dada por Comonfort y finalmente la ley de extranjería de 28 de mayo de 1886 que declaró vigentes las antes citadas en lo que a las limitaciones de que se trata se refieren.

país en que precisamente es más urgente la reforma por ser en donde el peonaje existe como organización secular: en la Mesa Central de la República. En cambio en los Estados ganaderos y mineros y en las zonas litorales, lugares semidesiertos en que el problema rural tiene un carácter secundario, y en los que la reforma debería ser consecuencia de la que previamente se hiciera en la Mesa Central, los terratenientes han sido víctimas de las mayores vejaciones con motivo de las dotaciones y restituciones de ejidos, quedando en muchos casos arruinados sin provecho para nadie, puesto que nada se aventajará socialmente mientras existan las grandes haciendas de la Mesa Central.

El pequeño grupo de los grandes terratenientes mexicanos, no ha dejado de gritar mañosamente, haciendo coro a los petroleros, para hacer creer que los extranjeros se interesan en que no subsistan los preceptos del Artículo 27, y como por otra parte, los desaciertos cometidos con la política ejidal, que, llevada no sólo ciega, sino también torpemente, han lesionado intereses de algunos extranjeros y han dado origen a algunas reclamaciones diplomáticas, todo ello ha venido dando visos de razón a esas protestas interesadas.

LA DISOLUCION DE LOS LATIFUNDIOS EN EUROPA.

En realidad, nada tienen de objetable esas disposiciones, que no van más allá de lo que pueden haber ido las leyes análogas que se han dictado en los países que se tienen por más adelantados en Europa, para promover la disolución de latifundios, que no tienen allí, sin embargo, la agravante de estar unidos a la servidumbre rural o peonaje. En Irlanda se ha practicado en grande escala esa operación, combinada con el cooperatismo, y en Alemania, Rusia (antes de la guerra), y en algunas naciones balcánicas, se han proseguido por esos medios amplios trabajos de colonización interior. Nada digamos de lo hecho en el mismo sentido en Norteamérica, en Italia y hasta en Suiza, para la conservación de los recursos naturales, y en Australia y Nueva Zelanda para la colonización.

En toda la segunda mitad del siglo XIX y lo que va corri-

do del XX, no se ha cesado de legislar en el mismo sentido en Europa. Allí, por regla general, el latifundismo no reviste la grave trascendencia que entre nosotros, porque no envuelve la explotación del suelo por medio de peones sometidos a servidumbre, sino que el acaparamiento de las tierras sólo trae consigo el pago de una renta o tributo en favor del gran terrateniente. La tierra se explota por el sistema de colonos arrendatarios con tiempo indefinido, en el cual el colono es el verdadero dueño del terreno que cultiva, salvo que tiene que pagar una renta al propietario. De hecho está el suelo dividido en pequeñas parcelas en cada una de las cuales habita un colono con su familia y cultiva su terreno de la manera que mejor le place, sin más carga en favor del propietario que la de tener que pagarle un tributo. El monopolio de la tierra roba, pues, al colono una parte de su trabajo, y suele reducirlo a la miseria, pero no le quita la libertad ni le cierra el horizonte de la vida sometiéndolo a la condición de esclavo. En los países de colonización, las tierras no están monopolizadas, sino que hay millones de pequeños propietarios y el régimen de la propiedad agraria es el de la pequeña propiedad; pero ocasionalmente llega a quedar en manos de una compañía o de un particular, una gran extensión territorial, como sucede en los Estados Unidos y en la República Argentina, y entonces pasa que esos latifundios no dan origen a la formación de grandes haciendas, porque falta para ello la materia prima de ese género de explotación que es el peón, y tienen tales tierras que permanecer inexploradas y que fraccionarse en pequeños lotes para esperar al inmigrante o al colono deseoso de convertirse en pequeño propietario del país, que vaya a ellos a poblarlos y trabajarlos.

