

478
2-a



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO**



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

**EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION COMO
FUNDAMENTO JURIDICO DEL DERECHO
AGRARIO MEXICANO**



DERECHO

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

EDUARDO LUQUE ALTAMIRANO

MEXICO, D. F.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION COMO FUNDAMENTO JURIDICO
DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO**

C A P I T U L A D O

Págs.

CAPITULO PRIMERO

**ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO AGRARIO
EN MEXICO**

- | | |
|---|----|
| | 1 |
| 1. <i>El agrarismo en nuestro país:</i> | 1 |
| a) <i>Período Colonial</i> | 1 |
| b) <i>México Independiente</i> | 4 |
| c) <i>Etapa Contemporánea</i> | 8 |
| 2. <i>Los derechos sociales agrarios.
 Su trascendencia histórica.</i> | 11 |
| 3. <i>La importancia del derecho agrario.</i> | 16 |

CAPITULO SEGUNDO

LOS ORIGENES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

- | | |
|---|----|
| | 20 |
| 1. <i>El problema agrario como una de las causas de la
 Revolución Mexicana de 1910.</i> | 20 |
| 2. <i>El Plan de San Luis de Francisco I. Madero (1910).</i> | 22 |
| 3. <i>Plan de Ayala de Emiliano Zapata, del año de 1911.</i> | 27 |
| 4. <i>El Decreto del 6 de Enero de 1915.</i> | 31 |

5. <i>Etapa Preconstitucional. Panorama general.</i>	40
--	----

CAPITULO TERCERO

EL DERECHO AGRARIO MEXICANO Y SUS DISPOSICIONES JURIDICAS	44
--	----

1. <i>La Constitución Política de 1917.</i>	44
---	----

2. <i>El Artículo 27 Constitucional.</i>	47
--	----

3. <i>El Reglamento Agrario del año de 1922. Su contenido.</i>	58
--	----

4. <i>Las Leyes Reglamentarias sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Ejidal.</i>	62
--	----

5. <i>La Dotación y Restitución de Tierras y Aguas.</i>	66
---	----

6. <i>El Código Agrario de 1934.</i>	69
--------------------------------------	----

CAPITULO CUARTO

EL ARTICULO 27 COSNTITUCIONAL. PANORAMA ACTUAL.	73
--	----

1. <i>La Reforma Agraria. Antecedentes.</i>	73
---	----

2. <i>Los ordenamientos de 1940 y 1942.</i>	76
---	----

3. <i>La Reforma Agraria y sus proyecciones.</i>	80
--	----

4. <i>La Ley Federal de la Reforma Agraria. Sus disposiciones.</i>	84
--	----

5. <i>Las Autoridades Agrarias.</i>	86
-------------------------------------	----

	<i>Págs.</i>
<i>6. Las consecuencias sociales, políticas y económicas de la Reforma Agraria Integral.</i>	<i>89</i>
CONCLUSIONES	95
BIBLIOGRAFIA	99

INTRODUCCION

I N T R O D U C C I O N

Partiendo de la consideración de que la Revolución Mexicana fue precisamente una revolución del pueblo, deberemos entender que las -- clases económicamente débiles (como lo vienen a ser los sectores obrero y campesino) hizo que los hechos se modificaran antes que las ideas y los conceptos sobre la organización política y social imperante. En efecto, una revolución siempre implica el resultado de una diferencia muy -- marcada en la distribución de la riqueza; y siendo los campesinos y los obreros, las clases menos agraciadas por la economía de un país como -- el nuestro, una revolución tiene que ser llevada a cabo por ellos; y en el caso de la revolución mexicana, el fruto de ella, o sea, la Constitu-- ción de 1917, tuvo que reglamentar la situación de las dos grandes ma-- yorías, y para ellas necesitó de dos grandes instrumentos de justicia -- social: la Reforma Agraria y la Seguridad Social.

En este orden de ideas, podemos afirmar que la Constitución de 1917 fue más allá de la de 1857, que estableció los derechos individua-- les, al generar las garantías sociales, que amparan a las personas no -- como individuos sino como integrantes de una clase o grupo social de-- terminado, y al mismo tiempo le impone al Estado una serie de obligaci_o nes activas para intervenir en favor de estas clases o grupos. De ahí se desprende que durante el Congreso Constituyente de Querétaro se -- contribuyó a robustecer la teoría social de la misma, alentando la pene-- tración del derecho social en la Constitución.

Ahora bien, tomando en cuenta la amplitud del Artículo 27 Constitucional (que en sus veinte fracciones originales establece diversas bases protectoras en beneficio de la clase campesina) encontramos que en la esencia del mismo ya estaba en la mente y en la conciencia de gran parte de dirigentes agrarios, que desde fines del siglo pasado venían luchando intensamente por los intereses del sector campesino. En este sentido, podemos concluir que las raíces ideológicas del Artículo 27 Constitucional se encuentran en toda la historia del movimiento agrario mexicano.

Por otra parte, deberemos señalar que a través de nuestro estudio analizaremos las características del agro mexicano en los inicios del presente siglo y sus consecuencias, que venían acentuándose, cada vez más, en la clase económicamente débil de nuestro país; en esta forma, - había pasado la tierra a manos de grandes terratenientes, extranjeros - en su mayoría, en un proceso lento pero continuado despojo a las comunidades y a los pueblos, de tal manera que el problema agrario vino a revestir tal gravedad, que puede decirse que fue una de las motivaciones generadoras de nuestro movimiento social del presente siglo; se ha advertido dicha circunstancia no únicamente en las protestas de sus - - precursores, como lo era el caso del movimiento de los Flores Magón, - en cuyo programa de acción se postulaban demandas de carácter agrario fundamentalmente, sino en el propio Plan de San Luis de Francisco I. Madero, el cual marca el inicio de la lucha revolucionaria, por lo que a nadie puede sorprender el descontento campesino, el cual ha pasado a

la historia, teniendo a Emiliano Zapata como Caudillo, en razón de que dicho movimiento de inconformidad tenía que producirse en el momento en que, esperándose medidas agrarias importantes, tendientes a satisfacer las carencias de la clase campesina, sobradamente conocidas, su satisfacción vino posponiéndose en forma constante con diversos pretextos, como el de la pacificación, ya que para el campesino mexicano y -- sus caudillos, llevar la paz al campo por el conducto de las armas fue -- uno de sus principios, y no incidir en las viejas prácticas que manejaba el porfirismo, que no fueron otros que los traducidos en una mayor -- gravedad de las tensiones sociales, proporcionadoras del clima idóneo -- para motivar el Movimiento Armado de 1910, siendo éste apoyado por -- gran parte del sector campesino; las condiciones sociales pues, eran -- por demás favorables al proceso que iba a seguir el movimiento revolucionario. De tal manera que la Revolución Mexicana de 1910 venía a mo dificar, entre otros aspectos, el sistema de la propiedad de la tierra, -- la que hasta entonces era el instrumento o medio de producción de la -- riqueza de las clases privilegiadas; y la injusticia para la clase campesi na, entre otras.

Una vez hechas las reflexiones que anteceden, destacaremos que la Reforma Agraria Mexicana, surgida a raíz del movimiento armado de 1910, ha constituido un complejo proceso histórico y que, por lo tanto, sustentaremos el criterio de que viene a ser fundamental para entender a la sociedad mexicana actual. Desde sus inicios hasta nuestros tiempos, se han promovido alternativamente diversas vías para el logro de --

esos objetivos, de conformidad con los postulados políticos y económicos de los gobiernos que se han venido sucediendo; la sociedad agraria mexicana ha visto pasar la implantación de políticas de diversa índole que van desde el apoyo a la iniciativa individual hasta el fomento al trabajo en común. Pero ante todo, la legislación agraria, siendo eminentemente social, deberá ser regida por las circunstancias y causas que motivan su elaboración, toda vez que revisten singular importancia, pues afectan a toda la colectividad mexicana; no puede, por tanto, intentarse -- cualquier interpretación u aplicación de ésta sin conocer los motivos que la originaron y la evolución de sus preceptos. Sólo si se toman en -- cuenta los distintos tipos de experiencia, podemos tener una imagen del derecho que sea adecuada a la realidad.

Es pues que desde este amplio panorama, la comunidad agraria -- ha sido vista como una alternativa para alcanzar los fines diversos que se ha propuesto la Reforma Agraria. No obstante, a pesar de la impor- tancia que reviste, dicha comunidad no ha sido lo suficientemente estudiada. Y de aquí, surge la interrogante: ¿Quiénes fueron los precursores del movimiento agrario mexicano?, ¿Cuáles fueron los fines de la -- Revolución Mexicana de 1910?. Trataremos de analizarlo en el contenido de nuestro trabajo.

Por último, debemos dejar constancia de que la elección del tema que nos ocupa: EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION COMO FUNDA- MENTO JURIDICO DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO, no es simple--

mente producto del azar o de una escasa reflexión, sino que obedece a dos motivos fundamentales: uno de ellos, nuestra inclinación, sentida desde los primeros estudios en la inolvidable Facultad de Derecho, hacia el derecho social; pero curiosamente hemos albergado también honda inclinación hacia el derecho agrario, quizá por ser, como el citado anteriormente, eminentemente humanitario; otra razón la constituye, sobre todo, el advertir que el problema agrario nacional no ha sido estudiado aún en toda su dimensión.

Estos dos motivos nos llevaron a la elección de dicho estudio, - como idea central de nuestras investigaciones; desde un principio observamos que entrañan múltiples problemas interesantes, no sólo en un orden teórico, sino positivamente práctico, cuestiones que invitan al análisis y a la reflexión. Así pues, hecha esta breve aclaración, queremos dejar constancia previa de que, en forma alguna, se pretende con este sencillo ensayo, resolver todas las interrogantes que el estudio del mencionado dispositivo engendra, sino únicamente el aportar nuestro esfuerzo para poner al descubierto parte de esa problemática y presentar algunos esbozos de solución.

C A P I T U L O P R I M E R O

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO

- 1. El agrarismo en nuestro país:**
 - a) Período Colonial**
 - b) México Independiente**
 - c) Etapa Contemporánea**
- 2. Los derechos sociales agrarios.
Su trascendencia histórica.**
- 3. La importancia del derecho agrario.**

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO AGRARIO EN MEXICO

1. El agrarismo en nuestro país.

Podemos afirmar, como punto de partida, que los hechos históricos vienen a ser siempre el resultado de diversos factores; a través -- del tiempo, vienen gestándose acontecimientos, como lo son, del orden económico, político y religioso, que en determinado momento afloran a -- la conciencia social y aun cuando los problemas siempre han persistido, se hacen actuales de pronto y es imposible aplazar su solución.

Conforme a esta tónica, el problema de la tierra, entre otros, -- su desigual repartición, se hizo evidente al iniciarse el movimiento revolucionario mexicano; pero había existido de mucho tiempo atrás y en innumerables ocasiones su solución había sido tan inminente, que nunca -- dejó de preocupar a los gobernantes, fuesen éstos virreyes, durante -- la Colonia, o presidentes, en la Epoca Independiente. Observaremos -- pues las diversas etapas por las que se han desarrollado el agrarismo -- en nuestro país, a continuación.

Período Colonial.

Si revisamos, aun cuando en forma somera, la historia de nuestra patria, encontraremos que los conquistadores, a pesar de las disposiciones en contrario dictadas por los soberanos españoles, se apropiaron de la mayor parte de las tierras, reduciendo las propiedades de --

los indios al mínimo posible, sin tener más límite que su ambición; y -- así, con el pretexto de evangelizar a los indios, a través del Decreto de la Encomienda, no sólo disfrutaron de los repartos de tierras, sino -- del trabajo de aqu ellos y aun de sus pequeñas propiedades, iniciándose de esta manera la creación de los latifundios en México y el acaparamiento del Clero de la propiedad urbana. En torno al problema, nos dice -- el tratadista Lucio Mendieta y N n ez, lo siguiente: "el indio estaba -- considerado por las leyes españoles como incapaz, en virtud de que su cultura lo colocaba en situación muy inferior frente a los europeos. Tratando de protegerlo, se expidieron numerosas leyes, por medio de las -- cuales se pretendió poner su persona y sus bienes a cubierto de todo -- género de abusos por parte de los colonos españoles. Por esta razón y aun cuando los indios que posean tierras en propiedad individual tenfan todos los derechos que la ley otorgaba al propietario, se mandó que no pudiesen venderlas sin licencia de la autoridad competente, licencia que se les concederá sólo en el caso de que estuviesen perfectamente acreditada la necesidad y conveniencia de la enajenación".¹

Por lo que se refería al fundo, los ejidos y los propios, ningún indio en particular tenía derecho de propiedad; el fundo y los propios eran propiedad pública, concedidos a la entidad moral, pueblo, no a -- personas determinadas; en cuanto a los ejidos, se hallaban en la misma

(1) Mendieta y N n ez, Lucio. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S. A. México 1983. Página 77.

categoría por lo que respecta a tierras de parcialidades, llamadas también de comunidad o repartimiento; las leyes y noticias que tenemos sobre ellas, son sumamente vagas; pero puede afirmarse que eran propiedades colectivas, pues con tal carácter permanecieron hasta mediados del siglo XIV; por lo tanto, los indios, particularmente considerados, tampoco tenían derechos de propiedad sobre ellas.

Prosigue el citado autor señalando: "Pero los españoles muy a menudo torcieron las disposiciones legales existentes sobre esta materia y otras veces las desobedecieron en absoluto con la complicidad de las autoridades; de tal modo obtuvieron de los indios poseedores, tierras pertenecientes a las comunidades o a los pueblos, lo que trajo grandes perjuicios para éstos".² Por su parte, el autor Ricardo Soto Pérez, comenta: "Y aún más, la propiedad privada la detentaban los nobles, los guerreros y en su gran mayoría, el clero, todos los cuales estaban exentos de pagar tributos".³

Bajo ese estado de cosas, observaremos que al transcurrir el período colonial, el problema de la tierra se gestó, evolucionó y se agudizó. Tan es así, que al principiar el siglo XIV, la desproporción entre los que mucho poseían y los que nada tenían era tan notable, que la --

(2) Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. Página 77.

(3) Soto Pérez, Ricardo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. Página 146.

clase rural, la masa indígena, fueron las principales promotoras, con las que se formó el grueso del contingente insurrecto; su bandera no era únicamente la independencia, respecto a la metrópoli, sino la posesión de la tierra, que le era indispensable para subsistir. Pero además "la propiedad eclesiástica favoreció también en gran parte a la decadencia de la pequeña propiedad agraria de los indios, por cuanto amortizaban fuertes capitales y se sustraña del comercio grandes extensiones de tierra".⁴

México Independiente.

Las disposiciones legales dictadas al surgir el Movimiento de Independencia, aun cuando trataron de remediar o atenuar en parte la desigualdad de la distribución de la tierra, ponen en evidencia que el problema existía; y era tan agudo, que su solución se había hecho inaplicable para los gobernantes, pero que no fueron cumplidas, como nunca lo han sido, cuando grandes intereses entran en juego, como puede verse hasta nuestros días. El país independiente surgió entonces con este vicio original.

Posteriormente otros gobiernos trataron de remediar dicho estado de cosas, pero enfocándolo desde otro punto de vista. Se pensó que la desigual distribución de la población sobre el territorio era la causa

(4) Mendieta y Núñez, Lucio, Ob. Cit. Página 98.

del problema, y entonces se expidieron leyes de colonización, que aun cuando teóricamente eran buenas, en la práctica fueron ineficaces porque, como lo hace notar el tratadista Mendieta y Núñez,⁵ no tomaron en cuenta la idiosincracia del indio, es decir, su arraigo a la tierra.

Reflexionando sobre lo anterior, se desprende que los pueblos de indios no tuvieron, por virtud de las leyes las tierras perdidas durante la colonia, ni aun otras que mejoraran sus circunstancias y la decadencia de su pequeña propiedad se acentuó con los desórdenes políticos tan frecuentes. Para entonces, los bienes de la iglesia se habían acrecentado desmesuradamente hasta llamar la atención de los gobernantes, quienes trataron de imponer medidas legales a este acaparamiento, provocándose así una lucha franca entre el clero y el gobierno, suscitándose se el movimiento político de la Reforma, en la que se destacaron los liberales José Ma. Luis Mora y Valentín Gómez Farías. Es precisamente -- don José Ma. Luis Mora quien inicia la desamortización, en el año de -- 1831, al presentar un trabajo al gobierno de Zacatecas, justificando legalmente la posibilidad de las autoridades civiles para dictar leyes sobre adquisición, administración e inversión de bienes eclesiásticos. Y en el año de 1833, Don Lorenzo de Zavala, propuso que para el arreglo de la deuda pública se tomaran los bienes eclesiásticos por el Estado.

