

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA
DIVISION POSGRADO



LA INCORPORACION DE LAS SOCIEDADES
MERCANTILES AL DERECHO AGRARIO A PARTIR
DE LAS REFORMAS DE 1992

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA
LIC. JUAN ANTONIO SALINAS CASTAÑON

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN NICOLAS DE LOS GARZA, NUEVO LEON
A NOVIEMBRE DEL 2003.

TM

K1

FDYC

2003

.S24

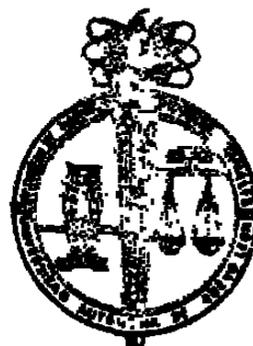


1020149288

M
K
F
203
.S2



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
DIVISIÓN POSGRADO**



**LA INCORPORACIÓN DE LAS SOCIEDADES
MERCANTILES AL DERECHO AGRARIO A PARTIR
DE LAS REFORMAS DE 1992**

T E S I S

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO**

**PRESENTA
LIC. JUAN ANTONIO SALINAS CASTAÑÓN**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN NICOLAS DE LOS GARZA, NUEVO LEÓN
A NOVIEMBRE DEL 2003.**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA

DIVISIÓN POSGRADO

**LA INCORPORACIÓN DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES AL
DERECHO AGRARIO A PARTIR DE LAS REFORMAS DE 1992**

T E S I S

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

LIC. JUAN ANTONIO SALINAS CASTAÑÓN

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, NUEVO LEÓN, A
NOVIEMBRE DEL 2003.**

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA EN LA FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA, DIVISIÓN POSGRADO, DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN, SIENDO DIRECTOR DE LA FACULTAD EL LIC. HELIO E. AYALA VILLARREAL Y BAJO EL ASESORAMIENTO DEL LIC. Y MAESTRO EN DERECHO BERTÍN ZAVALA CARRANZA, QUIEN HA APROBADO LA PRESENTE TESIS.

A LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN, Y EN ESPECIAL A LA FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA, POR PROPORCIONARME LOS ESTUDIOS Y LA PREPARACIÓN NECESARIA PARA LUCHAR POR UNA VIDA MAS DIGNA.

A MIS MAESTROS Y AMIGOS, LICS. BENITO MORALES SALAZAR, ROGELIO PALOMINO GARCÍA, LEODEGARIO GARZA CANTÚ Y BERTÍN ZAVALA CARRANZA, POR SU AMISTAD INCONDICIONAL Y HABER COMPARTIDO EXPERIENCIAS PROFESIONALES.

A MIS PADRES, QUE A PESAR DE SUS CARENCIAS ECONÓMICAS EN MI ÉPOCA DE ESTUDIANTE, SIEMPRE ME DIERON SU APOYO ECONÓMICO Y MORAL PARA LA REALIZACIÓN DE MIS ESTUDIOS.

A MIS HERMANOS, LAURA, GUSTAVO, RICARDO Y GERARDO, POR SU APOYO MORAL EN TODOS LOS DÍAS DE MI VIDA.

A MIS SOBRINOS, JONHATAN, GUSTAVO, ANA LAURA, GENARO, RICARDO, ALEJANDRA, OSCAR DANIEL, ALAN, JOSÉ EDUARDO, DENISE Y MISDEN, POR FORMAR PARTE DE MI VIDA.

INDICE

	PAG.
INTRODUCCION	I
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	1
1.1 Las sociedades mercantiles en el proyecto de Venustiano Carranza.	1
1.2 La fracción V del artículo 27 en el proyecto de la Comisión Redactora encabezada por Pastor Rouaix.	2
1.3 Proyecto de la Comisión Dictaminadora del artículo 27 Constitucional.	7
1.4 La fracción IV del artículo 27 Constitucional ya aprobada.	9
CAPITULO II	
LAS FORMAS DE PROPIEDAD REGULADAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	11
2.1 Ejidal.	12
2.2 Comunal.	24
2.3 La pequeña propiedad agrícola:	48
2.3.1 Clases de tierras	65
2.3.2 Tabla de equivalencias	68
2.3.3 Pequeña propiedad por cultivos	70
2.3.4 Nueva pequeña propiedad forestal	73

CAPITULO III

LA INCORPORACIÓN DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES AL DERECHO AGRARIO A PARTIR DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1992.	75
---	----

3.1 Análisis de las sociedades mercantiles en el campo:	78
3.1.1 Capacidad jurídica	85
3.1.2 Superficies máximas de las tierras de la sociedad mercantil	90
3.1.3 Superficies máximas de la pequeña propiedad de los accionistas	93
3.1.4 Las acciones de la Serie "T"	95
3.1.5 Socios en la Ley General de Sociedades Mercantiles	101
3.2 El nuevo procedimiento sobre los excedentes de la pequeña propiedad.	111

CAPITULO IV

OPINIONES RESPECTO A LA INCLUSION DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES EN EL CAMPO.	118
--	-----

4.1 Prohibición de latifundios en México.	119
4.2 Tope de superficies a las sociedades mercantiles.	127
4.3 Prohibición a los accionistas de tener más de una pequeña propiedad.	131
4.4 Acumulación de todas las extensiones de propiedad para efectos de cómputo de tierras.	133

CONCLUSIONES	135
--------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	141
--------------	-----

I.- INTRODUCCION

A los estudiosos del derecho les interesa la naturaleza intrínseca de cada Institución Jurídica; Durante su proceso evolutivo como abogado postulante les toca, en consecuencia, su comprensión y análisis.

Antes de abordar el estudio sobre la Incorporación de las Sociedades Mercantiles al Derecho Agrario, es necesario avocarnos al conocimiento respecto de los Antecedentes Históricos de la fracción IV del artículo 27 de la Constitución de 1917, en el caso concreto las Sociedades Mercantiles en el Proyecto de Venustiano Carranza, hasta su aprobación, así como las formas de propiedad reguladas en la Constitución de 1917, refiriéndonos a la doctrina, costumbre, resoluciones judiciales y en la Ley General de Sociedades Mercantiles que actualmente nos rige.

El objetivo de esta investigación es la regulación en la Ley General de Sociedades Mercantiles de las aportaciones que hacen los ejidatarios de sus tierras a una Sociedad Mercantil que permita principalmente a los sujetos agrarios conocer sus derechos y obligaciones al amparo de la Materia Mercantil y no de la Ley Agraria, toda vez que cuando las tierras agrarias son aportadas a las Sociedades Mercantiles dejan de regularse las mismas por el régimen ejidal, sin embargo, siguen conservando algunos derechos preferenciales.

Como parte de la globalización es cada vez mas frecuente escuchar estos términos ¿de qué se trata, quién lo hace y qué implica?. Como muchas expresiones similares podemos hablar de nuevas oportunidades de inversión para el campo, o podemos hablar de los sujetos agrarios con nuevos derechos en el uso y destino de sus tierras que conlleva a decisiones del ejido respecto de tierras de uso común o decisiones unipersonales tratándose de tierras parceladas.

En este proceso de Aportaciones de Tierras Ejidales a Sociedades Mercantiles analizaremos a las Sociedades Mercantiles en cuanto a su capacidad jurídica, superficies máximas de las tierras de la Sociedad Mercantil y superficies máximas de la pequeña propiedad de los accionistas. Así mismo, abordaremos el tema de las acciones de la Serie "T", que les corresponden a los socios aportadores de tierras.

En definitiva se trata del proceso que debe estar regulado en la Ley General de Sociedades Mercantiles para que el ejidatario inversionista que pretenda aportar sus tierras a una Sociedad Mercantil conozca perfectamente sus derechos y obligaciones y que le permita identificar los riesgos y las situaciones contingentes que escapan del Derecho Agrario y que son reguladas por la Materia Mercantil en cuanto a Sociedades se refiere.

“LA INCORPORACION DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES AL DERECHO AGRARIO A PARTIR DE LAS REFORMAS DE 1992”

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917.

Este capítulo trata de la Historia de esta Fracción, partiendo del Proyecto de Don Venustiano Carranza, enseguida con el de la Comisión Redactora, estando al frente de la misma el Ing. Pastor Rouaix que la ubicó en la Fracción V; sin embargo, al pasar a la Comisión Constitucional, en su dictamen quedó en la Fracción IV y con ésta fue debidamente aprobada una vez que fue debatida.

1.1 LAS SOCIEDADES MERCANTILES EN EL PROYECTO DE VENUSTIANO CARRANZA.

En el Proyecto de Venustiano Carranza, en el párrafo seis decía lo siguiente:

"Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que las explotaciones mineras, de petróleo o de cualquier otra clase de substancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoductos, pero no podrán adquirir ni administrar por sí propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente

necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso." ¹

Estas sociedades tenían la incapacidad para poseer y administrar propiedades rústicas, salvo la cantidad de tierras estrictamente necesaria para sus fines específicos.

