

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**PROBLEMAS QUE PLANTEA LA APLICACION DE LA
LEY DE TIERRAS EN RELACION CON EL
CODIGO AGRARIO. ANTECEDENTES**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

SANTIAGO GASTELUM SALGADO

MEXICO, D. F.

1968

1160



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 esta 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.

I N D I C E

	Pág.
ADVERTENCIA	II
CAPITULO I.- ORIGENES DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL EN MEXICO	
a) Antecedentes del acaparamiento de la tierra en la época colonial y primeras disposiciones sobre terrenos nacionales y baldíos en México Independiente.	1
b) Leyes de Desamortización y la Constitución de 1857. Ley de Nacionalización. Problema -- que originó la aplicación de estas leyes -- desde el punto de vista con que tratamos el tema que nos ocupa.	22
c) Primeras legislaciones sobre terrenos nacionales. Creación de las compañías deslindadas. Desorientación que existía para tratar el problema.	32
d) Primeros intentos de la dictadura porfirista para resolver el problema del acaparamiento de tierras. Programas agrarios gestados en el seno del porfirismo.	46
CAPITULO II.- EL DOMINIO DE LA TIERRA EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y LEYES REGLAMENTARIAS.	
a) La Ley del 6 de Enero de 1915 expedida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. La Reforma Agraria pasa a ser el tema central de la Revolución.	56
b) Discusiones sobre el Proyecto del artículo 27 Constitucional y tendencias que se manifiestan con este motivo en el seno del Congreso.	70
c) Espíritu que animó al artículo 27 Constitucional en relación con los terrenos ocupados por particulares. Concepción de la Pequeña Propiedad.	80
d) El Decreto de 2 de Agosto de 1923 y demás -- disposiciones relacionadas con la enajenación a título gratuito.	84

e) La colonización como programa de los gobiernos revolucionarios hasta la derogación de la última Ley de Colonización	96
--	----

CAPITULO III.- LEGISLACION EN MATERIA AGRARIA Y LAS LEYES DE BALDIOS.

a) Algunas disposiciones sobre Baldíos y Terrenos Nacionales	103
b) Nuevas disposiciones que rigieron - la enajenación a título oneroso y - otras disposiciones sobre enajenación a título gratuito	106
c) La legislación de tierras en estudio comparativo con el resto del Derecho Agrario	115

CAPITULO IV.- PROBLEMAS SOBRE LA VIGENCIA DE LA / LEY DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS, DE ACUERDO CON LAS REFORMAS AL CODIGO AGRARIO

a) La pequeña propiedad en la legislación vigente. Reformas a la Constitución y antecedentes de la Ley de Tierras	124
b) La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasias de 30 de diciembre de 1950. Análisis y crítica	131
c) Diversos tipos de titulación que reglamentan nuestra Ley	134
d) Alcances del Decreto de 31 de diciembre de 1962 en relación con la vigencia de la Ley de Tierras	142

CONCLUSIONES	155
BIBLIOGRAFIA	158

CAPITULO I
ORIGENES DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL
EN MEXICO

- a) Antecedentes del acaparamiento de la tierra en la época colonial y primeras disposiciones sobre terrenos nacionales y baldíos en México Independiente.
- b) Leyes de desamortización y la Constitución de 1857. Ley de Nacionalización. Problema que originó la aplicación de estas leyes desde el punto de vista con que tratamos el tema -- que nos ocupa.
- c) Primeras legislaciones sobre terrenos nacionales. Creación de las compañías desliniadoras. Desorientación que existía para tratar el problema.
- d) Primeros intentos de la dictadura -- porfirista para resolver el problema del acaparamiento de tierras. Programas agrarios gestados en el seno del porfirismo.

A D V E R T E N C I A

El presente trabajo, aparte de estar encaminado a cubrir un requisito de orden académico para la obtención del título profesional, se propone hacer hincapié en aspectos de la legislación agraria poco frecuentados por quienes se dedican al estudio de la materia, pues, cuando los terrenos nacionales son objeto de estudio, éste se enfoca desde el punto de vista meramente ejidal sin tomar en consideración las leyes especiales que, por tener ése carácter, organizan de manera distinta el régimen de propiedad de la Nación y la conducta de los particulares frente a ella, lo que plantea en la práctica muchos problemas que no son estudiados.

Nuestra tradición es rica en antecedentes. Desde las primeras leyes que se dictaron para el gobierno de la Nueva España se comprendieron ya los terrenos del Rey y el dominio eminente de la Corona sobre los terrenos conquistados. México independiente, en sus primeras cinco décadas, legisló abundantemente sobre la materia, aunque orientado siempre hacia la colonización. Sin embargo, no fué sino hasta durante el gobierno de Juárez cuando se expidió la primera ley sobre terrenos de la Nación. Durante la administración del Gral. Díaz se destacó la política sobre baldíos por la beligerancia que se concediera a las compañías deslindadoras, circunstancia que influyó en buena medida para el movimiento armado de 1910.

Para la elaboración de este trabajo se estudió abundante bibliografía relacionada con la política agraria de los últimos años del porfirismo y de los primeros gobiernos revolucionarios, que pretendían resolver el problema de la distribución de la tierra recurriendo a los terrenos de la Nación, sin tocar para nada el latifundio o la gran propiedad, lo que revela el respeto, eco del liberalismo del diecinueve aún vigente, para la propiedad privada. Se analiza en este estudio el tratamiento que se dió al problema por los regímenes posteriores a Obregón, hasta llegar a la actual Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, como tema central de nuestro estudio, en coexistencia con el Código Agrario en vigor.

III

Pero la preocupación fundamental es el hecho de que durante cuatrocientos años de legislación sobre la materia sigamos -- insistiendo en ella, y que nuestras disposiciones vigentes difirieran en muy poca medida de las que les precedieron, previstas para situaciones históricas y sociales muy diversas a las que -- rigen en la Nación en la actualidad. Qué es lo que permite que la Nación mantenga bajo el régimen de propiedad privada extensiones de terreno que sumadas alcanzan un porcentaje muy apreciable de territorio nacional; terrenos que según el análisis -- efectuado no son aptos para satisfacer necesidades ejidales, y que en cambio, al mantenerse dentro del dominio privado de la -- Federación, pero explotados por particulares, no reportan ningún interés fiscal ni pueden ser objeto de actos jurídicos que los graven por prohibirlo expresamente la ley. Qué intereses se esconden en el fondo que no permiten la regularización de miles de ocupantes de terrenos nacionales, o meros solicitantes, que por carecer de títulos de propiedad no se interesan en explotaciones que a la postre resulten más rentables; a quién beneficiaría la situación, cuando ni el mismo fisco puede gravar los terrenos así explotados y las autoridades judiciales y administrativas no competentes están inhabilitadas para ejercer procedimientos que tiendan a gravar o que en cualquier medida se encaminen a la adjudicación de los terrenos nacionales.

Todas estas cuestiones están tácita o expresamente planteadas en nuestro trabajo, haciéndose consideraciones de carácter legal para la resolución del problema, ya que para muchos -- son razones de orden legal las que se debaten, añadiendo que la ley sobre terrenos de la Nación ha quedado sin efecto merced a las reformas del Código Agrario. Nosotros creemos que son perfectamente compatibles ambos ordenamientos, reconociendo sin embargo las incongruencias que se presentan en la práctica por el carácter específico de los ordenamientos respectivos.

Todo ello ha traído consecuencias funestas para los hombres del campo, y muy especialmente para los ocupantes de terrenos nacionales amparados con títulos viciados, expedidos por --

IV

autoridades judiciales o administrativas no facultadas para ello, que creyendo tener sus derechos definidos se comprometen en conflictos judiciales que concluyen poniendo en evidencia la precariedad de sus derechos. De ahí nuestra atención por un tema que parece no interesar a nadie, quizá porque carece de los atractivos de la demagogia con que se hace acompañar, como el coro de los ángeles, a la política agraria en nuestro país.

SANTIAGO GASTELUM SALGADO.

ANTECEDENTES.

Algunos autores españoles nos dan noticias de los pueblos indígenas a la llegada de los españoles; sus crónicas han servido -- de fuente muy valiosa para los estudiosos, como OROZCO Y BERRA -- (1), que nos refiere el régimen de propiedad de los aztecas y de -- las formas en que estaba dividida la tierra para su explotación.

Debe tomarse en consideración que el régimen de propiedad -- de los aztecas era muy distinto al conocido por los españoles, de tradición romana, fundamentalmente, por lo que creemos conveniente dedicar un breve comentario al régimen de propiedad de los antiguos pueblos.

En primer lugar, se consideraban las propiedades del rey, -- después, las de los nobles y las de los guerreros, sobre las cuales el propio rey ejercía un dominio absoluto. El rey daba sus -- tierras a familias nobles del reino, pero no en propiedad sino en usufructo, ya que al extinguirse la familia, las tierras volvían -- al dominio del rey; pero los usufructuarios tenían derechos sobre esos terrenos que podían transmitir de padres a hijos, a cambio -- de prestar obediencia y servicios al monarca.

La propiedad de los nobles, se constituía por las tierras -- que el rey les otorgaba en propiedad y por las tierras que venían ocupando desde su establecimiento en el Valle de México. Esta propiedad estaba restringida, en el sentido de que no podía ser -- transmitida a los plebellos.

(1) Historia Antigua y de la Conquista. F.C.E., México, tomo I -- pág. 363.

La propiedad de los guerreros integrada por terrenos que habían ingresado al dominio del monarca por los caminos de la conquista principalmente, y que seguían siendo ocupados y explotados por los pueblos conquistados, con la obligación de pagar a su Señor, determinados tributos (2).

La forma más interesante para nuestro estudio, es la propiedad de los pueblos, por la similitud que tenía su explotación con el régimen ejidal actual; los terrenos pertenecían a los pueblos, pero el usufructo lo tenían personas o familias vecinos del lugar. Los terrenos de los pueblos no podían transmitirse ni dejarse de explotar, porque ello era motivo suficiente para que se les sancionara con la pérdida de sus derechos como usufructuarios. Aunque las tierras pertenecían al pueblo, las explotaba en lo particular el ocupante o el usufructuario, pues los terrenos del pueblo estaban perfectamente delimitados en parcelas. Aparte de las tierras explotadas individualmente, el pueblo tenía la obligación de cultivar en forma comunal, determinadas tierras cuyo producto se destinaba a fines específicos de la administración pública.

Tenemos, además, la propiedad del ejército, constituida por tierras que eran dadas en arrendamiento a los particulares o explotadas en forma comunal por los pueblos a que correspondían. El producto de estas tierras se destinaba a sostener los gastos del ejército y del culto, instituciones aztecas que demandaban grandes erogaciones, ya que es bien conocido el carácter eminentemente guerrero y religioso de los aztecas.

(2) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, El Problema Agrario en México. Ed. — PORRUA, 7a. ed., México, 1959, pág. 5.

Como se observa, los pueblos indígenas desconocían el régimen de propiedad privada, ya que este tipo de dominio era conocido por los europeos. Las características de la propiedad, diversas, en cuanto a sus formas, eran aquella forma de dominación en la cual, las cortes poderosas, religiosas y guerreras, se apropiaban extensiones de terreno, explotándolas indirectamente y destinado su producto a fines específicos.

A grandes rasgos, es el régimen de propiedad que los españoles encontraron en el mundo conquistado, el cual no se preocuparon por entender, ni aprovechar en lo que tuviera de útil para -- sus fines de conquista; en calidad de dominadores les hubiera sido fácil adoptar la forma de dominio, tanto la que ejercía el rey, como las clases dominantes: sacerdotal y guerrera, sobre los pueblos, quienes no eran dueños de sus tierras, sino meros usufructuarios y en el mejor de los casos, arrendatarios. Si los conquistadores hubieran sido gobernantes al igual que los guerreros habrían comprendido la utilidad de aquel sistema de dominio sobre la tierra donde las clases superiores mantenían en explotación -- las mejores tierras, que tan bien se amoldaban a sus pretensiones de dominación y conquista. En cambio, para ejercer el dominio -- sobre la tierra y sobre los conquistados, los españoles se decidieron por el sistema de la encomienda. Se desconoce el origen -- de este sistema de dominio y sólo se sabe que donde primero se -- usó fué en las Antillas, primeras tierras pobladas que los españoles encontraron al descubrirse América.