(5) Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. Página 98.

Evidentemente que fueron los antecedentes referidos anteriormente los que sirvieron de base para que tiempo después surgiera la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, con la cual el legislador se proponía hacer circular la enorme masa de bienes concentrados por diversas corporaciones civiles y religiosas, para que de esa desconcentración se vinieran a beneficiar de manera inmediata los inquilinos o arrendatarios de las fincas de corporaciones y, de modo mediato, la sociedad en general. Los preceptos medulares de esta ley, fueron incluidos en la Constitución de 1857, que viene a ser el antecedente directo de la Constitución del año de 1917, en vigor.

Sin embargo, y pese a la atinada visión de los liberales Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez, la Constitución no realizó la solución económica que propugnaba. Es entonces que se dicta la Ley de Nacionalización, del 12 de Julio de 1859, de carácter eminentemente político, pues su finalidad inmediata fue privar al Partido Conservador de los bienes de la iglesia e impedir con ello que ésta siguiera utilizando su gran poder económico en fomentar los disturbios políticos y la rebeldía al gobierno liberal y progresista de Don Benito Juárez. Estas leyes de Desamortización y la de Nacionalización, que en su letra, eran excelentes y cuyos fines eran exclusivamente económicos, únicamente produjeron en la práctica, desastrosos resultados, por su mala interpretación.

Recoge nuestro país, en su devenir histórico, la expedición de las leyes de nacionalización del 31 de Mayo de 1875 y del 15 de Diciembre

de 1883, las cuales "motivaron la aparición de las compañías deslindadoras de triste memoria, al establecer, como base para la colonización, el deslinde, medición y fraccionamiento de los terrenos baldíos, permitiendo al Ejecutivo que autorizara a compañías particulares la realización de dichos actos".⁶ Y se vino a empeorar ese estado de cosas por las leyes de terrenos baldíos, por medio de las cuales se autorizaba, con amplias facilidades a los particulares, la adquisición de tierras baldías, con el solo hecho de denunciarlas, mediante el pago de su precio, el -- que se establecía en una tarifa especial. Se considera que si esas propiedades hubieran sido adquiridas por sus respectivos arrendatarios, - nuestro país habría recibido un gran beneficio, porque de esa manera - se hubiera formado una pequeña propiedad, bastante fuerte y numerosa.

No obstante, lo anteriormente señalado, como no fue posible por las circunstancias económicas, morales y religiosas imperantes, resultó - que los denunciantes, gente acomodada de pocos escrúpulos y de gran capacidad económica, no solamente adquirieron las fincas denunciadas - por completo, sino que en virtud de que no había límite para adquirir - las, adquirieron cuantas les fue posible y, en consecuencia, en lugar - de que la descamortización contribuyera a aumentar el número de pequeños propietarios, favoreció al latifundismo.

(6) Silva Herzog, Jesús. *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1980. Pág. 112 y sigs.

Etapa Contemporánea.

En el año de 1910 se inicia la revolución mexicana, la cual tuvo como origen, entre otras causas, el acaparamiento de la tierra en pocas manos y la explotación simifeudal de la tierra, con características esclavistas, por lo que actualmente podemos preguntarnos si la revolución - hecha gobierno desde el año de 1917, ha cristalizado realmente los principios por los que se lucharon y declaran seguir luchando los políticos; o si las circunstancias, las nuevas formas de poder, el desarrollo de la técnica, la ciencia y la cultura, la interdependencia internacional y la - burocratización, exigen nuevos planteamientos y nuevas soluciones a -- los problemas agrarios.

Podemos afirmar que en nuestro país, la Reforma Agraria se inicia en el año de 1915, pero con una concepción raquítica de sus metas y en medio de penuria y falta de paz interna que, salvo intentos incipientes, no se pudo en los primeros diez años de ejecución de dicha reforma, contar con instituciones oficiales agrícolas que la sustentaran. - No obstante se ha de señalar que "la reforma agraria en México es el - fruto de viejos anhelos de reivindicación popular, una exigencia política surgida del ideario y del triunfo de la revolución iniciada en 1910, un - principio elevado a categoría constitucional desde 1917 y un requisito - básico de la transformación económica, social y política del país".⁷

(7) Política Agraria y Programa Económico y Social. Círculo de Estudios Mexicanos, A.C. México, 1959. Página 6.

En este sentido, cabe destacar como un hecho sobresaliente el - que, al triunfo de la revolución constitucionalista, abanderada por Don Venustiano Carranza, como justa reacción a la usurpación de Victoriano Huerta, el 14 de Septiembre del año de 1916, se convoca a un Congreso Constituyente, cumpliendo así con uno de los postulados medulares del movimiento constitucionalista: restituir el régimen constitucional que - brantado por el gobierno ilegítimo. Al respecto, nos orienta el Maestro Raúl Lemus García: "Ahora bien, los sectores revolucionarios no se -- conforman con la restauración de los principios liberales e individualis-- tas de la Constitución de 5 de Febrero de 1857, vigente en la época, - sino que proclaman la necesidad de reformas al citado Código político. - El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecu-- tivo, Don Venustiano Carranza, envía un Proyecto de Reformas al Con-- greso Constituyente, que formalmente quedó instalado el primero de Di-- ciembre de 1916".⁸

Sin embargo, el citado Proyecto de Reformas enviado por el Pri-- mer Jefe, no satisfizo a todos los Diputados Constituyentes, represen-- tantes legítimos de las diversas corrientes populares que además habían luchado durante el movimiento armado, surgiendo así las primeras gran-- des enmiendas al Proyecto, lo mismo cuando se estudia el Artículo 5o.,

(8) Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Sinopsis Histórica. Editorial LIMUSA. México, 1978. Página 320.

relativo a la libertad de trabajo que diera origen al Artículo 123 Constitucional, donde se establecen las garantías sociales en favor del obrero, que cuando se analiza el Artículo 27 de la Constitución del propio Proyecto, en el que se consagran los derechos fundamentales del campesino.

Pero se debe advertir que la discusión y estudio del Artículo 27 Constitucional se dejó hasta el final de los trabajos del Congreso Constituyente, motivando un debate de gran trascendencia histórica. Con este propósito "El Congreso Constituyente se declara en sesión permanente desde el 29 de Enero de 1917 y concluye, trabajando día y noche, hasta el 31 de Enero del propio año",⁹ participando en el debate los más distinguidos Constituyentes. Debemos agregar que de la Iniciativa del Primer Jefe sólo se tomaron algunos párrafos que se consideraron importantes, estructurando un artículo nuevo, con principios que han servido para orientar los programas de Reforma Agraria de la Revolución Mexicana.

Expresaremos, por último, que la Reforma Agraria encontró su expansión jurídica en el Artículo 27 Constitucional; su ejecución produjo como consecuencia un cambio en la estructura general de la tenencia de la tierra, originando tres formas que son: el ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal.

(9) Lemus García, Raúl. Ob. Cit. Pág. 321.

2. Los derechos sociales agrarios. Su trascendencia histórica.

Actualmente no son pocos los tratadistas que reconocen la existencia de un derecho social, independiente de la tradicional clasificación bipartista del derecho pública y privado. En México, es a raíz de la Constitución de 1917, el que quede plenamente identificado, como formado parte de esta categoría revolucionaria: el derecho emanado de los artículos 27 y 123 constitucionales. Se desprende así que las mismas razones que han sustentado la teoría del proceso social laboral, de alguna manera los encontramos presentes en el que, con la misma mística, se ha llamado proceso social agrario.

Al hacer referencia del derecho social, el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, nos dice: "...Asistimos en nuestros días al fenómeno sociológico jurídico de la formación de una nueva rama del Derecho: el Derecho Social; ella está surgiendo como resultado de poderosa corriente ideológica y de la presión económica y política de la clase media y de la llamada clase popular, pero aún cuando no acaba de definirse completamente y ofrece en esta hora múltiples confusiones y mal entendidos que ameritan sereno y profundo análisis para delimitar sus contornos y para fijar su contenido".¹⁰ En consecuencia, consideramos que el desarrollo de este trabajo nos lleva a sostener una serie de fenómenos sociales que fomentan entre los hombres conflictos y divergencias de clases,

(10) Mendieta y Núñez, Lucio. *El Derecho Social*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1970. Páginas 7 y 8.

que las inducen a crear instituciones jurídicas que anteoperan dichas - contradicciones, con el propósito de brindar una protección a la que en un momento dado goza del privilegio autoritario de aplicar las institu- - ciones jurídicas.

Por lo tanto, es que por esos motivos es imposible adoptar un - criterio absolutamente jurídico para analizar las ramas que tiene la cien- - cia jurídica, menos aún cuando se trata de hablar sobre derecho agrar- - rio; este nació como un verdadero derecho de clase, específicamente, - de las clases obrera y campesina, y que en la actualidad se ha extendi- - do a otras clases sociales. Podemos afirmar asimismo, que resulta incom- - prendible, a no ser atendiendo cuestiones de carácter político, el trata- - miento distinto que les ha dado a los derechos sociales (agrarios y obre- - ros) el derecho positivo; efectivamente, mientras que el derecho adjeti- - vo laboral contempla en términos generales los principios fundamentales de la corriente unificadora del derecho procesal, el agrario se ha mante- - nido a la zaga, encasillado en esquemas fraguados al calor de una lucha armada intrínsecamente política en sus orígenes, que a la postre propi- - ció el desbordamiento de las inquietudes reivindicatorias de una casta - social secularmente marginada y explotada que, si bien logró plasmar - sus anhelos en nuestra Carta Magna, su realización en el campo de la - práctica se vio mediatizada por la poderosa influencia de los intereses - creados durante el proceso revolucionario, al fin truncado.

Los autores Luna Arroyo y Alcerreca, al referirse al problema -

agrario, expresan lo siguiente: "...Múltiples son los factores que actúan sobre los problemas de la tenencia y explotación de la tierra en México y de su redistribución, que han hecho, hasta ahora, si no imposible, muy difícil mejorar la situación de los campesinos".¹¹ Esto nos da a entender que, ni la ignorancia, ni la pobreza de nuestros campesinos, justifican la permanencia de un derecho procesal agrario como el vigente; por el contrario, considero que estos dos grandes males que padecen los hombres del campo y otros más, como el latifundismo, y la insatisfecha demanda de tierras, han podido sobrevivir a más de setenta y cinco años de la revolución, precisamente debido al espíritu pseudo paternalista del derecho agrario.

Cabe asimismo agregar que la falta de tribunales agrarios especializados, que no especiales, la preclusividad ilimitada de los términos procesales, su inobservancia, la posibilidad casi exclusiva de los órganos administrativos para recabar pruebas, la indefinición de las etapas procesales, la peculiaridad de las resoluciones, el silencio procesal, es decir, la falta de acuerdos que deberfan dictarse y no se dictan, al menos dentro de los términos legales, la duración indefinida de los procedimientos, son algunos de los aspectos del proceso (social) agrario, - - que han nulificado el mandato constitucional de la expedita administra--

(11) Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca G., Luis. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1982. Página 686.

ción de justicia y, lo que es más grave, de la justicia social. Por lo tanto, la sexenal conclusión del reparto de tierra, retomado también sexenalmente, la inseguridad de su tenencia, su pulverización cada vez más asentuada y su improductividad, confirman nuestras aseveraciones.

Ahora bien, conforme a un orden estrictamente social, es necesario advertir que el desarrollo de nuestras investigaciones nos lleva a sostener que el Derecho es gestado por la influencia impulsiva de una serie de fenómenos sociales que fomentan entre los hombres conflictos y divergencia de clases, que las inducen a crear instituciones jurídicas que anteoperan dichas controversias, con el propósito de brindar una protección a la que en un momento dado, goza del privilegio autoritario de aplicar las instituciones jurídicas. Por esos motivos es imposible adoptar un criterio absolutamente jurídico para analizar las ramas que tiene la ciencia jurídica, menos aún cuando se trata de hablar sobre Derecho Agrario. Este nació como un verdadero derecho de clase, específicamente la clase campesina y que hoy se ha extendido a otras clases sociales.

En otro sentido, podemos afirmar que el derecho social no conoce personas particularmente consideradas, sino grupos (campesinos jóvenes o adultos, necesitados o enfermos). Viene a ser un derecho nivelador de las desigualdades y desproporciones que existen entre las personas, en donde la igualdad deja de ser un punto de partida del derecho, para convertirse en una meta o aspiración del orden jurídico. Al res--

pecto, el Doctor Lucio Mendleta y Núñez, nos señala que el Derecho Social es "el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad, integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo".¹² Por su parte, el maestro Raúl Lemus García nos dice que el Derecho Social "es aquella rama del Derecho formada por el conjunto de instituciones y normas jurídicas -- protectoras de las clases económicamente débiles, que tienen por objeto asegurar la convivencia de los diversos sectores demográficos de una sociedad dentro del principio de justicia y equidad".¹³ Para Francisco González Díaz Lombardo, el Derecho Social es "una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención de mayor bienestar social, de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social".¹⁴

En forma independiente de la concepción con la que enfocan al Derecho Social, los autores mencionados se ven obligados a tratarlo como producto de diversos fenómenos sociales, reconociendo así el verdadero origen del Derecho. Y no dejan de ser interesantes las ideas que

(12) Mendleta y Núñez, Lucio. *El Derecho Social*. Página 8.

(13) Lemus García, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*. Página 79.

(14) González Díaz Lombardo, Francisco. *El Derecho Social y la Seguridad Social Integral*. Textos Universitarios. U.N.A.M. México, 1978. Página 51.

al respecto vierte la Doctora Martha de Velázquez, quien expresa: "el Derecho Social dio lugar a ordenamientos jurídicos que reconocen la - - autonomía de un determinado grupo económicamente desvalido, que destaca con personalidad jurídica determinada, que rige su vida jurídica y garantiza la satisfacción de sus intereses".¹⁵

Una vez hechas las reflexiones que anteceden, deberemos afirmar que con toda justicia el Artículo 27 Constitucional viene a ser la - más fehaciente comprobación de la moderna doctrina postualda como fin esencial del Estado en la búsqueda y procuración del bienestar social, - que ha sido un anhelo ancestral del pueblo mexicano, tener acceso a la propiedad de la tierra como medio de vida y como forma de asegurar la libertad económica, sin la cual las demás formas de libertad son prácticamente ilusorias. Así lo entendemos.

3. La importancia del Derecho Agrario.

Resulta conveniente referir, en primer término, que el Derecho Agrario, como todas las demás disciplinas jurídicas, forma parte de una totalidad que es el orden jurídico; por así decirlo, constituye una parte integrante del Derecho en general y que es imprescindible desde el punto de vista estrictamente científico.

(15) Chávez de Velázquez, Martha. *El Derecho Agrario en México*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. Página 58.

Para demostrar lo expresado anteriormente, deberemos destacar que es preciso hablar de ramas o sub-ramas del Derecho y de la existencia de disciplinas especializadas dentro del mismo, que sin lesionar el principio de unidad sistemática, dilucide el grado a que es posible realizar determinadas distinciones en el amplio campo del Derecho, para facilitar el tratamiento legislativo, didáctico y especulativo de las diversas materias que se encuentran sujetas a la regulación jurídica.

Ahora bien, para considerar al Derecho Agrario como una disciplina relevantemente jurídica, es decir, perteneciente al Derecho, recordemos que existe una gama de ramas jurídicas originadas por la diversificación de la vida social y económica, lo que trae consigo la expansión y complejidad del Derecho, siendo menester el establecimiento de normas jurídicas en la más amplia diversidad que atiendan a la complejidad del hacer social de los hombres, ello en función de las diversas actividades y de acuerdo a los fines que los propios hombres pretenden alcanzar mediante sus mismas actividades. De esta manera, han surgido, verbi-gracia, el Derecho Mercantil, relacionado con la circulación de determinados bienes; el Derecho del Trabajo, con la actividad laboral; el Derecho Agrario, con la actividad agropecuaria, etc.