El Ing. Rouaix señalaba: ". . . las modificaciones que proponía el Sr. Carranza eran importantes para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes en otros conceptos del derecho de propiedad; pero no atacaba el problema de la distribución de la propiedad territorial que debía estar basada en los Derechos de la Nación sobre ella y en la conveniencia pública."

El Proyecto del Sr. Carranza no dejó satisfechos a los congresistas, por tal razón, su discusión se fue posponiendo indefinidamente. Además, las comisiones dictaminadoras estaban abrumadas por el trabajo, auxiliándose de comisiones voluntarias.

1.2 LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 27 EN EL PROYECTO DE LA COMISIÓN REDACTORA ENCABEZADA POR PASTOR ROUAIX.

El Diputado Rouaix, desde el inicio del Congreso, integró un Comité de Diputados Voluntarios para los artículos 5, 123 y 27 respectivamente.

¹ Rouaix Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. PRI. Comisión Nacional Editorial del CEN. 1ª edición. México, 1984. p. 127

Siendo el Ing. Rouaix, Gobernador Interino del Estado de Durango durante la Revolución de 1917, implementó medidas agrarias para resolver el problema de los campesinos, después como Secretario de Fomento del Sr. Carranza y Diputado Constituyente estaba interesado en la solución del problema agrario, lo mismo los Diputados Agraristas y la Comisión Nacional Agraria.

La Comisión Nacional Agraria nombró una comisión para hablar con el Ing. Rouaix sobre este tema, ya que él era Presidente de dicha Comisión. Le comunicó al Sr. Carranza sobre lo que pretendía esta Comisión, éste se opuso rotundamente a una reforma radical, pero dos acontecimientos lo rebasaron o crearon las condiciones para la discusión del problema agrario, y estos fueron el asalto del General Francisco Villa a la plaza de Torreón y la visita del General Álvaro Obregón a Querétaro apoyando a los Diputados de izquierda. Este grupo giró alrededor de dicho caudillo, entre ellos los generales Francisco J. Múgica, Esteban H. Calderón, Heriberto Jara, Cándido Aguilar y otros.

A Carranza y el grupo que lo apoyaba los consideraban de la derecha, destacándose el Lic. Rafael Martínez Escobar, el Ing. Juan de Dios Bojórquez, Luis Espinosa, Froylán Manjarrez, pero el núcleo principal lo representaban el Ing. Félix Palavicini, Lic. José Trinidad Macías, Luis Manuel. Rojas, Alfonso Cravioto y Gerzayn Ugarte.

La gran masa de Diputados llegó al Congreso sin partidismo y fue la que formó la mayoría equilibrada, destacándose los Licenciados Enrique R. Colunga, Hilario Medina, Paulino Machorro Narvaez, José Truchuelo,

Fernando Lizardi, Doctor Miguel Alfonso Romero y otras personalidades destacadas como el Ing. Pastor Rouaix.

Los dos acontecimientos señalados crearon las condiciones para la discusión del problema agrario. El Ing. Rouaix consideró oportuno llegado el momento de abordarlo a fondo, contando con la ciencia jurídica de los Licenciados Molina Enriquez y J. N. Macías, así como de la ayuda de Rafael de los Ríos y de otros revolucionarios.

La responsabilidad de presentar un nuevo proyecto del artículo 27 Constitucional fue tomada por el Comité de Diputados Voluntarios.

Así se realizó la primera junta el 14 de Enero de 1917 en la excapilla del Obispado de Querétaro, habiendo efectuado la convocatoria respectiva el Ing. Rouaix, en ella se dio lectura el anteproyecto que previamente el Ing. Rouaix le había encomendado al Lic. Molina Enriquez. Dicho anteproyecto desilusiono a los asistentes, entre ellos: Lic. Rojas, Macías, González Medina, Ibarra, Reynoso, Góngora, los señores Román y Cabrera, Generales Múgica, Calderón, etc. Según las palabras del Ing. Rouaix, era una tesis jurídica, pero con ideas completamente distintas de las que debían figurar en el artículo 27, por eso la Comisión Redactora se dio la tarea de redactar un nuevo Proyecto.

Las discusiones se realizaron del 14 al 24 de Enero de 1917, y debido a la rapidez del trabajo, no se tomaron apuntes de los debates, ni siquiera se conservaron los borradores. Los apuntes tomados en la mañana recibían el retoque final y se redactaban correctamente por la Comisión, coordinando el trabajo el Ing. Rouaix, el Lic. Macías y de los Ríos.

El Ing. Rouaix señaló que los avances del trabajo se debió al ambiente de cordialidad que hubo, donde todo mundo expresaba sus opiniones con sencillez sin brillo oratorio, ni alardes de sapiencia, salvo el radicalismo de algunos Diputados, y a veces las discusiones tomaron el carácter de verdaderos tumultos.

La asistencia también fue un poco irregular, debido a que algunos Diputados asistieron a determinadas sesiones y dejaban de asistir dos o tres. Pero en general el propósito de los participantes fue legislar y dejar establecido como principio básico sólido e inalterable los derechos individuales a la propiedad y por encima de ellos los derechos superiores de la sociedad representados por el Estado, para regular su repartición, uso y conservación.

Los Legisladores aportaron ideas y firmaron el Proyecto: "ingeniero Pastor Rouaix, Julián Adame y Federico E. Ibarra; coronel Porfirio del Castillo y militares de diversos rangos como Pedro A. Chapa, José Álvarez y Samuel de los Santos, licenciados David Pastrana Jaimes, Alberto Terrones Benitez y Rafael Martínez de Escobar, y los señores Antonio Gutiérrez, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, Rubén Martí, Enrique A. Enríquez y Dionisio Zavala. En menor nivel participaron en las juntas los generales Heriberto Jara y Cándido Aguilar, ingeniero Victorio Góngora, Jorge Von Versen y Nicolás Cano. A esto se suman la asesoría de los licenciados José Inocente Lugo y Andrés Molina Enríquez, este último redacta la exposición de motivos del proyecto de la iniciativa del artículo." ²

² Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial Harla. México, 1987. p. 150

En lo referente a las sociedades anónimas, en la Fracción V del Proyecto se expuso lo siguiente:

"V. Las sociedades civiles o comerciales de títulos al portador no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier 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 Unión o de los Estados fijará en cada caso."³

Esta prescripción afectó no sólo al capital interno, sino también el externo.

La Compañía de Enseñanza Industrial y Científica, S.A., establecida en el Estado de Durango, manejaba los bienes de la iglesia. Fue nacionalizada por el gobierno estatal de Pastor Rouaix.

Tanto la burguesía nacional, extranjera y la iglesia utilizaron las sociedades anónimas reales o simuladas para conservar la propiedad de fincas en zonas prohibidas o para evitarse la traslación de dominio, juicios sucesorios y hasta responsabilidades personales.

El peligro lo representaban ahora las sociedades anónimas y el capital bancario, éste último había hecho préstamos de gran cantidad a los hacendados y propietarios que sólo cubrían sus deudas entregando sus

³ Rouaix, Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. PRI. Comisión Nacional Editorial del CEN. 1ª edición. México, 1984. p. 150

fincas, por ejemplo, el Banco de Londres poseía y explotaba 700,000 hectáreas de tierras en Quintana Roo.

El Ing. Rouaix, como Secretario de Fomento, había encontrado concesiones de terrenos otorgados por los gobiernos porfiristas mediante las cuales se había entregado a extranjeros y nacionales millones de hectáreas que conservaban improductivas.

Por todo lo anterior, se imponía la necesidad de regular la situación de estos capitales. Por esta razón, tanto Carranza, así como la Comisión Redactora fue más precisa al referirse a las sociedades anónimas y no cualquier sociedad mercantil, se refería concretamente a las sociedades de "títulos al portador".

1.3 PROYECTO DE LA COMISIÓN DICTAMINADORA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

El Proyecto de la Comisión Redactora encabezada por el Ing. Rauaix, fue firmado el 24 de Enero de 1917 y ese mismo día fue sometido a la consideración del Congreso, pasando sin más trámite a la Primera Comisión de Constitución.

El estudio de esta iniciativa le correspondió especialmente al Licenciado Enrique Colunga, contando con la colaboración del General Francisco J. Múgica.

El Ing. Rouaix como representante de los miembros de la Comisión Redactora tuvo largas conversaciones con el Lic. Colunga, el General

Música y con toda la Comisión de Constitución para expresarles los propósitos de los miembros de la Comisión Redactora expuestos en el Proyecto.

La Comisión Constitucional se basó fundamentalmente en el Proyecto de la Comisión Redactora, enriqueciéndolo y reubicando las fracciones. La Fracción IV, del Proyecto de la Comisión Redactora que se refería al disfrute común de los bienes de la comunidad, fue quitada para pasarla a la Fracción VI y en su lugar se puso la Fracción V que se refería a las sociedades comerciales de títulos al portador.

Una vez terminado el dictamen de la Comisión Constitucional el 29 de Enero de 1917, fue firmado por Francisco J. Música, Alberto Román, L.G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga. No hubo tiempo para imprimirlo y distribuirlo entre los congresistas, ese mismo día fue presentado al Congreso, por esta deficiencia, la presidencia juzgó inconveniente su discusión, pero el ambiente que envolvía a la asamblea era de vehemente ansiedad por tratar este asunto, y por la participación de muchos Diputados en su discusión en la Comisión Redactora, la mayoría de ellos ya conocía su contenido.