Cuando llegaron a México, tenían ya experiencia sobre esa -- forma de explotación, la cual no había dado resultados alagüeños_ a los primeros señores en las Islas de las Antillas, pero era un sistema de explotación de los vencidos, que sin reducirse a la -- esclavitud, por el prurito religioso de los reyes y de los con--- quistadores, es fácilmente equiparable a esa forma de dominación.

El origen de la encomienda debemos buscarlo en el carácter -- mismo de la conquista, que por falta de medios económicos del --- reino que la patrocinaba, tuvo que recurrirse a los fondos privados, para su financiamiento, revistiendo en muchos casos las ca-- racterísticas de una empresa particular. La encomienda fué una -- especie de retribución al encomendero, por los riesgos a que se -- encontraban sujetos tanto su persona como su fortuna, comprometidas en la empresa, y creemos que SOLORZANO y PEREIRA nos dan un -- concepto exacto de la institución al definirla como "Un derecho -- concedido por merced real a los beneméritos de las Indias para -- percibir y cobrar para sí los tributos de los indios, que se les -- encomendaren por su vida, y la de un heredero, conforme a la ley_ de sucesión, con cargo de cuidar del bien de los indios en lo es-- piritual y temporal, y de habitar y defender las Provincias, don-- de fueran encomendados, y hacer de cumplir todo esto, homenaje o -- juramento particular" (3). Tan fué una situación de compensación_ a los conquistadores, que a los españoles que vinieron con poste-- rioridad a la conquista no se les dieron encomiendas, sino que se les proporcionaron tierras para su explotación. Tal fué la venta_ de bienes realengos a particulares que no habían obteniendo tie--

(3) MENDIETA Y NUÑEZ, op. cit., pág. 36.

rras por la vía de mercenación, o que teniéndolas ya, deseaban ampliar sus propiedades. El adquirente de tierras tenía ciertas limitaciones, pues no se le entregaba la propiedad plena sino -- hasta después de haber comprobado que había ocupado el terreno -- por más de cuatro años; ya con anterioridad se había expedido, -- el 27 de octubre de 1535, Real Cédula que establecía:

"El Emperador D. Carlos y la Emperatriz G. en Madrid á 27 -- de octubre de 1535.

Repártanse las tierras sin exceso entre descubridores, y pobladores antiguos, y sus descendientes, que hayan de permanecer en la tierra, y sean preferidos los más calificados, y no los -- puedan vender á Iglesia, ni Monasterio, ni á otra persona Eclesiástica, pero de que las hayan perdido, y pierdan, y puedan repartirse a otros" (4), por lo que se enajenaron las tierras a -- conventos y eclesiásticos".

También los indios podían adquirir tierras por la venta de bienes realengos ya que según las leyes de Indias, estaban igualmente capacitados para adquirirlas, pero es fácil suponer que no fueron muchos los favorecidos por esas disposiciones, atendiendo a la conveniencia de los propios españoles y de las autoridades por mantenerlos en un grado de inferioridad con respecto a los dominadores; sin embargo, se conocen casos en que a algunos indios adquirieron bienes realengos e incluso a aquellos que ayudaron a la causa de la conquista se les compensó con tierras, tal

(4) MANUEL FABILA, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, Publ. Banco Nal. de Cred. Agr., JAA (1493-1940), México, 1941, t. I, pág. 14.

como se hizo con los españoles.

Sin embargo, sí fué frecuente que se aplicaran las leyes de Indias en el sentido de proporcionar tierras a los indios, pero en un régimen de propiedad distinto al de la privada, que como ya se dijo, sólo en casos excepcionales se consedió a los indios. Estas tierras estaban constituidas por "el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento" (5).

El fundo legal era, las tierras donde tenía su asiento la población y comprendía un cuadrado de 1200 varas de lado en cuyo centro se encontraba la iglesia.

El ejido se ubicaba comunmente fuera de la población y fueron creados por Real Cédula de Felipe II. El ejido tiene su antecedente en el ejido español, constituido por tierras explotadas en forma comunal por los miembros de una población. En cuanto a la forma de explotación ejidal, los indios ya tenían el antecedente azteca y en muchos casos las tierras que venían explotando en forma comunal, devinieron ejidos adoptando el régimen del ejido español.

Las tierras de repartimiento es la propiedad que más semejanza tiene con las tierras que explotaron los pueblos indígenas y que por orden de los reyes se respetaron las que ya tenían los poblados desde su origen, y en otros casos, cuando se trataba de la fundación de nuevos pueblos, se entregaban tierras de repartimiento a los indios a vecinados a las nuevas poblaciones. La real Cédula de 19 de febrero de 1570 dice: "...é porque con mas voluntad

(5) MENDIETA Y NUÑEZ, op. cit., pág. 46.

y de mejor gana se junten los indios en poblaciones, estareys advertido que no se les quiten á los que ansí poblaren las tierras_ é granjerías que tuvierén en los sitios que dejaren, antes prove- reys que aquellos se les dejen é conserven como los han tenido -- hasta aqui" (6).

También guarda similitud con su antecedente indígena, el de_ los propios: terrenos pertenecientes al pueblo para se explota-- dos en forma común con objeto de aplicar sus beneficios a los gas_ tos públicos. Sólo que los propios, no deben considerarse como _ propiedad indígena y obran con ligereza los autores más conocidos cuando colocan a los propios dentro de dicha propiedad, ya que -- las autoridades de los pueblos nunca eran indígenas y es fácil su_ poner que los beneficios sólo en muy limitadas ocasiones llegaban a beneficiar al pueblo, lo frecuente era que los funcionarios a-- plicaran como retribución a sus servicios el producto de los pro- pios, de acuerdo con sus propias extensiones y sólo excepcional-- mente se destinaban a obras de uso común.

En términos generales, tal como hemos referido, había queda- do organizada jurídicamente la propiedad territorial en la Nueva_ España. Las Leyes de Indias orientaron su espíritu benéfico hacia el indio, reconociéndole capacidad suficiente para explotar los - bienes que originalmente se les había despojado por el conquista- dor; y el soberano, hubo de compensar esos despojos expidiendo una serie de leyes tendientes a evitar los abusos frecuentes de que - eran objeto pueblos enteros de indígenas; los misioneros fueron -

(6) DE LA MAZA, Código de Colonización y Terrenos Baldíos de la Rep. Méx., Orna. Tipografica de la Sia. de Fomento, Méx. 1893, - pág. 17.

Los primeros en interceder ante el soberano español por el derecho de los indios. Desgraciadamente en un imperio tan grande, con las comunicaciones que existían en aquella época, era difícil, si no imposible, organizar el imperio de la ley; y las leyes de Indias no pasaron de ser una bella letra, pues los buenos propósitos en ellas contenidas, son material para actuales comentadores y estudiosos del régimen jurídico de la colonia, pero que en la realidad tuvieron poca aplicación. El derecho más efectivo durante la colonia fué el del más fuerte, el de conquista, por eso se observa que a medida que va avanzando el dominio español, el régimen legal de la propiedad se desvirtúa, concentrándose la propiedad en pocas manos, fenómeno natural de la estabilidad y la paz que reinó en los trescientos años de dominio.

Es claro que la concentración de la propiedad entre los grandes propietarios y principalmente en la Iglesia, fué en detrimento de la pequeña propiedad, y de la propiedad del indio, sobre todo. Se comenzó despojándolo de las tierras que había adquirido -- en propiedad, y no se respetó ni el fundo legal de los pueblos, y después, ni el ejido, ni las tierras de común repartimiento.

La situación de la propiedad a principios del Siglo XIX estaba caracterizada de tal manera, que mereció el juicio de connotadas personalidades y pensadores como el Obispo de Michoacán y del propio Barón de Humboldt que por aquellas fechas nos visitara. -- Sin duda, en el ambiente social de México ya se notaba el descon-

tento por la pésima distribución de la tierra y de la riqueza en general, anticipándose en cierta forma, como lo hizo el Obispo -- Abad y Queipo, el desenlace de la independencia. Abad y Queipo, no sólo encontró el mal y se contentó con señalarlo, no obstante su condición de eclesiástico, sino que propuso medidas tendientes a resolverlo, consistentes en la expedición de leyes agrarias para obtener el fraccionamiento de la tierra y que se distribuyesen las tierras realengas entre las poblaciones rurales "y propuso -- muchas medidas de carácter político y económico tendientes a terminar con los abusos del poderío español sobre el proletariado indígena" (7). El Obispo de Michoacán, no sólo no fué atendido, sino que fué relegado y aún acusado de impiedad por juzgarse que -- sus ideas eran disolventes, condición a la que se encuentran expuestos casi todos los precursores de una catástrofe. El castigo a la ceguera no se hizo esperar y lo que no se atendió por los -- caminos de la equidad y de la justicia, muy pronto sería exigido por la fuerza, por el pueblo mismo que carecía de la noción jurídica de sus derechos, pero que sentía la necesidad de un mejor -- trato y de una más equitativa distribución de los bienes. Ese -- pueblo hambriento fué el mismo que en chusmas desorganizadas siguió a Hidalgo hasta las puertas de la Ciudad de México, capital de la Colonia, en una desordenada explosión de odio y de esperanza, y sólo por la indecisión de las cabezas directoras no se apoderaron de inmediato del gobierno, retrazando el movimiento de independencia por muchos años, con la consecuente sangría del país, -

(7) KENDIETA Y NUÑEZ, op. cit., pág. 70.

desvirtuándose muchas veces la causa hacia otros fines, distintos a los de redención, que animaron a los primeros caudillos.

Cuando el gobierno español y las castas dominantes vieron el movimiento de independencia como un mal inevitable, pensaron detener la reacción del pueblo y de los indios haciendo concesiones, - que como es de suponer, no fueron atendidas, y, en cambio, alentaron a los insurgentes, ya que todas las reformas que surgieron en el seno del gobierno fueron consideradas, con razón, como producto del temor y no de un súbito espíritu de piedad y de justicia. A este respecto, es famoso el bando firmado por Francisco J. Venegas, en Guadalajara, el 26 de mayo de 1810, dado a conocer el 5 - de octubre del mismo año, por el cual se eximía a los indios y a las castas de los tributos y se ordenaba el reparto de tierras, - si bien es cierto, reduciendo este beneficio a los indios solamente "... 2.- Que la gracia del repartimiento de tierras de los -- pueblos de los indios no se extienda a las castas", aclaraba el - Decreto del 13 de mayo de 1811 (8), "y en cuanto al repartimiento de tierras y aguas --dice-- es igualmente a nuestra voluntad, - tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arreglo a las leyes, a las diversas y repetidas - Cédulas de la materia y a nuestra real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio que sea posible de terceros y con obligación de los pueblos en ponerlas sin la menor dilación al cultivo". Con la expedición de este bando - se pretendía "restablecer el antiguo sistema de repartimiento, -

con reglas que al mismo tiempo que lo hagan interesante y benéfico a los pueblos, evitan los abusos que en perjuicio de los mismos -- pudieran cometerse" (9).

Los caudillos de la Independencia tuvieron preocupación por el problema de la tierra, pero sin llegar a formular leyes que les dieran forma a sus ideas, pues nunca llegaron a tener la fuerza su suficiente para aplicar sus beneficiosas ideas. Sin embargo, entre sus triunfos y derrotas, Hidalgo primero y Morelos después, ordena ron que fueran cubiertas las rentas de las tierras a los indios y la inmediata devolución a los pueblos que les correspondían.