Nos dice el autor Manuel González Hinojosa que "El Derecho Agrario ha readquirido suma importancia en el mundo contemporáneo y aún cuando esta revalorización no obedece a las mismas causas por las que se significó en la antigüedad, ya que la actividad agraria ha dejado de

ser la única o la más importante de las actividades económicas, hay razones suficientes para que esta rama del derecho haya vuelto a ser objeto de investigación y estudio".¹⁶ Y explicando algunas de las razones por las que es importante su estudio, señala el propio autor, las siguientes:

a) La ciencia económica reconoce la necesidad de mantener un justo equilibrio entre las actividades industriales, comerciales y de servicios y las actividades agropecuarias, muchas veces pretéritas en los planes de desarrollo económico; consecuentemente, para vigorizar las actividades primarias se requiere una dinámica y recta ordenación jurídica de éstas.

b) El acelerado crecimiento de la población demanda un constante aumento de la producción de alimentos y de materias primas para satisfacer esa demanda.

c) Muchos países subdesarrollados o en vías de desarrollo han tenido que reformar sus estructuras básicas para reordenarlas por razones primarias de justicia social y exigencias de carácter económico.¹⁷

(16) González Hinojosa, Manuel. *Derecho Agrario. Apuntes para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano*. Editorial Jus, S. A. México, 1975. Página 57.

(17) *Ibidem*.

Por tanto, deberemos entender que, (por lo expuesto), se ha de requerir de un impulso a la revisión del orden jurídico agrario, para -- ajustarlo a las necesidades imperantes de los pueblos y países en el momento histórico que se viva y un "mejor aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de acuerdo con el gran desarrollo de la ciencia y la técnica que ha revolucionado los sistemas de explotación agropecuaria y modificado los criterios sobre los derechos y la organización de la empresa agrícola".¹⁸

Es pues que, si no recurrimos al Derecho Agrario, no encontraremos una rama del Derecho que vincule al hombre con el suelo bajo el aspecto agrario, pero tenemos que reconocer que la mayor parte de los hechos sociales que el Derecho Agrario ventila están en estrecha relación con las otras ramas del Derecho.

(18) González Hinojosa, Manuel. Ob. Cit. Página 58.

CAPITULO SEGUNDO

LOS ORIGENES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

1. *El problema agrario como una de las causas de la Revolución Mexicana de 1910.*
2. *El Plan de San Luis de Francisco I. Madero.*
3. *El Plan de Ayala de Emiliano Zapata, del año de 1911.*
4. *El Decreto del 6 de Enero de 1915.*
5. *Etapa Preconstitucional. Panorama general.*

LOS ORIGENES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

1. El problema agrario como una de las causas de la Revolución Mexicana de 1910.

Por demás notorio fue que durante el período del General Porfirio Díaz, la situación en el campo era angustiosa; la clase campesina vivía en la más completa miseria y opresión, toda vez que el latifundio había llegado a su apogeo con el acaparamiento de las tierras en unas cuantas manos. Como consecuencia, a finales del régimen porfirista, el malestar económico y social era ya desesperante, por lo que la clase indígena empezó a rebelarse en contra del gobierno; la hacienda llegó a ser factor de oprobio y de miseria y el propietario, generalmente residía en la capital o en el extranjero, adonde el administrador le enviaba, más que los productos de la explotación de la tierra, los productos de la explotación de los peones.

Agregando a lo señalado, la tienda de raya, dentro de la hacienda porfiriana, da la más plena razón a la Revolución de 1910; en ella se vendían a los peones mercancías de ínfima calidad y a precios exorbitantes, y ellos pagaban, no con su dinero, sino con fichas que expedía la administración de la finca. Por otra parte, la aparición de las compañías deslindadoras en la época del porfirismo, trajo aparejada la decadencia de la pequeña propiedad, entre otras razones, debido a que con el fin de hacer el deslinde de terrenos baldíos, se efectuaban verdade-

ros despojos en perjuicio de pequeños propietarios que no contaban con una titulación perfecta y que desgraciadamente no tenían, como el hacendado, los medios económicos o políticos para entrar en arreglos con las compañías deslindadoras.

Bajo este orden de ideas, podemos afirmar que en materia agraria, al porfirismo pueden señalársele muchísimos errores, pero los que más han de destacar son fundamentalmente dos, como lo son, el de constituirse en el realizador sistemático de lo que se llama desamortización de los terrenos comunales, y el de haber cometido los más atroces atentados contra la propiedad de los particulares y de los pueblos, a través de la aplicación de las leyes de baldíos y colonización. El hacendado pues, tenía constituido en todas partes de la República pequeños feudos que acrecentaban su poder social y económico; y por otra parte, el apoyo que recibía del poder político para mantener esta situación, le hacía prácticamente indestructible.

Se debe concluir entonces que la Revolución Mexicana de 1910 tuvo como fundamento la mala distribución de la tierra y la oprobiosa situación del campesino, que durante muchos años fue considerado como el esclavo de los grandes hacendados. Al malestar económico de esa época y al descontento de las masas rurales, es necesario agregar la situación política que imperaba debido a la continuidad del General Porfirio Díaz en el poder, situación que fue uno de los principales móviles para la iniciación del movimiento revolucionario, que acaudilló

Francisco I. Madero. No obstante, hemos de consignarlo "el traidor -- Victoriano Huerta terminó con el régimen Maderista, que sólo duró un año, tres meses y dieciseis días. Y desde el 6 de Noviembre de 1911 -- al 22 de Febrero de 1913, que en el Palacio Nacional flotó la bandera -- de la democracia, la libertad y la justicia, que fueron enarboladas por el caudillo principal del Movimiento Revolucionario en México, y quizá -- hasta nuestro tiempo todavía mal entendidas, ya que muchas de esas -- ideas han quedado todavía en el tintero, opacadas siempre por la demagogia y sobre todo por los males mexicanos".¹

En términos generales podemos destacar que los historiadores y tratadistas que han comentado la Revolución Mexicana han querido encontrar en el Movimiento Armado de 1910, el inicio del malestar social -- ya reflejado a nivel nacional, y como estandarte, la protesta iniciada -- por Francisco I. Madero en contra del gobierno de Porfirio Díaz.

2. El Plan de San Luis de Francisco I. Madero (1910).

Conforme a la secuencia histórica propuesta, podemos señalar -- que el 5 de Octubre del año de 1910, Don Francisco I. Madero (quien -- encabezaba el Movimiento Antirreleccionista) expidió el Plan de San -- Luis, el cual venía a constituirse como su plataforma política; en el -- Plan que comentamos podemos observar que trata fundamentalmente el --

(1) Bulnes, José. Pino Suárez. 2a. Edición. México, 1969. Editorial Costa-Amic, Editores, S. A. Página 240.

aspecto político, y únicamente en el Artículo Tercero hace referencia al problema de la propiedad privada, el cual ha de transcribirse, a continuación: "Art. 3o.- Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o tan arbitrario, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a -- tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo".²

Ahora bien, estando en la presidencia Don Francisco I. Madero, no trató de resolver el problema agrario como en el Plan de San Luis -- lo prometiera, al retractarse con la declaración de prensa que hiciera -- ante el periódico "El Imparcial", el día 27 de Junio del año de 1912, al expresar: "Con tanta insistencia he repetido a algunos periódicos y -- muy especialmente al que Usted tan acertadamente dirige, que en las --

(2) Moreno, Daniel. Los Hombres de la Revolución. 5a. Edición. Costa-Amic, Editores, S.A. México, 1981. Páginas 72 y 73.

promesas de la Revolución figuraba el reparto de tierras al proletariado y se ofreció la división de latifundios que permanecían en poder de unos cuantos privilegiados con perjuicio de la clase menesterosa, 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 de las convenciones de 1910, 1911 y, algunos de ellos en que 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... una cosa es crear la pequeña propiedad, por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni he ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas".³

Francisco I. Madero, en la primera parte de su declaración de -- prensa, señalaba lo siguiente: "Desde que fui investido por mis con- -- ciudadanos 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...".⁴ Lo ante--

(3) Manzanilla Schaffer. *La Reforma Agraria Mexicana*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977. Páginas 48-49.

(4) Mendieta y Núñez, Lucio. *El Problema Agrario de México*. Editorial - Porrúa, S.A. México, 1983. Página 180.

rior explica el contenido de la declaración transcrita líneas más arriba.

Para algunos autores, el Presidente Francisco I. Madero "tenía -- un concepto erróneo de la realidad social y política que vivía el país, -- pues únicamente observaba el problema desde un punto de vista elitista, toda vez que pertenecía a una clase aristócrata, carente de problemas -- económicos y, que la élite no pudiera disfrutar de libertades de carácter político era motivo de malestar profundo".⁵ Por su parte, Eliseo Rangel Gaspar nos dice, en torno a la figura de Don Francisco I. Madero, lo -- siguiente: "no pudo, como nadie iba a poder en condiciones semejantes consolidar una organización política que realizara en sueños de precursor -- res y esperanzas de un pueblo por largo tiempo acariciados. Sin escul -- parlo de sus trágicos errores cometidos, sí tenemos que insistir en la -- magnitud de una obra que los contrarrevolucionarios han pretendido empe -- queñecer".⁶

A manera de resumen, destacaremos que el Plan de San Luis -- -- constituye un documento suscrito en la Ciudad de San Luis Potosí, en -- la fecha anotada con anterioridad (5 de Octubre de 1910), por medio -- -- del cual Don Francisco I. Madero se lanzaba a la Revolución, con la fina

(5) Castillo, Heberto. Historia de la Revolución Mexicana. Editorial Posada, S.A. México, 1984. Página 58.

(6) Rangel Gaspar, Eliseo. Imagen de Francisco I. Madero. Colección -- -- Conciencia Cívica Nacional. México, 1984. Página 81.

lidad de derrocar al régimen presidencial de Don Porfirio Díaz. El Plan en cuestión, por lo que se refería al problema agrario, trataba sobre el despojo de que habían sido objeto los campesinos conforme a la Ley de Terrenos Baldíos, exigiendo a los que detentaban esas tierras, la restitución de las mismas a sus propietarios primitivos.

El Plan de San Luis contiene un preámbulo en el cual se hace una referencia histórica de los acontecimientos políticos registrados hasta esa época y, desde otro aspecto, se censuraba acremente al gobierno dictatorial de Porfirio Díaz. Se trataba además de abordar el problema de la No Reelección y del Sufragio Efectivo e invitando al pueblo a lanzarse a la contienda cívica a un país adormecido en esas lides por largo tiempo. El Plan de San Luis contiene quince artículos breves, entre los que se encuentren cuatro artículos transitorios.

El tratadista Jesús Silva Herzog nos dice que el Plan de San Luis disponía fundamentalmente, lo siguiente: "En el Artículo 1o., se declaran nulas las elecciones anteriores, en aquella época; en el Artículo 2o., lógicamente se dice que será desconocido el gobierno de Don Porfirio a partir del nuevo período presidencial; en el artículo 4o., se consagra el principio de la No Reelección; en el Artículo 5o., se declara a Madero Presidente Provisional con el apoyo de la Tesis de que si hubiera habido libertad de elecciones él indubitablemente hubiera sido electo para ocupar la primera magistratura de la nación; en el Artículo 7o., se señala el 20 de Noviembre para que todos los ciudadanos tomen las armas a fin

de arrojar del poder al gobierno ilegítimo de Porfirio Díaz. En el Artículo 6o., que no se ha mencionado, y del 8o., en adelante trata de cuestiones de significación secundaria y son meramente circunstanciales".⁷ - Por nuestra parte, ya hemos hecho un comentario especial sobre el Artículo 3o., del Plan que comentamos.

No obstante se puede considerar que Francisco I. Madero "al no seguir la pauta impuesta por la Revolución ni iniciar las reformas sociales que ésta demandaba decepcionó a algunos caudillos y políticos, entre ellos a Zapata, quien en total desacuerdo con la política social del Presidente, se rebela contra su gobierno y expide el Plan de Ayala, el cual es considerado por el maestro Soto y Gama, como la base del agrarismo mexicano, resumiendo en tres sus postulados: 1) Restitución de ejidos; 2) Fraccionamiento de latifundios; y 3) Confiscación de propiedades, a quienes se opusieran a la realización del Plan".⁸

3. Plan de Ayala de Emiliano Zapata, del año de 1911.

Como se ha señalado con anterioridad, al no cumplirse con los lineamientos trazados por el programa revolucionario, político y social, del Plan de San Luis, fueron los motivos de descontento entre algunos

(7) Silva Herzog, Jesús. *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria*. - Fondo de Cultura Económica. México, 1980. Páginas 159-160.

(8) Chávez Padrón, Martha. *El Derecho Agrario en México*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. Página 174.

Líderes revolucionarios, como Emiliano Zapata, el cual expresó el sentir de los campesinos del Sur en el Plan de Ayala, expedido con fecha del 28 de Noviembre del año de 1911.

Pues bien, desde el punto de vista político, el Plan de Ayala -- desconoce a Don Francisco I. Madero como Presidente de la República, -- toda vez que, como se ha expresado, no cumplió con los postulados de -- su Plan Revolucionario, y pretende convocar nuevamente a la lucha arma -- da; desde el punto de vista agrario plasma el descontento de los hombres del campo, debido a la pésima distribución de la tierra, y en su parte -- relativa, expone lo siguiente: "Como parte adicional del Plan que invoca -- mos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan -- usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tira -- ña y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmue -- bles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos corres -- pondientes de esas propiedades. De las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo en todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se crean con derecho a ellos, lo denunciarán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución".

Más adelante establece dicho Plan de Ayala que "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 mi -- seria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a

la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas - manos las tierras, montes y aguas; por esa causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos -- propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México - obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sem- bradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prospe- ridad y bienestar de los mexicanos.

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

Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes men- cionados se aplicarán las leyes de desamortización según convenga; de - norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor del inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conserva- dores que en todo tiempo han pretendido imponer el yugo de la opresión y el retroceso".⁹

Nos comenta el maestro Raúl Lemus García, en torno al problema,

(9) Manzanilla Schaffer, Víctor. Ob. Cit. Páginas 50-51.

lo que sigue: "La dimensión histórica, política, económica y social del problema agrario de México, gestado en la Colonia y agravado durante el siglo XIX y principios del XX, motivó una intensa reacción popular adecuada a la complejidad del mismo, cuyas ideas se sintetizan en las diáfanas y fundadas demandas que postula el Plan de Ayala".¹⁰ Por nuestra parte, consideramos que este Plan representa un gran ideal, el reparto justo de las tierras a los pueblos restituyendo aquellas que les habían sido robadas, además señaló como urgente e inaplazable la solución del problema agrario y que la paz no sería hasta en tanto no establecieran las bases legales para una distribución equitativa de la tierra.

Resulta conveniente agregar que la revolución agraria de México parece ser el término brusco de una larga evolución en profundidad que tuvo lugar en el seno del campesinado y de las comunidades rurales, mejor que la obra de doctrinarios, de economistas o de políticos que ejercieron sobre ella una tardía influencia o incluso, pretendieron frenarla y reducir su trascendencia. El motivo revolucionario, el zapatismo y el villismo, cada uno con las peculiaridades que eran propias de sus jefes y de sus integrantes, pugnaron en esta etapa de lucha, por la satisfacción de las necesidades agrarias y por la realización de las diversas concepciones que del problema agrario, se tenía en cada uno de los diversos movimientos.

(10) Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, - S.A. México, 1985. Página 187.

Por lo tanto, todos estos antecedentes históricos y especulaciones referentes al problema del trabajador del campo, fueron el antecedente de la Ley del 6 de Enero del año de 1915, elevada a la categoría de Ley Constitucional por el Artículo 27, el 5 de Febrero de 1917. Por lo demás es indudable que el Plan de Ayala intuyó en forma determinante en los gobiernos posteriores, los cuales trataron de resolver el problema agrario; tan es así, que el Presidente Don Venustiano Carranza consideró dicho problema, al expedir el Plan de Veracruz, de fecha 12 de Diciembre de 1914, en el que se establece que para lo futuro se expedirán leyes agrarias tendientes a la formación de la pequeña propiedad, al fraccionamiento de los latifundios y a la restitución de las tierras despojadas a los pueblos; y en cumplimiento de esta promesa fue promulgada la Ley de 6 de Enero de 1915, de la cual me ocuparé, a continuación.