El Diputado Andrés Magallón, como portavoz del Congreso en masa sostuvo en la tribuna, la urgencia de su discusión, prevaleciendo su sugerencia, dispensándose los trámites reglamentarios y se aprobó su discusión por la asamblea.

A propuesta de los Diputados, Licenciado Alberto Terrones Benítez y el General Heriberto Jara, que el Congreso se declarase en sesión permanente hasta terminar este asunto. Dicha propuesta fue aceptada y el

Congreso se declaró en sesión permanente hasta el 31 de Enero de 1917 en que se clausuró.

En el debate de la Fracción IV se hicieron algunas correcciones. En el dictamen de la Comisión Constitucional decía: "Las sociedades comerciales de título al portador . . .", fue modificada por sugestión del Licenciado Cañete, cambiándose por: ". . . sociedades comerciales por acciones. . .". Esta fue la modificación sustancial que sufrió esta Fracción, los demás cambios sólo fueron gramaticales y con esta modificación fue aprobada.

1.4 LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL YA APROBADA.

Esta Fracción fue aprobada en los siguientes términos:

"IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier 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 Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso." ⁴

Las sociedades anónimas y el capital bancario son dos fenómenos típicos del régimen capitalista, por eso, tanto Carranza, la Comisión

⁴ Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución. LI Legislatura. Cámara de Diputados, 1982. p. 73

Redactora, la Comisión Constitucional y el Congreso Constituyente limitaron la capacidad de ambos para adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, y sólo podían poseer o administrar terrenos únicamente necesarios para sus fines correspondientes.

CAPITULO II

LAS FORMAS DE PROPIEDAD REGULADAS EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Fueron las adiciones al Plan de Guadalupe, proclamadas por el primer jefe constitucionalista Venustiano Carranza el día 12 de Diciembre de 1914, donde promete que al triunfo de la revolución constitucionalista daría leyes agrarias, fomentaría la creación de la pequeña propiedad, pugnaría por la restitución de tierras a los pueblos despojados de ellas y propone la destrucción del latifundio.

De esta evolución histórico revolucionaria surge la primera Ley Agraria del país, las bases de las tres formas de tenencia que reconoce la legislación agraria mexicana: el ejido de la Revolución Mexicana, la comunidad indígena y la pequeña propiedad agrícola.

Estas formas de tenencia sobre la tierra han estado reglamentadas desde la primera ley agraria del país, pero han seguido evolucionando dichos conceptos y es hasta el año de 1983 que la fracción XIX del artículo 27 Constitucional establece en forma expresa el reconocimiento hacia esas formas de propiedad, al señalar:

"XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal,

comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos; . . ." ⁵

2.1 EJIDAL.

La forma de propiedad ejidal regulada en la Constitución de 1917, en el pasado revistió formas y significados distintos, lo mismo sucedió con su etimología; proviene del latín "exitus" que significaba salida, después el término evolucionó para escribirse "exido" y finalmente se escribió con "j", tal como se escribe actualmente, es decir, "ejido".

Escriche entiende por "exidos", según Wistano Luis Orozco: "campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra, y es común a todos los vecinos; y viene de la palabra "exitus", que significa salida, " ⁶

Medina Cervantes le da la misma connotación: "Del latín exitus, que equivale el campo que está localizado en las orillas de los poblados." ⁷

De 1525-1821, el conquistador institucionalizó la confirmación, la prescripción, la compraventa, la composición y otras formas jurídicas que sirvieron para despojar las tierras de los indígenas, quedándoles a éstos únicamente las inhóspitas y de mala calidad para la producción de autoconsumo y distantes de los centros demográficos.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral. México, D.F., 1991. p. 45

⁶ Orozco, Wistano Luis. Los ejidos de los pueblos. Ediciones "El Caballito". México, D.F., 1975. p. 49

⁷ Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Harla. México, 1987. p. 56

Durante la guerra de independencia, ambos bandos hablaron de la restitución y reparto de tierras para formar la propiedad privada sin mencionar para nada el ejido. En plena guerra el gobierno español dictó algunas medidas tardías para remediar la situación injusta que se había creado. Así la Constitución de 1812 para América señalaba la reducción de las tierras indígenas a propiedad privada exceptuando los ejidos.

Por el bando de los insurgentes, Morelos en su decreto del 17 de Noviembre de 1810 suprimió las llamadas cajas de comunidad y estableció el derecho de los indígenas de recibir la renta de sus tierras. Sobre este decreto, algunos autores sostienen que con la supresión de estas cajas se trató de acabar con el colectivismo indígena para crear la propiedad privada, porque éstas: ". . . eran parte del sistema ejidal, que de hecho había salido de las manos indígenas, para quedar sujetas a la administración y el provecho de los explotadores." ⁸

Durante el México Independiente y hasta el inicio de la Reforma, o sea, de 1821 a 1855, los gobiernos de este período para resolver el problema agrario expidieron únicamente leyes de colonización con venta a colonos nacionales y extranjeros y otorgamiento de tierras a militares.

Durante la Reforma, la Ley de Desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de las corporaciones civiles y religiosas del 25 de Junio de 1856 afectó no sólo los bienes eclesiásticos, sino también los de las comunidades indígenas, en este caso, sus tierras ejidales quedaron tipificadas dentro de las corporaciones civiles y conforme el artículo 27 de la Constitución de 1857 negó a los pueblos indígenas capacidad legal para

⁸ Silva Herzog, Jesús. De la Historia de México 1810-1938. Documentos fundamentales, ensayos y opiniones. Editorial Siglo XXI. 3ª edición. México, 1985. p. 16

obtener y administrar bienes raíces y por esta razón perdieron su personalidad jurídica para defender sus propiedades en lo sucesivo, acelerándose la individualización de la propiedad comunal ya muy mermada a finales de la época colonial.

El ejido contemporáneo es producto de los planes revolucionarios que culminan en la ley del 6 de Enero de 1915.

El primer caudillo que plantea con toda claridad la formación de ejidos con las tierras expropiadas mediante indemnización es Zapata con su Plan de Ayala del 28 de Noviembre de 1911 que en su artículo 7o. Señala: "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos." ⁹

Además, Zapata plantea un nuevo aspecto, la nacionalización, es decir, el paso de la tierra a manos de la Nación, al formular la nacionalización de las dos terceras partes de las tierras pertenecientes a los opositores directos o indirectos al Plan de Ayala, para las

⁹ Córdova, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. Editorial Era. Decimotercera edición. México, 1985. p. 437

indemnizaciones de guerra, pensiones de las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban por el mencionado Plan.

Después de Zapata, el Diputado Juan Sarabia que a nombre de la Comisión Agraria presenta el proyecto de la Ley sobre Adiciones a la Constitución General el 14 de Octubre de 1912, sobre el problema agrario, se declaraba de utilidad pública la expropiación de tierras, aguas y montes cercanos a los pueblos, con objeto de dotarlos de ejidos a los que carezcan de ellos. Coincide con Zapata al considerar de utilidad pública la expropiación con objeto de dotar de ejidos a los pueblos.

El Diputado Luis Cabrera en su discurso del 3 de Diciembre de 1912 hace un análisis del problema agrario de México, señalando que las haciendas mexicanas crecieron a costa de los ejidos, de las comunidades y de la pequeña propiedad agraria. En ellas vive el peonaje en condiciones críticas de explotación, cuyo salario se le adiciona ciertas prestaciones como maíz, casa, escuela, que luego se cobra con creces en las tiendas de raya en donde se endeuda de por vida el peón con la hacienda, multiplicándose por los préstamos extras para festividades religiosas, casamientos y otras.

Así mismo, el Diputado Luis Cabrera propone para la solución del problema agrario la reconstitución de los ejidos y la dotación para crear ejidos en los pueblos rurales donde son necesarios, no así a las poblaciones que tienen otras fuentes de vida como industria o comercio, aunque en su discurso da entrever ser partidario de la pequeña propiedad, y la reconstitución de los ejidos sólo es una solución inmediata del problema agrario, considerando el ejido como complemento del salario del jornalero:

“Mientras no sea posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeña, que sustituya a las grandes explotaciones de los latifundistas, el problema agrario debe resolverse por la explotación de los ejidos como medio de complementar el salario del jornalero.”¹⁰

De esta manera el ejidatario emplearía sus fuerzas dedicando seis meses a trabajar su ejido y los restantes seis como peón.

Según Mendieta y Nuñez, Luis Cabrera, desde Abril de 1910, en un artículo periodístico había planteado que: “. . . en la reconstitución de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello, de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas.”¹¹

La reconstitución de los ejidos planteados por Luis Cabrera no eran los ejidos formados por terrenos de pastos o montes, con extensión de una legua cuadrada y destinados a los ganados de los indígenas, sino el ejido contemporáneo, cuya tierra se destinará a sostener la vida de los pueblos.