Las tierras dadas por tiempo indefinido en arrendamiento a los colonos, según la práctica del latifundismo europeo, son un mal que se persigue enérgicamente en Inglaterra, Alemania, Italia, Rusia y en general en toda Europa, en la que continuamente se dictan leyes que, promueven la destrucción de los latifundios, en forma muy semejante a la que adoptó el tan criticado Artículo 27 de la Constitución de Querétaro. El procedimiento es siempre el mismo; determinar la extensión que como promedio conviene que tengan las pequeñas heredades de cada clase de

tierra y declarar de pública utilidad la expropiación de los latifundios para ser fraccionados y vendidos por el Gobierno con fáciles condiciones de pago, a los colonos. El movimiento colonizador queda entonces reducido a ejecutar esa operación y la venta de lotes a los colonos se hace en la escala en que lo permiten los recursos que a esa operación puede destinar el Estado. En México, y a raíz de varios años de trastornos políticos que acabaron con el dinero y el crédito del Gobierno, era forzoso buscar un arbitrio que hiciera innecesario ese crédito y que, no obstante esas desfavorables condiciones, permitiera comenzar desde luego el movimiento de disolución de los latifundios, ya que la misma intensidad de la lucha intestina que acaba de terminar nos está indicando la urgencia de esa operación. Por eso desde 1917 nos permitimos aconsejar que se prescindiera de la acción intermediaria del Gobierno y se dispusieran las cosas de manera que el colono comprador y el latifundista vendedor se entiendan directamente. Estableciendo la Ley que para el precio de la venta debe tomarse el valor fiscal del predio como base, y que la venta tiene que hacerse en plazos y con rédito moderado, ningún inconveniente hay en esperar a que los propietarios no hagan esas operaciones sino hasta que tengan compradores para sus lotes, y aquéllos a su vez, no resienten perjuicio alguno en ello, puesto que pueden seguir cultivando sus tierras mientras no las vendan al colono. Pueden de esta manera, hacer efectivos sus capitales y destinarlos con mucho más provecho a la industria y al comercio, como lo hacen los capitalistas de los países que tienen el régimen de la pequeña propiedad rural. La reforma se efectuaría así, en un lapso de quince a veinte años, que resulta insignificante para la vida de una nación. Con estas ideas fué redactado por el autor el proyecto de la ley reglamentaria del Artículo 27 en lo relativo al problema agrario, que formuló por acuerdo de la Secretaría de Fomento, el año de 1917, y que debe existir en los archivos de dicha Secretaría. Ese proyecto fué publicado en un folleto, el año de 1923. Allí insertamos lo siguiente tomado de la exposición de motivos que precedía a dicho proyecto.

NUESTRO PROYECTO DE
REFORMA DE 1917.

“La tranquilidad de la posesión de las tierras, el respeto de las leyes agrarias a la posesión; la sencillez y la facilidad de los procedimientos para ocupar las tierras y todas las disposiciones liberales que las leyes deben contener para dar la mayor tranquilidad y la mayor seguridad a la posesión de la tierra, son un factor importantísimo para aumentar la población de los campos y la producción agrícola. Una de las cosas que más aceleran el aumento de la población de los campos, es la garantía que en las leyes y en las autoridades tienen los intereses creados en aquéllos. Cuando el que ocupa un terreno inculto está seguro de que por ningún motivo perderá las mejoras que haga en él, se establece allí con toda tranquilidad y enriquece la tierra con su trabajo; cuando sabe por el contrario, que su posición es precaria y que en cualquier momento se puede presentar quien tenga derecho a expulsarlo de su tierra y a adueñarse de las mejoras que en ella incorpore su trabajo, reduce éste a su más pequeño límite y se reduce a la vida más miserable. Una ley general sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos debe, por consiguiente, sancionar la posesión y ocupación de los terrenos baldíos como origen de la propiedad, definir claramente cuáles son los terrenos que por tal motivo se consideran de propiedad particular; establecer las mayores facilidades para que los ocupantes y poseedores de terrenos perfeccionen su derecho, llegando quizá, en algunos casos, hasta proporcionarles peritos topógrafos que hagan los planos por cuenta del Gobierno; establecer agentes administrativos que vean las operaciones de la mediación y diriman sobre el terreno mismo, las controversias que pudieran surgir sobre quién es el que tiene el derecho de primer ocupante; establecer facilidades para el otorgamiento del título al primer ocupante o poseedor, tanto mayores cuanto más importantes son las mejoras hechas en el terreno y el cultivo a que se le tiene sometido; conceder ciertas facilidades que dan mayor actividad a la ocupación de las tierras nuevas, tales como el libre uso de los pastos en terrenos nacionales”. “La ocupación del sue-

