

## MARCO HISTÓRICO

### Época Prehispánica

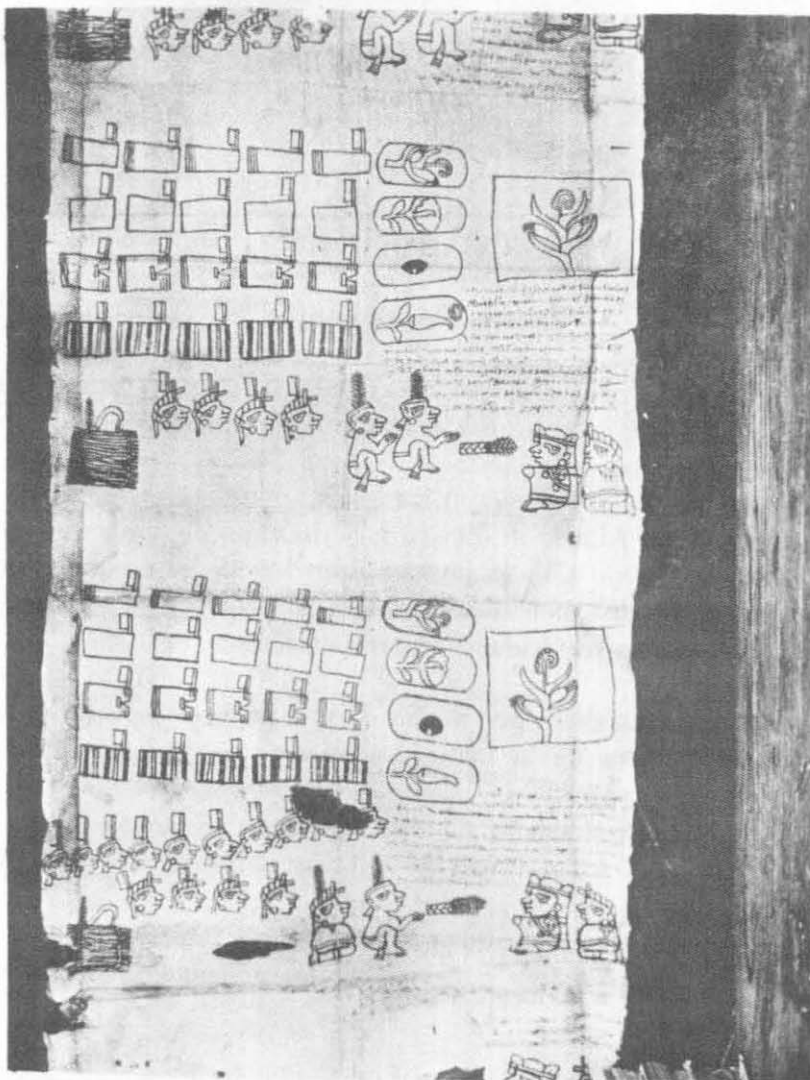
Las culturas que florecieron en Mesoamérica fueron eminentemente agrícolas, por lo que la tierra era el medio de producción más empleado.

Los cronistas que describieron las formas de organización social indígena, como fueron Alonso de Zorita y Bernardino de Sahagún, mencionaron la existencia de códigos pictográficos, donde se especificaban los procedimientos legales relacionados con la administración y el uso de la tierra, así como las autoridades correspondientes.

Los códigos señalaban, por medio de una gama de colores, el uso y tenencia de la tierra de la manera siguiente:

- a) De grana y rojo oscuro se pintaban las áreas de tierras destinadas al servicio del *tlatoani* o rey, y las de su patrimonio personal y familiar.
- b) Las áreas pintadas de encarnado y rojo eran las correspondientes a las tierras destinadas al uso y servicio de los principales, nobles y guerreros.
- c) Se pintaban de color amarillo las áreas de tierras que se destinaban a los *macehuales* o gente del pueblo.

La propiedad y el uso de la tierra en Mesoamérica mantenían una fuerte vinculación con la estratificación social, es decir, a cada estamento le correspondía el uso y tenencia de determinado terreno adjudicado tradicionalmente por los soberanos.



*Los cronistas españoles mencionaron la existencia de códigos pictográficos, donde se especificaban los procedimientos legales relacionados con la administración y el uso de la tierra, así como las autoridades correspondientes (títulos antiguos de Ramo de Tierra, archivo de Búsquas, 1909)*

Las tierras de dominio público eran divididas según el destino de sus frutos en: las reservadas al sustento del *tlatoani*; para los gastos del gobierno; para el mantenimiento y aseo del palacio; para los gastos del complejo culto religioso y para los de la guerra. También había parcelas cuyos productos se destinaban al pago de funcionarios o al sostenimiento de las construcciones que las albergaban.

Los *pilli* o nobles usufructuaban otro tipo de tierras, cuyos beneficios no estaban ligados a la función gubernamental que eventualmente podían desempeñar. Algunos estudiosos de la antropología afirman que esta clase de tierras fueron de propiedad privada. Sin embargo, otros autores señalan que los nobles no tenían un verdadero derecho de propiedad sobre la tierra, sino únicamente el usufructo de tierras de propiedad del rey o bien de propiedad comunal.

Los *macehuales* o plebeyos se organizaban territorialmente a través de unidades socio-políticas y económicas conocidas como *calpulli*. Los *calpulli* estaban divididos en parcelas familiares y los campesinos miembros de ésta gozaban de la utilidad de las tierras, la cual podía transmitirse por herencia a sus familiares. Esta posesión, sin embargo, quedaba condicionada por el cultivo efectivo y por el pago de tributos y servicios personales que los campesinos hacían al *tlatoani*.

Cuando un campesino abandonaba su parcela o la dejaba de cultivar por un lapso de dos años, perdía sus derechos sobre ella y las autoridades del *calpulli* la adjudicaban a otro miembro. Por otro lado, si un campesino fallecía sin tener herederos, sus tierras eran devueltas al fondo común del *calpulli*.

Estas tierras generalmente se adjudicaban a los miembros de cada unidad socio-política, aunque parte de ellas podían alquilarse y las rentas eran utilizadas para los gastos de la comunidad.

Las parcelas familiares no podían ser vendidas y su explotación tenía que ser hecha directamente por las familias a las que habían sido encomendadas, a excepción de que por razones de viudez, minoría de edad o por incapacidad física se hiciera necesaria la contratación de mano de obra para trabajarla.

La doctora Guadalupe Rivera Marín define las diversas formas de propiedad territorial prehispánica de la siguiente forma:

1) *Tierra propiedad del tlatoani*

a) *Tlatocatlalli* o *tlatocamilli*, tierras reales propiedad del gran señor o *tlatoani*. Podían heredarse y se encontraban en posesión de los señores de los diversos reinos. Dichas tierras eran trabajadas por *mayeques\** y esclavos.

b) *Teopantlalli* o *teotlalpan*, “tierras de los templos”, estaban destinadas al mantenimiento de los sacerdotes y del culto religioso. Las cultivaban los *mayeques* bajo la dirección de los sacerdotes.

c) *Yaoyotlalli*, tierras de conquista utilizadas para el sostenimiento de la guerra, se dividían en *milchimalli*, sembradío de milpa, y *cacalomilli*, cultivo de cacao. Eran trabajadas por los *calpulleque,\*\** o tributarios miembros de un *calpulli*, servían para premiar a los guerreros nobles o a los ennoblecidos y sólo el *tlatoani* disponía de ellas.

d) *Tecpantalli*, tierras destinadas al pago de los servicios de los artesanos o gente del palacio llamados *tepanpouhque* o *tecpancalli*, que residían en el recinto real, encargados del servicio y mantenimiento de las casas reales o de acompañar al *tlatoani*.

e) *Tlatocalli*, tierras utilizadas para la manutención de los comerciantes o *pochtecas* cuando éstos salían en misión a nombre del *tlatoani*.

f) *Tetlatemotlalli*, eran tierras destinadas al pago de los jueces y magistrados de los tribunales y del consejo supremo real considerados como habitantes del palacio real.

g) *Tlaqueuatlilalli*, tierras que se arrendaban a los *mayeques* y a quienes se distinguían por servicios al *tlatoani*. Los *mayeques* tributaban a

---

\* Campesinos sin tierra que solicitaban permiso para labrar las de propiedad del *tlatoani* o del dominio público, a cambio de una parte de los beneficios.