Luis Cabrera establece el principio de inalienabilidad del ejido y la toma de tierras de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras o por expropiación por causa de utilidad pública con indemnización. Con lo anteriormente expuesto, Luis Cabrera

¹⁰ Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo I. Tercera edición. FCE. México, 1964. p. 282

¹¹ Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario de México. 4ª edición. Ediciones Porrúa. México, 1937. pp. 182-183

establece la ideología del futuro ejido, sin haber logrado la aceptación de su propuesta en la Cámara de Diputados.

El Ingeniero Pastor Rouiáx, siendo gobernador de Durango, expide el 3 de Octubre de 1914 una Ley Agraria expropiando haciendas para dotar tierras a los pueblos y ejidos, aunque era partidario de: ". . . crear la pequeña propiedad como base de la paz futura." ¹²

Después de la ideología agraria de Zapata, Juan Sarabia, Luis Cabrera y Pastor Rouiáx; Venustiano Carranza, primer jefe del ejército constitucionalista, hizo adiciones a su Plan de Guadalupe el 12 de Diciembre de 1914, prometiendo expedir y poner en vigor: ". . . leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados;" ¹³

De esa promesa salió la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915, para la solución de todas las cuestiones agrarias crea una Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos y faculta aquellos jefes militares previamente autorizados al efecto para dotar o restituir ejidos provisionalmente; este carácter provisional de las dotaciones y restituciones fue el punto débil de esta Ley, por tal razón, por decreto del 19 de Septiembre de 1916 se reformó dándoles el carácter de definitivas, a pesar de ello, se dió otro decreto, el 25 de Enero de 1916 precisando que la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915 se refiere a la restitución de los

¹² Rouiáx, Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. PRI. Comisión Nacional Editorial del CEN. México, 1984. p. 43

¹³ Córdova, Arnaldo. La ideología de la Revolución Mexicana. Decimotercera edición. Ediciones Era. México, 1985. p. 450

ejidos, así como la dotación de ellos a los pueblos que no los tengan exclusivamente sin referirse al fraccionamiento de los latifundios.

El artículo 27 de la Constitución de 1917 eleva a la categoría de ley constitucional la del 6 de Enero de 1915, y establece como principio central, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden 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."¹⁴

El sentido de la propiedad originaria a favor del Estado Mexicano le dan el soporte jurídico para la expropiación y la modalidad.

La expropiación es una facultad constitucional del Estado para disponer en forma unilateral de los bienes de los particulares siempre y cuando sea de utilidad pública, al señalar: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."¹⁵ Y es hasta el 23 de Noviembre de 1936 cuando se expide la Ley de Expropiación.

Además, el artículo 27 introduce la institución jurídica de restitución y dotación agraria. Mediante el ejercicio de la acción de dotación el Estado afecta y priva de sus tierras a los propietarios latifundistas para dotar a los núcleos de población que carecen de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente. Confirma las dotaciones hechas por la Ley del 6 de Enero de 1915.

¹⁴ Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución. Cámara de Diputados. LI Legislatura, 1982. p. 68

¹⁵ Op. Cit. p. 68

La modalidad se debe entender el establecimiento de una norma general y permanente que modifica esencialmente la forma de ese derecho, reduciendo la esfera jurídica del propietario, tanto para la pequeña propiedad ganadera, agropecuaria, el ejido y la propiedad comunal. Para la pequeña propiedad, la condición es que esté en explotación para gozar de la protección jurídica.

Otra modalidad es la declaración de utilidad pública como el aprovechamiento de tierras ociosas, al efecto, el Estado puede ocupar temporalmente aquellas que sus propietarios no dedican a la producción.

Para el ejido existen también modalidades, según el artículo 52 de la Ley Federal de la Reforma Agraria:

"Los derechos que sobre los bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto" ¹⁶

La modalidad agraria no restringe el dominio de los ejidatarios sobre sus parcelas, sino que está orientada a ampliar y proteger sus derechos y de su familia. Se parte del principio de que el ejido es patrimonio familiar que sirve de base para su sustento.

¹⁶ Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial Harla. México, 1987. p. 180

El fraccionamiento de los latifundios, es el impulso a las instituciones agrarias básicas como el ejido, comunidades, los nuevos centros de población agrícola y la pequeña propiedad.

Para hacer válida la creación y fortalecimiento de los ejidos, los núcleos solicitantes están obligados a ejercer las acciones agrarias de dotación y restitución.

Los principios romanistas que se sustentaban en el uso, goce y disfrute de las cosas al libre arbitrio de sus propietarios y a veces al capricho de ellos, fue cambiando hasta llegar a la concepción de la propiedad originaria de la Nación, y darle un carácter social, que comprende la constante explotación, en caso de negligencia en producir, el Estado tenga la facultad para afectar la posesión de las tierras del propietario.

El constitucionalismo del 17 establece las bases ideológicas, doctrinales, filosóficas, económicas y jurídicas del Estado Mexicano contemporáneo sobre la tierra, pero no termina de conformarlos, sino que sigue el proceso de su integración, cuya fase siguiente es de reglamentación, posterior a los principios de su nacimiento, como la Ley de Ejidos de 1920, el Reglamento Agrario del 17 de Abril de 1922, los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, así como la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, y lo que podríamos llamar una contrarreforma a lo social es la reforma del 6 de Enero de 1992.

Esta etapa reglamentaria, que como mencionamos, comienza con la Ley de Ejidos de 1920, que para la dotación de tierras establece la clasificación de los solicitantes en pueblos, rancherías, congregaciones,

comunidades y demás núcleos de población, entre éstos últimos los asentamientos humanos con un censo oficial de más de 50 vecinos jefes de familia.

Se trata por primera vez de establecer, aunque de manera vaga, la extensión mínima de los ejidos que pudiese producir cada jefe de familia, tomando como utilidad diaria equivalente al doble del jornal medio de la localidad. Y lo más importante es que el ejido se le da denominación jurídica según el artículo 13: "La tierra dotada a los pueblos se denominará ejido, y tendrá una extensión suficiente de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del suelo, la topografía del lugar, etc. El mínimo de tierras de una dotación será tal, que pueda producir a todo jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio de la localidad."¹⁷

Esta ley fue abrogada por el decreto del 22 de Noviembre de 1921 que crea la Procuraduría de Pueblos en cada entidad federativa para patrocinar a los pueblos en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, sin gozar de la independencia que debería tener para su cometido. Al crearse el Departamento Agrario en 1934 pasó a depender de él.

El Reglamento Agrario del 17 de Abril de 1922 conserva el mismo principio de la Ley de Ejidos en lo referente a la calidad de los núcleos de población como base de su capacidad para obtener ejidos por dotación o por restitución, precisa la extensión de los ejidos, fija la extensión para cada jefe de familia o individuo mayor de 18 años, de tres a cinco hectáreas en los terrenos de riego o humedad, de cuatro a seis en los

¹⁷ Diario de la Federación del 18 de Enero de 1821

terrenos de temporal que aprovechan una precipitación pluvial anual abundante y regular, y de seis a ocho en los terrenos de temporal de otras clases, en caso de zonas áridas o cerriles, la asignación parcelaria se triplica.

La Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 25 de Agosto de 1927 establece las características de los derechos sobre la parcela ejidal: son inalienables, es decir, no se puede arrendar, hipotecar, enajenar, dar en aparcería.

Hasta 1925, los pueblos beneficiados con alguna dotación poseían en común las tierras y aguas bajo la administración de los comités administrativos. Esta ley establece la propiedad comunal de los pueblos sobre las tierras del ejido, con posesión y goce individual de los lotes o parcelas, con la obligación del ejidatario de cultivar la tierra con la sanción de pérdida en caso de dejarla de cultivar durante un año sin causa justificada. Los lotes vacantes deberían ser repartidos por la junta general de ejidatarios entre los nuevos jefes de familia.

La Ley de Dotaciones y Restitución de Tierras y Aguas de 23 del Abril de 1927, reglamentaria del artículo 27, define la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras, y estructura un juicio administrativo agrario de acuerdo al procedimiento de la materia.

El Código Agrario vino a reducir todas las anteriores disposiciones jurídicas, expidiéndose el 22 de Marzo de 1934, conservando las anteriores disposiciones e introduciendo innovaciones.

El Reglamento Agrario y la Ley de Dotaciones y Restitución de Tierras y Aguas habían fijado la extensión de la parcela ejidal entre tres y cinco hectáreas de tierras de riego y en una superficie equivalente en tierras de otra clase. El Código Agrario establece cuatro hectáreas en tierras de riego y ocho en tierras de temporal.