Por otra parte, Félix Ka. Calleja, da a conocer la Real Orden en 1813 que dispone el respeto y la restitución de tierras a los indios, como medida para terminar con el desasosiego y confusión -- originada, sobre todo, en el campo por grupos sediciosos. Es im-- portante este real mandato, como antecedentes de nuestra reforma -- agraria, porque nos revela que tenían noción clara de la única ma-- nera en que los indios podían mantener la ocupación y explotación de la tierra sin que pasara a los acaparadores que dejaban las --- tierras ociosas y sin explotación. El real mandato dice "45.- -- Que al tiempo de hacer estos repartimientos, hagan entender a los indios, que deben cultivar y labrar las tierras para sí mismos, -- sin poder venderlos ni empeñarlos, bajo la calidad de que si lo -- ejecutasen, o dejasen pasar dos años sin sembrarlas, se repartirá a otros indios industriosos y aplicados". ⁽¹⁰⁾ Entre los distintos gru

(9) FABILA, op. cit., págs. 58 y 59.

(10) Ibidem, pág. 71.

pos y facciones, se dictan disposiciones que por no haber tenido resultados prácticos, sólo se citan como ejemplo de la preocupación que al problema de la tierra, y tan estaban persuadidos todos los sectores de la población de que una más justa distribución de la tierra, era la solución a los conflictos, que aún los gobiernos más reaccionarios de aquellos días usaron como recurso progresista el mito de la entrega de tierras a los indios, y esto nos recuerda, los recursos similares que siguieron los diversos jefes que encabezaron la revolución después de la muerte de Madero, que cada quien por su parte, abordaron el tema de la distribución de la tierra; - unos en el norte, otros en el sur y centro del país; hasta expedir la Ley de 6 de enero de 1915, que fué revalidada por la Constitución de 1917 al trinar del Jefe del Ejército Constitucionalista.

Las Cortes generales ordenaron también el reparto de tierras entre los indios, por Decreto de 9 de noviembre de 1812. Las Cortes expidieron además un decreto sobre reducción de baldíos y tierras comunes a dominio particular y mandaban que: "Todos los terrenos baldíos o realengos, y propios y arbitrios con arbolado o sin él, así en la península e islas adyacentes, como en las provincias de ultramar, excepto los ejidos de los pueblos se reducirán a propiedad particular..." "de cualquier modo que se distribuyan estas tierras, serán en plena propiedad y en clase de acotados para que sus dueños puedan cercarlos".^(10 bis.) Se les prohibía a los nuevos propietarios que los enajenaran a manos muertas. Con base en este Decreto de las Cortes se concedió terreno a los militares, en ca-

(10 bis.) DE LA MAZA, op. cit. págs. 146 y 147.

lidad de "premio patriótico", la cantidad de tierras suficientes para sus necesidades como mérito a los servicios prestados para sofocar la rebelión. También tenían posibilidad de acogerse a ese decreto los vecinos de los pueblos que carecían de tierras.

Entre los distintos capitanes que estuvieron al frente de la rebelión, sólo Morelos parece haberse percatado del problema agrario, pero su fracaso militar no le permitió lograr la cristalización de sus ideas, ni siquiera en leyes o decretos que nos permitieran saber cual era realmente su concepto sobre la falta de equidad en la distribución de la tierra y del camino a seguir para resolver el problema. Desde Morelos hasta la consumación de la Independencia por Don Agustín de Iturbide, no encontramos ya la preocupación de los primeros días del movimiento, que para granjearse el ánimo de la masa desaherada, tuvieron los gobiernos virreinales de conceder tierras a los indios o de restituirles las que se les habían arrebatado; lo que comprueba que pasado ya el peligro inminente de la revuelta no se volvieron a preocupar por mejorar la condición del campesino y sí, en cambio, se extremaron a manera de venganza, por el aborto de libertad, las diferencias de clase, que el odio y la pobreza hacían más cruel que antes de la Independencia.

Llegamos a la República después de un breve Imperio y no podemos decir que la Independencia haya sido conquista del pueblo de México. Muchos factores intervinieron para que lográsemos ser una nueva nación y quedaran rotos los vínculos con España. Sin --

duda la debilidad de la Madre Patria para seguir sosteniendo a --
las Colonias y los cambios que se habían operado en el cuerpo mis-
mo de la monarquía a partir del reinado de José Bonaparte, que --
modificaron radicalmente la estructura política y económica del --
gobierno español, fueron causas fundamentales que motivaron la --
conveniencia de los españoles radicados en México y criollos de --
la Nueva España de desvincularse de la Madre Patria para seguir --
manteniendo sus privilegios que se veían afectados por los cam- --
bios a que nos venimos refiriendo. Las castas dominantes se die- --
ron cuenta de que ya no era posible seguir contando con la ayuda-
de España para mantener el dominio y la única manera de asegurar-
sus intereses era organizándose en un gobierno independiente, que
por el momento y para ocultar sus intenciones se disfrazaba bajo-
la regencia de un príncipe español, pero el propósito era formar-
un gobierno propio y con elementos de aquellos que se habían dis-
tinguido precisamente en sofocar a los insurgentes. Para hacerse
cargo de la consumación de la independencia fué escogida una per-
sona que llenaba todos los requisitos, Don Agustín de Iturbide, -
persona de prestigio militar y con cualidades adecuadas para pro-
teger los intereses de los nobles y subyugar al pueblo. Con los -
Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala se declararon rotos los -
vínculos que nos unían con la Metrópoli y que fueron sostenidos -
durante trescientos años:

El nuevo gobierno encabezado por Iturbide, su Imperio y la Re-
pública que nació al malograrse los sueños del emperador, llevando

el símbolo de las causas que motivaron la consumación de la Independencia. Se olvidan por lo pronto de las aspiraciones sociales que alentaron los primeros caudillos y se inicia una de las épocas más sombrías y caóticas de la historia nacional. No se cuenta con un solo gobierno constructivo en los primeros treinta años de independencia; sólo los interinatos de Gómez Farías pueden -- considerarse como intentos fallidos de reivindicación social y éste nunca pasó de ser un testaferrero de Santa Ana, pero fuera de él ninguno de los gobiernos se preocupa por mejorar la situación social de México. La nueva nación queda sumergida en las luchas internas y fácil presa de potencias extranjeras que culminaron con pérdidas territoriales inapreciables y siempre lantables.

Este ambiente político tan conocido de todos los mexicanos, -- tuvo influencias muy marcadas en el trato que se dió al problema que nos ocupa y el viraje que sufrió la preocupación de los primeros caudillos y no pocos gobiernos españo es de mejorar la situación del indio y del campesino en general, mediante la distribución de la tierra. Por lo tanto, los primeros gobernantes del -- México independiente se encuentran ante el panorama de un territorio poblado, en gran parte, por indígenas que no hablan entre -- ellos el mismo idioma y que desconocen el castellano; en el norte, grandes extensiones de tierras incultas y despobladas bajo la cons tante amenaza de tribus salvajes; las riquezas del territorio y -- sus dimensiones mismas le son desconocidas. Sólo tienen un ejemplo: el del vecino país de los Estados Unidos de Norteamérica que

disfruta de una independencia reciente y ya es proverbial su naciente riqueza, que es atribuida sobre todo a las facilidades que en aquel país se dieron a la colonización europea; nada más indicado para nuestros gobiernos sin programa, que imitar a los Estados Unidos. Y empezaron haciéndolo, darle a su pueblo una constitución "a la americana". La política agraria más indicada para nuestros gobiernos independientes les pareció la colonización y quizá hubiera sido esta la solución, si no hubiese estado influenciado por la inestabilidad política de los gobiernos independientes.

Es Iturbide quien en 1821, expide las primeras disposiciones sobre colonización, favoreciendo o premiando con tierras a los militares que ayudaron a la consumación de la Independencia (11). El espíritu que anima las disposiciones de la colonización es atraer a los extranjeros, dándoles toda clase de facilidades para establecerse en el país. En la primera disposición que citamos se habla ya de los empresarios que traigan cientos de nuevas familias y -- "6º. en la distribución que haga el gobierno, así entre los colonos como para la formación de pueblos, villas y ciudades y provincias, se hará distinción entre las tierras de agostadero destinado a la cría de ganado y las de labor o sembradura por la facilidad de su regadío". Después de señalar la tierra de ambas calidades con las que se favorecerá a cada colono, se encuentra un artículo inesperado que nos habla ya del problema visible del acaparamiento de tierras, disponiéndose que "11.- Debiendo ser el principal objeto de las leyes en todo gobierno libre aproximarse en lo posible a

(11) DE LA MAZA, op. cit., págs. 512.

que las propiedades estén igualmente repartidas, tomará el gobierno en consideración lo prevenido en esta ley para procurar que --- aquellas tierras que se hallen acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no puedan cultivarlas, sean repartidas entre otros, indemnizando a los propietarios en su justo precio a juicio de peritos". "18.- Se atenderá con preferencia para la distribución de las tierras a los naturales del país, y -- principalmente a los militares del ejército trigarante" (12).

Al empresario que pasados dos años de la fecha de la conce--- sión, no pusiera la tierra en explotación se le suspenderán sus de rechos y podría pasarse la misma tierra a otros colonos. Es preci so hacer notar que este Decreto de 4 de enero de 1823, era una ley de colonización bastante completa y aunque se les den más facultades de las convenientes a los extranjeros, se apuntan ya, en térmi nos generales, los problemas de concentración de la tierra.

El 18 de agosto de 1824 se expidió la Ley de Colonización que ordena dar facilidades a los colonos que vengan a colonizar. Esta ley completa con el Decreto de 14 de abril de 1828 que dispone que todo colono que entre al país después de un año, se le tendrá por naturalizado (13). Al amparo de estas leyes se colonizaron los Es tados de Texas y California, pero la colonización se llevó a cabo en forma tan deamedida y sin el control del gobierno del centro -- que pronto comenzaron a tener nuestros gobiernos serios problemas, por la facilidad que dió a los extranjeros para colonizar.

(12) DE LA MAZA, *op. cit.*, págs° 172 y 173.

(13) IDEM, pág. 224.

No obstante los desastres ocasionados por la guerra de Texas, que sin duda no deben ser atribuídas exclusivamente a la colonización, sino a otros muchos factores, los gobiernos que se sucedían entre motines y cuartelazos, siguieron la misma política de colonización, después de la segregación de aquel Estado. Si bien es --- cierto tuvieron más preocupación por ordenar su política creando, por primera vez, una dependencia oficial que se encargara de controlar la colonización. En 1846 se establece, pues, la primera Dirección de Colonización, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que no debe parecernos extraño, ya que la colonización estaba orientada sobre todo a atraerse el mayor número de extranjeros útiles posibles.

Con la creación de la Dirección General de Colonización, se establece por primera vez, un principio de orden en la política colonizadora del país, ya que con anterioridad reinaba la más completa confusión en esta materia, pues cada Estado particular expedía a su antojo, leyes sobre colonización, faltando una dependencia que coordinara la política general del país. Los Estados de Michoacán, Jalisco, Veracruz, Tamaulipas y Coahuila, son los que dieron mayor impulso a la colonización, y en Sonora y Baja California, los jefes políticos, expedían circulares tendientes a atraerse el mayor número de colonos.

Ya en el Proyecto de Ley de Colonización de 5 de julio de 1844 (14), presentado por la Junta Directiva del Ramo al Ministro de Relaciones Exteriores, en el Capítulo sobre las autoridades que

deben dirigir la colonización y sobre la apropiación del producto de la venta de tierras establece: "6.- La colonización y venta de todos los terrenos baldíos de la República, corresponde exclusivamente a la Federación"(15). Del producto de la venta el 25 % se destinaba al fondo de colonización y el resto, dos terceras partes a la Federación y una tercera parte al Estado o territorio correspondiente. Son las autoridades federales, las que intervienen ya directamente en la colonización.