\*\* Campesinos que no tenían la condición de servidumbre. Tenían garantizada su seguridad en la tenencia de la tierra siempre y cuando la cultivaran sin interrupción y pagaran sus tributos en bienes y servicios.

éste principalmente con alimentos, flores o productos terminados de indumentaria y abrigo.



*La propiedad y el uso de la tierra en Mesoamérica mantenía una fuerte vinculación con la estratificación social*

## 2) Tierras de "propiedad privada" de los nobles

a) *Tecpantlalli*, tierras propiedad del *tecuhtli* o señor, heredadas de sus antepasados, donde se establecía la *tecpantcalli* o casa señorial de un linaje. Eran trabajadas por los *macehuales*, fueran *calpulleques* o *mayeques*.

b) *Pillali*, tierras propiedad de los *pipiltzin* o miembros del grupo dirigente. Dichas tierras podían ser heredadas a sus descendientes, o bien, podían ser otorgadas por el *tlatoani* como pago por el cumplimiento de cargos administrativos como el de *calpixque* o recaudador de tributos. Las trabajaban los *mayeques* o *calpulleques*.

c) *Tlacopiltzin*, posesiones antiguas de cada uno de los *tlacopiltzin* o hijos de nobles, que formaban parte de algún linaje. Eran *teuctetin* o

señores que se trasladaban a vivir al poblado o *altepetl* aunque no pertenecieran al mismo linaje. Un linaje comprendía varios *tecalli* o casas señoriales o varios *teuctetin*, cada uno con su título y posesiones separadas o cedidas por razones matrimoniales.

### 3) *Tierras de propiedad comunal*

a) *Calpullalli*, tierras destinadas al uso y posesión de los *macehuales* o plebeyos, miembros del *calpulli*. Sus habitantes podían ser de un solo linaje, o bien, gente común perteneciente a diversos orígenes y linajes, cubrían tributos al *tecuhtli* o señor dirigente de la casa señorial a la cual pertenecía el *calpulli*.

b) *Altepetlalli*, todas las tierras pertenecientes al *altepetl* o pueblo. Las tierras sobrantes de los *calpulli*, situadas en las afueras del poblado, se cultivaban por todos los miembros del *calpulli*, o bien, se destinaban para los gastos de la escuela o para la enseñanza militar de los jóvenes.

El *calpulli*, aparte de ser la forma fundamental de organización territorial durante la época prehispánica, fue una unidad que cumplía con una multitud de funciones dentro de la sociedad.

En lo económico, no sólo reglamentaba el uso y tenencia de la tierra, sino que también era la unidad responsable del pago de tributo y servicios personales de manera colectiva. En lo que respecta a la división del trabajo, existía dentro del *calpulli* la tendencia a que los distintos grupos de artesanos tuvieran sus barrios particulares.

Asimismo, los escuadrones del ejército se formaban de guerreros de un mismo barrio, en el que cada brigada portaba sus propias banderas. Dentro de la organización judicial, los jefes de los *calpulli* representaban a sus miembros ante los tribunales.

## Época Colonial

La conquista de México-Tenochtitlan en 1521 por parte de las tropas de Hernán Cortés motivó la destrucción de la estructura social, política y económica de los indígenas. Entre otras cosas, el régimen mesoameri-

cano sobre propiedad y uso de la tierra se transformó para dar paso a nuevas formas de organización territorial impuestas por los españoles.

Desde finales del siglo XV los monarcas españoles se adjudicaron los territorios indianos, basándose en la donación pontificia,\* la cual determinó el “derecho” de la corona sobre cualquier territorio descubierto y conquistado, así como sobre sus recursos naturales. Al derecho del rey para usufructuar esos bienes se le llamó regalías y comprendía el dominio sobre las minas, las salinas, las aguas y fuentes, los montes, prados y bosques, la caza y la pesca.

Estos recursos naturales se consideraban no susceptibles de apropiación privada; sin embargo, el rey podía conceder a los particulares su uso, disfrute y aprovechamiento, siempre y cuando el locatario pagara a la Corona la quinta parte de los beneficios que obtuviera. En primera instancia, el monarca o las autoridades competentes celebraban con los colonizadores un contrato de prestación de servicios, denominado capitulación.

El rey otorgaba la capitulación o título al descubridor y en recompensa éste, al conquistar territorio y riquezas para el monarca podía recibir también, a manera de compensación, terrenos, oficios y títulos de nobleza.

Los monarcas distribuían, mediante títulos llamados de gracia o merced, las tierras realengas o del dominio de la Corona.

Las capitulaciones, gracias a mercedes reales, fueron otorgadas también a los misioneros y a los eclesiásticos. Otros títulos o medios de cesión de derechos sobre la tierra fueron los repartimientos y las encomiendas.

En virtud de que los gastos de una conquista autorizada mediante la capitulación no eran financiados por la Corona, sino que eran sufragados

---

\* Según el Derecho divino, para legalizar la ocupación de los territorios descubiertos en el Nuevo mundo y poblados por infieles, la Iglesia católica tenía el dominio y jurisdicción sobre los gentiles o bárbaros y sobre sus territorios, con el fin de convertirlos a la fe cristiana.

y ena milxi hmitl y nae mo huallau y mtlaca llaymit.  
 y mltacalca y mltacalca pohmi. altapoc. y ciudad mechin 43 11  
 non xihmitl y namotlacalagmca. qm mo axca y mo huallau y mltacalca llaymit y Ray. In dno

y mltacalca opa mani y mltacalca hna.





acaquilpan  
 aztahnac  
 nextepac  
 acolco  
 cacarlalmac  
 tetepmico  
 cacahuizco  
 tepetlatzinc  
 huehue  
 c'apol

mvaosa inco enw. los d'la st'na nua de esta  
 ca. h'g'co nmlud'ca s' l'ng'a unacama  
 na para el d'ca d'p'nga. enq' tem' f'ca  
 .el' / 7 dies varios carcos al'ca  
 d'na f'p'los fortu'idos enq' f'arin d'ca  
 miancu' de c'and'le am'p' carcos  
 ex'um' l'ud'ca. Los d'ca s' f'ca p'  
 d'ca d' d'ca d'ca d'ca d'ca d'ca d'ca  
 d'ca d'ca d'ca d'ca d'ca d'ca d'ca  
 d'ca d'ca d'ca d'ca d'ca d'ca d'ca

Con la conquista española, el régimen de propiedad mesoamericano se transformó en nuevas formas de organización territorial impuestas por los españoles



por los propios capitanes y soldados de la expedición, éstos tenían derecho a la partición de las ganancias obtenidas como botín de guerra y a los repartimientos de las tierras conquistadas.

En un principio, los adelantados o jefes de la expedición descubridora, tenían la atribución de repartir tierras y solares; posteriormente, una vez establecido el poder real en las Indias, las autoridades coloniales gozaron de esta misma facultad, con la circunstancia de que los repartimientos acordados quedaban sujetos a la confirmación de la Corona.

El repartimiento se confirmaba como dominio pleno, mediante el cultivo de la tierra otorgada y la residencia en ella por los adquirentes en plazos de cuatro, cinco y hasta ocho años.

Por orden real los repartimientos debían de hacerse sin agravio para los naturales, sin perjuicio de terceros, sin concesión de facultades jurisdiccionales sobre los habitantes de las tierras adjudicadas y sin derecho alguno de dominio sobre las minas que se encontraban en ellas, requisitos que por otra parte no siempre se cumplieron.

La encomienda fue una institución colonial mediante la cual los conquistadores adquirían la posesión de un territorio para su beneficio y explotación, así como un cierto número de indígenas —utilizados en el desempeño de varias tareas—, a cambio de adoctrinarlos en la religión cristiana.

Las capitulaciones, los repartimientos, las encomiendas y las gracias y mercedes, desde el punto de vista económico, fueron algunos de los modos gratuitos de adquirir tierras que utilizaron los monarcas para poblar las grandes extensiones de la Nueva España.

Sin embargo, en tiempos de Felipe II (1556-1598), se implantaron nuevas formas, llamadas onerosas, para obtener la propiedad de la tierra. Entre éstas se pueden mencionar los remates de tierras de realengo en subasta pública y la compraventa de tierras de los indígenas.

El gobierno español reconoció dos formas de propiedad de la tierra en los pueblos indígenas supervivientes a la conquista: la individual o

privada y la comunal. La propiedad privada indígena, aunque reconocida y aceptada, sufrió una limitación frente a la del español: la tierra no podía ser vendida sin la previa autorización de las autoridades competentes.