"La modificación frecuente de las leyes agrarias ha establecido muchas diferencias en los ejidos, de tal modo, que los números, que todo lo uniforman, abarcan en este caso una realidad disímbola. Ni en extensión ni en calidad de tierras son iguales, pero ni siquiera equivalentes los ejidos que se entregaron a los pueblos bajo la vigencia de la Ley del 6 de Enero de 1915, a los que fueron repartidos al amparo del Reglamento Agrario o de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas. En gran número de ejidos la parcela individual es de tal manera pequeña o de tan mala calidad, que no ha resuelto el problema." ¹⁸

De acuerdo a nuestra concepción, el ejido contemporáneo, producto de la Revolución Mexicana se ha ido integrando poco a poco hasta presentarse como una unidad socioeconómica con personalidad jurídica y patrimonio propio formado por las tierras, aguas y pastos de que ha sido dotados un grupo de campesinos llamados ejidatarios por virtud de una resolución presidencial y cuyo objeto es la producción agropecuaria. Siendo su naturaleza jurídica inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible y, por tanto, no se podía vender, ceder, arrendar, gravar, hipotecar total o parcialmente, según el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

¹⁸ Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. 4ª edición. Ediciones Porrúa. México, 1937. p. 288

2.2 COMUNAL.

En el régimen agrario prehispánico se encontraron tierras comunales, siendo las más conocidas, las de los aztecas, entre ellas, la comunidad calpulli.

Según Medina Cervantes, la palabra calpulli se integra de dos raíces, de calli, casa y pulli o polli, agrupación de cosas semejantes.¹⁹

Los descendientes de un mismo antepasado común, por lo general se reunieron en pequeñas secciones o barrios a las que: ". . . se les dio el nombre de chinancalli o calpulli."²⁰

Los autores de Derecho Agrario sostienen que el calpulli era el propietario de la tierra, a la que se le denominaba calpullalli, pero el usufructo era para las familias a través de parcelas o lotes bien delimitados, sin mencionar sus medidas específicas y sujetas a las siguientes condiciones: primera, cultivar la tierra sin interrupción, si la familia usufructuaria dejaba de cultivarla durante dos años consecutivos, el jefe del calpulli le reconvenía por ello, y si no se enmendaba en el siguiente año, perdía la parcela irremediamente.

La posesión y cultivo permanente de la parcela conducía a la formación de hecho de una verdadera propiedad privada con la limitación de no enajenarla.

¹⁹ Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial Harla. México, 1987. p. 32

²⁰ Mendieta y Núñez, Lucio. 4ª edición. Ediciones Porrúa. México, 1937. p. 11

Cuando quedaba libre una parcela por cualquier causa, el jefe y el consejo de ancianos la repartían entre las familias recién integradas, ya que el calpulli sólo ejercía su derecho sobre las tierras vacantes o incultas. Segunda, para tener derecho a la tierra del calpulli, se tenía que ser miembro del mismo y permanecer en él. Tercera, el usufructo de la misma se transmitía de padres a hijos sin limitación y término.

Además de las tierras comunales calpullis, existían otras llamadas altepetlalli o del pueblo que eran comunes a todos los miembros de los calpullis para uso general, destinando parte de ellas a los gastos públicos y al pago de tributos.

Aparte de estas tierras comunales existían las llamadas tierras públicas, entre ellas, según Medina Cervantes, la tierra del señor, tlatocallalli; tierra de los nobles, tecpántlalli; tierras para gastos de culto, teotlapan; tierras para mantenimiento del ejército, milchimalli; tierras de los nobles o hidalgos, pillalli.

En otra clasificación quedaban las tierras de conquista, que se dividían, del señorío o tlatocamilli y tierras por derecho de conquista, yahutlalli.²¹

La conquista española truncó todo desarrollo de estas tierras, incluyendo las comunales y creó otras formas de tierras comunales, entre ellas: fundo legal, dehesas, propios y de común repartimiento.

²¹ Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial Harla. México, 1987. p. 36

El fundo legal, era la extensión mínima para la fundación de un pueblo o villa, conocida también como casco del pueblo y destinada a las necesidades de la población, como escuelas, plazas, calles, templos, iglesia, la casa del gobierno y el caserío del pueblo, cuyo trazo partía de la iglesia como centro y con una área de "1,440,000 varas cuadradas desde la promulgación de la Real Cédula de 15 de Octubre de 1713." ²²

Las dehesas que pertenecían exclusivamente a las fundaciones españolas, eran superficies de tierras destinadas a la cría y pastoreo de ganado mayor y menor de los españoles.

Las poblaciones españolas, como sujetos de derecho, poseían un patrimonio compuesto de: ". . . tierras, montes, aguas, molinos, mataderos, baños, pesquerías, etc., que se designaban con el nombre de propios. Se dedicaban los productos de esos bienes a satisfacer los gastos públicos del municipio: instrucción, beneficencia, policía, higiene, caminos, ornato, pagos de contribuciones, fiestas votivas del pueblo, etc." ²³

Estos terrenos eran explotados directamente por los vecinos o se daban en arrendamiento. Esta forma comunal la trajeron los españoles a la Nueva España, donde fueron tierras propiedad de los ayuntamientos destinadas a cubrir los gastos corrientes del pueblo, al igual que las altepetlallis aztecas que destinaban una parte de sus productos para los gastos públicos y al pago de tributos, en estas similitudes las equipara Medina Cervantes.

²² Orozco. Wistano Luis. Los ejidos de los pueblos. Ediciones "El Caballito". México. D.F.. 1975 p. 72

²³ Esquivel Obregón T. Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano. Tomo I. Editorial Polis. México. D.F., 1937. p. 158

Los ayuntamientos los daban a censo o las arrendaban entre los vecinos del pueblo, usando el producto obtenido para los gastos públicos.

En los pueblos indígenas no existían dehesas ni propios, sino tierras de común repartimiento. Eran sobrantes después de la asignación a cada uno de los miembros fundadores de los pueblos indígenas, que supuestamente se les repartían tierras con formas similares a las que tenían antes de su reducción. Las familias las usufructuaban con obligación de cultivarlas siempre. La propiedad de ellas era precaria, porque no se podía enajenar, hipotecar, excepto por herencia. Al extinguirse la familia o ésta abandonaba el pueblo, la tierra volvía a ser vacante. Por eso Medina Cervantes le encuentra similitud con el calpulli azteca; al igual que aquella, estaba sujeta a la condición de cultivarla permanentemente y si durante dos años consecutivos se dejaba de hacerlo, el usufructuario también perdía la posesión.

Las tierras sobrantes se convertían de reserva para ser repartidas entre los nuevos miembros o familias, por eso eran de común repartimiento.

Las tierras de los indígenas fueron absorbidas por las grandes propiedades españolas a través de la compra venta, tanto de la propiedad privada, así como de las tierras comunales. Las tierras de común repartimiento se hicieron pasar por propiedad de la familia para poder venderlas, las ejidales, también se vendieron por consentimiento de los vecinos, además de las tierras invadidas y despojadas por los españoles.

La propiedad privada de la tierra de los españoles creció en forma exorbitante hasta convertirse en grandes latifundios, por eso

prácticamente las tierras comunales de las fundaciones españolas e indígenas habían desaparecido a finales de la Colonia.

La desigual distribución de la tierra condujo a una gran desigualdad social, siendo la tierra una de las causas de la guerra de independencia.

Del bando insurgente, Don Miguel Hidalgo y Costilla, en Guanajuato, expidió el 5 de Diciembre de 1810 un decreto dando por terminado los arrendamientos de las tierras pertenecientes a las comunidades indígenas, restituyéndolas a sus dueños para que las cultivasen.²⁴

En su decreto sobre la libertad de los esclavos del 6 del mismo mes y año demandó se les posibilitara a los indígenas su acceso a sus propiedades.

Por su parte, el Generalísimo José María Morelos y Pavón, en el Proyecto de Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos adictos al gobierno Español que formuló en el mismo año de 1810, dice: "Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas, cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo."²⁵

Hidalgo sólo planteó la restitución de tierras, mientras Morelos llegó a plantear la confiscación de las haciendas para fraccionarlas y entregar la tierra para crear la pequeña propiedad.

²⁴ Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa. 22ª edición. México, D.F., 1989. p. 171

²⁵ Op. Cit. p. 172

Del bando realista, el gobierno español sabedor que la causa principal de la guerra era la tierra, expidió varios decretos y leyes sobre el problema para ganarse a la población indígena.

Por Real Decreto del 26 de Mayo de 1810 se libraba a los indios del pago de tributos y de darles franquicias, y en cuanto a repartimiento de tierras y aguas se dijo: ". . . es igualmente nuestra voluntad que el Virrey, a la mayor posible brevedad, tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arreglo a las leyes, a las diversas y repetidas cédulas de la materia y a nuestra real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas. . ." ²⁶

En el decreto sobre Exención de Tributos a los Indios y Castas, Repartimiento de Tierras a los primeros y Prohibición del Comercio de Repartimiento a las Justicias del 13 de Mayo de 1811, la Corona dictó para la Nueva España el repartimiento de tierras a los pueblos indios, más no a las castas.

Las Cortes Generales y Extraordinarias, y en ausencia de Fernando VII, por encontrarse cautivo, decretó:

" Artículo 1. Todos los terrenos baldíos o realengos y de propios y de arbitrios, con arbolado y sin él, así en la península e islas adyacentes como en las Provincias de Ultramar excepto los ejidos necesarios a los pueblos, se reducirán a propiedad particular." ²⁷

²⁶ Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Ediciones Porrúa. 4ª edición. México, 1937. p. 93

²⁷ Op. cit. pp. 95-96

El 9 de Noviembre de 1812, las mismas Cortes expidieron un decreto ordenando el reparto de tierras a los indios casados mayores de veinticinco años, de las inmediatas a los pueblos que no sean particulares o de las comunidades, salvo si éstas últimas fuesen cuantiosas con respecto a la población, asignándole a cada individuo la porción de acuerdo a las condiciones de cada pueblo.