lo se reglamenta en el proyecto de que se trata, de una manera sencilla, estableciendo que se haga por lotes cuadrados de 500 metros por lado (o sean de 25 hectáreas), orientados los lados según la meridiana astronómica y su perpendicular, o sea según los cuatro rumbos cardinales, hasta un máximo de 200 hectáreas que deberán estar cultivadas y cercadas o acotadas. Como la legislación sobre baldíos ejerce tan grande influencia sobre el régimen agrario, resulta que una ley destinada a violentar y a favorecer el fraccionamiento de los terrenos baldíos, tiene grande influencia en el fraccionamiento y colonización de los de propiedad particular. Por otra parte, estando ya resuelta por la Constitución Política de la República la disolución de los latifundios, los grandes propietarios están obligados a vender los terrenos que no utilicen y, fuera de lo que cada uno se reserve para sí sólo, tendrán los propietarios interés en fraccionar y vender cuanto antes el sobrante. En estos terrenos sobrantes y puestos a la venta, los propietarios darán toda clase de facilidades para que los ocupen los colonos y en realidad, sólo tendrán respecto de ellos el derecho de cobrar el justo valor del terreno ocupado y no el de expulsar al colono ni aprovecharse de las mejoras que hubiera hecho en ese terreno. La ocupación y colonización de los terrenos incultos de propiedad particular, vendrá a quedar así, sin necesidad de coerción legal, sujeta a los mismos procedimientos de ocupación que los terrenos baldíos y, con la facilidad del procedimiento y la abundancia de pequeños lotes disponibles, se producirá un intenso movimiento colonizador que en poco tiempo habrá de traernos una abundante producción agrícola y un gran bienestar material. Reducida la dificultad para el colono, al pago del justo valor de la tierra, será ésta para él una dificultad muy fácil de vencer, y para la cual podrán, en caso necesario, acudir en su auxilio las instituciones de crédito y el Gobierno mismo". "El procedimiento que en esta ley se propone para hacer la colonización de las tierras de la República y para promover el fraccionamiento de la propiedad en el Distrito y en los Territorios Federales, permitirá al Gobierno Federal promover la colonización, no sólo de las tierras nacionales, sino también de las de propiedad particular ubicadas en la jurisdicción que respecto de

la materia le asigna la Constitución Política del país. En esa ley se ha procurado resolver para el Distrito y los Territorios Federales el árduo problema del fraccionamiento y colonización de los latifundios y, según puede verse en el proyecto, es de creerse que con los medios adoptados se apresurarán voluntariamente todos los propietarios a fraccionar sus tierras, ya que podrán hacer, casi sin gastos, el señalamiento de linderos en que se han de reducir en sus posesiones y el fraccionamiento en lotes de los terrenos restantes, los cuales pueden seguir cultivando mientras no tengan comprador; reduciéndose así a un minimum las sumas que el Gobierno tendrá que gastar en expropiaciones por causa de utilidad pública, con arreglo a los preceptos de la Constitución. Solamente a los que se resistan a someterse a la ley habrá que expropiarles pagándoles con los bonos de que habla la Constitución y los cuales tendrán que recibir a la par y previo el descuento del importe de los trabajos de agrimensura que por su cuenta fuere necesario practicar; pero es seguro, como fácilmente se comprende, que tales resistencias han de ser verdaderamente excepcionales. Se prevee también lo necesario para que no obstante el fraccionamiento, se conserven los bosques en las zonas templadas del país, en donde tan amagados de destrucción han estado siempre, y se cuida, por último, de que la industria que labora productos agrícolas no sufra tampoco con el cambio del régimen de la propiedad, estableciendo para los ingenios, molinos y establecimientos que tienen que vivir del cultivo, de grandes extensiones de tierra, la facultad de pactar, al fraccionar y colonizar sus tierras, la obligación del colono de proporcionar a la fábrica ciertas cantidades de materia prima a precio convenido de antemano. Hay que insistir en que la abundancia de pequeños lotes en venta y a disposición de los colonos y la consiguiente alza del valor de los jornales, pronto nos traerá esas corrientes de inmigración que se dirigen a todos los países nuevos en que existe el régimen de la propiedad pequeña rústica como tipo de la organización del trabajo agrícola, y todo ello producirá, bajo la vigilancia prudente del Gobierno, en cuanto a terratenientes extranjeros, un intenso movimiento colonizador que, al aumentar la producción y riquezas públicas, nos harán