Con el objeto de conocer la calidad y ubicación de las tierras colonizables, se nombraron comisiones deslindadoras y tenemos noticia de que fué Sonora el primer Estado al que se le ordenó un deslinde de esta naturaleza. La comisión debía de constar de un jefe, dos ingenieros militares y dos mineros. El propósito de estas comisiones, no era sólo el conocer la superficie disponible para la colonización, sino la calidad de las tierras, incluyendo las reservas naturales; de allí que a los ingenieros, se agreguen expertos en minas, ya que con el descubrimiento del oro en California, el atractivo de la colonización en el norte pasó a segundo término y la preocupación de los extranjeros se orientó más hacia metales preciosos. Para ilustrar con ejemplos lo anterior sólo basta recordar los dos intentos filibusteros que tuvieron un desenlace trágico para los mismos en el Estado de Sonora. Roussel de Boulbon, francés de origen, desembarcó en Guaymas, para dirigirse a las minas de "planchas de plata" ubicadas en la parte fronteriza del Estado, colindante con el Estado de Arizona, vencido por el ge-

(15) DE LA MAZA. op.cit., pág. 388.

neral Yáñez y muerto con todos sus acompañantes, en el Puerto de Guaymas. Igual suerte corrió otro aventurero llamado Henry Crabb, en la población de Caborca, cuyas intenciones colonizadoras eran más manifiestas y su programa era establecerse en esta población con colonos que venían de California, en su mayoría segregados de aquel emporio aurífero del vecino país y recientemente arrebatado a nuestra nación.

Atendiendo a la política de federalización de la colonización, se declaró nulo un Decreto de 6 de mayo de 1850 expedido por la Legislatura de Sonora, sobre colonización y terrenos baldíos (16). En consonancia con esta política está el Decreto del 25 de noviembre de 1853, que declara nulas todas las enajenaciones de terrenos baldíos hechas por los estados; y el Decreto de 7 de julio de 1854 (17) que somete a revisión todos los títulos expedidos a partir de 1821.

Al triunfo de la Revolución de Ayutla hubo serias reformas en materia de tierras; entre otras, se derogaron los dos decretos anteriores, lo cual nos parece acertado, pues el perjuicio que causaba a los particulares era superior al interés de ordenar las enajenaciones particulares efectuadas con anterioridad a la federalización de la colonización, además de las injusticias a que se veían sujetos los particulares con estas medidas.

Reconocemos que ha sido prolija nuestra exposición en cuanto a colonización se refiere, pero lo ameritaba la importancia del tema

(16) DE LA MAZA, ob. cit., pág. 490.

(17) IDEM, pág. 572.

ma, para ilustrarnos sobre la política en esta materia durante los primeros 40 años de nuestra vida independiente; de esta manera comprenderemos mejor las anomalías que se han venido presentando hasta la fecha en materia de tierras y podremos juzgar mejor los vicios que todavía se observan en la distribución de la tierra y en la regularización de propiedades derivada de la adquisición de terrenos nacionales. De nuestra exposición se deduce, a primera vista, la poca atención que se prestó al problema ejidal, abandonándose durante estos primeros años de vida independiente uno de los aspectos que impulsaron al pueblo desheredado a la lucha armada y que una vez consumada la independencia, se volvió a relegar al olvido, solapando sus ansias de mejoramiento social con el aliciente que les brindaba el ejército y los consabidos motines y saqueos que son la nota distintiva de estos primeros años de gobierno. En términos generales, la política agraria, orientada en el sentido del fraccionamiento de la tierra y distribución de la misma a los campesinos pobres que habitaban sobre todo en el centro del país, fue nula en este período que venimos refiriendo, dedicando el gobierno toda su atención al problema de la colonización.

Por el análisis que se ha hecho hasta aquí en la política -- agraria de México independiente, nos podemos percatar cual fue la finalidad que orientaba dicha política. Se descuidó el aspecto -- principal del problema de la tierra, llegándose cada día a hacer -- más patente la concentración de la propiedad, y lo que era más grave, la inmovilidad de la misma, como producto de la desenfrenada -- concentración, que se le daba el nombre de "manos muertas".

A mediados del siglo pasado, casi toda la propiedad raíz estaba en manos del clero, culminando así una política de acaparamien--to que se había iniciado desde los primeros días de la colonia y a la que había contribuido en buena parte el ánimo piadoso de muchos creyentes, que morían sin descendencia, legando a la Iglesia sus -- bienes, con la obligación de decir algunas misas al santo descanso del alma que no debía sentirse muy segura de su conducta, pues --- mientras estuvo alojada en un cuerpo, y vivió entre los hombres, -- se había entregado a toda clase de despojos para acrecentar su fortuna, con la esperanza de que a su muerte, con tal de dejar a la -- Iglesia sus bienes gozaría de la bienaventuranza eterna. Esta plaga de piadosos no se ha detenido aún en nuestros días, asumiendo -- la forma de caridad privada.

Tan tenaz y persistente fué la Iglesia en su afán de atesorar bienes que para mediados del siglo XIX era la primera potencia económica y financiera del país. Se había convertido, por todos los -- medios, en la primera arrendataria y prestamista del país. Con el --

poderío económico y espiritual, llegó a formar una potencia al lado del Estado, con más fuerza y mayor control sobre la población y cuando el Estado pretendió frenar su política se llegó a la fricción y después a la pugna franca. La Iglesia entonces, pretendió poner sus condiciones al Estado, lo que motivó su perdición, y también el estancamiento económico del país y las intervenciones - extranjeras.

La Revolución de Ayutla marca para México el surgimiento de una generación joven y preparada, que se había forjado a través de las vicisitudes de un México en desorden y que conocía, mejor que nadie, donde radicaba la gangrena del país. La Revolución de Ayutla los llevó al poder y como todos procedían de una escuela liberal, tan pronto tuvieron la oportunidad, pusieron sus ideas en práctica y al servicio de la patria. Aquella generación, sin duda la mejor y más completa que ha habido en México había cambiado. Merced a estos hombres de ideologías avanzadas, se siguió luchando, pero ahora las luchas civiles tenían un sentido y perseguían una idea. Supieron a la hora indicada, enfrentarse con el enemigo extranjero, muchas veces más poderoso que ellos, y derrotarlo sin otra bandera que la de la legalidad y el amor a la patria.

La primera medida del gobierno emanado de la Revolución de Ayutla fué atacar la estructura misma del clero y mediante la expedición de la ley de desamortización, por el Presidente Comonfort, el 25 de junio de 1856. Según el propio presidente lo hace saber a la ciudadanía fué aquello la culminación de la Revolución de Ayutla. "Que considerando que uno de los mayores obstáculos para la -

prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre circulación de la gran parte de la propiedad raíz, y en uso de las facultades que me concede el plan proclamado en -- Ayutla y reformado en Acapulco..." (18).

La Ley de Desamortización declara obligatoria la adjudicación a particulares de todos los bienes inmuebles, rústicos y urbanos -- de las corporaciones civiles o religiosas (art. 1o), entendiéndose por corporaciones a las comunidades religiosas, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos y colegios (art. 3). La ley comprendía también, dentro del término de corporación, a toda fundación o establecimiento que tuviera el carácter de perpetua o indefinida.

Las adjudicaciones y ventas a que alude al art. 1o. debían -- hacerse dentro de los tres meses contados desde la publicación de la ley (art. 9). Si dentro del término de tres meses el arrendatario no hacía uso del beneficio concedido por el art. 9, podía cualquier interesado hacer la denuncia ante la autoridad política de la cabecera del partido. El propósito de la ley es darle movilidad a la propiedad y propiciar el fraccionamiento de las grandes extensiones de terreno: "Art. 22.- Todos los que en virtud de esta ley adquirieran la propiedad de fincas rústicas, podrán dividir los terrenos de ellas, para el efecto de enajenarlas a diversas personas, sin que las corporaciones y censualistas puedan oponerse a la división..." (18 bis.).

A las personas eclesiásticas y civiles se les priva de la ca-

(18) M. FABILA, op. cit., págs. 103 y Sigs.
(18bis.) *Ibidem*, pág. 106

pacidad para adquirir o administrar bienes raíces (art. 25) exceptuándose aquellos bienes destinados al servicio exclusivo de la institución.

Esta ley fué reglamentada el 30 de julio del mismo año, lo que hizo posible su inmediata aplicación; pero el Reglamento fué más desafortunado que la ley, pues si bien ésta había enumerado las corporaciones, no comprendía como tales a las tierras de reparto, dejando, en la vaguedad, el pleno dominio que los indios venían ejerciendo desde tiempo inmemorial sobre estos terrenos. Pues bien, el Reglamento comprendió expresamente dentro de las corporaciones a las tierras de reparto, las comunidades y las parcialidades indígenas. Sin duda, los autores de la ley, impregnados del riguroso individualismo que se respiraba en el ambiente político de la época y que por lo tanto se había apoderado de las conciencias liberales, no repararon en el perjuicio tremendo que ocasionaría la despersonalización y por tanto la incapacidad de las comunidades de pueblos, reduciendo a propiedad particular las tierras que por tanto tiempo mantuvieron como usufructuarios. Al entrar estos terrenos de indios al libre comercio jurídico, se arrebató a precio vil la única tierra que el indio podía explotar, sacrificándolo todo a la desamortización de los bienes de manos muertas, sin resolver, como lo veremos más adelante, el problema del acaparamiento de la tierra.

En efecto, nos dice ANDRES MOLINA ENRIQUEZ, quien mas a profundizado sobre las consecuencias de la ley de desamortización "...las leyes de desamortización estuvieron muy lejos de haber --

servido para hacer la inmensa transformación de la propiedad que--
iniciaron. Las fundamentales, o sean las del 25 de junio de 1856-
y su Reglamento, tratan de convertir a los arrendatarios de los --
bienes de comunidades o corporaciones, en propietarios de esos bie-
nes, mediante la obligación de pagar una alcabala y de hacer los -
gastos del contrato respectivo, quedándose a reconocer el precio -
a interés, el plazo fijo y a título hipotecario sobre los mismos -
bienes: en el caso de que los arrendatarios no hicieran uso de --
sus derechos, estos pasaban a denunciante extraños..." (19). Y --
continúa la exposición del autor "La desamortización, en su ma---
yor parte, no se hizo a virtud de las ventajas concedidas por las
leyes de la materia, sino a virtud de otras causas, ni se hizo, --
en su mayor parte también, por los arrendatarios, sino por los de-
nunciante".

Opina MOLINA ENRIQUEZ, recurriendo al testimonio de Don Mel--
chor Ocampo, que las leyes de desamortización no representaron niu-
guna ventaja para el arrendatario, pues por su situación económica
no podía de un momento a otro, convertirse en propietario, princi-
palmente por el sistema alcabalatorio que gravaba el traslado de -
dominio y que realmente se sentía mejor en su calidad de arrenda-
tario que de propietario. Pero en cambio, la ley aprovechó a los-
denunciante, quienes pudieron adquirir fincas que antes no les --
hubieran sido posible detentar, ya que estaban fuera del comercio
o al menos a eso equivalía su carácter de bienes amortizados. El
denunciante ocupó todas las tierras que le permitía su situación -

(19) Los Grandes Problemas Nacionales. Colección Problemas Agrí-
colas e Industriales de México, n. 1, vol. V, págs. 35 y 8.

económica y cuya consecuencia fué la integración de grandes latifundios. Donde el problema se agudizó, fué con las tierras de los indios, propiedad que por ser menos defendida que la de la Iglesia, era más fácil de desamortizar, dándose el caso de verdaderos despojos. En virtud de algunas protestas se expidió la Circular de 9 de octubre de 1856 con que se pretenden regular las anomalías creadas por la Ley de Desamortización (20).