Por su parte, la propiedad comunal indígena a pesar de que había quedado legalmente reconocida por parte de la Corona, con el tiempo quedó sujeta a gracias y mercedes reales, y a la compraventa a favor de los pobladores hispanos.

Entre los factores que influyeron para que la Corona enajenara las tierras realengas al mejor postor y las que adquiría de las comunidades indígenas, se encuentran el mayor valor económico que adquirió la tierra novohispana, el aumento de la densidad de población y la imperante necesidad que tenía el Tesoro español para hacer frente a las costosas y frecuentes guerras sostenidas por España contra otras naciones.

A partir de 1591, lo común fue que las tierras baldías o realengas se adjudicasen en subasta públicas, aunque subsistió el sistema de repartimientos de tierras en lugares apenas descubiertos o recién poblados; asimismo, persistieron las Reales Cédulas de gracia o merced, pero como algo excepcional.

En cuanto a la legislación promulgada durante la Colonia para regular jurídicamente el laboreo y aprovechamiento de las minas de la Nueva España, la Corona aplicó con firmeza el principio de la separación entre el dominio del suelo y el subsuelo.

A lo largo de los tres siglos de dominación en la Nueva España, las autoridades de la Corona favorecieron a los particulares otorgándoles derechos de explotación de minas de oro y de plata, pagando aquéllos al rey el quinto de su producto.

La minería fue la actividad más importante para los monarcas españoles, pues su principal renta procedía de los diezmos y derechos de la plata. En los primeros años de la Colonia los yacimientos auríferos se agotaron pronto, pero al tiempo fueron descubiertas las grandes minas de plata, iniciándose así la expansión hacia el norte del territorio novohispano.



*Los monarcas distribuían, mediante títulos llamados de gracia o merced, las tierras realengas o del dominio de la Corona.*



*Hacienda de San Isidro, León, Gto. 1738*

Los ricos yacimientos de plata de Zacatecas, encontrados hacia 1546, la convirtieron rápidamente en la segunda ciudad más importante del virreinato. En 1552, las minas de Pachuca comenzaron a explotarse, en tanto que las de Guanajuato hasta 1564.

Para el siglo XVIII el minero novohispano se enfrentó al problema de la escasez de mano de obra indígena —la más barata— debido a que la población autóctona disminuyó considerablemente, tanto por epidemias como por los trabajos forzados a que era sometida, lo que a su vez provocó que durante ese siglo la producción de plata disminuyera sensiblemente.

Sin embargo, un siglo más tarde, el rey Carlos III de España fomentó una política minera que hizo resurgir la producción novohispana. Para tal efecto se rescataron los antiguos yacimientos que alguna vez ya habían sido explotados, pero también se estimularon exploraciones que condujeron al descubrimiento y explotación de nuevas vetas, situadas en Real de Catorce, Chihuahua, Bolaños y otros.

Como ya se mencionó, durante el siglo XVII la producción minera bajó, lo cual hizo pensar a las autoridades de la península que la riqueza real estaba cifrada en las tierras baldías o de realengo —a través de su venta a particulares— y en las que estaban ocupadas tanto legal como ilegalmente.

La confirmación de derechos de los poseedores de tierras y la composición —pago de derecho sobre lo indebidamente poseído— fueron un ingreso para el Fisco Real. Los propietarios, acogiéndose a dichas opciones, trataron siempre de legalizar una porción de tierra lo más extensa posible, valiéndose muchas veces del despojo y compra simulada de tierras de comunidades indígenas.

De España se trasladó al virreinato la institución de la Mesta, una forma de unión de dueños de ganados trashumantes, que vino a ser la Unión de Estancieros. En la península esta Unión perseguía el aprovechamiento de pastos comunes y rastrojos de los campos de cultivo, en tanto que en la colonia buscó el fortalecimiento de propiedades en expansión.

De esa manera durante el siglo XVIII surgió la Hacienda que, como propiedad territorial, fue la riqueza más prestigiada.

La Hacienda se convirtió en la unidad económica por excelencia en la Nueva España. Fue una institución autosuficiente en distintos rubros, incluso en el aspecto religioso. En efecto, la Hacienda fue una empresa perfectamente integrada, ya que producía dentro de ella todo lo necesario, al contar con gran diversidad de recursos naturales que servían de insumo a sus actividades. En el centro y en el noreste del virreinato —donde tuvo mayor arraigo la Hacienda—, los dueños adquirieron una autoridad tal que desde el siglo XVII llegaron a tener grupos de hombres armados y bien organizados para defender sus tierras y para imponer el orden dentro de la Hacienda.

Entre los grandes hacendados se encontraban las órdenes religiosas, a pesar de que legalmente éstas no tenían derecho de comprar ni vender tierras. Sin embargo, se fueron apropiando de amplias extensiones gracias a las mercedes que los monarcas les hacían y a las donaciones de creyentes piadosos.

Los jesuitas, por ejemplo, fueron verdaderos maestros de la administración, pues sus propiedades eran altamente productivas, superando a las de los grandes señores. Los documentos de contabilidad de los jesuitas revelan una gran eficacia en la administración; sus construcciones sorprenden por su fastuosidad, los campos y ganados de la orden fueron explotados racionalmente; los miembros de esta orden se esforzaron por mantener relaciones pacíficas con sus trabajadores y evitaron problemas limítrofes con los pueblos y las tierras de comunidades indígenas.

Todos los elementos legales básicos para la formación de las grandes propiedades o haciendas se dictaron a partir del siglo XVI. No obstante, la consolidación de la gran propiedad rural se dio a principios del siglo XVIII al ocurrir la concentración territorial en manos de la Iglesia y, posteriormente, por la adquisición de particulares de la propiedad de la orden jesuita, después de su expulsión.

En el Valle de México había, en la última fase del periodo colonial, 160 haciendas, sin contar otras propiedades similares —ranchos, rancherías,

estancias y “hacienditas” —. La existencia de esta unidad territorial en el virreinato, ya en manos de órdenes religiosas o de particulares, dominó la actividad agrícola y ganadera, incluso durante el México independiente.

## Siglo XIX

Durante los últimos años de la Colonia y primeros del siglo XIX la división de la población en México se concentraba en dos tipos: la “superior”, hispana o criolla, que era dueña de propiedades rurales de gran extensión, como las haciendas y latifundios, y la “inferior”, de los indígenas, que era propietaria de los terrenos de sus pueblos.

Los primeros tenían sus tierras en calidad de propiedad privada, transmitida por generaciones y amparada con títulos; en tanto que a los indios, a pesar de que conservaban la posesión de los terrenos de sus comunidades, mediante títulos otorgados por los propios reyes, la jurisprudencia consideró sus derechos sólo como de dominio útil, o sea con derecho sólo al usufructo de la tierra de acuerdo al derecho feudal español.

El atraso económico en que se encontraba la Nueva España al finalizar el siglo XVIII fue, en gran parte, producto de la mala distribución de tierras, el número y extensión de los establecimientos eclesiásticos, las posesiones de las órdenes regulares que se fueron incrementando por la vía de legados testamentarios y donaciones, lo cual ocasionó el anquilosamiento e inutilidad de grandes extensiones territoriales.

Lo anterior, aunado a las diferencias sociales, fueron los factores determinantes en la explosión de múltiples inconformidades existentes en la Nueva España, que desembocarían irremediablemente en la guerra de independencia.

Una justa repartición de tierras fue preocupación de los caudillos de la independencia mexicana. José Ma. Morelos intentó dar bases económicas, firmes y definitivas, a la nueva Nación. Uno de los puntos que abordó en su Proyecto para la Confiscación de Intereses Europeos y Americanos adictos al Gobierno Español, fue el problema agrario. Este documento calificaba como enemigos de la Nación a “. . . todos los ricos, nobles y empleados, criollos o gachupines, porque todos éstos tienen autorizados sus vicios y pasiones en el sistema y legislación europeos”.

De igual manera, Morelos expuso que la primera actividad encomendada a los generales o comandantes de “divisiones de América” era la de informarse, una vez ocupada una región, de quiénes eran los pobladores y de qué clase de ricos eran “. . . para despojarlos en el momento, de todo el dinero y bienes raíces o muebles que tengan, repartiendo la mitad de su producto entre los vecinos pobres de la misma población”.