El 15 de Noviembre de 1812, el virrey Calleja propuso el reparto de tierra a los indígenas con la obligación de cultivarla en forma ininterrumpida ya que, al dejar de hacerlo durante dos años la perdían. Además, se les prohibió venderla.

Desde el estallamiento de la guerra de independencia hasta su consumación, la tendencia predominante sobre el problema agrario en ambos bandos fue la privatización de las tierras comunales y no su restitución.

Después de consumada la independencia de México, los distintos gobiernos que se sucedieron en el poder consideraron el problema agrario bajo dos aspectos fundamentales: corregir la mala distribución de la tierra y de la población establecida sobre el territorio nacional, por lo que la mayoría de las disposiciones jurídicas al respecto se circunscribieron sobre la colonización de tierras baldías que se otorgaron a militares, a capitalistas nacionales y extranjeros y a los habitantes carentes de ellas; tal como lo señala Mendieta y Nuñez: ". . . recompensa de tierras baldías a los militares, concesiones a los colonos extranjeros y preferencia, en la adjudicación de baldíos, a los vecinos de los pueblos cercanos a ellos." ²⁸

²⁸ Op. cit. p. 101

No se logró el equilibrio demográfico ni se dio solución al problema agrario del país, éste siguió agudizarse y las comunidades indígenas jamás recuperaron sus tierras comunales, tampoco se expedieron nuevas disposiciones jurídicas sobre ellas, ni se les otorgó otras para mejorar su condición económica, a pesar de la política de colonización de tierras baldías que únicamente benefició a capitalistas nacionales y extranjeros.

Durante la Reforma, los liberales y otros pensadores sostenían, que debido al acaparamiento y concentración de la tierra en manos de la iglesia, era una de las causas de la crisis económica nacional.

Esos bienes de la iglesia se consideraron de manos muertas: ". . . porque no los pueden, transmitir, ni enajenar, que obliga a un vínculo permanente con una familia o bien algún establecimiento, para nuestro caso la iglesia." ²⁹

Para los ideólogos liberales no sólo los bienes de manos muertas eran un estorbo para la circulación de la riqueza nacional, sino también las tierras comunales de las comunidades indígenas, por eso también se pensaba en la amortización: ". . . en los ejidos, propios y arbitrios, dehesas, bienes de común repartimiento que por sus características y su correspondiente regulación jurídica devinieron en formas de amortización civil." ³⁰

Los aportes ideológicos de Lorenzo de Zavala y José María Luis Mora. El primero, desde el 7 de Noviembre de 1833 presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley para el arreglo de la deuda pública.

²⁹ Medina Cervantes, José Ramón. El Derecho Agrario. Editorial Harla. México, 1987. p. 86

³⁰ Op. cit. p. 86

Proponía para la amortización de la deuda interior, la ocupación de los bienes del clero, con su venta en subasta pública y con facilidades crediticias para cubrir las enajenaciones.

Siendo Gobernador del Estado de México Don Lorenzo de Zavala, en 1850 expidió el Plan Agrario para dar tierras y aguas a los habitantes del país con los bienes confiscados del clero.

El Doctor Mora realizó una magnífica investigación ubicando a la iglesia bajo dos aspectos: "a) como un cuerpo místico que es la obra de Jesucristo, y, b) como asociación política que es obra de los gobiernos civiles, por lo que puede ser alterada, modificada e incluso abolible sus privilegios." ³¹

La guerra de México con los EE.UU. y la crisis económica y los fundamentos ideológicos expuestos, aceleraron a la autoridad civil para afectar los bienes de la iglesia. Así, Valentín Gómez Farías, el 11 de Enero de 1847 expide una ley autorizando al gobierno del país a hipotecar o vender los bienes de manos muertas para financiar la guerra con los Estados Unidos.

Después, la Ley Juárez del 23 de Noviembre de 1855 suprime los fueros de la iglesia, y con ella se rompen las relaciones entre la iglesia y el Estado.

Para 1856, el clero político toma participación política directa, por esta razón el Presidente Ignacio Comonfort dicta la Ley de

³¹ Op. cit. p. 87

Desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas del 25 de Junio de 1856. Con esta ley, el gobierno quería poner en circulación una gran parte de los bienes raíces, considerándolos la base fundamental de la riqueza pública. Su principal objetivo era desamortizar las propiedades rústicas y urbanas del clero. Pero esta ley no sólo afectó los bienes del clero, sino también los de las comunidades indígenas, aunque estableció en el artículo 8 de dicha ley las instituciones que estaban exentas de ser consideradas corporaciones civiles como los ejidos y terrenos destinados a un servicio público, en la realidad se procedió contra las tierras de las comunidades ignorando dicha excepción y, por ende, se hizo una mala aplicación de dicha ley, por ello el inciso a) de la Fracción VIII del artículo 27 Constitucional, así lo refiere.

Los arrendatarios debían tramitar la adjudicación en un lapso de tres meses a partir de la publicación de dicha ley, pero por ignorancia, falta de recursos económicos o bien porque la mayoría de los arrendatarios de los bienes del clero no se atrevieron a denunciar a sus pastores sacerdotales, por razones religiosas que significaban muchísimo más que los intereses económicos sobre un bien terrenal, así las cosas, los bienes del clero y de los hacendados o latifundistas que los tenían improductivos quedaron sujetos al denuncia que establecía la Ley del 25 de Junio de 1856.

Por su parte, en la multicitada Ley de Desamortización quedó establecida la prohibición de adquirir bienes o administrarlos a las corporaciones civiles o eclesiásticas, de ahí el texto del artículo 25 que a continuación transcribimos: "Desde ahora en adelante 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 que expresa el

artículo 8 respecto de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución." ³²

Mendieta y Nuñez sostiene: "Una de las más funestas consecuencias de las leyes de desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fue, sin duda alguna, la interpretación que se les dió en el sentido de que, por virtud de sus disposiciones, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y, por con siguiente, privadas de personalidad jurídica. Desde entonces los pueblos de indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales y seguramente que fué ésta una nueva causa del problema agrario de México, puesto que favoreció el despojo en una forma definitiva." ³³

Por la incorrecta aplicación de la Ley de Desamortización y la Constitución de 1857, comenzó el desmembramiento y despojo de las tierras comunales y de otras instituciones, para originar después el latifundismo laico, aunque no en el estricto sentido de la palabra, ya que fueron empresas capitalistas agrícolas.

La etapa histórica de la Reforma culmina con la Ley de Baldíos de 1863, que para el efecto bastaba una simple presunción de denuncia de calidad de baldío de un terreno para atropellar la propiedad comunal que fue presa fácil de los nuevos empresarios agrícolas.

Respecto a la colonización, el gobierno establece un nuevo sistema que se inicia con el decreto de colonización de Lerdo de Tejada del 31 de

³² Silva Herzog, Jesús. De la Historia de México 1810-1938. Documentos fundamentales. ensayos y opiniones. Editorial Siglo XXI. 3ª edición. México. 1985. p. 71

³³ Mendieta y Nuñez. Lucio. El Problema Agrario de México. Ediciones Porrúa. 4ª edición. México, 1937. p. 125

Mayo de 1875, que produce el esquema empresarial, en especial a favor de empresarios extranjeros que desemboca en las compañías deslindadoras que propiciaron la creación de grandes empresas agrícolas a costa de la propiedad comunal y de algunas pequeñas propiedades.

Sin embargo, la creación de las compañías deslindadoras se establece en el decreto del 15 de Mayo de 1883 del Presidente Manuel González, éstas se hicieron cargo de la colonización, al principio se puso limitantes en las extensiones de tierras baldías que se podían adquirir para poblarlas, cultivarlas, edificar viviendas y realizar otras actividades técnicas y agrícolas. Posteriormente, estas limitantes se borraron y en lo sucesivo la cantidad y calidad de tierras a enajenar quedaron a la capacidad imaginaria y argucia de las compañías deslindadoras. Además, el Estado renuncia sus derechos eventuales de nacionalización que pudieran afectar a los propietarios de fincas, de acuerdo a la ley de liberación de fincas de 1892. Esta misma disposición reitera la prohibición y la incapacidad jurídica de las comunidades y corporaciones civiles para poseer bienes raíces. Al mismo tiempo permite el fraccionamiento de lotes y su adjudicación entre los vecinos de los pueblos para formar ejidos, también determina para los pueblos que estuvieran poseyendo a título de ejidos, excedentes o demasías, se admitía a composición.

La desprotección jurídica a las tierras comunales y el otorgamiento de facilidades a las compañías deslindadoras fueron condiciones que crearon la concentración de la tierra en manos de grandes empresas agrícolas nacionales y extranjeras.