conocer una nueva era de prosperidad cuyos beneficios serían esta vez para toda la población del país". "Los hacendados mismos, lejos de sufrir en sus intereses por causa de la nueva situación, tendrán en las ventas de tierras un ingreso inesperado y podrán consagrar a la industria, con más provecho, capitales que ahora tienen improductivos o que no pueden emplear debidamente por el empeño de invertirlos precisamente en sus grandes propiedades". "Como complemento y coronación de la legislación que se propone para promover la ocupación y fraccionamiento de las tierras, tanto de propiedad particular como de la Nación, el presente proyecto de ley contiene varios capítulos con medidas destinadas a simplificar la creación, transmisión, gravámen y garantía de la pequeña propiedad, estableciendo en ésta el título uniforme de la Ley Torrens que tanto éxito ha tenido en todos los países en que se ha aplicado". "En vista de la importancia que tiene el evitar que nuevos despojos vengán a causar trastornos del orden público, como los ya verificados, el Estado está obligado a tomar bajo su protección aquella propiedad que mejor llene su función social declarándola purgada de todo vicio, a fin de que la propiedad así matriculada no pueda ser objeto de procedimientos que produzcan el despojo de su dueño. El procedimiento que mejor resuelve la cuestión es el que Roberto Torrens estableció en Australia y que por haber dado excelentes resultados ha llegado a implantarse en otros países y muy particularmente en el Estado de Iowa de los Estados Unidos. Ese sistema se reduce a declarar garantizada la propiedad después de una amplia publicidad, a constituir un fondo de garantía de esa propiedad y a facilitar extraordinariamente las transmisiones de la propiedad raíz, garantizándola bajo el amparo de un título único y uniforme, que evita la revisión de muchos documentos, y aunque ese sistema no se ha adoptado en este proyecto en todo su rigor, a causa del tradicionalismo de nuestra legislación que opone serios obstáculos a una transformación radical en materia tan delicada, sí se establece en la forma más adecuada para las circunstancias de nuestro medio social. No se propone establecer el fondo de garantía del sistema australiano porque la experiencia ha demostrado que en los países en que rige el sistema

de acta Torrens, es muy raro que llegue a usarse de tal fondo, y sólo pareció conveniente dar intervención al Ministerio Público, en defensa del propietario demandado; y convertir la acción reivindicatoria en acción de daños y perjuicios. Por otra parte, declarándola definitivamente libre de acción real en contra de ella, el objeto perseguido parece asegurarse definitivamente. Los préstamos pueden hacerse dando el título en prenda, desde el momento en que es imposible que se verifique una compraventa sin tener el título, porque éste debe ser entregado al registrador para ser canjeado por un título nuevo. De esta manera se van acumulando poco a poco datos para la formación de un catastro que haga posible la perecuación de los impuestos. Tal sistema es facultativo; pero el Estado colocará las tierras que reparta bajo el sistema de la propiedad garantizada". "Sería de desearse que los Estados y Municipios facilitaran los medios de la matriculación de la pequeña propiedad, pagando ingenieros que ayudaran gratuitamente a la formación de los croquis". "Tales son las ideas que han precedido a la formación de este proyecto de reforma rural. Según puede verse por él, se pretende confiar el éxito de la política agraria que se aconseja, más bien a la iniciativa individual y a las facilidades que se dan a los colonos para ocupar la tierra, explotarla y conservarla en su poder, que a los repartos gratuitos hechos por las autoridades y a las revisiones de títulos y reivindicaciones de tierras; porque la experiencia ha demostrado la esterilidad del primer procedimiento que, además, resulta siempre lento y costoso y frecuentemente injustificado, y porque las reivindicaciones son casi impracticables, y sólo se pueden emplear en escala relativamente pequeña y que distaría mucho de lo que se necesita para transformar rápidamente la condición de una población rural de diez millones de personas".