Además pretendía confiscar las haciendas que pasaran de dos leguas porque —afirmaba— “el beneficio de la agricultura” consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo”.

Dentro de los primeros documentos que intentaron dar forma a un nuevo gobierno, se encuentra el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en 1814 por el Congreso de Anáhuac en Chilpancingo en donde se hizo referencia a la propiedad, en los artículos 34 y 35. El Decreto defendió el derecho de los “individuos de la sociedad” a adquirir propiedades y disponer de ellas, siempre que no se viera afectada la ley; además, protegió la propiedad privada y manejó una “justa compensación” en caso de que algún territorio privado tuviera utilidad pública.

Al consumarse la independencia y después del breve régimen de la Junta de Gobierno, en 1822, Agustín de Iturbide fue declarado emperador. El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en ese año por él mismo, estableció la supremacía del Estado sobre la propiedad privada, en caso de que la utilización de ésta fuera benéfica para el interés común, mediando una indemnización.

A su vez, los hombres que habían participado en la guerra de independencia recibieron como recompensa empleos y tierras, otorgados por decreto en 1823.

Otro intento de repartición de tierras del gobierno de Iturbide fue el Decreto de Colonización del Istmo de Tehuantepec, que tuvo como objetivo el envío de pobladores a los terrenos baldíos del centro del Istmo y la barra de Coatzacoalcos.



*Los caudillos de la Independencia siempre se preocuparon por una justa repartición de tierras*



En ese mismo año, el doctor Francisco Severo Maldonado\* escribió en *El fanal del Imperio*, o *Miscelánea Política* un proyecto de constitución de leyes orgánicas y reglamentarias. A decir de Andrés Molina Enríquez, dicho proyecto contenía ideas muy justas sobre todas las cosas y aventuraba juicios que asombraban por el acierto de sus prevenciones.

Por lo que respecta al problema agrario, el proyecto del doctor Maldonado puede resumirse en tres capítulos: 1) La ocupación de terrenos baldíos, en donde proponía la división de los predios en porciones que: “ni sean tan grandes que no pueda cultivarlos bien quien los posea, ni tan pequeñas que no basten sus productos para la subsistencia de una familia de 20 o 30 personas”; 2) La nacionalización de la propiedad privada, y 3) La imposición de impuestos territoriales. Cabe señalar que a pesar de la claridad de este proyecto y lo adelantado que era para su época, nunca se llevó a cabo.

Al ser derrocado el gobierno de Iturbide en 1823, y al promulgarse la Constitución de 1824, México adoptó el sistema federal. Los legisladores del primer Congreso, pertenecientes al Estado de México, que entonces comprendía los actuales estados de Hidalgo, Morelos, Guerrero, parte de Tlaxcala y el Distrito Federal, presentaron un dictamen que reflejó con claridad y comprensión la cuestión agraria. Entre otras cosas, reconocían la propiedad comunal de los pueblos.

A pesar de ello, esta Constitución sólo adujo, en torno a la propiedad de la tierra, que el presidente no estaba facultado para determinar la ocupación de la propiedad de algún particular o corporación, por motivo de utilidad pública, sin contar previamente con la aprobación del Senado y mediante el pago de la indemnización correspondiente.

Por otro lado, también en 1824 se aprobó el Decreto sobre Colonización, el cual prohibía la acumulación de tierra “en una sola mano”, es decir, que un propietario reuniera a “más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal, y seis de superficie de abrevadero”. Además, se otorgaron libertades de coloniza-

---

\* Eminent periodista dedicado a propagar el movimiento independentista, participó, entre otras publicaciones, en: *El Despertador Americano* y *Memoria política e instructiva de Fray Servando*.

ción sobre todo a extranjeros, situación que a la postre resultaría contraproducente a la integridad del territorio nacional.

Lorenzo A. Zavala, otro de los ideólogos de la Constitución de 1824, también planteó aportaciones importantes al asunto agrario. Desde 1823 realizó esfuerzos por solucionar el problema de la tenencia de la tierra. Para 1828, Zavala, en ese entonces gobernador del Estado de México, ya había intentado expulsar a los españoles del estado y años más tarde informaba lo siguiente:

El desigual repartimiento de tierras y de propiedades miserables, se opondrá por mucho tiempo al progreso de la población. Proletarios y jornaleros pueblan casi toda la extensión de nuestro territorio, y las tristes y asquerosas chozas de tres quintos de la población ofrecen la imagen de una vida salvaje más bien que los principios de una naciente civilización.

Durante la presidencia de Vicente Guerrero, de abril a diciembre de 1829, Zavala ocupó el Ministerio de Hacienda y no obstante sus intenciones y el firme carácter de Vicente Guerrero, no se concretaron las disposiciones jurídicas para nacionalizar los bienes de los españoles y su expulsión poco sirvió, ya que éstos al ser auxiliados por los criollos se repusieron pronto del golpe.

En el año de 1833 el vicepresidente Valentín Gómez Farías se hizo cargo provisionalmente del gobierno, ante la ausencia del presidente Antonio López de Santa Anna. El "Partido Progresista", encabezado por Gómez Farías y sustentado ideológicamente por José María Luis Mora, quien tenía propuestas precisas acerca del problema agrario, en cuanto al fraccionamiento de latifundios, expuso las bases de la reorganización, que consistieron en: "la toma de medidas para reparar la bancarrota de la propiedad territorial, fomentar la circulación de este ramo de la riqueza pública y facilitar los medios para subsistir y adelantar a las clases indigentes".

Aunque las reformas propuestas por Mora hubieran podido impulsar considerablemente el desarrollo del país, éstas no pudieron ponerse en práctica debido al retorno de Santa Anna a la presidencia y a la derogación de las mismas.

Por su parte Lorenzo de Zavala, ocupando por segunda vez la gubernatura del Estado de México (1833), expidió una ley de gran importancia para los asuntos agrarios, cuyos puntos relevantes se mencionan a continuación:

- Declaraba pertenecientes al Estado todos los bienes que administraban los misioneros de Filipinas, y lo que existiera en su territorio.
- El gobierno revisaría las escrituras de arrendamiento de dichos bienes, decidiendo su validez.
- En caso de ser nulas, el gobierno dividiría los terrenos pertenecientes a las fincas rústicas, en porciones iguales, suficientes para alimentar a una familia.
- La repartición de tierras se haría exclusivamente entre ciudadanos del estado que fueran pobres.
- La adjudicación de tierras no podría hacerse a un diputado, ni empleado, ni funcionario del estado, cuyo nombramiento partiera del Congreso o del Gobierno.

El problema de la tierra también fue de interés para Lucas Alamán, quien desde 1830, y como Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, emitió un proyecto de ley que incluía la repartición de tierras a nuevas familias de colonizadores. Con estos antecedentes, en 1834, se expidió la Ley de Colonización de los estados de Coahuila y Texas, en la que el gobierno federal se comprometía a dar a cada familia, que se instalara en estos terrenos, “un solar para que levante una casa habitación”.

La vigencia de la Constitución de 1824 concluyó cuando las fuerzas centralistas tomaron el poder y promulgaron en 1836 las Siete Leyes, Carta que especificaba el respeto a la propiedad privada de la tierra.

Es importante señalar que en 1836 México enfrentó la insurrección de Texas y su independencia. Indirectamente, la separación texana provocaría, a la postre, un fuerte conflicto entre México y los Estados Unidos, que representaría para nuestro país la pérdida de más de la mitad del

territorio nacional. Por otra parte, la promulgación de las Siete Leyes había acarreado fuertes desacuerdos entre federalistas y centralistas, los cuales se agravaron con los sucesos ya mencionados y con la breve invasión francesa de 1838 en el puerto de Veracruz que sólo dejó como resultado una hacienda pública en total bancarrota.

Por estas razones, y con Santa Anna en la presidencia, en 1842 se planteó la necesidad de efectuar reformas a la Constitución centralista. Para esto se tuvo en cuenta el "Proyecto de Reformas", que fue presentado por una comisión integrada por los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio Castillo y un voto particular efectuado por Fernando Ramírez.

Este proyecto reiteró el respeto a la propiedad privada de la tierra y otorgó la libertad de adquisición de bienes raíces a extranjeros bajo ciertas condiciones como la de la previa naturalización.