"Gran parte de arrendatarios —dice la Circular— de tierras no han podido adjudicarselas, o bien por falta de recursos para los gastos necesarios, o bien por las trabas que les ha puesto la codicia de algunos especuladores..." "La ley quedaría nulificada en uno de sus principales fines, que es el de la subdivisión de la propiedad rústica si no se impidiese la consumación de hechos tan reprobados: y con tal fin, así como de facilitar a los necesitados la adquisición del dominio directo, dispone el Excmo. señor presidente, que todo terreno cuyo valor no pase de doscientos pesos conforme a la base de la Ley de 25 de junio, se adjudiquen a los respectivos propietarios..." "Sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pagar derecho alguno, y sin necesidad tampoco del otorgamiento de la escritura de adjudicación".

Con esta Circular se dió, dice MOLINA ENRIQUEZ, (21) el procedimiento de desamortización a la propiedad comunal indígena. "El resultado de la repartición de las tierras de los pueblos indígenas, fué que los indígenas perdieron dichos terrenos" pues confiesa el autor citado que la propiedad tenía notoria utilidad pa--

(20) Colección de Acuerdos, ... cit., t. III, pág. 58.

(21) Op. cit., pág. 25.

ra los pueblos y sus vecinos. En efecto, en los terrenos comunales, los campesinos pobres se proveían de leña y carbón; sembraban la parcela que más les aconosaba sin necesidad de cuidar todo el año de élla; o pastoreaban su ganado. Suprimiendo esta clase de propiedad, que fué paulatinamente absorbida por los acaparadores de tierras, los indígenas se vieron replegados cada vez más a las poblaciones, teniendo que abandonar sus antiguas formas de vida independiente para pasar ahora a depender del patrón y gran propietario. A manera de anécdota se cuenta que en el Estado de Morelos una de las haciendas llegaba hasta la iglesia del pueblo. Estas fueron las consecuencias de la aplicación de las Leyes de Desamortización y las Circulares que las reglamentaron.

Para que no quedara duda sobre la aplicación de la Ley de Desamortización y de la Circular del 9 de octubre de 1856 el Art. 27 de la Constitución liberal de 1857 dice: "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces. Con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución" (22)

La Ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos, fué expedida por finalidades distintas a la Ley de Desamortización, en las leyes de desamortización se pretendía frenar la inmovilidad de la propiedad y poner en circulación la riqueza que era conocida como de manos muertas y que no producía ningún interés económico al Estado.

22) FELIPE TENA RAMIREZ, Leyes Fundamentales de México 1808-1964, Porrúa, 2a. Ed., pág. 610.

Pero la aplicación de las leyes de desamortización provocó - en el círculo conservador y clerical una fuerte reacción en con-- trad~~o~~ el gobierno liberal que estuvo a punto de sosobrar, pues los_ conservadores gozaban de reservas económicas suficientes y conta-- ban además con el financiamiento del clero. Como el gobierno li-- beral en la guerra conocida como de "los tres años", adquirió la supremacía de la lucha, sobre todo por la integridad y constancia de sus jefes, tan pronto se vió firme, expidió en Veracruz la Ley de 12 de julio de 1859 y aunque en el art. 1o. se dice que: "En-- tran al dominio de la nación, todos los bienes que el clero secu-- lar y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea - cual fuere la clase de predios, derechos y accesiones en que con-- sistan, el nombre y aplicación que hayan tenido" y además "Art.4o ...ni las ofrendas ni las indemnizaciones podrían hacerse en bie-- nes raíces" tan pronto se da un vistazo a esta ley se da uno --- cuenta del carácter revanchista de la misma y no es sino hasta su reglamentación, cuando se dan orientaciones y finalidades de ca-- rácter social, si vale usar esta palabra con la conotación actual. El Reglamento dice: "...Que con el objeto de que la enajenación de los bienes de que habla la Ley de 12 del actual, contribuya -- eficazmente a la subdivisión de la propiedad territorial, y con_ beneficio general de la nación, que es el gran fin de la Reforma_ ella envuelve, he tenido a bien decretar..." En realidad, esta ley que fue expedida con finalidades distintas a las que con pos-- terioridad se orientó en el Reglamento, sirvió en mucho para co-- rregir las anomalías a que dió origen la aplicación de la Ley de_

Desamortización; ya para entonces el gobierno se había dado cuenta de todas las artimañas de que se valía el clero para simular enajenaciones, y de los testaferros, acaparadores y prestanombres, que -- nunca han faltado, para arrebatarse a los indios sus posesiones despojándolos de sus precarios medios de existencia.

En todo esto piensa el legislador cuando en el art. 26 del Reglamento a la ley que venimos comentando dice: "Las fincas rústicas que en virtud de haber sido devueltas al clero por los arrendatarios que aparentasen adjudicárselas conforme a la citada Ley de 25 de junio, deben ser puestas en venta de nuevo, se dividirán en lotes, de la extensión que juzgue más conveniente el Gobernador -- del Estado respectivo. En la enajenación de estos lotes se preferirá a los actuales subarrendatarios y vecinos de la misma finca, -- y sólo en el caso de que estos no hagan la adquisición en el término que para ello les fija el Gobierno del Estado, se venderán al -- mejor postor, según lo prevenido en esta ley". Y como dice MOLINA ENRIQUEZ (23) "Las leyes de nacionalización corrigieron en mucho a las de desamortización, porque hicieron entrar al dominio privado, todos los bienes de la Iglesia; no sólo los bienes raíces, --- sino los capitales impuestos sobre ellos".

(23) op.cit., págs. 40 y 41.

Los gobiernos liberales surgidos de la guerra de reforma, animados de buena fe, pero, imbuídos del espíritu individualista predominante de la época, se dieron cuenta de los pocos beneficios -- que reportaban a las clases pobres del país las leyes de desamortización y de nacionalización con que se habían pretendido resolver el problema del acaparamiento y la inmovilidad de la propiedad rural. Ya triunfante el gobierno de Juárez, pasada la contienda civil de la guerra de los tres años, se pensó en formular una legislación que tuviera como finalidad primordial, facilitar a las gentes de escasos recursos, la adquisición de terrenos nacionales, -- abreviando los más posible los trámites para obtener la titulación de terrenos de la nación. Con este propósito se expidió en San -- Luis Potosí, el 20 de julio de 1863, la primera Ley de Terrenos Nacionales. Ley que facultaba a todos los ciudadanos para obtener -- por compra a la nación, hasta 2,500 hrs. de terreno, sin que se especificara la calidad de las tierras que la nación podía vender a -- cada individuo, sino que señalaba un límite ^{de} superficie de tierras -- vendible, sin importar la calidad de la misma. Al no aclararse la calidad de las tierras que podían comprarse, el Ejecutivo y el adquirente, quedaban en libertad para escoger las tierras que se compraban y vendían a la vez, y así podía darse el caso de que se ligaran a adquirir tierras de primera calidad hasta por 2,500 hrs. -- (superficie verdaderamente cuantiosa), o bien, que estando los --- terrenos ubicados en zonas áridas, aplicando la misma disposición, no se podían adquirir tierras por mayor superficie, resultando in-

suficientes para una adecuada explotación. Todos estos vicios se derivaban de la imprevisión del legislador al no determinar la calidad de las tierras que la nación podía enajenar, concretarse a señalar arbitrariamente un límite tope, sin importar la calidad de las tierras.

Esta ley introduce una novelosa disposición consistente en -- que los ocupantes de terrenos nacionales podían adquirirlo en propiedad por prescripción; hasta allá llegó el concepto individualista del derecho, que se aplicaba a los bienes de la nación, las mismas normas que rigen al derecho privado y las relaciones entre particulares. En efecto, el art. 27 disponía "Queda derogada, desde esta fecha, la disposición de las leyes antiguas que declaraban imprescriptibles los terrenos baldíos. En consecuencia, podrá en lo sucesivo cualquier individuo, no exep tuado en el art. 2o de esta ley, prescribir por la posesión de diez años, hasta 2,500 hrs. y no más, de terrenos baldíos, si concurren los demás requisitos que las leyes exigen para la prescripción, y se hubiere además cumplido, durante los diez años, con el que requiere el art. 10".(23bis.)

El Art. 10, era por demás curioso, pues de acuerdo con ese precepto, el solicitante se obligaba a mantener, durante los diez primeros años, a un habitante por cada doscientas hectáreas. Sin determinarse la calidad de las tierras era inaplicable esta disposición, pues en terrenos áridos, es sabido que no son suficientes ni las doscientas hectáreas para mantener a una persona, en cambio la ley imponía la obligación de mantener cuando menos doce. En terrenos de primera calidad la misma superficie resultaba excesiva. De todas maneras, parece ser que el deseo del legislador se orientó

(23bis) Colección de Leyes sobre Tierras. Sria. de Agr., Méx. 1944, págs. 6 y sigs.

taba hacia la obligación que tendría el adquirente de mantener - en explotación el terreno, que en caso contrario era sancionado con la pérdida de sus derechos, sólo que no supo fundar la obligación por la deficiencia ya apuntada que iba implícita en una ley que no determinaba la calidad de los terrenos susceptibles de enajenarse.

Los trámites los hacía el solicitante ante el Juez de Primera Instancia y el importe del terreno era cubierto a la hacienda pública. El gobierno del Estado respectivo intervenía en el trámite y por su conducto se le notificaba al Ministro de Fomento, a quien se le remitía testimonio del expediente y de las mediciones del terreno, y se supone, aunque la ley no lo dice, que esa Dependencia era la encargada de vigilar el cumplimiento de la ley y orientar todo lo relativo a la enajenación y prescripción de terrenos nacionales.

Los trastornos internos del país, derivados de la invasión francesa, suspendieron la aplicación de la ley de 1863. Durante los años del imperio, no se dió casi atención al problema de los terrenos nacionales; tampoco se volvió a la colonización no obstante que por tratarse de un gobierno impuesto por una potencia extranjera, con la anuencia del partido conservador, podía esperarse que la política sobre tierras se inclinaría por la colonización, que tanto interés había desperado en sus orígenes a los gobiernos independientes, cuando se pensó como la única solución viable para lograr el desarrollo del país, tal como lo venían haciendo los Estados Unidos de Norteamérica, modelo de nuestras democracias. En cambio, el flamante Emperador se concretó a expedir

algunos decretos y circulares, orientados a la resolución de problemas aislados que estaban pendientes por la aplicación de las leyes de reforma; y algo se legisló también sobre titulación de bienes de comunidades de indios, pero por lo precario de la situación política, las leyes del imperio no tuvieron mayor trascendencia ni lograron arraigo, por lo que proseguimos con el gobierno juarista o de la restauración de la República.

Vencido el enemigo y vuelto a la normalidad, el gobierno a cargo de Juárez, continuó con la política que había iniciado antes de la intervención. La única novedad introducida en la legislación sobre tierras, se refiere a la Ley de 31 de mayo de 1875, pero ya sobre la colonización, por la que se volvía a dar facilidades a los extranjeros para internarse al país como colonos. Muerto Juárez, lo había sucedido Lerdo de Tejada, eminente liberal y más radical que su antecesor, pues él elevó a la categoría de constitucionales las leyes de reforma, por eso es sorprendente que haya vuelto a la política de colonización mediante la inmigración, dando grandes facilidades a todas aquellas que se dispusieran a poblar las regiones que en nuestro país se consideraban propicias para el establecimiento de colonos. Esta Ley de Colonización, prolonga la política que seguirá el Gral. Díaz en materia de tierras, pues ninguna innovación se introdujo a la misma, y todos los contratos que se celebraron durante el primer período de gobierno del dictador, se basan en la Ley de 31 de mayo de 1875.