4. El Decreto del 6 de Enero de 1915.

Durante la presidencia de Francisco I. Madero, el problema agrario llamó la atención de algunos intelectuales de la época, inclusive algunos diputados formularon proyectos de leyes para afrontarlo. Se destacó entre ellos, la labor de Luis Cabrera, quien en Diciembre de 1912 hizo la presentación de un proyecto legislativo, en el que describía con claridad las condiciones económicas y sociales del medio rural, abogando por la reconstitución de los ejidos de los pueblos. Se atribuye a este personaje ser el autor de la Ley de 6 de Enero de 1915, la cual no tuvo una efectiva aplicación por el estado de guerra civil, pero sirvió de base para repartir 130 mil hectáreas que beneficiaron a más de 59 mil campesinos.

Esta Ley de 6 de Enero concretó varias soluciones inmediatas, - hasta cierto punto acertadas, pero su vigencia destacó notorios vacíos y errores que trataron de ser aclarados por medio de Circulares de la Comisión Nacional Agraria que respondía a dudas de su aplicación y consulta de los gobiernos estatales. Los aspectos más importantes de esta Ley, se resumen en los siguientes puntos: a) declaró en su artículo primero la nulidad de las enajenaciones de tierras comunales de los indígenas, en contravención a la Ley del 25 de Junio de 1856; b) creó las autoridades agrarias; c) estableció el derecho de los pueblos de ser dotados o restituidos para la satisfacción de sus necesidades; d) sentó las bases del - procedimiento agrario; e) estableció el derecho del amparo.

Debemos observar que aún cuando en las adiciones del Plan de - Guadalupe del 13 de Diciembre de 1914 se estipuló, en su artículo segundo, dictar leyes agrarias que favorecieran la formación de la Pequeña -- Propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos la tierra de que fueran injustamente privados.¹¹ La Ley que comentamos no se refirió a la pequeña propiedad, pero el marco histórico y social de su nacimiento y aplicación fue determinante en la redacción del Artículo 27 Constitucional, tal como lo aprobara el Constituyente de Querétaro.

El autor de esta Ley, que venimos comentando, lo fue el ilustre

(11) Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1973. Página 200.

Lic. Luis Cabrera, y ello constituye la base de toda legislación posterior en materia agraria; al promulgarse la Constitución de 1917, el Artículo 27 de la misma, elevó a la categoría de Ley Constitucional la Ley señalada con antelación; posteriormente, cuando fue reformada nuestra Ley Fundamental en el año de 1934, fue derogada; sin embargo, sus preceptos quedaron en forma indubitable incorporados al Artículo 27 de nuestra Carta Magna. Su autor, Don Luis Cabrera, previamente a la redacción de este proyecto y en años anteriores (1912), ante el Congreso, hizo una brillante exposición de la situación agraria nacional y, finalmente, pidió que se aprobara un proyecto de Ley en donde se pedía la reconstitución y dotación de los ejidos para los pueblos.

Resulta conveniente, sin embargo, el apuntar que para fundar su proyecto de Ley Agraria, el Lic. Luis Cabrera señalaba los fraudes en el jornal y toda la miseria del peón y su familia, y expresaba, entre otras cosas, lo siguiente: "mientras no sea posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeño que substituya a las grandes explotaciones de los latifundios, el problema agrario debe resolverse por la explotación de los ejidos como medio de complementar el salario del jornalero".¹² Contenía el proyecto de esta Ley, entre otras, las siguientes normas: "Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos". "El Ejecutivo de la Unión queda fa-

(12) Manzanilla Schaffer, Víctor. Ob. Cit. Página 52.

cultado para expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitareen o para aumentar la extensión de los existentes. La reconstitución de los ejidos se hará, hasta donde sea posible, en los terrenos que hubieran constituido anteriormente dichos ejidos".

Consideramos importante el destacar que este proyecto de Ley fue perfeccionado por Don Luis Cabrera cuando tuvo la oportunidad de redactar la Ley de 6 de Enero de 1915. Este ordenamiento, en su Exposición de Motivos, hace notar, en primer término, que "una de las causas que provocaron el descontento del pueblo que se dedicaba a la agricultura, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por los gobiernos coloniales, y como medio de asegurar 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".¹³

Pero además la exposición citada, señala que la falta de capacidad de los pueblos o comunidades apra adquirir bienes, así como para

(13) Fabila, Manuel. *Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.* - - (1493 y 1940). Colección Fuentes para la Historia del Agrarismo en México. 1981. Página 270.

defender sus derechos, de acuerdo con el contenido del Artículo 27 de la Constitución del año de 1857, favoreció en gran parte el acaparamiento de grandes extensiones de tierras; y aunque la Ley de terrenos baldíos facultó a los Síndicos de los Ayuntamientos para reclamar y defender los bienes comunales, éstos nunca se preocuparon por hacerlo, en virtud de que, tanto los jefes políticos, como los gobernadores de los Estados, tenían interés en que se cometieran esos despojos.

Se establece en la Ley que venimos comentando que los terrenos de que fueron despojados los pueblos y que se recobren o que adquieran para resolver sus necesidades se entregarán no al común del pueblo, sino que han de quedar divididos en pleno dominio con las limitaciones necesarias, a fin de evitar nuevamente el acaparamiento de esas tierras en pocas manos; en este sentido, se apunta que "es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto elemental de justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestra clase pobre, sin que a esto obten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión, es probable que en algunos casos, no pueda realizarse la restitución de que se trata, ya porque se hayan hecho con arreglo a la Ley, ya porque los pueblos hayan extraviado los títulos, o los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos o, en fin, por cualquier otra causa; pero como el motivo que impide la restitución, por más justo y legítimo que le suponga, no arguye en con-

tra de la difícil situación que guardan tantos pueblos ni mucho menos -- justifique que esta situación angustiosa continúe subsistiendo, se hace -- preciso salvar la dificultad de otra manera, que sea conciliable con los -- intereses de todos".¹⁴

Nos señala el maestro y tratadista Jesús Silva Herzog, en torno al problema en cuestión, lo siguiente: "Lógicamente en la Exposición de Motivos (Ley de 6 de Enero de 1915), concluye el Legislador que para -- establecer la paz en la República y organizar la Sociedad Mexicana, de -- conformidad con uno de los postulados básicos de la Revolución, es necesario restituir a numerosos pueblos los ejidos de que fueron despojados a la vez que dotar de tierras a los núcleos de población carentes de -- ellas. Se ve que el pensamiento fundamental de los autores de la Ley -- de 6 de Enero de 1915, aspiraban a proporcionar medios de vida a millares de familias paupérrimas y a elevar su nivel económico cultural. Es -- seguro que al conocerse esta Ley se plantearon interrogantes, puesto -- que nada dice sobre no pocos aspectos de indiscutible importancia, tales como la forma de pago de las indemnizaciones, previo o mediante procedi- mientos para el avalúo de los terrenos".¹⁵

Consideramos pues, que en la Ley de 6 de Enero de 1915 se ha-

(14) Fabila, Manuel. Ob. Cit. Página 271.

(15) Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Ob. Cit. Páginas 237 y sigs.

bla de dotación de ejidos a los pueblos carentes de tierras; para la dotación de tierras esta Ley considera las necesidades del poblado solicitante, expropiándose por cuenta del gobierno nacional los terrenos que se encuentren inmediatamente colindantes con los pueblos interesados. Para realizar los fines agrarios del citado decreto, así como las demás leyes agrarias que en lo futuro se expidieren, se autorizó la creación de una Comisión Nacional Agraria, precedida por la Secretaría de Fomento; Comisiones Locales Agrarias en cada Estado y Territorios de la República y Comités Particulares Ejecutivos, que en representación de los pueblos, instaurasen las solicitudes de tierras y participasen en el estudio y dictamen del expediente agrario, con los demás documentos, se turnarían a la Comisión Nacional Agraria, para dictaminarlos, aprobarlos, rectificarlos o modificarlos, elaborando un proyecto de resolución agraria que pasaría a la consideración final del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación para su autorización y expedición de los títulos respectivos.

Se ha de observar que en la Ley de 6 de Enero de 1915, a los afectados se les permitía la posibilidad de ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, tal como se asienta en el Artículo 10, a saber: "Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dicha resolución, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida. En los casos en que se reclama contra reivindicaciones y en que el interesado tenga reso

lución judicial, declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del gobierno de la nación - la indemnización correspondiente. En el término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles".¹⁶

Por lo que se refiere al Artículo 11o., se estableció que una Ley Reglamentaria posterior, determinaría la condición en que habrían de quedar los terrenos que se devolviesen o se adjudicasen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos, entre los vecinos, quienes disfrutarían - en común.

Deberemos anotar que, una vez promulgada la Ley de 6 de Enero de 1915, se empezaron a dictar una serie de disposiciones reglamentarias sobre la aplicación de la Ley citada. Así tenemos que una de las primeras fue la de definir la manera de integrar la Comisión Nacional Agraria sobre la extensión que deberían tener los ejidos que se restituyesen o se dotasen; la no intervención de parte de las Comisiones Locales Agrarias sobre los bienes de los enemigos de la Revolución; sobre el régimen y aprovechamiento individual de las parcelas; sobre la competencia de las Comisiones Locales Agrarias para conocer las solicitudes de reivindicación de tierras de común repartimiento; sobre los datos que de

(16) Fabila, Manuel. Ob. Cit. Página 274.

berfan recabarse para integrar el expediente de dotación de ejidos, y -- que deberían de contener, desde luego, el Censo de Población, el Censo Agrario, la Clasificación de los terrenos con que se pretendiera dotar al pueblo solicitante, la extensión del lote o parcela que debiera corresponder a cada jefe de familia que tuviese el carácter de agricultor, el clima del lugar, las propiedades que resultasen afectables, expresando la extensión total de la finca y calidades de las tierras, fecha de fundación -- del pueblo y copia del acta de constitución, etc.

Agregaremos que, el procedimiento establecido por la Ley de 6 -- de Enero de 1915 para restitución o dotación, se apegaba a la realidad y circunstancias propias de la época en que se dictó y que, aun cuando -- adoleció de defectos y careció de técnica jurídica al ordenar la entrega -- de la tierra por autoridades de facto, como lo eran los jefes militares, -- sí cumplió en su tiempo con la misión histórica de resolver, en parte, el problema que constituía la concentración de la tierra; estableció las ba-- ses para la formación de un nuevo concepto del Derecho de propiedad y de la tenencia de la tierra como fundamento al nuevo Decreto agrario me-- xicano. Y a la promulgación de la Constitución del año de 1917, con la trascendental reforma al Artículo 27, fue incorporada a rango constitu-- cional, la Ley de 6 de Enero de 1915.

Para concluir, no estará por demás recoger los conceptos del -- maestro Raúl Lemus García, en torno a esta Ley, cuando nos comenta: -- "La Ley del 6 de Enero de 1915, tiene el mérito histórico de haber pola--

rizado las inquietudes y esperanzas de la población rural, de haber atraído a la causa Constitucionalista el mayor contingente campesino, de justificar plena y ampliamente el movimiento revolucionario y de establecer las bases firmes para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesinado".¹⁷

5. Etapa Preconstitucional. Panorama general.

Consideramos conveniente el apuntar que los Constituyentes de Querétaro compendiaron en el Artículo 27 de nuestra Carta Fundamental todas las palpitaciones revolucionarias de carácter económico y social - que, desde antes del año de 1910, vinieron haciéndose sentir en los diversos programas y planes formulados por los hombres de la Revolución, bien haya sido como precursores del movimiento armado o bien, como caudillos y soldados en pie de lucha para derrocar la tiranía porfiriana y la usurpación huertista; y así también, como intelectuales adheridos a la causa de la libertad y de la renovación política de nuestra nación.

Desde luego que aquí no podríamos ni tan siquiera enumerar los diversos planes que integran la historia de la Revolución; tales especificaciones no entran en las posibilidades de este sencillo estudio; ni tampoco pretenderíamos incurrir en omisiones, no por involuntarias menos la-

(17) Lemus García, Raúl. Ob. Cit. Página 191.

mentables. Eso sí, consagramos un recuerdo de admiración hacia los - - autores de aquellos documentos encendidos que fueron como luz en el camino de la Revolución, y que iluminaron su marcha hasta la cristalización de sus realizaciones. Únicamente nos concretaremos a señalar que, en el torbellino del movimiento revolucionario, en el cual fue envuelto - - - Francisco I. Madero, y no pudiendo predecir cuál sería el resultado final de esa larga idea de emancipación socioeconómica de la gran masa - - del pueblo mexicano en esa época, nos encontramos después que, al incumplimiento del propio Francisco I. Madero, del no devolver a los pueblos las tierras de que habían sido despojados, motivó que el movimiento tuviera proyecciones sensibles en el Sur, en donde Emiliano Zapata surge como un verdadero paladín.

En efecto, antes de que Madero escalara el poder, en medio del delirio popular, un campesino sureño del Estado de Morelos, alzó su voz exigiendo la devolución de las tierras que correspondían a su pueblo natal y que injusta e ilegalmente habían quitádole los hacendados; es entonces que Emiliano Zapata exige al Presidente Francisco I. Madero el incumplimiento de su programa original (Plan de San Luis) y al contestarle éste que el problema de la tierra, por ser muy complicado, debería ser estudiado con calma, haciendo que Zapata desilusionado, retorne a sus trincheras y repudie a Madero proclamando entonces, el antes mencionado Plan de Ayala; Plan que toma el nombre de la población en que fue elaborado, y que había de servir como bandera a los ejércitos del libertador del Sur. Y desafortunadamente para Francisco I. Madero, - -

agazapados en la frontera norte y que el propio régimen maderista ya los hacía desterrados, también, sintiéndose traicionados (Francisco Villa, Pascual Orozco, Abraham González, etc.) por quien una vez fuera su líder, lo rechazan y se levantan en armas contra él.

No obstante, es necesario señalar, siguiendo con este breve bosquejo histórico, la indecisión, la inexperiencia política y los compromisos contraídos con el grupo que permaneció adicto a las ideas del Gral. -- Porfirio Díaz, fueron razones que motivaron la caída anticipada de Madero, quien después, es asesinado en el año de 1913 por Victoriano Huerta, y había dejado una herencia colmada de presagios oscuros al Barón de Cuatro Ciénegas, Don Venustiano Carranza; se ha de agregar que el -- ascenso de Don Victoriano Huerta al poder provoca una violenta oposición por parte de muchos miembros del Ejército e inclusive por la población civil.

Como una consecuencia de lo anteriormente referido, Don Venustiano Carranza, Gobernador en esa época por el Estado de Coahuila y antiguo Senador del régimen porfirista, se levanta en armas contra el traidor Victoriano Huerta, y publica el día 19 de Febrero del mismo año de 1913, el Plan de Guadalupe, que reclamaba la restitución al orden constitucional; empero, no es en ese documento en donde encontraremos las -- ideas que inspiran a la Revolución Mexicana, toda vez que, como se ha de apreciar en el contexto del mismo, no aparece ninguna disposición -- precisa a los problemas económicos y sociales que affligían al país en ese tiempo.

En términos generales, podemos afirmar que la lucha armada impidió a los hombres revolucionarios planear con tranquilidad los cambios necesarios en la estructura agraria, pues todo se hizo bajo la fuerte presión de millones de campesinos, que exigían tierra y libertad, así como el cumplimiento del principio medular de la Revolución Mexicana: Justicia social: y se inició con la primera Ley Agraria, del 6 de Enero de 1915, la mentalidad de los campesinos, de sus líderes y de los gobernantes, enfocándose directamente al reparto de la tierra y a la lucha frontal en contra del latifundio y contra los terratenientes.

Por último se destacará el hecho de que "hablándose iniciado la Revolución principalmente por causas políticas, en el transcurso de la lucha se planteó la necesidad de realizar reformas socioeconómicas, y entre ellas, el cambio radical de las estructuras agrarias y el de las relaciones obrero-patronales".¹⁸ Y desde luego "como toda reforma de tipo revolucionario, la reforma agraria rompió el orden jurídico preestablecido e instituyó en el Artículo 27 Constitucional un sistema distinto del dominio del Estado sobre el territorio y las bases de reorganización de la tenencia de la tierra".¹⁹

(18) Hinojosa González, Manuel. *Derecho Agrario. Apuntes para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano*. Editorial Jus, S. A. México, - 1975. Página 43.