Posteriormente, y después de algunos pronunciamientos, se realizaron dos nuevos Proyectos de Constitución, mismos que serían el soporte o antecedente de la segunda Constitución mexicana de carácter centralista.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, promulgadas en 1843, establecieron la inviolabilidad de la propiedad y confirieron a las Asambleas Departamentales la tarea de decretar leyes respecto a las adquisiciones, enajenaciones y permutas de bienes pertenecientes al común del Departamento.\*

Asimismo, se promulgó un Decreto de Colonización de Tamaulipas en el que se autorizó el asentamiento de familias belgas, alemanas y suizas, dedicadas al cultivo de las tierras específicamente asignadas, "precisamente a la distancia de 20 leguas de la frontera". Además prohibía que un solo propietario fuera dueño de más de una legua cuadrada de 5,000 varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de superficie de abrevadero.

---

\* La Constitución de 1843 estableció que el territorio de la República estaría dividido en Departamentos.

Hacia el año de 1846, la situación nacional se tornaba cada día más difícil. El conflicto con los norteamericanos era inevitable y México tuvo que enfrentar —además de un gobierno poco organizado y una hacienda pública en bancarrota—, una guerra desventajosa que concluyó con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, y con la pérdida de más de la mitad del territorio del país.

Los esfuerzos por estabilizar el gobierno continuaron. Se decidió retomar la Constitución de 1824, agregándole una serie de modificaciones que dieron como resultado el Acta de Reformas de 1847. Dentro de esta legislación no encontramos ningún cambio o novedad referente al problema agrario. Sería hasta 1856, después del triunfo de la Revolución de Ayutla y la derrota de la dictadura de Santa Anna, cuando se convocó al Congreso Constituyente, en el cual se volvió a plantear el problema agrario.

El 25 de junio de 1856, Ignacio Comonfort, presidente sustituto, promulgó la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, elaborada por Miguel Lerdo de Tejada, causando una fuerte conmoción entre conservadores y liberales. Esta ley pretendía acabar con el régimen que impedía la libre circulación de gran parte de propiedades raíces, la mayoría de las cuales estaban bajo la administración o propiedad eclesiástica. Otra parte importante de estos bienes de manos muertas estaba constituida por los de los ayuntamientos y los de las comunidades indígenas.

Meses más tarde se convocó al Congreso, cuya finalidad era la elaboración de una nueva Constitución. Referente al problema de la tierra, en el Congreso Constituyente de 1857 se expuso el voto particular del diputado Ponciano Arriaga y el Proyecto de la Ley Orgánica de la Propiedad de la República, presentado por Isidoro Olvera.

Ambas exposiciones revelaban una clara comprensión de los graves problemas que acarrearaba la mala distribución de la tierra. De la misma forma, planteaban y proponían soluciones concretas a la situación existente.

El 5 de febrero de 1857 el artículo 23 constitucional, antecedente del 27 actual, fue aprobado, reafirmando el respeto a la propiedad y agregando que:

# COMUNICACIONES

CAMBIADAS ENTRE

**EL EXCMO. SR. MINISTRO DE JUSTICIA**

Y

NEGOCIOS ECLESIASTICOS,

Y EL

**EXCMO. SR. OBISPO DE GUADALAJARA,**

CON MOTIVO DE LA

## LEY DE DESAMORTIZACION

sancionada en 25 de Junio de 1856.



GUADALAJARA.

Tip. de Rodríguez.—2°. Calle de Catedral núm. 40.

**1857.**

*El 25 de junio de 1856, Ignacio Comonfort, presidente sustituto, promulgó la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas*

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

Los logros de la Constitución de 1857 no lo fueron en el aspecto agrario, así como tampoco solucionaron las disputas existentes entre conservadores y liberales. Esta serie de desacuerdos ocasionaron una lucha armada, denominada la Guerra de Tres Años (1858-1861) que concluyó con el establecimiento de un gobierno representado por dos facciones: la conservadora, encabezada por Félix Zuloaga y Miguel Miramón, y la liberal, a cuyo frente se encontraba Benito Juárez, quien era respaldado por la Constitución de 1857.

El 7 de julio de 1859, Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada y Melchor Ocampo, expidieron en Veracruz el “Manifiesto del gobierno constitucional a la Nación”, donde se plantearon una serie de propuestas tendientes a la reorganización del país, posteriormente conocidas como Leyes de Reforma.

El Manifiesto hizo mención a la repartición de tierras bajo las siguientes palabras:

Otra de las grandes necesidades de la República es la subdivisión de la propiedad territorial; . . .el Gobierno procurará allanar desde luego el grande obstáculo que para tal subdivisión presentan las leyes. . .

(Además de esta medida), el gobierno promoverá también con los dueños de grandes terrenos, el que por medio de ventas o arrendamientos recíprocamente ventajosos, se mejore la situación de los pueblos labradores.

Una de las primeras leyes expedidas en 1857 fue la de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, la cual intentó rescatar los bienes de manos muertas del mayor terrateniente de la época: la Iglesia. Esta legislación incluía, entre otros, los siguientes puntos:



*Miguel Lerdo de Tejada, autor de la Ley de Dasamortización de 1856 y  
coautor del Manifiesto juarista de 1859*



- Todos los predios, derechos y acciones pertenecientes a la Iglesia pasarían a manos del Estado.
- Pertenencias tales como antigüedades, libros, pinturas y manuscritos de la Iglesia pasarían a bibliotecas, museos, liceos, entre otros.
- Supresión de “ofrendas o indemnizaciones” a la Iglesia, por la ocupación de sus bienes.

La promulgación de las Leyes de Reforma fortaleció a Juárez en el poder. El 11 de enero de 1861, después de tres años de lucha, Juárez hizo su entrada triunfal a la capital de la República en calidad de Presidente Constitucional.

Sin embargo, los problemas no habían terminado. Debido al cobro de la deuda contraída por México con Francia, en 1864 Napoleón III y los monarquistas mexicanos instalaron en el poder al príncipe austriaco Maximiliano de Habsburgo.

El sustento jurídico de este gobierno fue el Estatuto Provisional del Imperio, que en lo referente al tema agrario no hizo innovación alguna. Únicamente reconoció la inviolabilidad de la propiedad.

Sin embargo, en 1865 Maximiliano dictó un decreto para legitimar la desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos. Asimismo, ordenó que se revisaran las operaciones de desamortización ejecutadas a partir de la aplicación de las leyes del 25 de junio de 1856 y julio de 1859, a efecto de hacer las correcciones pertinentes en caso de que las transacciones anteriores hubieran sido mal negociadas, confirmándose así las legítimas.

El régimen de Maximiliano terminó en 1867 cuando Juárez, incansable defensor de la soberanía de México, restableció el gobierno republicano y ordenó el fusilamiento del príncipe europeo.

Dos años más tarde, aún con Juárez en la presidencia, Manuel Orozco, vecino de Teozontepec, Hgo., ideó un Plan Agrarista, mediante el cual invitaba a los pueblos circunvecinos a apoderarse de las tierras que detentaban sus entonces poseedores. Los sublevados argumentaban

haber sido víctimas del despojo de sus tierras y afirmaban que las peticiones y gestiones realizadas por años ante el supremo gobierno y autoridades judiciales no habían dado resultado, en tanto sus tierras no habían sido reivindicadas. Por tal motivo debían recuperarlas con las armas en la mano.

Orozco y sus seguidores fueron derrotados y, de acuerdo con lo afirmado por Francisco González de Cossío, en su libro sobre la tenencia de la tierra, los rebeldes fueron “llevados a la presencia del presidente Juárez, quien, informado de sus necesidades y proceder, los perdonó”

La situación agraria continuó invariable hasta 1880. El general Porfirio Díaz terminaba entonces su primer periodo presidencial, promulgando una resolución sobre el repartimiento de ejidos en el estado de Chiapas.

Después de cuatro años de gobierno de Manuel González, Díaz retomó el poder en 1884, para dejarlo hasta 1910.

Durante su gobierno, específicamente en 1894, existió una importante innovación en materia agraria: se expidió la Ley y el Reglamento Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos. Los tres primeros títulos de la ley estaban dedicados a las bases generales para la ocupación y enajenación de dichos terrenos y la manera de adquirirlos; el último título se consagró a la creación del Gran Registro de la Propiedad de la República, el cual estaría a cargo de una oficina dependiente de la entonces Secretaría de Fomento, y en el que se podrían inscribir, con los requisitos y formalidades fijados por la ley, los títulos de terrenos baldíos o nacionales. Toda propiedad inscrita en él sería considerada irrevocable y exenta de todo género de revisión.