Por qué se vuelve al sistema de colonización tantas veces probado por su ineffectividad. Todo tiene una explicación y en este caso, como en muchos otros, los errores de los gobernantes deben -

atribuirse a la falsa concepción que se tenía sobre la riqueza del país y en muchos casos a la pretendida superioridad del europeo -- frente al indio, de allí la necesidad de hacer progresar a la na-- ción promoviendo una plítica de inmigración que permitiera la --- afluencia de blancos al país; otros más radicales no se preocupa-- ban de que fueran blancos, con tal de que no fueran indios, pues - el europeo o el asiático resultaban evidentemente superiores al na-- tivo. El mito sobre las riquezas de nuestro suelo viene desde la Colonia. La mayoría lo hace arrancar de la visita del barón de -- Humboldt, quien entusiasmado ante la abundancia aparente de la Nue-- va España, había propalado por Europa la fábula sobre la riqueza - potencial de todos los pueblos de América, principalmente de la -- Nueva España, que según se sabe, fué donde mejor se le agasajó, -- sistema que con idénticos resultados se sigue usando con nuestros_ visitantes. El entusiasmo del barón, contagió a nuestros hombres_ y la riqueza de México llegó a ser un dogma, tanto que, para hacer_ la emanar del suelo, sólo había que agregar un poco de trabajo. -- Los primeros gobiernos, creyeron que lo que frenaba el progreso de México, era su gran extensión, y lo despoblado de algunas zonas, - frente a la concentración en regiones consideradas tradicionalmen-- te pobres; de ahí que la política agraria del país se inclinara -- por la colonización. Ya hemos analizado un tanto prolijamente los diversos ordenamientos que se expidieron, tanto por el gobierno -- del centro, o federal, según la ocasión, como los gobiernos de los Estados, cuando a éstos se les dió competencia sobre la materia.

Con las guerras de reforma y después por la invasión, nadie_ había tenido tiempo en ponerse a pensar en si la riqueza de Méxi- co era real o ilusoria. Pero vuelta la calma, se volvió al mito_ de nuestra ancestral abundancia y nuevamente se pensó que promo- viendo la inmigración, seguida de una política de fomento de las_ vías de comunicación, sería suficiente para activar el desarrollo del país. Esto nos explica, pues, que se haya vuelto a la políti_ ca de la colonización, tan pronto como las nubes de la ocupación_ extranjera se hubierandisipado. ¿Cual era la fórmula? La inmi- gración. "La necesidad de la inmigración se apoyaba principalmen_ te en cuatro supuestos: la gran riqueza nacional, la escasa pobla_ ción, la incapacidad para aprovechar los ricos dones naturales, y la mayor valía del trabajador extranjero" (24).

Se tenía en tanta estima la presencia de los extranjeros, -- que la expulsión de uno de ellos, de nacionalidad española, por -- parte del gobierno, provocó tan gran escándalo, que fué el tema -- de todos los periódicos, incluyendo "El Socialista". "Como el -- Diario Oficial mantuviera que el Estado tenía un derecho absoluto para admitir o rechazar a los extranjeros, Jorge Hammeker Mejía -- respondió que los derechos de la humanidad eran superiores a los_ de los pueblos; México, además, necesitaba de los extranjeros; -- sin ellos, jamás cesaríamos de ser la irrisión del mundo civiliza_ do, a quien escandalizabamos con nuestras perpetuas revueltas y --

(24) DANIEL COSSIO VILLEGAS, ed.Hermes.,Historia Moderna de Méxi- co, 1957, pág. 153.

nuestra constante anarquía" (25).

La afluencia de extranjeros, con todas las facilidades que proporcionó pueblo y gobierno, no trajo ni con mucho las consecuencias esperadas, pues no obstante las leyes de colonización -- que les proporcionaban todas las facilidades, por ser la agricultura y la ganadería actividades poco productivas en una sociedad de bajo consumo interior y de nulo comercio exterior, todos los inmigrantes se dedicaron a otras actividades, principalmente al comercio, la industria y actividades más lucrativas, dándose el caso inverso, de que los mexicanos que ordinariamente se habían dedicado a esas tareas, fueron paulatinamente despalsados para ir a engrosar las filas de los latifundistas, actividades más acordes con el modo de vida del mexicano, que no tenía arraigada la fe en la industria ni en el comercio, y que soñaba todavía con las grandes extensiones de terrenos, aunque improductivas, pero que halagaban sus pretenciones de señorío y espíritu feudal, tan característico en nuestro medio, y que tantos problemas ha originado en el campo.

Los extranjeros correspondieron con muestras de afecto al gobierno que así los acogía y se cuenta que a principio de la dictadura del Gral. Díaz encabezaron una manifestación formada por españoles, franceses, norteamericanos, etc. para agradecer el jefe la paz en que había mantenido al país y para rogarle que continuara en su puesto. De allí surgieron muchos de los clubs famosos que mantuvieron el aplauso constante a la dictadura, hasta que é

ta, ya cansada y añeja, se vino abajo con todo y su héroe cargado de medallas y condecoraciones.

Para ilustrar lo que aquí se ha venido asentando en relación con la política migratoria y de colonización, es oportuno hacer referencia al art. III, de la Ley de 31 de mayo de 1875, la cual ofrecía entre otras ventajas, "La de otorgar a los colonos: la naturalización mexicana y la ciudadanía en su caso, a los naturalizados: suplemento de los gastos de transporte y de subsistencia hasta un año después de establecidos, de útiles de labranza y de materiales de construcción para sus habitaciones: adquisición en venta a bajo precio, pagadero a largo plazo por abonos anuales, comenzando a hacerlo desde que termine el segundo año de establecidos, de una extensión determinada de terrenos para cultivo y para casa: exención del servicio militar y de toda clase de contribuciones, excepto las municipales, de toda clase de derechos de importación e internos a los víveres, instrumentos de labranza, herramientas, máquinas, enseres, materiales de construcción para habitaciones, muebles de uso y animales de trabajo, de cría o de raza, con destino a las colonias, y exención también personal e intransmisible de los derechos de exportación a los frutos que cosechen: correspondencia franca de porte con su país natural o antigua residencia, por conducto del Ministerio de Relaciones, o por medio de sellos especiales: premios y protección especial por la introducción de nuevos cultivos e industria"(26).

(26) Colección de Leyes sobre tierras y demás disposiciones relacionadas con las mismas, Sria. de Agricultura y Ganadería, - México, 1944, pág. 11.

El Gral. Porfirio Díaz, como un nuevo Augusto, hacía derramar los beneficios de la paz por todos los ámbitos del territorio, pues por fin se vivían días de sosiego, tan extraños ya para los mexicanos que desde los albores de la independencia no habían visto una tregua. Los negocios comenzaron a florecer y las inversiones extranjeras no se hicieron esperar, pues es bien sabido que el olfato tiene el inversionista para quien la paz debe tener un olor especial, ya que siempre que ésta se presenta, llega como un cortejo indispensable. El amplio territorio nacional se comenzó a cubrir de ferrocarriles y el norte, territorio casi extraño para los mexicanos del centro, se incorporó al resto de la nación; los desiertos fueron surcados por humeantes locomotoras y las selvas del sureste dejaron escapar su impenetrable silencio. Cada día los misterios de las tierras desconocidas fueron menos. Se notó, indiscutiblemente, un auge financiero, una aristocracia nativa se empezó a forjar y muchos apellidos dobles o triples aparecieron en los sociales de periódicos. Esta sociedad autóctona fué la corte del dictador y algunos extranjeros que por conveniencia se habían sumado a ella; ya hicimos alusión a los alagos de que hacía objeto al dictador y los centros de reunión que vinieron a ser parte de la desocupada vida de la sociedad mexicana: los clubes.

Pero la prosperidad era sólo aparente, o más bien, deslumbradora. El auge no había sido uniforme y sólo alcanzaba a un reducido grupo de mexicanos; era la manifestación más pura del capitalismo, que por primera vez comenzaba a florecer en México, con el

latifundismo feudal que fue el régimen natural de explotación de la tierra. El pueblo, la masa proletaria y la casta servil, el pequeño campesino, el antiguo ejidatario y comunero, tendía a desaparecer absorbido por los nuevos negociantes, por la industria y el comercio en grande. Donde se agudizaron más las contradicciones, fue en el campo. Veremos como el latifundismo con características típicamente feudales, fue el rasgo definitivo del porfiriato y cual fue la política que implantó el presidente en relación con los supuestos terrenos baldíos, una de las farsas más grandes del régimen para favorecer la concentración de la tierra, en contra de toda la política anterior que los gobiernos independientes habían implantado, para evitar la concentración de la tierra en pocas manos.

Las compañías deslindadoras. Como consecuencia de la política de colonización que se venía propiciando, el Ministro de Fomento, Dn. Carlos Pacheco, había formulado un decreto que publicó y puso en vigor el Ejecutivo en diciembre de 1883, creando las compañías deslindadoras. Este decreto, en cierta manera, viene a ser complementario de la Ley de Colonización de 1875 y de la de Terrenos Baldíos de 1863, pues dentro de sus disposiciones incluye preceptos que modifican o complementan a ambos ordenamientos. Es importante hacer notar que por este decreto se crean las compañías deslindadoras, pero todavía con una serie de limitaciones impuestas por las mismas leyes anteriores, ya que de los terrenos deslindados podían enajenarlos a particulares, en la tercera par-

te que les correspondía, manteniéndose la limitación de no vender a una sola persona superficies mayores de 2,500 hrs. Prohibición que como hemos visto venía desde la Ley de 1863. Cuando se constituían en compañías colonizadoras, quedaban sujetas a cumplir -- con el contrato de colonización, y en caso de no hacerlo, los terrenos adjudicados por comisión en el deslinde, volvían a poder de la nación; igual sanción se aplicaba en caso de violar la disposición en cuanto a la superficie enajenable a una sola persona. En términos generales se mantiene el espíritu de la legislación anterior, en el sentido de que todo terreno deslindado era con el objeto de abrirlo a la producción, distribuyéndose entre mexicanos o entre extranjeros, mediante colonización, pero en ambos casos pendientes de evitar el acaparamiento de tierras.

Esta disposición se mantuvo en vigor hasta que fué sustituida por Decreto de 18 de diciembre de 1893. Entendemos que las compañías deslindadoras que con base en el Decreto de 1863 habían entrado a operar con el gobierno federal, se dedicaron a la localización de baldíos, pero no siempre ajustándose al contrato de deslinde celebrado con la Secretaría de Fomento, ya que la -- corrupción administrativa permitía una serie de vicios y las compañías no respondieron a la finalidad perseguida por la ley de colonización, ya que no se dedicaron a promover la colonización, precisamente, sino a localizar los terrenos baldíos, acaparándolos, mediante la porción que les correspondía del tercio deslindado y comprando al gobierno federal a vil precio las otras dos terceras partes. Así burlaron el programa de distribución de la

tierra y de su explotación por el mayor número. Claro que todos_ estos negocios se hacían con el beneplácito del Presidente de la_ República y del flamante Secretario de Fomento quien por su pro-- pia cuenta se dedicaba al acaparamiento de terrenos en el Itamo - de Tehuantepec. Así las cosas, el Decreto de 1893, que derogando el anterior que se había mantenido en vigor durante diez años, só lo consigue regularizar un vicio ya establecido, sancionando los_ grandes negocios de los favoritos del régimen, pues este decreto_ establecía lo contrario a todas las leyes anteriores y deja el camino abierto a las compañías deslindadoras, deroga la disposición que establece que ningún ciudadano puede adquirir más de 2,500 -- hrs. de terreno. Se deja sin efecto la disposición que obliga al_ solicitante y al adquirente de terrenos nacionales de acotar y explotar su predio en los términos aquí analizados; y muy especial-- mente se suprime la disposición que obliga a las compañías deslin-- dadoras de enajenar fracciones no superiores al límite estableci-- do de 2,500 hrs.; establece la prescripción de terrenos naciona-- les, si bien es cierto, en este caso, limitando la superficie a -- porciones no mayores de 5,000 hrs.; subsiste la prohibición o in-- capacidad de las comunidades y de las sociedades civiles para po-- seer bienes raíces.