(19) *Ibidem*.

C A P I T U L O T E R C E R O

EL DERECHO AGRARIO MEXICANO Y SUS DISPOSICIONES JURIDICAS

- 1. *La Constitución Política de 1917.***
- 2. *El Artículo 27 Constitucional.***
- 3. *El Reglamento Agrario del año de 1922.
Su contenido.***
- 4. *Las Leyes Reglamentarias sobre Repartición
de Tierras Ejidales y Constitución del
Patrimonio Ejidal.***
- 5. *La Dotación y Restitución de Tierras y
Aguas.***
- 6. *El Código Agrario de 1934.***

EL DERECHO AGRARIO MEXICANO Y SUS DISPOSICIONES JURIDICAS

1. La Constitución Política de 1917.

Podemos decir, por todo lo visto en el apartado anterior, se demuestra que desde el año de 1910 se inició un movimiento en pro de una legislación agraria en favor de la clase campesina. Como consecuencia, los primeros pasos dados por Don Venustiano Carranza en favor de una Ley Agraria fueron los de expedir, como Primer Jefe de la Nación y Encargado del Poder Ejecutivo, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, - efectuando las reformas que la opinión pública exigiera como indispensable para establecer un régimen que garantizara la igualdad de los mexicanos entre sí. Una Legislación, para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases económicamente débiles.

Pues bien, en el año de 1916 se instala el Congreso Constituyente en el Estado de Querétaro; y es en su recinto en donde se gesta una lucha enconada, porque en la Constitución se establecieron los derechos sociales que beneficiaran a las clases campesina y trabajadora mexicana. Derechos que fueron incluidos en los Artículos 27 y 123 de la Carta Fundamental del año de 1917 y que, entre otros elementos, contiene disposiciones en materia agraria y obrera.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es nuestro Código Fundamental, toda vez que regula jurídicamente la vida de los habitantes del país y preserva sus instituciones; establece las bases esenciales de la vida política de la nación; deberes y libertades, - tanto individuales como colectivas. Asimismo, regula las jurisdicciones - estatales y federales y organiza y señala las facultades de cada uno de - los tres Poderes de la Unión.

Surgió nuestra Constitución vigente como un producto de exigencias históricas imperantes por aquellas épocas. Después de muchos proyectos de reforma a la Constitución de 1857, fue hasta la Revolución de 1910 y sus consecuencias, que se convocó, como se ha expresado, a un Congreso Constituyente en el año de 1916, el cual se reunió en Noviembre del mismo año en la Ciudad de Querétaro; y en sesión inaugural del 10. de Diciembre de 1916, el C. Venustiano Carranza, tras pronunciar - importante discurso, entregó el Proyecto de Constitución al Parlamento - de la Revolución Mexicana.

Consideramos que la aportación más original y de más trascendencia de la Constitución Política Mexicana de 1917, viene a ser la incorporación de los derechos sociales a través de los artículos 27 y 123, que - son un instrumento protector de la libertad y dignidad de la persona, - es decir, el Constituyente de Querétaro tiene el mérito de haber incorporado al cuerpo constitucional los derechos que el pueblo exigía y merecía para tener una vida más dignificante. Al respecto, el maestro Raúl - -

Lemus García comenta: "...ciertamente ninguna Constitución vigente en el mundo hasta 1917 consagraba a nivel supremo los derechos sociales en favor de los intereses campesinos y obreros, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expedida el 5 de Febrero de 1917, producto de una ilustre generación de mexicanos, sirvió de ejemplo a los demás países quienes empezaron a incorporar este tipo de garantías en sus códigos supremos. Este mérito indiscutible de los Constituyentes del 17 lo lograron merced a que legítimamente eran depositarios del mandato de un pueblo que había aportado su sangre y la vida de sus miembros por la conquista de los principios de la justicia social distributiva y de igualdad para todos los mexicanos".¹

Por lo tanto, en sus orígenes "la reforma agraria se propuso modificar este orden de cosas y para tal efecto se modificaron sustancialmente las estructuras jurídicas de acuerdo con las ideas de justicia social adoptadas. Este cambio de las estructuras jurídicas se inició con la Ley de 6 de Enero de 1915, elevada posteriormente a la categoría de Ley constitucional y se formalizó en el Artículo 27 de la Constitución General de la República aprobada por el Constituyente de 1917".² En este orden, podemos afirmar que el contenido del Artículo 27 Constitucional -

(1) Lemus García, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Histórica)*. Editorial Limusa. México, 1978. Página 322.

(2) González Hinojosa, Manuel. *Derecho Agrario. Apuntes para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano*. Editorial Jus, S. A. México, 1975. Página 43.

tiene nuevas orientaciones, toda vez que se proyecta su fecunda idea hacia la problemática a resolver del agro mexicano; y así es en efecto, de las disposiciones de carácter general incorporadas en el precepto, se desprenden las bases legales a través de las que se trata de resolver el problema agrario.

Cabe agregar que la Constitución de 1917 proclamó en el Artículo 27 de la misma, las bases fundamentales de la Reforma Agraria, convirtiéndola en una institución que permitió la distribución de la tierra entre los campesinos con derecho a recibirla y la devolución de la tierra a las comunidades que les habían sido despojadas. El Artículo 27 Constitucional es pues una garantía social y el baluarte de la justicia distributiva.

2. El Artículo 27 Constitucional.

Con toda justicia podríamos afirmar que el Artículo 27 Constitucional viene a ser la más fehaciente comprobación de la doctrina moderna, postulada como fin esencial del Estado en la búsqueda y procuración del bienestar social, que ha sido un anhelo ancestral del pueblo mexicano: tener acceso a la propiedad de la tierra, como medio de vida y como forma de asegurar la libertad económica, sin la cual, las demás formas de libertad son prácticamente ilusorias.

En su texto original, dentro del Artículo 27, queda consagrado lo que a continuación se transcribe: Artículo 27. La propiedad de las

tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; y para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de Enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir

los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

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

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más estados, las aguas que se extraigan de las minas, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la Ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese, pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra,

se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten en los Estados.

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

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

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

ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

II.- Las asociaciones religiosas, denominadas iglesias cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí, o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, o concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos -- destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objetivo.

Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de -- asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere -- sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieran para el culto público serán propiedad de la Nación.

III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada, que -- tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científ--

ca, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediato, o directamente destinados a él, pero podrán adquirir, tener o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de la imposición no excedan de diez años.

En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de los ministros de los cultos o de sus asimilados aunque éstos o aquéllos, no estuvieren en servicio.

IV.- Los bancos debidamente autorizados, conforme a las Leyes de Instituciones de Crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

V.- 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.

VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común - las tierras, bosques, y aguas que les pertenezcan o que se les haya - restituido o restituyan, conforme a la Ley de 6 de Enero de 1915, entre tanto, la Ley determinará la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que - sean de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de - acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa - expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya que este valor haya sido - manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándole con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propie-

dad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial. Esto mismo, se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. Se declararán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencias, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de Junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos.

En consecuencia todas las tierras, bosques y aguas de que haya sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de Enero de 1915, que continuará en vigor como Ley Constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho Decreto no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se les dejarán -- aquellas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignarse las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, -- únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos, a virtud de la citada Ley de 25 de Junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa super-

ficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las Leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa.

Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos. Así como los de propiedad, -- cuando se haya hecho el fraccionamiento. El ejercicio de las acciones -- que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente Artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, -- que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, -- sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada. Durante el próximo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

A).- En cada Estado y Territorio se fijarán la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

B).- *El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los Gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.*

C).- *Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno Local, mediante expropiación.*

E).- *El valor de las fracciones será pagado por anualidades -- que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquellas. El tipo de intereses no excederá del cinco por ciento anual.*

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

F).- *Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será -- inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno. Se declararán revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión --*

para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público".³

Hasta aquí la transcripción de las fracciones iniciales del artículo 27 Constitucional, en su texto original; sirva pues para darnos idea de las diversas supresiones y adiciones que a través del tiempo en que fue promulgada nuestra Carta Magna han sido necesarias, ajustándolas a la realidad imperante en nuestro devenir histórico. Por tanto, debemos destacar que hubo otras soluciones agrarias, como el pago de la deuda agraria, las restricciones a los titulares de los bienes raíces y el régimen de las aguas, que dada la brevedad de nuestro estudio, no se han de analizar, por no ser ese el problema medular del presente trabajo.

No obstante, si dejáremos constancia de que la Reforma Agraria rompió con el orden jurídico e instituyó en el Artículo 27 un sistema distinto del dominio del Estado sobre el territorio nacional y las bases generales de reorganización de la tenencia de la tierra; sin embargo, nuestra tradición histórica, la transformación de las estructuras jurídicas fundamentales, no fue ya el resultado de un análisis cuidadoso de los problemas del campo, ni de una correcta planeación socio-política. Sencillamente se concretaron a señalar los grandes objetivos de la Revolución con -

(3) Los Derechos Fundamentales del Pueblo Mexicano. Diario de los Debates. Tomo IV. Editorial Porrúa, S. A. México, 1978. Páginas de la 648 a la 652.

*todas las limitaciones y defectos que se pudieron apreciar al entrar en vigor el Artículo 27 de la Constitución del año de 1917. Estaremos pues de acuerdo con el criterio del tratadista Lucio Mendieta y Núñez, quien, al respecto, señala: "el estudio especializado del Derecho Agrario en -- México, es una necesidad de carácter científico y didáctico a la vez, -- pues sólo mediante tal estudio será posible dar a la Reforma Agraria rigurosa expresión técnica y formar un todo armónico, unido por una tendencia central, inequívoca, con las diferentes leyes y disposiciones que se refieren a la propiedad de la tierra y las explotaciones agrícolas".*⁴

Expresaremos, por último que el Artículo 27 Constitucional durante sesenta y nueve años de vigencia ha sufrido muchas reformas y de índole muy diversa; algunas provechosas para ajustar sus lineamientos fundamentales al desenvolvimiento económico del país y para asegurar la -- conservación de nuestros recursos naturales; no obstante, por otra parte, especialmente por lo que se refiere a la parte agraria, han sido contrarias a los principios fundamentales del agrarismo mexicano.

3. El Reglamento Agrario del año de 1922. Su contenido.

En términos generales, podemos señalar que el Reglamento Agrario de 10 de Abril del año de 1922, trató de hacer más expedita la Reforma Agraria, tratando de agilizar los trámites y los requisitos, reducién--

(4) Mendieta y Núñez, Lucio. *Introducción al Estudio del Derecho Agrario*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. Página 13.

dolos al mínimo; señala que pueden solicitarse las tierras en concepto de dotación o restitución de ejidos los pueblos, rancherías, congregaciones, condueñazgos, las comunidades, los núcleos de población existentes en las haciendas que hayan sido abandonadas por sus propietarios y las ciudades y villas, cuya población haya disminuído de manera considerable o bien haya perdido su carácter de centros industriales.

Conforme al orden de ideas propuesto, expresaremos que, el Reglamento en cuestión, establecía en el artículo 9o., lo siguiente: "La extensión de los ejidos en los casos de dotación, se fijará asignando a cada jefe de familia o individuo mayor de diez y ocho años, de tres a cinco hectáreas en los terrenos de riego o humedad; de cuatro a seis hectáreas en los terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular; y de seis a ocho hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases".⁵ Asimismo establecía, en su artículo 12, lo que sigue: "La extensión o superficie de los ejidos se determinará siempre sobre la base del censo de jefes de familia y de varones solteros mayores de dieciocho años, avecindados en el pueblo que lo solicita, que se hará en la forma que después se expresará".⁶

(5) Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940). Colección Fuentes para la Historia del Agrarismo en México. Año de 1981. Página 385.

(6) *Ibidem*.

Cabe destacar que el antecedente directo del Reglamento que venimos comentando viene a ser el Decreto de 22 de Noviembre del año de 1921, el cual ya constituía un avance nuevo "en el proceso de perfeccionamiento de la Legislación Agraria".⁷ Y se ha de agregar que este Reglamento Agrario del año de 1922 tiene una singular importancia porque su vigencia coincide precisamente con una gran actividad en el reparto de tierras, cumpliéndose así los beneficios señalados en el Artículo 27 -- Constitucional para todos los pueblos rurales de la Nación.

En síntesis, el Reglamento Agrario de 10 de Abril de 1922 fue expedido por el Gral. Alvaro Obregón, utilizando las facultades señaladas por el Artículo 3o., del Decreto de las Bases Agrarias del 22 de Noviembre de 1921. Este Reglamento constó de 28 artículos y dos transitorios.⁸ En cuanto a sus efectos, nos señala el Maestro Raúl Lemus García, lo siguiente: "El Reglamento Agrario tiende a lograr celeridad en los trámites agrarios que permitan impulsar el reparto de tierras a los pobladores con derechos; sin embargo, determina que sólo gozarán de los derechos agrarios las poblaciones que acrediten encontrarse en alguna de las categorías políticas fijadas por la ley, lo cual perjudicó a muchos núcleos de población que no tenían dicha categoría. Señala, con toda

(7) Lemus García, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985. Página 291.

(8) *Reglamento Agrario del 10 de Abril de 1922, en la obra Cinco Siglos de Legislación Agraria*. Manuel Fabila. Ob. Cit. Página 383 y sigs.

precisión, la unidad de dotación y fija los límites de la propiedad inafectable".⁹

Por último, no debemos omitir que el Reglamento Agrario de 1922 tuvo una vigencia de cinco años, hasta que lo derogó la Ley de Narciso Bassols. Pero fue modificado y adicionado en diversas ocasiones, a saber: 1) el Decreto del 12 de Julio de 1923, que se refiere al Artículo 27 y a los comités particulares ejecutivos y a los administrativos; 2) el Decreto del 28 de Julio de 1924, que modificó el Artículo 10; exceptuando de la afectación, las tierras destinadas a la colonización; 3) el Decreto de 28 de Julio de 1924, que determina la forma en que se tramitará la Ampliación de Ejidos y crea en ese año la tercera acción agraria; 4) el Decreto de 23 de Abril de 1925, que modificó los artículos 1 y 2 del Reglamento, para determinar la forma en que se comprobará la categoría política de los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, haciendas abandonadas, ciudades y villas venidas a menos; 5) el Decreto de 23 de Abril de 1925 que modificó los artículos 11 y 27 del Reglamento, señalando aumento en las hectáreas que correspondan a una parcela de regiones áridas o cerriles y otras instrucciones sobre restitución y dotación; 6) el Decreto del 28 de Mayo de 1925, que nuevamente reformó los artículos 1 y 2 del Reglamento y que se refiere a la capacidad jurídica para solicitar restitución y dotación; y 7) el Decreto del 8 de Octubre -

(9) Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985. Página 294.

de 1925, que reforma los artículos 22 y 28 del Reglamento Agrario para la formación y comprobación de los centros agrarios.

4. Las Leyes Reglamentarias sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Ejidal.

En lo que se refiere a la materia de repartición de tierras ejidales, se viene a observar que ni la Ley de Ejidos del año de 1920, así como tampoco el Decreto de las Bases de 1921, ni el Reglamento Agrario del año de 1922, se habían ocupado, en el contenido de los mismos, de los asuntos que deberían ser tratados por una debida Ley Reglamentaria.