Sin embargo, fue clara la falta de atención a la gente pobre y sin recursos, que era quien realmente hacía productiva la tierra, mientras que por otro lado los intereses extranjeros gozaban día con día de mayores privilegios para adquirir propiedades.

La ley del 25 de marzo de 1894 fue derogada por un decreto de 1909, y su reglamento un año después. En esta última disposición se creaba la

Dirección Agraria, órgano ejecutivo encargado del cumplimiento de la ley de 1909.

### **La Revolución Mexicana y el Congreso Constituyente de 1916-1917**

La primera referencia sobre la legislación agraria en este periodo se encuentra en el Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado en 1906 en la ciudad de San Luis Missouri, mismo que proponía como reformas constitucionales:

- Considerar a los templos como negocios mercantiles, obligándolos a llevar contabilidad y pago de contribuciones.
- Nacionalización de los bienes raíces del clero.
- Todo aquel que poseyera tierras tenía la obligación de hacerlas productivas. En el caso contrario, el Estado se haría cargo de las mismas.
- Los mexicanos residentes en el extranjero podrían ser repatriados y gozarían de tierras para su cultivo.
- El Estado daría tierras a quien lo solicitara, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas, fijando una extensión máxima.
- El Estado crearía o fomentaría un Banco Agrícola capaz de otorgar créditos a “los agricultores pobres” con poco rédito y redimibles a plazos.
- Finalmente, al triunfo del Partido Liberal, los bienes de los funcionarios enriquecidos serían confiscados y las ganancias se utilizarían para restituir a los yaquis, mayas y “otras tribus”, sus terrenos, y al servicio de la amortización de la deuda nacional.

Las inconformidades del pueblo y el anquilosamiento del gobierno de Díaz, entre otras cosas, dieron pie a la Revolución Mexicana. Francisco



*Campeños esperando respuesta a sus demandas agrarias*

I. Madero, en el Plan de San Luis, emitido el 5 de octubre de 1910, además de declarar nulas las elecciones y de desconocer al gobierno de Porfirio Díaz, expuso en el artículo 3o. de este Plan que:

Siendo de toda justicia restituir a los antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que las adquirieron de un modo tan inmoral, . . . que los restituyan a los antiguos poseedores.

Y llamó al pueblo a tomar las armas el siguiente 20 de noviembre.

Al triunfo de la revolución maderista Porfirio Díaz fue expulsado del país y se convocó a elecciones presidenciales; así, el 6 de noviembre de 1911 Francisco I. Madero tomó posesión como presidente electo.

El primer paso del gobierno maderista, en materia agraria, fue consolidado en un decreto en diciembre de 1911, en el que se favorecía el

riego y fraccionamiento de terrenos, y se daban las primeras normas para la organización del crédito agrícola.

Sin embargo, las protestas sobre la dilación en la entrega de tierra a campesinos no se hizo esperar, y el 28 de noviembre de 1911 la Junta Revolucionaria de Morelos, encabezada por Emiliano Zapata, firmaba en Villa de Ayala un plan donde se responsabilizaba al presidente Madero de haber violado los principios agrarios que había ofrecido cumplir.

Lo más relevante del Plan de Ayala fueron los principios zapatistas respecto a la restitución de las tierras a las comunidades y pueblos despojados de ellas a pesar de poseer títulos legales y vigentes. En lo referente a la expropiación de los grandes latifundios, el Plan de Ayala exigía la expropiación, previa indemnización a sus propietarios, de la tercera parte de las tierras en poder de los monopolios, especialmente los extranjeros. Las tierras expropiadas deberían entregarse a los pueblos para constituir ejidos, colonias, fundos legales y campos de siembra o labor. Como tercer punto se pedía la nacionalización del total de los bienes de quienes se opusieran a estas medidas, y se proponía utilizar las dos terceras partes de lo nacionalizado para cubrir las indemnizaciones de guerra y las pensiones para viudas y huérfanos de los hombres que sucumbieran en la lucha por el cumplimiento del propio Plan.

Con la agudización del problema agrario y la promulgación del Plan de Ayala se inició la revolución social en el sur de México. El general zapatista Gildardo Magaña expresó sobre este plan que “muy claramente puede verse que no fue el producto de una especulación sino el dolor campesino, hecho demanda inaplazable”.

Por otro lado, en el norte del país, el general Pascual Orozco también se levantó en armas contra el gobierno de Madero al desconocer a éste y pronunciar su apoyo a Emilio Vázquez Gómez como presidente provisional. Asimismo, al firmar el Pacto de la Empacadora, fechado el 25 de marzo de 1912, propuso un Proyecto de Ley Agraria que contenía una serie de medidas en favor de la clase obrera y campesina.

Las demandas de Zapata y de Orozco fueron consideradas en diciembre de ese mismo año en el discurso del diputado Luis Cabrera, mismo que



*Lo más relevante del Plan de Ayala zapatista fueron los principios respecto a la restitución de tierras a las comunidades y pueblos despojados de ellas*

propuso importantes transformaciones encaminadas a la creación de ejidos, a base de expropiaciones debidamente reglamentadas.

A principios de febrero de 1913, militares federales antimaderistas lo derrocaron, asesinándolo junto con su vicepresidente, José Ma. Pino Suárez.

El general Victoriano Huerta, apoyado por el general Aureliano Blanquet, por Félix Díaz, sobrino de Porfirio Díaz, y otros, ocupó la presidencia de la República a partir de marzo de 1913, lo que provocó diversos levantamientos armados en el país.

Venustiano Carranza, entonces gobernador de Coahuila, se declaró en rebeldía y desconoció el gobierno ilegal de Huerta. Promovió la firma del Plan de Guadalupe, en el cual sus firmantes se pronunciaron por el derrocamiento de Huerta y por la formación del Ejército Constitucionalista, cuyo primer jefe sería Venustiano Carranza. Una vez conseguido el triunfo, Carranza asumiría la presidencia provisional y convocaría a elecciones. Fue en este marco que por primera vez se afectó a un latifundio, cuando el 6 de agosto de 1913 el general constitucionalista Lucio Blanco determinó su repartición entre los campesinos.

El 8 de julio de 1914 en el Pacto de Torreón, Coahuila, se propusieron reformas al Plan de Guadalupe; se estipulaban, además de medidas tendientes a restringir el poder del Primer Jefe, otras encaminadas a liberar económicamente a los campesinos por medio de la distribución equitativa de las tierras, con el fin de solucionar el problema agrario. Dichas reformas no fueron aprobadas por Carranza, ahondándose la escisión entre las facciones revolucionarias.

La victoria de los constitucionalistas quedó consumada el 15 de agosto de 1914, cuando en Teoloyucan, Edo. de México, se convino la entrega de la ciudad de México por parte del ejército federal y se acordó la disolución de éste.

En octubre, conforme a lo pactado en el Plan de Guadalupe, Carranza convocó a una Convención en la ciudad de México en la que no incluyó a villistas y zapatistas; durante las primeras sesiones los participantes deci-

dieron invitar a éstos y trasladar la Convención a Aguascalientes. Durante la asamblea el problema agrario fue extensamente discutido; asimismo, se aprobaron resoluciones contrarias al interés de Carranza. La Convención designó a Eulalio Gutiérrez como presidente provisional; Carranza desconoció el voto convencionista y decidió mantenerse en el poder, trasladando su gobierno a Veracruz. De nueva cuenta se inició otra lucha por el poder.

El 12 de diciembre de 1914, Carranza expidió las Adiciones al Plan de Guadalupe. El artículo 2o., establecía que el Primer Jefe expediría y pondría en vigor leyes encaminadas a reestablecer la igualdad entre los mexicanos, tales como las leyes agrarias en las que decretaría la repartición de los latifundios en favor de la creación de pequeñas propiedades. Así, el 15 de diciembre Pastor Rouaix y José Novelo presentaron a Carranza un nuevo Proyecto de Ley Agraria. Este proyecto proponía que los agricultores fueran propietarios de terrenos de cultivo y de agua, suficientes para satisfacer las necesidades de una familia; la disolución de latifundios; la fundación de colonias agrícolas y la expropiación de territorios mostrencos,\* con el objeto de hacerlos productivos.