Consideramos que el propósito de este Decreto, fue el de re-- gularizar la situación ya prevaleciente, por la marcada insisten-- cia en despejar toda posible sanción en que se hubiere incurrido_ como consecuencia de las violaciones a las leyes anteriores, ya -

que las fracciones II, III y XI hacen especial hincapié en que -- por ningún motivo se declararan revisables los títulos y operaciones que se hubiesen efectuado en contravención a las disposiciones aludidas. Quedaban de esta manera, revalidadas todas las anomalías anteriores y el nuevo ordenamiento auguraba a los acaparadores de terrenos un futuro feliz, sancionando todos sus actos y estipulando los despojos de las compañías deslindadoras que no tenían ninguna limitación más que su capricho, para determinar que terrenos debían ser deslindados y declarados nacionales, no obstante que estos se encontraran ocupados o con títulos. Nunca les faltó la anuencia de la autoridad administrativa o judicial dispuesta a declarar que los títulos eran nulos o que no estaban expedidos de acuerdo con las leyes vigentes. Sobre los atracos cometidos por las compañías deslindadoras nos da un informe bien documentado y completo don Andrés Molina Enriquez (27), a quien no se puede dejar de consultar cuando se habla del problema de la tierra durante la dictadura, pues él, como abogado, más de una vez tuvo que enfrentarse a esa fauna que significaron las compañías deslindadoras y que propiciaron el acaparamiento de tierras, así como el hacendismo, que a la sombra de esta política fue floreciendo hasta constituirse en el principal problema del gobierno.

En efecto, fue la hacienda el otro problema del porfirismo. El sistema típico de explotación de la tierra. El hacendismo no fué sino una consecuencia más de la política del gobierno que tenía a favorecer la integración de unidades de tierra demasiado --

(27) MOLINA ENRIQUEZ, op. cit., pág. 79 y sigs.

grandes, sin importar que éstas fueran explotadas o no, según lo dispone claramente el Decreto de 1893. Desde luego, el problema de la hacienda no es un fruto del porfirismo y no podemos admitir que así sea. Como hemos visto, desde la Colonia ya se había presentado este fenómeno, por lo demás, tan característico de México. Primero fue la iglesia la principal acaparadora de tierras, después fueron los especuladores de tierras que a la luz de las leyes de reforma, cuyo espíritu estaba orientado, de acuerdo con la corriente liberal prevaleciente, a favorecer el fraccionamiento de la tierra y la propiedad del mayor número. El porfirismo sólo fue la culminación de ésta larga gestación del hacendismo, pues toda su política se orientó a proteger a los hacendados en perjuicio del pequeño campesino y muy especialmente en contra de los antiguos ejidos y comunidades que poco a poco fueron desapareciendo por la voracidad de los acaparadores. Grandes extensiones incultas por todo el ámbito del territorio nacional se mantenían al margen de toda producción, mientras los pueblos y las rancherías de los indios cada día disponían de menor número de tierra, en algunos casos no se disponía ni de la indispensable para los servicios de la comunidad, como era el de recolección de leña y el de la fabricación de carbón, ya que los hacendados no permitían que sus montes fueran explotados por los pobladores y vecinos.

Este era el panorama del país a finales del siglo pasado y -- todavía bien entrado el presente. La paz porfiriana se había -- consolidado y todo el edificio de la dictadura parecía anunciar -- para siempre el destierro de los cuartelazos, y los pocos brotes-

de inconformidad habían sido reducidos con la mano dura del Dictador. Los cantores de la paz como en los tiempos de Augusto, no se dieron cuenta de los cambios que se operaban en el país y para ellos todo era prosperidad, pues se suponía que el país había progresado como nunca, lo cual era cierto, pero el progreso resultaba muy caro, y después veremos las consecuencias, ahora nos basta con dejar sentado como antecedente el régimen de tenencia de la tierra durante el porfiriato y la forma en que había llegado a consolidarse el latifundio, a la sombra de la dictadura.

En el seno mismo del porfirismo, en lo que se puede considerar como el círculo del propio dictador, se despertó una preocupación por el problema del latifundismo, y por el desorden en que habían sumido al país las compañías deslindadoras, pues no debemos suponer que todos eran ciegos para no comprender que la especulación desmedida de los terrenos nacionales provocarían consecuencias funestas para el país. Desgraciadamente, como veremos a través de nuestra exposición, las medidas propuestas eran tibias e inapropiadas para resolver el problema, amén de que no fueron muy tomadas en consideración dado que el negocio seguía su marcha, como ahora la revolución. Sin embargo, dentro de ese grupo de personas conscientes, debemos mencionar nada menos que a un Secretario de Fomento, que sustituyó al funesto Pacheco, Manuel Fernández Leal. El Ministro de Fomento "después de admitir que el deslinde de baldíos permitió amortizar parte de la deuda pública, -- presentó en noviembre de 1902 un proyecto de ley para derogar la clasificación de tierras establecidas por la del 26 de marzo de 1894, y desautorizar el deslinde de compañías, prohibir el pago de subvenciones baldíos, y facultar al Ejecutivo federal para reservar parte de éstos con destino a usos públicos, colonias y bosques" (28).

Por otra parte, consideramos que el Ministro Fernández Leal no fue ajeno a la política subsiguiente en materia de baldíos, -- que vino a culminar con el Decreto de 18 de diciembre de 1909 y -- su Reglamento de 22 de junio de 1910, expedidos ya dentro de la gestión de Olegario Molina como Secretario de Fomento. Por medio

(28) COSSIO VILLEGAS, ob. cit., pág. 193.

de estas disposiciones, se suspendía la admisión de solicitantes de terrenos y sólo se continuaba con el trámite de las solicitudes ya instauradas. Se reducía el límite de terrenos enajenables a una sola persona a la superficie de 5,000 hrs. como máximo y se declaraban revisables todos los deslindes practicados por las compañías deslindadoras. Como se vé, el propio Ejecutivo se percataba ya de lo torpe de su política anterior en materia de baldíos y esta legislación da un intento de poner cierto orden al caos -- imperante, merced a la política de desgobierno que se había mantenido durante casi toda la dictadura.

Aparte de las reformas legislativas, se tomó razón del problema del latifundismo, y no faltaron personas que propusieron las medidas adecuadas, según ellos, para resolver el problema, principalmente del fraccionamiento de las grandes haciendas y de la integración de la pequeña propiedad, transformando, en esta virtud, a los peones en dueños de sus tierras. Se dieron a la luz algunos trabajos en este sentido y es conveniente citar nada menos -- que las publicaciones del "Tiempo" y del "Imparcial" que habían -- hecho eco de las declaraciones hechas por José Ives Limantour, Secretario de Hacienda, en la ciudad de París, opinando sobre la -- conveniencia de que se fraccionaran los grandes latifundios para -- desterrar en la medida de lo posible la hacienda feudal. Don -- Olegario Molina creía que como única manera de aumentar la productividad en el campo, se debía promover el fraccionamiento de la -- tierra y convertir a los arrendatarios en propietarios, con el -- objeto de estimular el cultivo de la tierra y aplicar medidas de --

tecnificación que pusieran al agricultor mexicano a la altura del agricultor norteamericano o europeo. Por las mismas fechas "Uno de los más distinguidos colaboradores del Ministro Molina, el señor Lauro Viadas, publicó en ese año de 1911 un folleto bajo el rubro de "El Problema de la Pequeña Propiedad". "Es muy probable que las ideas de Viadas hayan estado de acuerdo con las de su jefe en la Secretaría de Fomento"(29). En su trabajo, Viadas, considera "...que nuestra sociedad se encuentra en desequilibrio a causa de la abrumadora desproporción entre el número de propietarios y de los proletarios" y en seguida agrega "...Por eso los hombres de todos los credos, reconociendo como necesidad ingente el aumento en el número de propietarios, se manifiestan partidarios decididos de la subdivisión de las grandes propiedades"(30). El señor Viadas encontraba el origen del latifundismo y de la hacienda en la rentabilidad de la tierra sólo en grandes proporciones, dado lo barato de la mano de obra en el campo, que le permitía explotar grandes extensiones y reducir el costo de producción mediante el empleo del trabajo servil. Por otra parte, decía, el elevado precio de los productos agrícolas, considerados como de primera necesidad, era un incentivo para las grandes explotaciones, frente a cualquier otra actividad. Lauro Viadas termina su trabajo, que a la vez es un informe dirigido al Ministro de Fomento para usos de la Dirección General de Agricultura, con una re-

(29) JESUS SILVA HERZOG, El agrarismo mexicano y la reforma agraria, 2a. ed., México, págs. 161 y 162.

(30) SILVA HERZOG, ob. cit., t. I, pág. 111.

comerenciación de tono profético "...La constitución de la pequeña-propiedad es no solamente una obra de justicia, es, sobre todo, - una medida que reclama la salvación nacional" "...Los latifun---dios perdieron a Roma, México se encuentra, tal vez, al borde del abismo" (31).

Otro ideólogo del porfirismo, OSCAR BRANIF (32), enfocaba el problema del latifundismo, considerando que todo se resolvería, - si se obtenían para la agricultura créditos baratos, y sentenciaba: " ...Sin crédito no hay agricultura (o tam sólo la habrá en e infima escala); pero sin agricultura tampoco hay crédito agrícola" (33); creía que mediante un sistema fiscal apropiado y créditos baratos para la agricultura, el gobierno podría resolver el - problema fundamental del país sin recurrir a medidas extremas que él consideraba inoportunas, pues todo lo que tendiera a atacar -- los privilegios de los terratenientes lo exasperaba. Veamos lo - que al respecto opinaba "...Sería una lástima que teniendo a la_ mano todas las condiciones propicias para entrar de plano en una_ política de fomento agrícola, pacífica y generosa y que permitía_ enriquecerse a todo aquel que responda a ella (y sólo agresiva y_ hostil a todo aquel que rehuse moverse y corresponder) y así au--mentar rapidísimamente la riqueza pública, fuese a tomar esta po--lítica una dirección que originara una reacción contraria, si es-

(31) LAURO VIADAS, La pequeña propiedad. La Cuestión de la Tierra Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1960, tomo I, pág. 142.

(32) OSCAR BRANIF, Fomento Agrícola. La Cuestión de la Tierra. Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1960, tomo I, -

(33) op. cit., pág. 26.

que se lastimasen o viesen amenazados ciertos intereses demasiado importantes para poderse desconocer o menospreciar. Me refiero a los antiguos terratenientes y propietarios de derechos de agua" - (34). Y ya para concluir su trabajo sobre fomento agrícola, termina convencido de que no son recomendables los procedimientos directos para llegar al fraccionamiento de los latifundios y cree que serán los procedimientos indirectos "los que ofreciendo recompensas establezcan tendencias serán los únicos que podremos adoptar en firme, sin temor de errar con la seguridad de que causarían los efectos deseados" (35).

Por último, ALBERTO GARCIA GRANADOS (36), que ostentaba los elegantes títulos de Doctor en Ciencias de la Facultad de Leipzig, Ingeniero Agrónomo del Real Colegio de Agricultura de Cirencester y Vice-presidente de la Sociedad Agrícola Mexicana, era el más descaminado de todos, pues las medidas que propone como solución son del todo desacertadas, ya que creía que mediante la creación de cajas rurales, siguiendo el sistema Raiffeisen, que tenían como finalidad proporcionar al agricultor créditos baratos y a la vez, ponerlo en contacto con el consumidor, se podía resolver el problema de México. El problema no era de crédito ni tampoco de productores y consumidores; el problema era de explotación y miseria de la enorme masa de desheredados, que antes que créditos necesitaban tierras que trabajar, para conseguir un poco de liber-

6

(34) OSCAR BRANIF, op. cit., pág. 35.

(35) Ibidem, pág. 62

(36) ALBERTO GARCIA GRANADOS, Estatutos de una Caja Rural del Sistema Raiffeisen Adaptados a la Legislación Mexicana, La Cuestión de la Tierra. Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1960, tomo I, pág. 75 y sigs.

tad y no estar vendidos por generaciones al patrón. El flamante - ingeniero GARCIA GRANADOS, con toda su erudición conseguida en escuelas europeas, no había captado, o no quería captar, el verdadero problema.