Pues bien, destacaremos que se había dictado la Circular Número 48, del 10. de Septiembre del año de 1921 por la Comisión Nacional Agraria, la cual señalaba el régimen interior a que se debiera sujetar el aprovechamiento de ejidos. Se apuntaba en dicha circular que "por pueblo debería entenderse las expresadas agrupaciones de población (las categorías políticas)".¹⁰ Asimismo, se intenta hacer una fundamentación del derecho de propiedad de los ejidos; y la Regla Número 2, de la Circular 28, señalaba que "de acuerdo con las leyes coloniales relativas y con el Artículo 27 de la Constitución Federal, el derecho de propiedad sobre los ejidos que las agrupaciones de población genéricamente llamadas pueblos vienen teniendo desde antes de la Revolución y sobre los

(10) Fabila, Manuel. Ob. Cit. Página 368.

que les han sido o les fueron dados en virtud del Decreto general del 6 de enero de 1915 y del Artículo 27 corresponde fundamentalmente a la Nación; representada por el Gobierno Federal, pero el dominio, o sea el ejercicio efectivo del expresado derecho de propiedad sobre los unos a los otros, se considerará dividido en dos partes, que serán, el dominio directo; o sea el derecho de intervenir en la enajenación, que la Nación se reserva para evitar que los pueblos los pierdan por contrato, por prescripción o por cualquier otro título y el dominio útil, o sea, el derecho de usar y disfrutar de ellos que dichas agrupaciones tendrán a perpetuidad, conforme a las leyes relativas".¹¹

En consecuencia, al seguir el orden cronológico propuesto, expresaremos que la Ley Reglamentaria sobre la Repartición de Tierras Ejidales del 19 de Diciembre del año de 1925, constó de 25 artículos y cuatro transitorios; y fue expedida por el Presidente Plutarco Elías Calles.¹²

La Ley Reglamentaria sobre la Repartición de Tierras Ejidales, estableció, en su Artículo 2o., que "La corporación de población que obtuvo la restitución o dotación, adquirirla la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras comprendidos en aquella resolución y que en todo caso serán inalienables los derechos que adquiriera la corporación de

(11) Fabila, Manuel, Ob. Cit. Página 368.

(12) Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Página 294.

población"; en consecuencia, en ningún caso ni en forma alguna podrán ceder, transpasar, arrendar, hipotecar o enajenar en todo o en parte, - derecho alguno sobre las tierras ejidales o a su repartición, siendo nu-- las las operaciones, actos o contratos que se pretendan llevar a cabo en controversión de este precepto (Artículo 11). Por otra parte, fueron - los bienes divididos, en cuyo caso el adjudicatario "tendrá dominio sobre el lote adjudicado" (Art. 15) y la copia del acta de reparto "le servirá - de título de la parcela adjudicada" (Art. 14); de igual manera la cons- - tancia del Registro Agrario, que para tal efecto se creó (Art. 21). Po- dían ser transferidos estos derechos a las personas que "siendo parien- tes o no del fallecido, vivían en la familia con él y éste atendía su sub- sistencia", pero el heredero adquirirá el carácter de jefe de familia (Art. 15, fracción III); los derechos de dominio del adjudicamiento se perdían por "la falta de cultivo durante más de un año" (Art. 15, fracción IV); la naturaleza de la parcela era la misma que la de propiedad comunal, - por lo tanto, no podían ser objeto de embargo (Art. 16).

A mayor abundamiento, se debe destacar que, en tanto no se re- partieran las parcelas ejidales, la propiedad comunal de las corporacio- - nes "se ejercitarán por medio de los comisionados (se dice por medio de los comisariados ejidales) que designe la junta general, cada año (Art. - 4o.); en términos generales, los comisariados eran mandatarios de los - ejidatarios y administradores del ejido (Art. 5o.); de los campos ejidales se separarían el fundo legal, los montes, pastos y arboledas; las parce- las ejidales, parcela para cada escuela y las demás que por concepto de

utilidad pública debieran separarse (Art. 12).

Debemos considerar que lo más interesante de este primer intento de reglamentar debidamente la repartición de tierras ejidales, es en el sentido de que se establece la naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable e enajenable de dichas tierras ejidales, indivisas o parceladas; asimismo, que crea los comisariados que substituirán a los comités particulares administrativos, no únicamente para que administren los ejidos, sino para que los represente como apoderado legal; además, señala los diversos destinos que tendrían los bienes ejidales y, como consecuencia, la manera en que se repartirían las tierras.

Por tanto, debemos destacar que estas normas legales, complementarias de esta Ley, vienen a ser las que se citan a continuación:

Reglamento del Patrimonio Ejidal, del 4 de Marzo de 1926, que vino a establecer los requisitos para que la Junta General de Ejidatarios, válidamente funcione; los requisitos de legibilidad para ser Comisario Ejidal; los requisitos para el proyecto de división, adjudicación y administración de las tierras ejidales; y del adjudicatario y de las personas que tienen derecho a los productos de la parcela agraria. Constó este Reglamento de 57 artículos, y fue expedido por el Presidente Plutarco Elías Calles, por esa época, Presidente de la República Mexicana.

Las Instrucciones sobre Patrimonio Ejidal, del 6 de Mayo del año de 1926,

del Departamento Técnico de la Comisión Nacional Agraria.

El Reglamento del Registro del Patrimonio Parcelario Ejidal, del 10 de Mayo de 1926, que creó dentro de la Comisión Nacional Agraria la sección del Registro Agrario.

Se ha de observar pues, para concluir, que todas estas normas y experiencias que la Ley que invocamos provocara, servirían más tarde, para ser empleadas por la Ley del Patrimonio Ejidal que, en el año de 1927 (25 de Agosto), la viniera a derogar. Pero lo fundamental de este cuerpo de normas legales del patrimonio ejidal el hecho de que se verían consagrados en sus preceptos básicamente por los códigos agrarios posteriores.

5. La Dotación y Restitución de Tierras y Aguas.

Durante el gobierno del Gral. Plutarco Elías Calles, el 23 de Abril del año de 1927 y publicada el 27 de Abril del mismo año, fue expedida esta Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, la cual tuvo como mérito especial, el tratar de obtener una codificación congruente, asentada en sólidos principios jurídicos, que abarcando los aspectos fundamentales de la Reforma Agraria, pusiera fin a la anarquía provocada por la defectuosa construcción del Reglamento Agrario del año de 1922, del cual hemos hecho referencia con anterioridad.

Cabe decir, sin embargo, que la necesidad de distribuir la tie--

rra de una manera más equitativa, en manos de muchos, y de realizar - la Reforma Agraria en sus cimientos, como es precisamente la distribu- - ción de la tierra, se hizo más evidente a medida que nuestro país se de- - senvolvía y su población aumentaba en forma más o menos considerable. Por esto mismo, la legislación agraria crecía igualmente y venía tratándo- se de perfeccionar, para ir acorde con la dinámica social tan creciente - de México, por aquél tiempo. Al respecto, señala la maestra Martha - - Chávez Padrón, lo siguiente: "A cinco años de distancia de la expedi- - ción del Reglamento Agrario, se sentía nuevamente la necesidad de codi- - ficar otros aspectos del problema agrario para resolverlos, de armonizar las diversas Leyes, Reglamentos y Circulares vigentes, y sobre todo de estructurar el procedimiento agrario, como un verdadero juicio ante auto- - ridades agrarias, donde se cumplieran las formalidades esenciales del - - procedimiento consagradas en el artículo 14 Constitucional, o sea, de que fuera un verdadero juicio, ante tribunales competentes y previamente es- - tablecidos, donde se cumplieran las formas fundamentales del procedimien- - to, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".¹³

Ahora bien, la elaboración del proyecto de la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas, que venimos comentando, correspondió al ilustre abogado Narciso Bassols. Esta Ley fue expedida durante el - régimen del Gral: Plutarco Elías Calles, siendo promulgada el 23 de Abril

(13) Chávez Padrón, Martha. *El Derecho Agrario en México*. Editorial - Porrúa, S.A. México, 1982. Página 211.

del año de 1927, constando de 196 artículos y dos transitorios; estructura fundamentalmente esta Ley los procedimientos agrarios, observando rigurosamente las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Cabe destacar que la multitud de Leyes de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas inició el cambio, en el sentido de determinar la capacidad jurídica en materia ejidal, toda vez que establecía que "todo poblado que carezca de tierras y aguas, o que no tenga ambos elementos en cantidad bastante para las necesidades agrícolas de su población, tienen derecho a que se les dote de ellos, en la cantidad y con los requisitos que expresa esta Ley".

Conforme a lo expuesto anteriormente, se observaba que dentro de los requisitos individuales para ser incluidos en el censo agrario, se exigían los siguientes: ser mexicanos; varones mayores de dieciocho años; mujeres solteras o viudas que tuvieran familia; vecinos del pueblo solicitante; ser agricultores, y no tener bienes cuyo valor llegare a mil pesos. En cuanto a los poblados, se exigía que éstos deberían tener -- por lo menos veinticinco individuos con derecho a recibir tierras por dotación. En cuanto a la extensión de la parcela ejidal, el artículo 99 señalaba que ésta tendría de dos a tres hectáreas en tierras de riego de primera calidad o sus equivalentes, en tierras de otra clase.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas sufrió poco tiempo después y su vigencia igualmente fue demasiado corta. Nos comenta la maestra Martha Chávez, lo que sigue: "Desde luego, esta -

Ley representa un avance vigoroso en la técnica de la Legislación Agraria y el afán de normar nuevos aspectos, aunque todavía se está lejos de comprender todas las bases del problema agrario y de configurar más acabadamente las instituciones agrarias. A partir de este momento, tal como lo expresó Bassols, empezarán a cesar las improvisaciones en la Legislación Agraria y su estructuración intentará responder a principios de técnica jurídica en juego con las necesidades agrarias del país".¹⁴

Como última referencia, señalaremos que otras leyes agrarias que se expidieron durante el lapso de vigencia de la Ley Bassols, fueron, a saber: 1) el Reglamento de Policía Sanitaria Agrícola, del 30 de Junio de 1927; 2) Ley del Patrimonio Ejidal, de 25 de Agosto de 1927; 3) Reglamento para la Organización de los Servicios Agrícolas Federales, del 31 de Diciembre de 1927; 4) Reglamento del Registro Agrario, del 24 de Abril de 1928; 5) Reglamento para la Inspección de Insecticidas, del 26 de Abril de 1928; 6) Decreto que declara de Utilidad Pública la celebración de Exposiciones Agrícolas y Ganaderas en el país, del 23 de Agosto de 1928.

6. El Código Agrario de 1934.

Deberemos señalar inicialmente que, este Código Agrario viene a ser el primero expedido en los Estados Unidos Mexicanos; fue promulga-

(14) Chávez Padrón, Marta. Ob. Cit. Página 214.

do por el entonces Presidente de la República, Gral. Abelardo L. Rodríguez, el día 22 de Marzo del año de 1934. Surgió dicho Código de la necesidad y conveniencia de las reformas introducidas hasta esa época, al Artículo 27 Constitucional; por otra parte, la confusión reinante, como resultado de la multiplicidad de leyes agrarias, hizo necesario la elaboración de un nuevo cuerpo de leyes, el que recibió el nombre de Código Agrario.

Es conveniente subrayar que este Código Agrario conservó en gran parte el espíritu y orientaciones que en materia agraria habían establecido con anterioridad el Reglamento Agrario y la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas. Se introducen en este Código innovaciones notables en el régimen agrario, en los que se destacan, entre otros más, los que siguen:

a) Señala como autoridades para la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes al C. Presidente de la República, al Departamento Agrario, a los Gobernadores de las Entidades Federativas, a las Comisiones Agrarias Mixtas, a los Comités Ejecutivos Agrarios, y a los Comisariados Ejidales.

b) Que los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques o aguas, por cualquiera de los actos que señala el Artículo 27 Constitucional, tendrán derecho a que se les restituya y que los núcleos de población que carezcan de tales elementos o que no los tengan en can

idad suficiente para sus necesidades tendrán derecho a que se les dote, siempre que la existencia del poblado sea anterior a la fecha de la solicitud correspondiente.

c) Para dotar a los núcleos se tomarán tierras, bosques y aguas, de las propiedades públicas o privadas que legalmente deban afectarse y que - las propiedades de la federación de los Estados o Municipios, cuando - sean susceptibles de contribuir para las dotaciones o ampliaciones de ejidos o para la creación de nuevos centros de población agrícola, serán -- afectadas preferentemente a las propiedades privadas.

d) Que el monto de las dotaciones será proporcional al número de individuos capacitados para recibir parcelas dentro del ejido y las necesidades colectivas del poblado, en lo que se refiere a tierras de monte, de agostadero, o en general, a otras clases de tierras distintas de las de cultivo.

e) Dentro de los sujetos de derecho agrario le reconoce capacidad agraria a los peones acasillados" en los términos del artículo cuarenta y cinco.

f) Establece, en su artículo 47, que la parcela individual de tierras de cultivo o incultivables, será de cuatro hectáreas en tierras de riego, con considerándose como tales, las que dispongan de agua suficiente para los - cultivos propios de la región o las que reciban la humedad necesaria, de

ocho hectáreas en tierras de temporal, entendiéndose por tales, las que no entren en la clase anterior.

*El Código Agrario de 1934, en su texto original, constó de 178 - artículos y siete transitorios, dividiéndose en un Título Primero de Auto-
ridades Agrarias, y un Título Segundo, de disposiciones comunes, a las
restituciones y dotaciones de tierras y aguas, en el Título Tercero.*

*Expresaremos, para terminar, que estaremos de acuerdo con el
maestro Raúl Lemus García, cuando se refiere a nuestro primer Código -
Agrario, comentándolo en los siguientes términos: "El primero de los -
efectos positivos del Código Agrario de 1934 fue el de unificar disposi- -
ciones que se encontraban dispersas en varios ordenamientos, presentán-
dolas todas en un solo cuerpo legal debidamente coordinadas. Así se in-
corporan al citado código instituciones contenidas en la Ley de Dotación
y Restitución de Tierras y Aguas de 21 de Marzo de 1929; Ley del Pa- -
trimonio Ejidal del 25 de Agosto de 1927; Ley de Nuevos Centros de Po-
blación Agrícola del 30 de Agosto de 1932; Ley de Responsabilidad de -
Funcionarios en Materia Agraria, entre otras".¹⁵*

(15) Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Página 304.

CAPITULO CUARTO
EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. PANORAMA ACTUAL.

- 1. La Reforma Agraria. Antecedentes.**
- 2. Los ordenamientos de 1940 y 1942.**
- 3. La Reforma Agraria y sus proyecciones.**
- 4. La Ley Federal de la Reforma Agraria. Sus disposiciones.**
- 5. Las Autoridades Agrarias.**
- 6. Las consecuencias sociales, políticas y económicas de la Reforma Agraria Integral.**

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. PANORAMA ACTUAL.

1. La Reforma Agraria. Antecedentes.

Consideramos que una de las fundamentales preocupaciones del hombre ha sido la tierra, fuente de seguridad y riqueza. En el pasado se presentó con cierto sentido de cooperación entre los pueblos primitivos para explotarla en común; los bienes pertenecieron a la gens o a la tribu y se aseguró mediante ella, un derecho temporal e imperfecto que, debido a las circunstancias físicas y sociológicas imperantes, impidieron el surgimiento de la propiedad privada.

Posteriormente, la tierra fue objeto de apropiación individual y absoluta, mediante la cual se aseguró un derecho con tales características. Tan pronto como surge la propiedad individual, absoluta y plena, aparece la necesidad social, económica y cultural de establecerse ciertas restricciones, las cuales se han multiplicado con el devenir del tiempo y conforme van aumentando las necesidades; y es cuando los intereses particulares ceden su paso a los de la colectividad. El viejo concepto romano del derecho de propiedad se abandona, y poco a poco se va supliendo por otro concepto que, atendiendo a las nuevas orientaciones y necesidades sociales y a los progresos alcanzados por el principio de la solidaridad, le dan a la propiedad el carácter de una verdadera función social.

Pues bien, una vez hechas las reflexiones que anteceden, expresaremos que el concepto de propiedad, como función social, es acogido - por nuestra Carta Política de 1917, la cual, en su Artículo 27, establece importantes limitaciones y modalidades, atendiendo al interés público; poniendo en movimiento la distribución equitativa de la tierra y su constante explotación.

Las Leyes Reglamentarias del Artículo 27 Constitucional, principalmente la Ley Federal de la Reforma Agraria, han seguido un criterio similar, pues considera inafectables determinadas extensiones de tierras, siempre y cuando, estén en explotación. En consecuencia, la Constitución Política Mexicana de 1917 proclamó en el Artículo 27 Constitucional - las bases fundamentales de la Reforma Agraria en nuestro país, convirtiéndola en una institución que permitió la distribución de la tierra entre los campesinos, con derecho a recibirla, y la devolución de la tierra a - las comunidades, que les habían sido despojadas. Y "como toda forma - de tipo revolucionario, la reforma agraria rompió el orden jurídico preestablecido e instituyó en el Artículo 27 Constitucional un sistema distinto del dominio del Estado sobre el territorio y las bases de reorganización de la tenencia de la tierra".¹

(1) González Hinojosa, Manuel. *Derecho Agrario. Apuntes para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano*. Editorial Jus, S. A. México, 1975. Página 43.