El 6 de enero de 1915 Carranza expidió la Ley Agraria —elaborada por su secretario de Hacienda, Luis Cabrera—, y declaró nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, hechas por los jefes políticos, que contravinieran a la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes relativas; todas las concesiones o ventas de tierras, aguas y montes, determinadas por las secretarías de Hacienda y de Fomento o cualquier otra, desde el 1o. de diciembre de 1876, y nulificó también todas las diligencias de apeo o deslinde. Asimismo, anunció la creación de una Comisión Nacional Agraria encaminada a resolver los conflictos de su ramo.

En el transcurso del mismo año Francisco Villa expidió, en la ciudad de León, Gto., la Ley General Agraria; en ella se determinaban resoluciones con respecto a la distribución de la propiedad territorial. Por otra parte, el gobierno emanado de la Soberana Convención Revolucionaria, expidió el 26 de octubre, en Cuernavaca, Mor., una Ley Agraria que incluía de manera especial las demandas estipuladas en el Plan de Ayala.

---

\* Se dice de aquellos bienes, muebles o ganado que, al carecer de dueño conocido, se los atribuye el Estado.





*Luis Cabrera, autor de la Ley Agraria carrancista de 1915*

Para 1916 Carranza había obtenido triunfos políticos y militares suficientes como para consolidar su gobierno, el cual fue reconocido por el exterior, especialmente por los Estados Unidos. Ante tales circunstancias, convocó a un Congreso Constituyente que definiría la futura legislación del país.

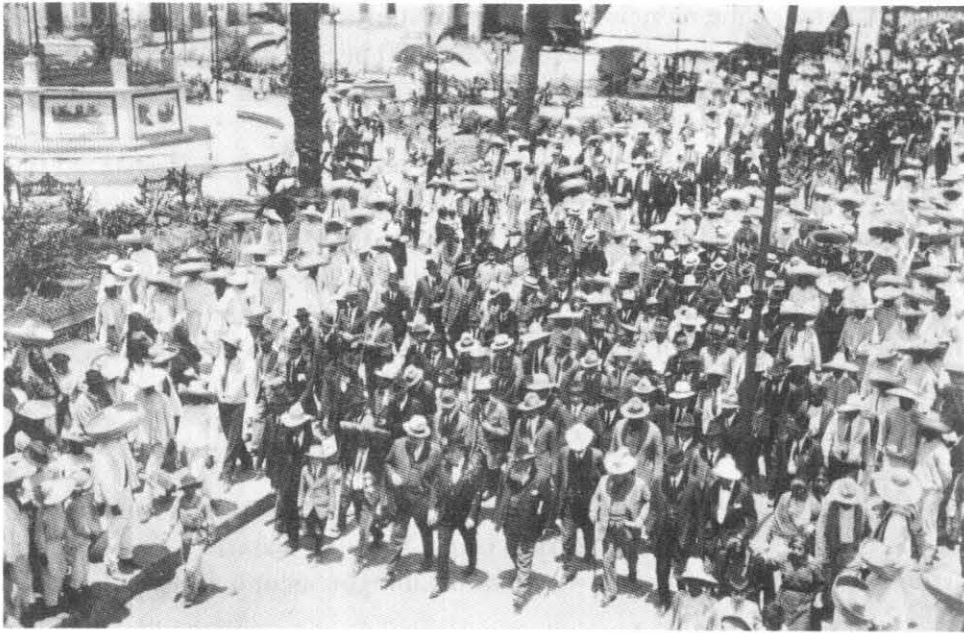
El 21 de noviembre de 1916 se iniciaron los trabajos del Congreso en donde la cuestión agraria ocupó un lugar preponderante. El 29 de enero de 1917 el artículo 27 fue ampliamente revisado y discutido. En las sesiones, el diputado Heriberto Jara concluyó su intervención sobre este precepto diciendo:

. . . No cansaré más vuestra atención, señores diputados: sólo os suplico tangáis presente que el grito de tierra fue el que levantó a muchos mexicanos, a muchos que antes permanecían esclavos; el grito de tierra proporcionó el mayor contingente a la revolución; ese grito fue al que debemos que ahora tengamos la gloria de asistir a este Congreso Constituyente. . .

Indiscutiblemente, uno de los logros más importantes del Congreso fue el artículo 27, al que se le puede considerar como la culminación de siglos de luchas por resolver el problema de la tierra y la pobreza del hombre del campo. Morelos, Gómez Farías y el Constituyente de 1857, entre otros, habían intentado acabar con el problema agrario, sin lograrlo.

En el terreno político, la promulgación de la Carta de 1917 consolidó el poder revolucionario. Al reinstalarse el orden constitucional, Venustiano Carranza se fortaleció como presidente electo. Así, al tomar posesión, en mayo de 1917, dispuso una serie de medidas con la finalidad de mejorar la grave situación económica por la que atravesaba el país.

Una de estas medidas fue el decreto del 19 de febrero de 1918, que establecía un nuevo impuesto sobre los terrenos adquiridos antes de abril de 1917. Para hacer efectiva tal disposición, el Congreso autorizó a Carranza a hacer uso de la fuerza pública. Sin embargo, esta situación no pudo llevarse a cabo, debido a la constante amenaza de una intervención norteamericana por los daños ocasionados durante la lucha armada a sus instalaciones petroleras en México.



*El 21 de noviembre de 1916 se iniciaron los trabajos del Congreso en donde la cuestión agraria ocupó un lugar preponderante*



Asimismo, cabe mencionar que no obstante el reparto de tierras realizado por Carranza, que llegó a ser de 200,000 hectáreas, no se llevaron a la práctica las estrategias aprobadas por el Congreso de 1917.

Con el Plan de Agua Prieta propuesto por Adolfo de la Huerta y Elías Calles y apoyado por Álvaro Obregón, surgieron nuevos brotes de insurrección. El asesinato de Carranza en mayo de 1920 y la designación de Adolfo de la Huerta como Presidente sustituto, fueron las consecuencias inmediatas. Éste también intentó pacificar el país y, en materia agraria, manifestó su espíritu liberal para interpretar el artículo 27 constitucional.

### **México contemporáneo**

En 1920, al llevarse a cabo las elecciones correspondientes, y con el apoyo de los Partidos Nacional Cooperativista y Nacional Agrario —fundado por Antonio Díaz Soto y Gama—, Álvaro Obregón ocupó la presidencia.

El programa de gobierno obregonista definió básicamente dos políticas económicas con relación al campo: estímulo a la inversión extranjera y capitalización para fomentar la pequeña propiedad.

En relación a esta última, Obregón propuso al Congreso un proyecto de Ley sobre la desaparición de los latifundios. Como era de suponerse, esta ley afectaba los intereses norteamericanos, por lo cual se hizo necesario celebrar reuniones y pláticas entre representantes de ambos países, mismas que culminaron con la firma de los Tratados de Bucareli y el reconocimiento del gobierno de Obregón.

Durante los cuatro años de gobierno obregonista se repartieron 1'100,117 hectáreas, con un promedio mensual de 22,910, y en beneficio de 128,468 campesinos.

De 1924 a 1928 gobernó el país Plutarco Elías Calles. Al inicio de su gobierno México permanecía como un país de jornaleros, y el reparto agrario aún no había transformado a los peones en ejidatarios. En 1925 se decretaron diversas leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional como la Ley Agraria sobre Terrenos Extranjeros, en la cual se determinó que los extranjeros no podían adquirir propiedades ni terrenos en una

franja de 50 km. de la costa y de 100 km. en los límites de las fronteras, y la Ley del Patrimonio Ejidal, que ordenaba la división en parcelas ejidales de las tierras de cultivo entregadas a los campesinos.

Un año después Calles anunció la creación del Banco Agrícola. Su fundador, Manuel Gómez Morín, lo consideró como uno de los principales logros de la Revolución. El Banco perseguía entre sus objetivos hacer préstamos de avío, refaccionarios o inmobiliarios, a los agricultores; así como otras actividades encaminadas a fortalecer el crédito popular en materia agrícola.

El gobierno de Calles repartió un total de 2'972,876 hectáreas en beneficio de 297,428 campesinos, con un promedio de 10 hectáreas por jefe de familia.

Lo anterior provocó fuertes luchas de los hacendados, gobernadores, militares y autoridades municipales, contra los agraristas; estas oposiciones dificultaron el desarrollo de la "reconstrucción" nacional pretendida por Calles.