La completa supresión de la gran propiedad explotada con cuadrillas de peones, es en la actualidad la primera y la más necesaria de las reformas que requiere México para ponerse a la altura de su legislación democrática, y para ponerse sobre el mismo pié de civilización y capacidad política que sus vecinos del Norte. Repetimos una vez más, antes de terminar, que sólo la

pequeña propiedad puede permitir la práctica de las instituciones democráticas en toda su amplitud liberal e igualitaria y que sólo mediante un régimen político ampliamente liberal y democrático pueden las clases populares elevarse en la escala social, hasta el límite a que son capaces de llevarlas, tanto colectiva como individualmente, sus propios merecimientos. Eliseo Réclus dice en su libro ya citado: "... Quizá algunos grandes propietarios de quienes se haya apoderado la pasión de la tierra, pudieran tener también la ambición de ser admirados como bienhechores locales; pero el caso es que la gran propiedad absorbe la tierra que la circunda y que eso es un desastre apenas menor que la devastación y el incendio, pues acaba siempre en el mismo resultado: la ruina de las poblaciones y frecuentemente también la de la tierra misma. Seguramente que los grandes señores inteligentes pueden formar excelentes criados de granja, de una corrección irreprochable; pero suponiendo que la industria fecunda, por ellos establecida, dé trabajo superabundante a toda la población de las cercanías, ¿no es inevitable que con su manera autoritaria y absoluta de obrar y de organizar el trabajo, formen súbditos y no nobles iguales a ellos? Tales gentes ponen todos sus esfuerzos en conservar a la sociedad un carácter esencialmente monárquico. Más aún, tratan siempre de volver al pasado y de destruir todos los elementos democráticos para reconstruir un mundo feudal en que el poder esté en manos de quienes ellos juzgan que más lo merecen; es decir: de ellos mismos, y, a falta de propios méritos, de los de su clase. Basta estudiar una carta de Francia para leer en ella la acción de las grandes propiedades. Entre los factores que entregan de antemano tal o cual cantón en manos de representantes y de amos reaccionarios, a la vez clericales y militaristas, no hay ninguno que tenga la influencia decisiva que tienen los grandes propietarios, quienes sin necesidad de tomarse el trabajo de hacer votar a sus criados, sirvientes y arrendatarios, los encarrilan de tal manera en una vía de rebajamiento moral, que sinceramente votan por la conservación de un régimen de obediencia hacia el amo hereditario. Es ese el mismo espíritu que dicta los sufragios de los criados y

de los vendedores en los cuarteles elegantes de las ciudades y en los balnearios". (E. Reclus.—"El Hombre y la Tierra").

Al estudiar la cuestión social, hicimos ver que dentro del llamado **Régimen Capitalista**, tiende el proceso evolutivo de la sociedad humana a fundir y confundir las clases sociales, de tal manera que los obreros pueden ser algún día capitalistas, al tomar parte en la emisión de capitales para empresas colectivas y que lo que falta es reducir y vigilar más estrictamente a los promotores y empresarios de negocios para impedirles abusar de la confianza pública. El Estado tiene el derecho y el deber de velar por los intereses colectivos; es él quien debe impedir que las ganancias de los empresarios de grandes negocios, no estén en relación con los riesgos que corren en cada caso. Si pues, la vigilancia del Estado logra algún día que los negocios por acciones sean administrados con honradez, y que en ellos el capital se limite a recoger el interés que legalmente corresponde al dinero invertido, variable dentro de ciertos límites, en relación con el riesgo más o menos grande que en el negocio corra ese dinero, y si al mismo tiempo la solidaridad de los trabajadores logra obtener jornales que les permitan economizar algo, quizá lleguen a confundirse obreros y capitalistas, tomando aquéllos participación en los negocios, y trabajando éstos al mismo tiempo que disfrutan el rendimiento de sus capitales. El amor a la vida sencilla y modesta, tendrá algún día que vencer a la estúpida competencia del lujo y de la vanidad. Sólo debiera quedar el deseo de aprobación y aplauso a nuestros actos, y no el de provocar la envidia por nuestras riquezas y nuestro lujo. Aquí también tiene el Estado un amplio campo para laborar en pro de la moral y de la felicidad de las gentes, puesto que hay que tenerlo presente, la libertad admite y reclama como limitación única, pero que siempre debe estar presente en el espíritu del gobernante, la de que no debe perjudicarse a los demás. Se pueden tener todos los derechos, menos el de perjudicar a los demás.