Deberemos pues destacar que a través de un proceso histórico, la tierra ha sido objeto de apropiación y distribución, en sus diversas etapas, y ello es interesante por los múltiples aspectos que ha tomado por sus estrechas relaciones con el desarrollo de los hechos económicos, políticos y sociales del país. Las grandes extensiones de tierra, concentradas en unas cuantas manos, fueron una de las causas principales del movimiento armado de 1910; en el Plan de San Luis se reconoce que el malestar social imperante es debido, en gran parte, al problema agrario. El Plan de Ayala, de Emiliano Zapata; el de Chihuahua, de Pascual Orozco; el de Veracruz, de Venustiano Carranza y la Ley villista de 1915, abordaron el problema agrario y trataron de resolverlo, cada uno, conforme a sus ideales. Y la Ley de 6 de Enero de 1915 cristaliza la ideología revolucionaria en su esencia agraria, pues estableció los medios para la dotación y restitución de tierras a los pueblos y se constituyó el antecedente del Artículo 27 Constitucional.

Por último, hemos de puntualizar que la Legislación Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional fue perfeccionando el funcionamiento de las Autoridades Agrarias, así como los procedimientos agrarios para facilitar la distribución de la tierra. De aquí se desprende que la Ley Federal de Reforma Agraria vigente es la expresión del contenido social, jurídico y económico, y la expresión moderna del agrarismo mexicano. Entonces, estaremos de acuerdo con el criterio del maestro Raúl Lemus García, que nos dice: "La expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria, constituyó un acontecimiento de señaladas dimensiones históri-

cas, ya que es predecible que operará resultados altamente positivos en el futuro inmediato, permitiendo superar con toda eficacia y a corto plazo, los actuales problemas de desarrollo económico y seguridad de la tenencia de la tierra que se presentan en forma aguda en el sector rural de nuestro país".²

2. Los ordenamientos de 1940 y 1942.

Debemos hacer referencia, como es lógico, en primer término, del Código Agrario del año de 1940, y en este orden, expresaremos que este código fue promulgado el 23 de Septiembre de 1940, siendo Presidente de la República el Gral. Lázaro Cárdenas, y abroga el primer Código de 1934.

El código de referencia nació de la necesidad de facilitar las tramitaciones de las solicitudes agrarias existentes, así como de las que se fueron presentando con motivo de la aplicación de la Reforma Agraria en diversas zonas de nuestro país. La entrega de la tierra no sólo para resolver el problema económico de cada familia, sino también con el propósito de aumentar la producción agrícola; fue uno de los principales objetivos del régimen cardenista, para lo cual se construyeron presas, obras de riego con la introducción de sistemas agrícolas y con créditos amplios y oportunos.

(2) Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985. Página 307.

Fueron entonces, estos y otros motivos, así como el propósito de dicho gobierno de llevar la Reforma Agraria a su más alta significación, las que inspiraron la promulgación del código que comentamos, el cual - no obstante sus buenos propósitos, conservó la letra y las orientaciones del Código anterior. Con mejor técnica jurídica, pues separa la parte - adjetiva de la sustantiva, agrupando sus preceptos en tres partes fundamentales:

- a) *Autoridades agrarias y sus atribuciones;*
- b) *Derechos agrarios; y*
- c) *Procedimientos para hacer efectivos tales derechos.*

Nos comenta el maestro Lemus García, en torno a los antecedentes de este segundo Código Agrario, lo siguiente: "El Código Agrario - de 1934 sufrió diversas reformas, entre otras, por decreto de primero - de marzo de 1937 que introdujo en la Ley y creó las concesiones de inafectabilidad ganadera, agregando al Código Agrario el artículo 52 bis; - por decreto expedido en Mérida, Yucatán, el 9 de Agosto de 1937 que - reformó los artículos 34, 36, 37, 45, 66, 83 y 139 y adiciona el Título - Octavo que trata "Del Régimen de Propiedad Agraria" con un capítulo II bis y el artículo 131 bis, y deroga los artículos 43, 46 y 52; y por decreto de 30 de Agosto de 1937 que reformó los artículos 51 y 148 derogando el 53 del Código Agrario. Estos son los antecedentes más importantes de la Ley Agraria de 1940".³ En cuanto a los efectos del código

(3) Lemus García, Raúl. Ob. Cit. Página 305.

en comento, el propio autor Lemus García, nos dice: "El período de vigencia del Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940 fue muy breve, pero sus efectos debemos evaluarlos, considerando el grado de perfeccionamiento y la técnica jurídica que introdujo en las instituciones agrarias, en su innegable influencia en el Código Agrario de 1942 que respetó los lineamientos e instituciones básicas del Código del 40".⁴

Cabe agregar y generalizando, que este segundo Código Agrario, expedido en la culminación del régimen cardenista, constó de 334 artículos y seis transitorios; este código, podemos afirmar, trajo importantes innovaciones, al abordar diversos aspectos de la materia.

Siguiendo con el orden propuesto, ahora vamos a aludir al Código Agrario del 30 de diciembre de 1942. Al respecto, apuntaremos que este Código fue expedido por el Gral. Manuel Avila Camacho, y originalmente constó de 352 artículos y cinco transitorios; fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de Abril del año de 1943. Podemos decir que este Código fue mejor estructurado que los anteriores y que pese a las muchas modificaciones que sufrió, tuvo vigencia hasta el año de 1971, en que entró en vigor la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Se ha de observar que la mayor parte de sus artículos derivan -

(4) Lemus García, Raúl. Ob. Cit. Páginas 306 y 307.

del código anterior; posiblemente la preocupación primordial del legislador fue la de otorgarles mayores seguridades jurídicas a ejidatarios y pequeños propietarios con el objeto de mantenerlos en posesión de sus tierras, estimulándolos, por tal, a cultivarlas. Expresaremos que éste Código, en el Libro Primero, distinguió entre Autoridades Agrarias, Organos Agrarios, y Organos Ejidales; igualmente, estableció la no reelección de los Comisariados Ejidales; se aumenta a diez hectáreas de riego o sus equivalentes la unidad normal de dotación y se previene la forma de calcular su extensión en los ejidos ganaderos y forestales. Con toda claridad se define la capacidad individual para recibir parcela a favor de todos los campesinos indigentes, incluyéndose a los peones acasillados y, en general, a todos los trabajadores del campo.

Por otra parte, fue notorio el hecho de que el Código Agrario de 1942, con un cuarto de siglo rebasado de vigencia, fue adicionado y modificado en muchos aspectos, llegando con ello, a adquirir una mayor ordenación. La maestra Martha Chávez señala, al respecto: "Es evidente que requirió de modificaciones, tanto para resumir todas las reformas de que fue objeto, como para ponerse a tono con el ritmo de la Reforma Agraria y que fue pasando de la primera etapa de mero reparto de tierras, y se volvió integral atendiendo otras facetas del problema agrario".⁵ Por su parte, el autor Raúl Lemus García, nos dice: "El Código

(5) Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. Página 333.

Agrario de 1942 cumplió su función dentro del proceso histórico de la Reforma Agraria Mexicana, durante los 29 años de su vigencia, pero con toda evidencia no respondía ya a los nuevos requerimientos de la problemática agraria, en los años setentas".⁶

No obstante, no debemos olvidar que, con el transcurso del tiempo, se fue reafirmando la idea de que la Reforma Agraria no agota su contenido en el simple reparto de la tierra, el cual sólo significa el inicio de una actividad del Estado que continúa con la canalización de medios económicos, bienes y servicios para facilitar la incorporación del campesino al sector productivo y elevar el nivel de vida de la población agraria.

3. La Reforma Agraria y sus proyecciones.

Podemos afirmar que la Reforma Agraria se ha venido realizando como resultado de un proceso social de convulsión armada para romper la hegemonía social, económica y política, que el hacendado ejercía en nuestro país en la primera década del presente siglo. Y es a partir de la primera Ley Agraria, la del 6 de Enero de 1915, cuando la mentalidad de los campesinos, de sus líderes y de los gobernantes, se enfocó directamente al reparto de la tierra y a la lucha frontal en contra de latifundios y de los terratenientes.

(6) Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Página 307.

En una forma atinada, nos señala el maestro Raúl Lemus García: - "El problema agrario es una cuestión compleja de carácter socio-económico fundamentalmente manifestada en la realidad del país, a través de - - una regulación inadecuada inconveniente y perjudicial en las formas de - tenencia de la tierra y en los deficientes y anticuados sistemas de explotación, que se refleja en el estado de miseria y servidumbre de las familias campesinas y de un atraso general en la economía de la Nación".⁷ - Al respecto, debemos considerar que, efectivamente, con el tiempo se -- reafirma la idea de que la Reforma Agraria no agotó su contenido en el simple reparto de la tierra, el cual sólo significa el inicio de una actividad del Estado, que continúa con la canalización de medios económicos, - bienes y servicios para facilitar la incorporación del campesino al sector productivo y elevar el nivel de vida de la población agraria.

Por lo tanto, la reforma agraria mexicana ciertamente debe contener el principio necesario e indispensable de la intervención estatal para poder realizar satisfactoriamente sus postulados; esto es, por la dificultad que presenta organizar la tenencia de la tierra y su redistribución, propiciando que el Estado intervenga en apoyo de los sectores campesinos, que frente a los otros, son económicamente débiles. No obstante, también estaremos ciertos al afirmar que la Ley Federal de la Reforma - Agraria señala la forma en que los campesinos deben organizarse para -

(7) Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Histórica). Editorial Limusa. México, 1978. Página 25.

elevant su productividad, señalando las medidas concretas para controlar la explotación indirecta de los bienes ejidales.

Sin embargo, todo ello no es suficiente. No debemos soslayar - el hecho de que para lograr tales objetivos es necesario la unión de obreros y campesinos, la solidaridad de industriales y banca oficial; de comerciantes y del pueblo, para crear una nueva conciencia agraria que nos lleve al convencimiento de que la tarea inaplazable del presente y del futuro es el desarrollo social y económico de los elementos de la estructura agraria; es decir, del ejido, de la propiedad comunal y de la legítima pequeña propiedad. Supone también el cambio de liderazgos en las comunidades que ya poseen las tierras entregadas por los gobiernos de la revolución; y nuevo líder tendrá que ser el promotor social de la convivencia pacífica de las tres formas de tenencia de la tierra y de la organización de la producción en cada unidad agrícola, concediendo mayor importancia a las actividades productivas del ejido, hasta convertirse en auténticos responsables de la producción ejidal y comunal.

En este orden de ideas, se debe comprender que en el territorio mexicano la reforma agraria ocupa, en la problemática del país, un lugar preferente, en lo que su resolución definitiva es urgente e inaplazable, toda vez que a partir de 1810 ha sido materia de análisis político, jurídico y económico, hasta nuestros días. Por ello, nos dice el autor Manuel González Hinojosa que "habiéndose iniciado la Revolución principalmente por causas políticas, en el transcurso de la lucha se planteó la necesidad

de realizar reformas socio-económicas, y entre ella, el cambio radical de las estructuras agrarias y el de las relaciones obrero-patronales".⁸

Es pues que hubieron de pasar cien años para que la reacción - de la clase campesina actuara reformando las condiciones de injusticia y dominación que caían sobre los hombres del campo. Y es cuando la Reforma Agraria une voluntades, esfuerzos, y canaliza las inquietudes de - un pueblo que se entrega por entero a la reestructuración orgánica, social y económica de nuestra forma de vida en comunidad. El problema - agrario "consiste en una determinada manifestación de la realidad social o económica, provocada por diferentes factores, como pueden ser: deficiencias económicas, humanas, legislativas y de recursos naturales".⁹ - Atento a todo esto, podemos estar ciertos que la reforma agraria mexicana tiene perspectivas un tanto positivas, y su proyección se ha de observar hacia el futuro.

Por último, señalaremos que la aplicación de nuestra Reforma - - Agraria, a lo largo de los años ha producido cambios sociales, políticos y económicos; uno de ellos, es el cambio que en el campesino opera al - producir un nuevo tipo de ciudadano y una nueva actitud del mismo frente a la vida. Conocer y tratar a otros grupos sociales y ampliar sus ho

(8) González Hinojosa, Manuel. Ob. Cit. Página 43.

(9) Manzanilla Schaffer, Víctor. Reforma Agraria Mexicana. Editorial Porrúa, S. A. México, 1977. Página 109.

rizontes, encontrando nuevas posibilidades educativas y de información, centros de recreo, nueva dimensión cultural y, en general, encontrar - otros estímulos y alicientes, llegando a comprender de esta manera que - la Revolución era el medio más apropiado para proyectarse hacia un futuro halagüeño, para él mismo y el de su descendencia, así como también, el de sus congéneres.

4. La Ley Federal de la Reforma Agraria. Sus disposiciones.

Debemos comenzar apuntando que esta Ley fue promulgada el 16 de marzo del año de 1971 y publicada en el Diario Oficial de la Federa-- ción de 22 de marzo del mismo año, siendo Presidente de la República el Lic. Luis Echeverría Alvarez, quien con un sentido de inclinación y afi-- nidad con los grupos marginados de nuestro país conocedor de la proble-- mática existente en el agro mexicano expidió, con las facultades que le - confiere el Artículo 89, Fracción I, de la Constitución Política de los Es-- tados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de la Reforma Agraria, que cita-- mos.

Al comentar este ordenamiento jurídico, nos señala el maestro -- Raúl Lemus García, lo siguiente: "La expedición de la Ley Federal de - Reforma Agraria, constituyó un acontecimiento de señaladas dimensiones históricas, ya que es predecible que operará resultados altamente positi-- vos en el futuro inmediato, permitiendo superar con toda eficacia y a -- corto plazo, los actuales problemas de desarrollo económico y seguridad en la tenencia de la tierra que se presentan en forma aguda en el sector

rural en nuestro país. Con justificada razón se ha calificado la trascendental Ley, como una de las decisiones políticas de mayor relevancia de los últimos tiempos, en virtud de que apoyándose en la amplia experiencia que México ha logrado en su proceso de la Reforma Agraria, promueve con base en la vigente realidad socioeconómica del país, el incremento de la productividad agropecuaria y una más equitativa redistribución del ingreso y mejores niveles de vida, para las familias campesinas, que permitan el desarrollo económico equilibrado de la Nación. Son importantes las orientaciones y principios de orden económico que acoge la Ley Federal de Reforma Agraria. La Ley evidencia una fundada preocupación -- por mejorar los mecanismos de la justicia agraria, tomando en consideración que, ciertamente, el campesino ha vivido en un clima de injusticia -- generado a través de un proceso de siglos que en forma radical ha querido suprimir la revolución social mexicana. El clima de seguridad en la tenencia de la tierra se ampliará considerablemente y se consolidará -- mediante el perfeccionamiento de los procedimientos para legitimar y titular los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. En resumen las innovaciones introducidas en la Ley, a tono con los nuevos planteamientos de una agricultura moderna, generadora de mayor riqueza pública, abre un amplio horizonte de esperanzas para el sector rural y la seguridad de que los ancestrales problemas del campesino no sólo serán atendidos sino efectivamente resueltos".¹⁰

(10) Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Páginas 307 y 308.

Por nuestra parte, consideramos que el problema político, social y económico agrario, constituye una de las manifestaciones propias de todo régimen gubernamental, a fin de obtener, a través de una conducción idónea de las personas y el empleo apropiado de cosas y bienes, la realización de obras y servicios, tendientes a conseguir el desarrollo agrícola y desenvolvimiento de la comunidad rural, específicamente, y de la comunidad, en general. En nuestro concepto, la nueva Ley Agraria facilita el cumplimiento de los objetivos de la Revolución Mexicana en el campo y el proceso de justicia social, en beneficio del campesinado mexicano.

Concluiremos destacando que la Ley de Reforma Agraria se compone de 480 artículos, más ocho transitorios, distribuidos en 63 capítulos, 17 títulos y 7 libros. Y del estudio del ordenamiento legal que comentamos, se desprende que el Estado está obligado a proporcionar mayor ayuda económica a la población rural, para de esta manera, fortalecer la mecanización y la industrialización de los productos del campo, -- así como igualmente para fomentar la producción agrícola, a fin de proporcionar al pueblo mexicano los elementos que requiera.