Las compañías deslindadoras eran autorizadas por el Juez del Distrito para sus diligencias de apeo y deslinde, las que después de

concluidas se presentaban a la Secretaría de Fomento para efectuar el traslado de dominio, por su trabajo recibían la tercera parte de los terrenos deslindados, con la única restricción de no enajenarlos a extranjeros no autorizados. Además, el Estado les vendió parte de estos terrenos a precios irrisorios, concentrando en sus manos grandes extensiones de tierras o vendiéndolas sin limitación alguna a empresarios agrícolas.

La desigual distribución de la tierra a finales del porfiriato agudizó la lucha de clases en el campo, dando origen a los distintos programas revolucionarios para resolver el problema agrario.

Uno de los primeros programas políticos de la Revolución Mexicana fue el llamado Plan de San Luis Potosí, proclamado por Francisco I. Madero el 5 de Octubre de 1910, que principalmente convoca a tomar las armas el 20 de Noviembre de 1910 en contra del dictador Porfirio Díaz y proclama principios como el de "Sufragio efectivo. No reelección", sin embargo, este que fue el documento base de la lucha de la Revolución Mexicana, también contenía en materia agraria una promesa que tenía sus antecedentes en las diversas leyes que se crearon durante la época de la Reforma en México y que trajeron como consecuencia el despojo de las tierras que eran propiedad de las comunidades indígenas, esencialmente, y en dicho Plan de San Luis Potosí, se proponía en el artículo tercero la restitución de tierras a los pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, que las habían perdido de acuerdo con la Ley de Desamortización de los bienes eclesiásticos, de las diversas leyes y decretos de colonización y de baldíos.

Madero, en sus primeros años de gobierno no resolvió el problema agrario, ni tampoco cumplió con el artículo tercero del Plan de San Luis

Potosí. Para atender este asunto creó la Comisión Nacional Ejecutiva. Según Fernando González Roa, "su error consistió en haber dejado en manos de las clases conservadoras la solución de tan importante problema, precisamente en manos de quienes estaban interesados en no resolverlo." ³⁴

Mientras la Comisión Agraria Ejecutiva hacía los estudios sobre el problema agrario, Madero, en su informe del 1o. de Abril de 1912 ante la XXV Legislatura, resumía en tres puntos sus ideas sobre la solución del problema agrario:

1. "Parcelar los ejidos que aún continuaban indivisos a pesar de lo ordenado por la Constitución de 1857.
2. Fraccionar terrenos nacionales para venderlos en lotes medianos o pequeños para crear la pequeña propiedad.
3. Comprar algunas haciendas a los grandes terratenientes para fraccionarlas con las finalidades del caso anterior." ³⁵

Con fecha 15 de Abril de 1912, la Comisión Ejecutiva Agraria presentó su dictamen a Madero, firmado por José L. Cossío, Roberto Gayo, M. Marroquín y Rivera, señalando que el fraccionamiento de los terrenos nacionales, así como la compra de haciendas que proponía el gobierno maderista exigía demasiado tiempo de estudio y ante la urgencia de resolver el problema agrario, proponía la reconstitución de ejidos de

³⁴ Op. cit. p. 179

³⁵ Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo I. FCE. 3ª edición. México, 1964. p. 224

los pueblos en forma comunal, para el efecto se tenía que hacer las reformas legales necesarias.

La idea del Licenciado Luis Cabrera, expuesta en su discurso histórico del 3 de Diciembre de 1912, coincide con el dictamen de la Comisión Agraria Ejecutiva.

Madero era capitalista y, por lo tanto, daba una solución burguesa al problema agrario, él siempre habló de la pequeña propiedad y no de tierras comunales, por eso no cumplió con la restitución de tierras que había prometido en su Plan de San Luis Potosí, creando descontento entre los campesinos, considerándolo traidor a su causa, razón por la que se expide el Plan de Ayala el 28 de Noviembre de 1911, por Emiliano Zapata y compañeros, quienes aceptaron los principios del Plan de San Luis, desconocieron a Madero como jefe de la Revolución y de los artículos 6 al 9 del Plan de Ayala establecen sus principios de lucha.

En el artículo sexto del mencionado plan se planteó la restitución de tierras, montes y aguas a los ciudadanos y pueblos que comprobaran su calidad de propietarios con los títulos correspondientes.

Este planteamiento fue genérico porque no especifico la clase de tierra a que hacia referencia, sin embargo, se deduce que eran tierras comunales, ya que Zapata fue el hombre más sensible y conocedor del problema agrario del sur y precisamente por eso planteó la restitución de las tierras comunales y pequeñas propiedades de autoconsumo, siendo su programa de carácter pequeño burgués radical, que puso en práctica en las zonas bajo su control, con las armas en la mano.

Como consecuencia de la política poco social del Presidente Madero, surge el mencionado Plan de Ayala que formuló el ejército zapatista y que en su parte inicial reclama y desconoce al señor Madero, más no a las ideas contenidas en el Plan de San Luis Potosí, en virtud de que se olvidó de las clases sociales que lo habían llevado a tomar el poder como producto del levantamiento armado del 20 de Noviembre de 1910.

En el episodio histórico llamado "La Decena Trágica" del mes de Febrero de 1913, el Presidente Madero y el Vicepresidente Pino Suárez son muertos en una operación militar de golpe de Estado que lleva al poder a Victoriano Huerta, este hecho hizo que renaciera un movimiento revolucionario liderado por el General Venustiano Carranza, cuyo objeto principal era desconocer a Victoriano Huerta como Presidente usurpador y también a los demás poderes estatales y federales que lo apoyaban, de acuerdo con un plan proclamado el 26 de Marzo de 1913 por el Primer Jefe constitucionalista Venustiano Carranza, llamándosele a este documento "Plan de Guadalupe", cuyo contenido era eminentemente político.

La lucha de Venustiano Carranza se fue consolidando y casi al triunfo de este movimiento contra el gobierno de Huerta expide un documento complementario al inicial "Plan de Guadalupe", al cual se le ha conocido como "Adiciones al Plan de Guadalupe" o " Plan de Veracruz " porque había establecido Carranza su gobierno provisional en el Puerto de Veracruz donde proclamó estas adiciones.

En materia agraria, aunque breves, el Primer Jefe del ejército constitucionalista promete lo siguiente: . . . expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas

a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí, leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados." ³⁶

A pesar del carácter social de estas adiciones, en el fondo también tenían un carácter político, ya que en ese momento el movimiento revolucionario burgués se encontraba dividido a partir de la Convención de Aguascalientes.

La razón de la expedición de estas adiciones en Veracruz era porque Carranza se encontraba en fuga por el avance de los convencionistas hacia la capital de la República. Para entonces existían dos poderes, uno representado por la revolución pequeña burguesa campesina encabezada por Francisco Villa, Emiliano Zapata y Eulalio Gutiérrez, y el otro, representado por la revolución burguesa encabezada por Carranza y Obregón.

La correlación de fuerzas le favorecía a la primera, fue su máximo momento y al mismo tiempo su derrota, no supo aprovechar la oportunidad para llevar a cabo su Plan de Ayala y de crear legislaciones agrarias para todo el país. La segunda, a pesar de encontrarse en situación difícil, supo maniobrar políticamente, estableciendo una estrategia política, primero, realizar las adiciones al Plan de Guadalupe para arrebatarse la bandera agrarista del Plan de Ayala y ganarse a los campesinos.

³⁶ Córdoba, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. 13ª edición. Editorial Era. México, 1985. p. 450

El segundo aspecto de su estrategia política fue la expedición de la Ley del 6 de Enero de 1915, cuya autoría correspondió al Licenciado Luis Cabrera, que en la exposición de motivos sintetizó la historia del problema agrario de México: ". . . una de las causas más generales del malestar y descontento de la poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial como medio de asesorar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores." ³⁷

Más adelante, señala: "Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncios de excedencias o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras, pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia." ³⁸

Concluyendo que por el despojo de las tierras comunales se concentró la tierra en unas cuantas manos, mientras la gran masa campesina alquilaba su fuerza de trabajo o estaba sin empleo, por eso era necesario devolver a los pueblos y comunidades los terrenos de que

³⁷ Op. cit. p. 453

³⁸ Op. cit. p. 453

han sido despojados, como un acto de elemental justicia, bienestar y mejoramiento de las clases pobres.

En esta misma exposición de motivos se resalta la idea de crear la propiedad individual de la tierra independientemente de que se recobren o se adquieran tierras: ". . . es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla." ³⁹

Sobre esa restitución estableció dicha ley lo siguiente:

" Artículo 1o. Se declaran nulas:

- I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de Junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

- II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1° de Diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y

³⁹ Op. cit. p. 455

ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades; y

- III. Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades." ⁴⁰

Se sostiene que el carácter provisional de las restituciones señalados en esta ley fue su punto débil, por eso por decreto del 19 de Septiembre de 1916 se reformó dándole a las restituciones el carácter definitivo.