La cooperación viene, por otra parte, a laborar también en el sentido de fundir en una sola las clases sociales al hacer posible que, al menos en las industrias pequeñas y medianas, puedan las gentes de pocos recursos, y principalmente los obreros, asociar-

se para producir ya sea en el **campo** industrial, ya en el agrícola. Por ahora, ya es frecuente ver en otros países cómo la cooperación acude en ayuda de la pequeña propiedad rústica, por ejemplo, para industrializarla y completarla con las industrias anexas, estableciendo, en forma de verdadero progreso, cremerías y fábricas de los productos de la leche, conservas alimenticias, fábricas de seda, etc. La propiedad rústica tiende también a entrar en el torrente capitalista y a ser un valor variable en que puedan entrar las pequeñas participaciones de todo el mundo. Esa idea es la que expresa Reclus en el siguiente pasaje de su obra citada: “Todavía hace muy poco se creía que después de la presumida desaparición de las formas antiguas de la propiedad comunal, no quedaría ya en la posesión del suelo otro conflicto que la lucha entre la grande y la pequeña propiedad; pero he aquí que se presentan otros campeones: las sociedades financieras y las sociedades de trabajadores, y la batalla entre adversarios, que en el fondo son los mismos, cambia de aspecto. La propiedad no es ya, como antes, una extensión visible y tangible de tierra adherida a la roca subyacente; sino que cada día tiende más y más a no ser más que un valor cambiante representado por papeles que pasan de mano en mano; una cantidad que se desaloja y gira en el gran movimiento de especulación que arrastra todo: minas, ferrocarriles, líneas de navegación y hasta los imperios mismos. Actualmente la lucha ha tomado tales proporciones que en ella entran no ya simples dominios, por vastos que sean, ni clases rurales en masas tan numerosas como se quiera, sino que se trata al mismo tiempo de campesinos, obreros y de todos los hombres de trabajo de la sociedad toda entera. El problema agrícola no puede ya tratarse aisladamente, sino que debe estudiarse en sus relaciones con el conjunto de la cuestión social.” (E. Reclus.—“El Hombre y la Tierra”).

Pero ese estado demasiado avanzado de la propiedad rústica está muy lejano, aun en los países que marchan a la cabeza de la civilización, y no puede alcanzarse sin agotar antes los beneficios de la pequeña propiedad rústica. Por eso es que nosotros estamos por ahora obligados a poner todas nuestras fuerzas en

la reforma de la propiedad rústica hasta lograr que sea su régimen el de la pequeña propiedad labrada directamente por sus dueños.

Durante todo el siglo XIX, la libertad sirvió de bandera para la transformación del hombre sometido a tutela o servidumbre, en hombre libre. Las características del hombre del pueblo en las monarquías de derecho divino: obediencia y resignación, fueron substituídas por estas otras: iniciativa, valor, perseverancia indomable, que son las del ciudadano de las democracias; y la humanidad aceleró su marcha progresiva, haciendo cada día menor el número de los hombres que sufren humillación y miseria. Para ellos no se pide caridad sino justicia. Quizá los acostumbrados a “callar y obedecer” en cambio de un seguro pasar, echen de menos, cuando quedan en libertad, ese pan seguro, que suprime su iniciativa; pero no es a ellos a quienes está encomendado el progreso, sino a los hombres de trabajo, iguales y libres; es decir, a los “conquistadores del pan”, que con la bandera de la libertad consiguen todo el que quieren, pues como dice Taine: “mientras más se pide a la naturaleza humana, más da; porque las facultades se exaltan con la lucha, sin que puedan percibirse los límites de su capacidad.” Nosotros queremos los progresos políticos de que ya disfrutaban nuestros vecinos del Norte para poder vivir decorosamente a su lado y para que todos los mexicanos tengan las mismas oportunidades y puedan todos ser hijos de sus obras; queremos el advenimiento del reinado de la justicia; pero sin renunciar al supremo bien de la libertad.

FIN