5. Las Autoridades Agrarias.

Podemos decir que, desde la Ley del 6 de Enero de 1915 hasta el presente, la competencia del juzgamiento de las controversias agrarias pertenecen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos de las Entidades Federativas que integran la República Mexicana, habida cuenta de que en este ordenamiento jurídico, se colocó en manos de autoridades admi-

nistrativas el cumplimiento de las soluciones establecidas por dicha Ley, con respecto al problema agrario; desde entonces, hasta la época en que vivimos, la competencia del juzgamiento para las controversias agrarias - han sido de carácter administrativo, y las autoridades agrarias pertenecen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos de los Estados que integran - la República Mexicana.

Conforme con la Ley de 1915, los Gobernadores de los Estados y Jefes Políticos Superiores de Territorios y Distrito Federal recibían las - solicitudes de restitución y dotación de tierras, pero excepcionalmente - podían presentarse a los jefes militares superiores (Art. 6o.); solicitudes - sobre las cuales una Comisión Local Agraria en cada Estado o Territorio dictaminaba (Art. 7o.), para que el Gobernador o Jefe Militar decidiera provisionalmente (Art. 8o.), y que al Comité Particular Ejecutivo - hiciera entrega provisional de la tierra. A nivel nacional, la Comisión - Nacional Agraria (con un Dictamen) y el Poder de la Unión, resolvían - definitivamente lo que procediera. El Artículo 4o. de la Ley de 1915 - creó los Comités Particulares Ejecutivos, las Comisiones Locales Agrarias y la Comisión Nacional Agraria.

El Artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, aprobada en Querétaro, elevó la Ley de 1915 al rango de norma constitucional, y las autoridades agrarias continuaban siendo las mismas de dicha Ley. En - la evolución legislativa y constitucional que se operó en esta materia, de - be recordarse la reforma total del Artículo 27 de la Constitución, que -

se aprobó en 1934, cuya fracción XI, creó nuevas autoridades agrarias, según se ha de observar en el correspondiente lugar. Y la norma constitucional, a la que aludimos, es la vigente, constituyendo el punto de partida de la legislación reglamentaria.

Conforme a las reflexiones que anteceden, resulta innegable que la atribución de competencia a las autoridades administrativas, que en 1915 se hizo con relación a las controversias agrarias, tuvo raíz en la desconfianza general que existía para con las autoridades judiciales y en las condiciones imperantes de guerra civil, con su disolución de la organización ordinaria estatal. Y todavía en el año de 1934 se continuaba estimando indispensablemente mantener la competencia administrativa a que nos hemos referido; aún en el año de 1937 se reformó aditivamente la fracción VII del Artículo 27 Constitucional, para trasladar a la jurisdicción federal administrativa "todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población".

En la actualidad existe una corriente reformista, en el sentido de crear una jurisdicción autónoma, con jueces primarios y un Tribunal Superior Agrario, y esta corriente ya se expresó en 1945, al celebrarse el Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario en esta Ciudad de México, que recomendó la formación de un Tribunal Federal Agrario.

Ahora bien, la Ley Federal de Reforma Agraria, como legislación

agraria mexicana ha sido muy profusa a través del dilatado espacio de cincuenta y tantos años, y es suficiente el señalamiento a que hemos hecho referencia anteriormente, porque destaca su principal característica de mantenimiento básico de la jurisdicción administrativa agraria. En este orden, tenemos que las principales autoridades agrarias en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, las contemplamos en dos niveles jerárquicos distintos en los que actúan: 1) el nivel nacional; 2) el nivel de los Estados de la Federación. Y partiendo de esta jerarquización, presentamos el cuadro siguiente de las autoridades principales, o sea, las que tienen ingerencia preponderante en los procedimientos agrarios:

1. Autoridades que actúan a nivel nacional: a) Presidente de la República; b) Secretaría de la Reforma Agraria; c) Cuerpo Consultivo Agrario (Auxiliar del Ejecutivo Nacional); d) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

2. Autoridades que actúan a nivel de los Estados de la Federación: a) Ejecutivos Locales (Gobernadores de los Estados Federativos y Jefe del Departamento del Distrito Federal); b) Comisión Agraria Mixta (como órgano relacionado con los Ejecutivos Locales); c) Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria (que preside la Comisión Agraria Mixta).

6. Las consecuencias sociales, políticas y económicas de la Reforma Agraria Integral.

Podemos afirmar, en principio, que nuestra población agraria -

en la actualidad está sufriendo el rigor y las consecuencias de la crisis económica que vive todo el país. Es por esto que diversos sectores y - grupos campesinos expresan su inconformidad, a través de diversas acti- tudes como, verbigracia, tomas de tierras y de oficinas públicas, blo- - queos en las vías de comunicación, concentraciones masivas en institucio- nes oficiales en señal de protesta, etc. Consideramos pues, lógicas es-- tas manifestaciones de reclamo a sus necesidades de urgente resolución.

Aún más, estamos de acuerdo en el sentido de que todos estos actos de protesta son legítimos. No obstante, dado el tiempo y las nue- vas condiciones que vive el proceso de la Reforma Agraria, sería más -- conveniente, sano y congruente con los intereses y las aspiraciones de - los campesinos enfocar todas sus energías sociales y políticas hacia una mejor organización en todos los aspectos, con objeto de aumentar su ca- pacidad de gestión frente a todas las instituciones del país; organizar y fomentar la formación de comités de consumo y distribución de productos para eliminar realmente a los intermediarios; consolidar y aumentar el -- cooperativismo, así como las unidades de producción y comercialización. - Es indudable que esto es una exigencia porque la situación del agrarismo requiere de nuevas formas de lucha política y social; aunque es cierto - que gran parte de los problemas en el campo se producen o se refieren a conflictos de tenencia de la tierra.

Es necesario entender que el problema de la tierra en nuestro país es muy profundo y complejo, tiene raíces que han sido muy difíciles

de ser desentrañadas y encauzadas. Su más remoto origen proviene del primer despojo de tierras realizado por los conquistadores españoles el - cual se multiplicó y se ahondó en forma desmedida a través de las etapas de nuestro desarrollo histórico, concluyendo con una estructura de tenencia de la tierra desproporcionada y en un sistema de producción y - distribución injusto. Y es en la Revolución Mexicana, en donde nace la Reforma Agraria, con una concepción de restituir y repartir la tierra a los campesinos carentes de este recurso o que habfan sido despojados de ella; es así como la política agraria ha sido el reparto de la tierra, a pe- gar de que el proceso ha variado de acuerdo a la importancia que cada - gobierno le ha asignado. Durante los primeros años el reparto agrario - tropezó con obstáculos que explican su lentitud; esto se debió, principal- mente, a la resistencia de los afectados en sus concentraciones de tierra.

Es conveniente el reafirmar que en el Artículo 27 de la Consti- tución Política Mexicana se contienen los conceptos básicos que fundamen- tan la Reforma Agraria y sus elementos principales. El concepto funda- mental de la estructura legal de la Reforma Agraria es la atribución que se da a la propiedad privada de la tierra; a este respecto, la Ley es - - clara y precisa: la propiedad de las tierras y aguas comprendidas den- tro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. En este or- den, una vez establecidos en la Constitución los procedimientos a seguir, para efectos de la redistribución de la tierra, los presidentes en turno -

no vacilaron en ponerlos en práctica. Y hasta la fecha han transcurrido varias décadas, durante las cuales se pueden observar diferentes métodos e inclusive diferentes tendencias.

Los gobiernos que se han venido sucediendo, cada uno en su régimen constitucional, han tomado la decisión de enfrentarse radicalmente a los problemas agrarios, tratando de reafirmar el compromiso de llevar a efecto el reparto y regularización de la tenencia de la tierra, entregando los documentos respectivos; esta decisión tomada a través del desarrollo histórico y político de nuestro país se ha expresado en acciones concretas, destacando entre otras medidas, la modificación al Artículo 25 Constitucional, por la que se reconoce el papel que en nuestra economía mixta está llamado a desempeñar el sector social, estableciéndose la obligación del Estado de apoyarlo en su desarrollo, así como por las adiciones al Artículo 27 de la propia Constitución Mexicana, por medio de las cuales se establece la obligación de lograr y conservar la regularidad en la tenencia de la tierra y de impulsar el desarrollo rural integral. Así pues, con base en las reformas constitucionales citadas y en una revisión exhaustiva de la legislación agraria, se reformó y adicionó a la Ley Federal de Reforma Agraria, lo cual significó los procedimientos agrarios, eliminando instancias innecesarias y fortaleció la capacidad jurídica de los ejidos y las comunidades para la explotación de todos sus recursos.

Consecuentemente, resulta genuinamente válido el diseño de un

proyecto nacional de progreso que el nacido de una revolución social. - La planeación no es sustituto de reformas estructurales, únicamente - puede ayudar a la realización de las mismas; en el movimiento revolucionario del año de 1910 se originan las características esenciales del patrón de desarrollo político, social y cultural del país. Los grandes objetivos de este movimiento social constituyen las ideas claves de todos los esfuerzos de planeación que se han llevado a cabo; esos objetivos, universales por su esencia, se han ido concretando; nuevas técnicas y mayores recursos permiten alcanzar altas metas. Poco a poco ha ido consolidándose un proceso de planeación que se fortalece con la experiencia. La revolución agraria de México parece ser el término brusco de una larga - evolución en profundidad, que tuvo lugar en el seno del campesinado y de las comunidades rurales, mejor que la obra de doctrinarios, de economistas o de políticos que ejercieron sobre ella una tardía influencia o incluso pretendieron frenarla y reducir su trascendencia.

Como resultado de todas estas experiencias que nuestra historia nos ha legado, consideramos que una de las metas más definidas de la - política económica del país es la de lograr cada vez mayores tasas de desarrollo económico, entendiéndose como tal, el proceso mediante el cual - se logra un incremento más que proporcional del producto nacional en relación al de la población, y cuya finalidad es elevar sustancialmente el - nivel de vida de los habitantes; la industrialización, en este orden de ideas, parece ser el camino acertado, ya que permite entre otras cosas, la formación y consolidación de empresas ejidales, agrícolas y de servi-

cios; la utilización de la mano de obra desplazada del campo a las ciudades; la necesidad de inversiones en obras de infraestructura; la creación de centros de investigación, escuelas, hospitales, entre otros. El proceso de desarrollo, sin embargo, implica una asignación correcta de los recursos, mediante una jerarquización de las actividades económicas susceptibles de impulsarse; se elegirán entonces, aquellos sectores que puedan redituar mayores beneficios económicos, sociales o políticos, de acuerdo con los fines perseguidos.

Hemos considerado conveniente el esbozar estas ideas y pensamos que el gobierno actualmente debe proteger en forma más decidida y más amplia el problema agrario integral, evitando subterfugios y criterios equivocados para resolver la cuestión del campo. Porque no podemos -- pensar, ni admitir, que en un régimen de derecho como el que tenemos, se pretenda al margen de la Ley, desconocer los derechos de la clase -- campesina, económicamente débil, y que tiene como único instrumento de defensa la posesión y explotación de la tierra.

CONCLUSIONES

C O N C L U S I O N E S

Primera.

El problema agrario, desde el punto de vista de la distribución de la tierra, fue resuelto por los aztecas de una manera muy avanzada (diversas formas de distribución, como el Calpulli y el Altepetlalli, entre otras). Los españoles no vislumbraron el problema agrario; y además emplearon injustas medidas para repartir la tierra, contribuyendo a que dicho problema se agravara, al grado de considerarse como la principal causa de la Guerra de Independencia.

Segunda.

Consideraron los gobiernos independientes que el problema agrario se encontraba en la mala distribución de los individuos sobre el territorio, y no en lo mal repartida que se encontraba la tierra entre sus habitantes; la solución creyeron encontrarla en las leyes mediante las cuales se fomentaba la colonización del país con gente extranjera.

Tercera.

Indudablemente que a las Leyes de Desamortización y Nacionalización se debe la destrucción del acaparamiento de tierras, que en aquella época realizaba el Clero, pero desafortunadamente estos mismos ordenamientos fomentaron los latifundios frente a una pequeña propiedad reducidísima, en manos de un grupo de individuos económicamente débiles y

faltos de preparación para poder conservar y desarrollar sus pequeñas - propiedades; por virtud de estas leyes se destruyó el latifundio eclesiás - tico, pero se dio lugar al surgimiento del latifundio laico.

Cuarta.

El problema agrario se agravó durante el Porfirismo considera - blemente, toda vez que la dictadura fomentó la Colonización extranjera y con el fin de deslindar los terrenos nacionales o baldíos surgieron las - Compañías Deslindadoras, de cuya actividad se obtuvieron los funestos - resultados que conocemos.

Quinta.

La historia de la forma en que la tierra ha sido objeto de apro - piación y distribución en las distintas etapas de nuestra historia, es in - teresante por los múltiples aspectos que ha tomado por sus estrechas re - laciones con el desarrollo de los hechos económicos, políticos y sociales - del país.

Sexta.

Podemos afirmar que fueron las grandes extensiones de tierra - en unas cuantas manos, una de las causas principales del movimiento ar - mado de 1910; en el Plan de San Luis se reconoce que el malestar social imperante es debido, en gran parte, al problema agrario. El Plan de - Ayala, de Emiliano Zapata; el de Chihuahua, de Pascual Orozco; el de - Veracruz, de Venustiano Carranza; y la Ley de Villa de 1915, abordan -

el problema agrario y tratan de resolverlo cada uno conforme a sus - - ideas.

Séptima.

Por su parte, la Ley de 6 de Enero de 1915 cristaliza la ideología revolucionaria en su esencia agraria, pues estableció los medios para la dotación y restitución de tierras a los pueblos y se constituyó en el antecedente del Artículo 27 Constitucional.

Octava.

Nuestra Constitución Política del año de 1917 proclamó en el Artículo 27 de la misma, las bases fundamentales de la Reforma Agraria Mexicana, convirtiéndola en una institución que permitió la distribución de la tierra entre los campesinos con derecho a recibirla y la devolución de la tierra a las comunidades que les habían sido despojadas.

Novena.

La Legislación Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional fue perfeccionando el funcionamiento de las Autoridades Agrarias, así como los procedimientos agrarios para facilitar la distribución de la tierra.

Décima.

La Reforma Agraria encontró su expresión jurídica en el Artículo 27 Constitucional. Podemos afirmar que su ejecución trajo como consecuencia un cambio en la estructura general de la tenencia de la tierra, -

originando tres formas de la misma, como lo vienen a ser el Ejido, la Pequeña Propiedad y la Propiedad Comunal.

B I B L I O G R A F I A

CHAVEZ PADRON MARTHA. *El Derecho Agrario en México*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1982.

CHAVEZ PADRON MARTHA. *El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1983.

GONZALEZ HINOJOSA, MANUEL. *Derecho Agrario. Apuntes para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano*. Editorial Jus, S.A. México, 1975.

GONZALEZ RAMIREZ, MANUEL. *La Revolución Social en México. El Problema Agrario*. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

GONZALEZ TARSICIO. *Los Campesinos y la Reforma Agraria Integral*. Ediciones Oasis, S. A. México, 1970.

IBARROLA, ANTONIO DE. *Derecho Agrario. El Campo, base de la Patria*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

LUNA ARROYO, ANTONIO. *Derecho Agrario Mexicano. Antecedentes, Dogmática y Crítica*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.

LUNA ARROYO, ANTONIO Y ALCERRECA, LUIS G. *Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Con referencias a problemas agrarios, reforma agraria y agricultura*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.

MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR. *Reforma Agraria Mexicana*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. *Introducción al Estudio del Derecho Agrario*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. *El Problema Agrario de México*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

SILVA HERZOG, JESUS. *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica*. Fondo de Cultura Económica. México, 1980.

LEMUS GARCIA, RAUL. *Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Histórica)*. Editorial LIMUSA. México, 1978.

MARTINEZ GARZA, BERTHA BEATRIZ. *Los Actos Jurídicos Agrarios*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.

PASTOR ROUAIX. *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. Segunda Edición. México, 1959.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE -
1917.

LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA. REFORMADA.