En el texto de la ley mencionada se habla de ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, sin precisar las características de cada uno de ellos, ya que todos era comunales. Ante esta imprecisión se decretó el 25 de Enero de 1916: "La Ley Agraria del 6 de Enero de 1915 . . . se refiere exclusivamente a la restitución de los ejidos de los pueblos que actualmente existen en la República." ⁴¹

Carranza hábilmente se dió la tarea de perseguir y derrotar el brazo armado de la revolución campesina representado por la División del Norte,

⁴⁰ Op. cit. p. 455

⁴¹ Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. 4ª edición. Ediciones Porrúa. México, 1937. p. 187

que carecía de un programa social. Villa en plena derrota por el ejército constitucionalista, a nombre del Jefe de Operaciones del Ejército Convencionista expidió la Ley Agraria del 15 de Mayo de 1915, declarando de utilidad pública el fraccionamiento de los latifundios para crear la pequeña propiedad, la expropiación de los terrenos circundantes de los pueblos para repartirlos en pequeños lotes entre los campesinos.

La Convención Revolucionaria, desde Aguascalientes había planteado la destrucción de los latifundios para crear la pequeña propiedad, restituir a los pueblos, los ejidos y aguas de que hayan sido despojados.

Los convencionistas después de abandonar la capital por el avance del ejército de Obregón, anduvieron huyendo y su último acto legislativo fue la creación de un programa de reformas político-sociales, el 18 de Abril de 1916, reiteraron la destrucción de los latifundios para crear la pequeña propiedad y sobre la restitución señalaron: "... Devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que han sido despojados y dotar de ellos a las poblaciones que, necesitándolos, no los tengan, o lo posean en cantidad insuficiente para sus necesidades." ⁴²

De lo anterior se desprende las distintas concepciones que tenían los campesinos del norte con respecto a los del sur. Esta falta de unidad de la revolución campesina fue aprovechada por Carranza, arrebatándoles la bandera agraria y el Plan de Ayala.

⁴² Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo 2. Tercera edición. FCE. México, 1964. p. 241

La burguesía después de derrotar militar y socialmente a la revolución campesina, se dió a la tarea de legitimar la Revolución convocando a un Congreso Constituyente que se avocó a crear una nueva Constitución, en la que se plasmaron los distintos programas agrarios e ideologías.

La fracción VI del artículo 27 Constitucional estableció: "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 de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme la Ley del 6 de Enero de 1915, entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras."⁴³

Más adelante se confirma: "En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto del 6 de Enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional." ⁴⁴

En esta fracción tampoco se mencionan las distintas formas de tierras comunales como categorías jurídicas, pero sí reconoce la personalidad jurídica de las corporaciones de población que de hecho o por derecho "guarden el estado comunal" para gozar de las tierras comunales o para efectuar las acciones restitutorias.

⁴³ Rouaix, Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI. México, 1984. p. 198

⁴⁴ Op. cit. pp. 198-199

El "estado comunal" es el único concepto que el 27 estableció sobre las tierras comunales.

Tanto la Constitución de 1917 y otras leyes han conformado la legislación agraria. La Ley de Ejidos del 28 de Diciembre de 1920 maneja al mismo tiempo los términos de acciones restitutorias y dotatorias, que las pueden ejercer los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y demás núcleos de población.

El Reglamento Agrario del 17 de Abril de 1922 siguió manejando indistintamente las acciones restitutorias y dotatorias y con derecho de ejercerlas las mismas corporaciones señaladas en la Ley del Ejido, estas acciones únicamente las podían ejercitar en las haciendas que hayan sido abandonadas por sus dueños.

La Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución de Patrimonio Parcelaria Ejidal del 25 de Agosto de 1927 siguió manejando paralelamente los términos de restitución y dotación. Establecía respecto a la propiedad de las tierras, bosques y aguas motivo de la resolución presidencial de carácter dotatorio o restitutorio pertenecen en común a la corporación población. Los derechos sobre ellos eran inalienables, o sea que no se podían ceder, traspasar, arrendar o hipotecar ni enajenar. Estos principios eran válidos tanto para las tierras comunales en general así como del ejido en particular.

La Ley de Restitución de Tierras y Aguas del 21 de Marzo de 1929 fundamenta en forma jurídica y técnica la acción de restitución a favor de las corporaciones poblaciones que hubieren sido privados de sus tierras, bosques o aguas. Estableció la inafectabilidad para la restitución de las

tierras tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley del 25 de Junio de 1856. Hasta 50 hectáreas que hayan sido poseídas a nombre propio a título de dominio y por más de 10 años.

El artículo 27 constitucional y la Ley del 6 de Enero de 1915 coexistieron con el mismo rango hasta el 10 de abril de 1934, haciéndose la primera modificación al artículo 27 mencionado incluyendo las instituciones que se abrogan de la Ley del 6 de Enero de 1915.

El primer Código Agrario del 22 de Marzo de 1934, siguió orientado a sistematizar la teoría y doctrina social agraria y considerando como acciones básicas la restitución y dotación de tierras.

Fue hasta la reforma de 1983 del artículo 27 constitucional cuando por primera vez se establece en la fracción XIX las tres formas que acepta nuestro sistema agrario al decir:

"XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la explícita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos."⁴⁵

Con el reconocimiento a esta forma comunal y la restitución de tierras a los pueblos que las habían perdido por despojo, de acuerdo a la Ley del 6 de Enero de 1915 y que desde dicho ordenamiento de 1917 y en los demás códigos y leyes agrarias posteriores, se aceptaron los usos y

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral. México, 1990. p. 45

costumbres de las comunidades como las reglas y normas jurídicas que las deben de regular en cada caso.

2.3 LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA.

El primer antecedente de la pequeña propiedad agrícola se encuentra en el Proyecto de Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos adictos al gobierno español hecho por José María Morelos y Pavón en 1810, limitando los terrenos laboríos hasta dos aguas.

El segundo antecedente es el intento de Benito Juárez por crear la pequeña propiedad con la Ley del 20 de Julio de 1863, sobre la ocupación de terrenos baldíos, que concedía el derecho de adquirir hasta 2,500 hectáreas con facilidades de pago.

Pero en lugar de la idealizada pequeña propiedad aparecen las grandes propiedades laicas con la creación de las compañías deslindadoras conforme el decreto del 15 de Diciembre de 1883, que todavía ratifica el fraccionamiento de terrenos no mayores de 2,500 hectáreas.

Estas compañías, a través de las leyes de colonización crearon los grandes consorcios agrícolas, y llegaron a tener tanto poder que la Ley sobre ocupación de terrenos baldíos del 26 de Marzo de 1894 las facultó discrecionalmente para otorgar tierras para la colonización extranjera, con lo que dió lugar a la creación de grandes empresas agrícolas extranjeras junto a las nacionales.

La monopolización de la tierra en manos de estas empresas agudiza la lucha de clases en el campo a finales del porfiriato, razón por la que se trata de corregir la política agraria, se comienza a restarle poder a las compañías deslindadoras, se comienza a repartir tierras a labradores pobres, a ejidatarios y establecer reservas de terrenos para servicios públicos.

El decreto de 1902 reconoce la clasificación de baldíos y deroga las facultades de las compañías deslindadoras para sustituirlas por Comisiones Oficiales, el decreto de 1905 sobreprotege al propietario con título primordial, el de 1909 suspende temporalmente los denuncios de terrenos baldíos y nacionales sujetos a ser rectificadas por las Comisiones Oficiales.

A pesar de esta rectificación de la política agraria ya había estallado abiertamente la lucha de clases, dando origen a planes, programas y proclamas para tratar de resolver el problema agrario.

El Plan de San Luis Potosí, expedido el 5 de Octubre de 1910 por Francisco I. Madero contra Porfirio Díaz, en el aspecto agrario, en su artículo tercero expresaba lo siguiente:

"Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos

poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario . .

. " 46

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

⁴⁶ Córdova, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. 13ª edición. Editorial Era. México, 1985. p. 431

grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas." ⁴⁷

Una vez triunfada la Revolución Mexicana, fue necesario establecer la estructura jurídica y social del nuevo régimen, para lo cual, Venustiano Carranza convoca la realización de una convención en la Ciudad de México donde sólo sesiona del 1o. al 4 de Octubre de 1914, después se traslada a la Ciudad de Aguascalientes por considerarla neutral para garantizar la vida de todos los delegados.

La Convención Revolucionaria de Aguascalientes plantea la destrucción de los latifundios para crear la pequeña propiedad, restituir a los pueblos los ejidos y aguas de que habían sido despojados.

Este acuerdo no se lleva a cabo por la división que hubo entre los delegados, se dividieron en convencionistas y carrancistas, los primeros hacían por cumplir los acuerdos de la Convención, mientras los segundos planteaban nuevas estrategias y tácticas. Venustiano Carranza evacua la Ciudad de México ante el avance de los convencionistas, desconociendo sus acuerdos y establece su gobierno en el Puerto de Veracruz donde formula las "Adiciones al Plan de Guadalupe" el 12 de Diciembre de 1914, en las que hace suyos los planteamientos agrarios de la Convención.

En su carácter de Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo promete expedir y poner en vigor: ". . . leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los

⁴⁷ Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. 4ª edición. Ediciones Porrúa. México, 1937. p. 178