En 1928 a consecuencia de la reelección de Álvaro Obregón y su posterior asesinato, el país enfrentó seis años de constantes y fuertes cambios políticos. Así, Emilio Portes Gil ocupó de manera interina la presidencia, hasta 1930, fecha en que fue electo presidente Pascual Ortiz Rubio; debido a la renuncia de este último en 1932, terminó la gestión Abelardo Rodríguez. Durante estos años el problema agrario continuó sin resolverse de manera integral; la suma de hectáreas distribuidas a través de estos tres gobiernos ascendió aproximadamente a 2'500,000 hectáreas, cantidad inferior a lo repartido por Calles.

Un verdadero cambio se presentó cuando Lázaro Cárdenas ascendió a la presidencia de la República en 1934. En ese año la concentración de la tierra en manos de particulares era en México mucho mayor que la ocurrida en algunos países latinoamericanos sujetos a regímenes dictatoriales. Por lo que el hecho resultaba contradictorio con el carácter revolucionario y popular de la Revolución Mexicana.

Cárdenas consideró esta situación y durante los primeros nueve meses de su gobierno el reparto ejidal se incrementó notablemente en relación al

del año anterior. Posteriormente, acordó dividir el Banco de Crédito Agrícola en el Banco Nacional de Crédito Agrícola, para pequeños y medianos propietarios, y el Banco de Agricultura, que en 1936 se convertiría en el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

La concepción cardenista del ejido era muy importante y singular; por primera vez se declaró ilegal la estructura agraria predominante y se tomó la decisión de entregar las haciendas a los peones y jornaleros. El Estado expropió tierras y aguas para beneficio de los ejidatarios. Ello condujo a la aplicación de una política agrícola encaminada a incorporar a la población rural a la vida económica del país.

El reparto comenzó en Sonora con las propiedades de la familia Pérez Treviño y la restitución de tierras a los indios yaqui. A su vez, en el estado de Yucatán se distribuyeron las haciendas henequeneras en favor de los peones mayas.

Al finalizar el sexenio el gobierno tenía el control efectivo de gran parte de las zonas de agricultura comercial del país, y gozaba de gran sustento debido a que el reparto se llevó a cabo a lo largo y a lo ancho de la República. Se distribuyeron 18'786,131 hectáreas, las cuales beneficiaron a 728,847 ejidatarios, con un promedio de 25.8 hectáreas por familia.

El siguiente periodo presidencial estuvo a cargo de Manuel Ávila Camacho (1940-1946). Su gobierno también consideró la cuestión agraria como materia preponderante. La nueva legislación agraria aumentó la extensión de la parcela ejidal de 4 a 6 hectáreas y respetó la pequeña propiedad; se entregaron a los campesinos casi 6 millones de hectáreas.

Asimismo, se realizaron obras de infraestructura y de saneamiento en zonas tropicales para posibilitar el incremento de la producción agrícola.

Durante la presidencia de Miguel Alemán (1946-1952) se ampliaron los límites de la propiedad privada; las parcelas ejidales aumentaron a 12 hectáreas; se creó la Comisión Nacional de Colonización; se estableció que sólo el Presidente podría privar de sus derechos a los ejidatarios; se reglamentó lo referente a los terrenos baldíos y nacionales y se creó una



*Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, el reparto ejidal se incrementó notablemente*



Comisión Intersecretarial de la Región Indígena del Valle Yaqui. Asimismo, en beneficio de los dueños de propiedades agrícolas, se restituyó el derecho de amparo contra los decretos de expropiación.

El sexenio siguiente, correspondiente a Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), se caracterizó por la reorientación del destino de los cultivos de los grandes predios, dándose preferencia a los de productos de primera necesidad.

Por otro lado, se puso en marcha un Plan de Emergencia Agrícola y se reorganizaron las sociedades de crédito agrícola y ganadero para impulsar este plan. Debido a la resistencia de los latifundistas, grupos de campesinos invadieron tierras en demanda de nuevas y mayores dotaciones, ante lo cual el gobierno actuó en su favor.

En la administración de Adolfo López Mateos (1958-1964) se inició una nueva etapa de la reforma agraria, basada en acciones como: la cancelación de arrendamientos por parte de particulares de tierras ejidales; la organización de ejidos ganaderos; se crearon el Patrimonio para el Fomento Ejidal de las Zonas Desérticas, el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas y la Comisión Nacional de Colonización.

Asimismo, en apoyo a los campesinos se fundaron: el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). La "Reforma Agraria Integral" tuvo como objetivo "llevar hasta sus últimas consecuencias los principios de justicia social en el campo y mejorar los niveles de vida" de la clase campesina.

Gustavo Díaz Ordaz sucedió en 1964 al presidente López Mateos. Durante su administración se fundó el Banco Nacional Agropecuario y se llevó a cabo la campaña de reducción de áreas de cultivo, con la finalidad de dedicarlas a la siembra de productos de mayor rendimiento.

Se puso en marcha el Plan Nacional de Pequeña Irrigación, y se instalaron Comités Directivos Agrícolas, dirigidos por los gobernadores. De igual forma se estableció el Plan Chapingo y el Programa Nacional Ganadero.



Cabe señalar que en este periodo se creó un organismo para la preservación forestal llamado Productos Forestales Mexicanos, y se organizaron los "Graneros del Pueblo", cuya finalidad era facilitar a los campesinos la liquidación inmediata de sus cosechas.

Dentro del periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), su política agraria se destacó, entre otras cosas, por la Promulgación de una Ley Federal de la Reforma Agraria. En ese periodo se reorganizó el Fondo Nacional de Fomento Ejidal; se emitió la Ley Federal de Aguas y se creó la Dirección General de Extensión Agrícola. Igualmente, se instauró el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y se iniciaron campañas de reforestación en todo el país.

Por otro lado, además de la puesta en marcha del Programa Nacional de Regularización de Derechos Agrarios y una Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, se estableció el Programa Nacional de Inversión y Desarrollo Campesino, con el fin de promover y otorgar créditos a mediano y largo plazo a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se transformó en la Secretaría de la Reforma Agraria, y los Bancos de Crédito Ejidal, Agrícola y Agropecuario, se unificaron en el Banco Nacional de Crédito Rural.

Se fundó la Comisión Tripartita Agraria, compuesta por pequeños propietarios, ejidatarios, comuneros y autoridades federales y estatales, para resolver el problema del campo.

En 1976, en Sonora fueron expropiadas 37 mil hectáreas y el problema que esto causó entre los grandes propietarios no fue resuelto sino hasta la siguiente administración.

Durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982), la política agraria se caracterizó por las acciones siguientes: se fusionaron las secretarías de Recursos Hidráulicos y la de Agricultura; se crearon fondos revolventes para apoyar a los estados en el ramo agropecuario. Se instauraron el Plan Nacional Agropecuario, la Comisión Sectorial de Adminis-

tración y Programación del Sector Agrario y las Oficinas Regionales del Registro Agrario Nacional.

De igual forma, se puso en marcha el Sistema Alimentario Mexicano (SAM); se creó la Promotora del Maguey y el Nopal y se emitió un decreto por medio del cual el Ejecutivo Federal quedó capacitado para decidir las políticas de comercialización en el campo.

En materia agraria, el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) estableció el Programa de Abasto y Distribución del Distrito Federal; en cuanto al uso del suelo se creó el Programa Nacional de Energéticos y el Programa Nacional de Minería. Además, se realizó la presentación del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral.

Carlos Salinas de Gortari, actual Presidente de México, en su primer año de gobierno ha puesto especial interés en resolver los problemas agrarios. Para ello, se han diseñado cuatro estrategias con la finalidad de otorgar seguridad y respeto a la tenencia de la tierra, a saber:

- Consolidar el reparto agrario.
- Dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra.
- Ofrecer organización y capacitación agraria.
- Promover el desarrollo agrario.

Estas medidas pretenden aumentar la producción y productividad para mejorar el nivel de vida de los campesinos y de la población en general, y lograr la soberanía alimentaria.

Como se ha podido observar, el problema por el uso y la posesión de la tierra en México ha sido motivo de serios planteamientos ideológicos y constantes luchas armadas. La Revolución Mexicana hizo de ella su bandera y los gobiernos posteriores a este movimiento armado no han descuidado el problema agrario, por lo que han realizado constantes esfuerzos por solucionarlo.



*Los gobiernos posteriores a la Revolución Mexicana, no han descuidado el problema agrario, por lo que han realizado constantes esfuerzos por solucionarlo*