En conclusión, todas las personas que en el seno del porfirismo abordaron el problema del latifundismo, creyeron que no era de la gravedad que después resultó ser y que arrastró a la revolución a la masa de la población campesina de todo el país. Fué la revolución la que, cual poderoso motor, puso en marcha a los hombres - y a las ideas conjuntamente, y al calor de la batalla fué como el - el problema de la tierra se fué captando mejor y limando en muchos aspectos, pues como veremos por la exposición que aquí se hará, los que después resultaron ser los verdaderos ideólogos y precursores de la reforma agraria aplicada, tampoco tenían una idea clara del - problema y las soluciones que proponían fueron deshechadas por --- ellos mismos como inoperantes. La reforma agraria se fué gestando a medida que iban cayendo las antiguas instituciones y a medida -- que el viejo edificio político del porfirismo, con todos sus vi--- cios, se desplomaba. Poco a poco, los mismos caudillos se darán - cuenta que la única forma de frenar el caos en que se hundía el -- país, era mediante la aplicación cada vez más radical de la reforma agraria, hasta culminar con la expedición de la Ley del 6 de -- enero de 1915, que es la matriz de todo lo que con posterioridad - se hará en lo que a reforma agraria se refiere. Veremos algo de - los antecedentes de esta ley, pues no vamos a suponer que surgió - de la nada, sino que fué una gestación lenta aunque sangrienta la -

que llevó a su expedición en contra del verdadero sentir del primer Jefe de la Revolución, como una imposición ineludible de los hechos, que siempre triunfan sobre los intereses mezquinos de los hombres.

CAPITULO II

EL DOMINIO DE LA TIERRA EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y LEYES REGLAMENTARIAS

- a) La Ley del 6 de enero de 1915 expedida por el Primer Jefe del ejército constitucionalista. La Reforma Agraria pasa a ser el tema central de la Revolución.
- b) Discusiones sobre el Proyecto del artículo 27 constitucional y tendencias que se manifiestan con este motivo en el seno del Congreso.
- c) Espíritu que anima al artículo 27 constitucional en relación con los terrenos ocupados por particulares. Concepción de la pequeña propiedad.
- d) El Decreto de 2 de agosto de 1923 y -- demás disposiciones relacionadas con la enajenación a título gratuito.
- e) La colonización como programa de los -- gobiernos revolucionarios hasta la derogación de la última Ley de Colonización.

Como ya apuntábamos en el último párrafo del capítulo anterior, la expedición de la Ley del 6 de Enero por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, fué motivada por las circunstancias mismas de la lucha armada, como justa conquista de las aspiraciones de la masa campesina que desde cinco años antes se había lanzado a la revolución. La revolución fué una explosión auténtica del descontento que reinaba en el país, y el desbordamiento de todas las pasiones contenidas por 30 años de paz porfiriana, pero los planes de los caudillos que resultaron al calor del combate, no tenían ni con mucho un programa fijo que se hubiesen trazado de antemano; el mismo Pla de San Luis que publicó Madero al fugarse de la prisión en que había sido recluido por la represión porfiriana, no contiene gran cosa en relación con la reforma agraria, y apenas en cuanto lo toca, dedicando mayor atención a cuestiones políticas de sufragio y representación nacional. Como era de suponerse, al caer el gobierno de la dictadura y pretender el caudillo de la revolución aplicar el Plan de San Luis, resultó -- inapropiado al no cumplir las aspiraciones que las triunfantes -- chusmas se proponían. De todas maneras, el Plan había cumplido -- en algo con sus propósitos al echar a andar la ruera de la revolución; triunfante ésta, los planes serían lo de menos, la mecha estaba prendida y aquél que pretendiera apagarla sería arrastrado -- por élla. Cuando Madero no quiso repartir la tierra de inmediato y pretendió mantener, en su conjunto, el mismo sistema de explotación del porfirismo, reduciendo la revolución a mero cambio de -- personas, nuevos planes políticos y olas de protestas aparecieron

por el país, al ver que la lucha no respondía a los sacrificios que se habían empeñado; Zapata en el sur y Pascual Orozco en el norte, son los primeros rebeldes, y los que no dejaron apagar la llama de la revolución, y a su vez, de la reforma agraria. No obstante que los amantes de desvirtuar la historia consideran que el Plan de Ayala no contiene ideas nuevas, y que éste se concreta ha hacer suyas las ideas de San Luis expedido por Madero, como opina Vasconcelos, ferviente maderista y luchador como intelectual, de la revolución, el Plan de Ayala viene a ser un gran paso en la reforma agraria y en la distribución de la tierra. Este Plan estaba respaldado por las armas de los guerrilleros sureños que no se conformaron con hacer la revolución para que las cosas se mantuvieran como antes, atentos a las vagas promesas de Madero, de ir resolviendo los problemas lentamente. Zapata, en lo sucesivo, y la revolución del Sur que el representaba, enarbolaron como bandera el Plan de Ayala y como opina con certeza SILVA HERZOG, - "Sea de ello lo que fuere, los zapatistas procuraron cumplir con el Plan de Ayala, pues el 30 de abril de 1912 se llevó a cabo la primera restitución al pueblo de Ixcamilpa por la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos" (37).

No obstante las imperfecciones evidentes del Plan de San Luis, es "...La primera manifestación que dió bandera agraria a la lucha armada... un año después de iniciada la revolución maderista, y ya en lucha abierta contra Madero que no entendía el problema, ni le interesaba",..."En carta al "Imparcial", de 27 de ju

(37) SILVA HERZOG. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. - F.C.E., 2a.ed., México 1964, pág. 179.

nio de 1912, ya en fecha tan avanzada y siendo presidente de la -- República, decía Madero: "Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad (aunque antes de Zapata nunca lo había expresado); -- pero eso no quiere decir que se vaya a despojar a ningún terrateniente. Sería completamente absurdo pretender que el gobierno -- fuese a adquirir todas las grandes propiedades para repartirlas -- gratis entre pequeños propietarios" (38).

Las promesas vagas de resolver el problema agrario contenidas en el Plan de San Luis, ya era una demanda concreta en el de Ayala, y de las palabras se pasó inmediatamente a los hechos, repartiéndose las primeras tierras. El Plan proponía la restitución de los terrenos de los pueblos, la expropiación de un tercio de las grandes haciendas, después de la debida indemnización, y la nacionalización completa de las que se opusieran a esas medidas. No obstante, pues, todo lo rudimentario de este Plan, redactado por un maestro de primaria y el propio Zapata, que apenas sabía escribir, es un paso más hacia la reforma agraria.

Otro Plan, el de Santa Rosa, fue firmado en la ciudad de Chihuahua por Pascual Crozco y su grupo rebelde. Este Plan, no obstante su radicalismo, resultaba un tanto incoherente y quizá por eso, o por el fracaso militar de los que lo enarbolaron, no tuvo influencia para el desarrollo posterior de la revolución agraria; sin embargo, es de tomarse en cuenta como un antecedente de las múltiples inquietudes que se habían despertado por la tenencia de la tierra en los distintos horizontes del territorio nacional.

(38) MOISES T. DE LA PEÑA, El Pueblo y su Tierra, Mito y Realidad de la Reforma Agraria en México, México, 1964, pág. 301.

Como antecedentes de la Ley de 6 de enero, tenemos que abordar el estudio de los precursores ideológicos de la reforma agraria, tales como Don Andrés Molina Enriquez y Wistano Luis Orozco. Por lo que respecta al primero, el mismo autor de la ley, Luis Cabrera, nos dice que debe ser llamado el precursor de la Revolución Agraria en México y que "...sus Grandes Problemas Nacionales, fueron al antecedente de la Ley de 6 de enero y del art. 27 de la Constitución" (39). Sin desconocer los méritos de la obra de DON ANDRES MOLINA ENRIQUEZ y sus Grandes Problemas Nacionales, considerando que éste es sólo un principio, un anticipo de lo que este estudio de los problemas sociales de México nos iba a dar. Es sobre todo en su polémica con WISTANO LUIS OROZCO, donde avanza mucho en sus ideas el precursor de la revolución agraria. Desde la Penitenciaría de México contestó a las impugnaciones que le había hecho OROZCO en un trabajo que publicó en ese mismo año, sobre la importancia del fraccionamiento de la tierra. Tanto el uno como el otro eran defensores de la propiedad privada, pero tenían plena conciencia de que el latifundio era la causa principal del caos en que se encontraba la nación al desencadenarse la revolución. Estaban de acuerdo en que debían fraccionarse los grandes latifundios y hacerse una distribución más equitativa de la tierra, sin embargo, había discrepancia sobre los caminos a elegir, para alcanzar el fraccionamiento. OROZCO opinaba que "...el fraccionamiento y distribución en parcelas, de la gran propie-

(39) Problemas Agrícolas e Industriales de México, n. 1, vol. V, México, 1953.

dad agraria, envuelve los más graves y trascendentales problemas que en todas las edades del mundo han agitado a la humanidad" (40), y se rebelaba contra la situación prevalecte "donde unos hombres tienen vastos dominios y viven de sus productos en orgullosa y estéril holganza, mientras millares de infelices gimen de fatiga, de miseria y de dolor..." pero al mismo tiempo creía "...de todo corazón en la propiedad privada, inviolable y absoluta", sin embargo, al fin de su trabajo, llega a las siguientes conclusiones: "1a.-La propiedad agraria bien repartida contribuye eficazmente a la prosperidad y bienestar de las sociedades". "2a.-Las grandes acumulaciones de tierra bajo una sola mano, causan la ruina y la degradación de los pueblos". Don ANDRES MOLINA ENRIQUEZ que se encontraba a la sazón en la penitenciaría de México, debido a su frustrado Plan de Texcoco, donde exponía todas sus ideas sobre la reforma agraria del país, contestó a las críticas de OROZCO; sus ideas se habían extremado con sus reveses políticos y en esta polémica podemos apreciar todo lo que había avanzado en su concepción para la resolución del problema, en relaciones con sus obras anteriores. En efecto, mientras OROZCO se las ingeniaba con argumentos de jurista provinciano para justificar la inviolabilidad de la propiedad privada y su sacrosanto respeto, el preso político decía "No hay que darle vueltas al asunto: la gran propiedad sólo puede ser destruida, por la violencia" (41) y a diferencia -

(40) WISTANO L. OROZCO, La Cuestión Agraria, La cuestión de la Tierra Instituto de Investigaciones Económicas., México, 1960 tomo I, págs. 213 y sigs.

(41) A. MOLINA ENRIQUEZ, Las Derrotas de Degollado, La Cuestión de la Tierra Instituto de Investigaciones Económicas., México 1960, tomo I, pág. 257.

de su opositor consideraba que "La propiedad existe para las sociedades, no las sociedades para la propiedad" (42). La revolución se encargaría de justificarlo, pues toda la concepción liberalista prevaleciente entre los estudiosos de la materia, sólo -- sirvió de antecedentes y la revolución salió ganando. Sin embargo, es importante esta polémica porque por primera vez se habló -- de distribución violenta de la tierra y como decía LENIN: cuando un idealista critica los simientos del idealismo de otro idealista, el materialismo siempre sale ganando" (43), podríamos decir -- algo semejante: cuando dos defensores de la propiedad privada -- discuten, es la propiedad privada la que sale perdiendo.

Estas ideas difundidas por la prensa nacional hicieron eco -- en la opinión pública y oficial y se despertó una conciencia nacional en relación con el problema agrario. El mismo LUIS CABRE- RA nos ilustra sobre el clima que reinaba en aquellos días en su discurso pronunciado en la Cámara de Diputados el 3 de diciembre -- de 1912, al presentar su Proyecto de Ley sobre la reconstitución -- de los ejidos de los pueblos. Veamos lo que nos dice el respecto: "Don Francisco Madero en el Plan de San Luis, apuntó la necesidad de tierras como causa de malestar político, y prometió remediarla. El Magonismo... había apuntado también la necesidad de tierras. -- La necesidad de tierras era una especie de fantasma, una idea vaga que en estado nebuloso flotaba en todas las conciencias y en -- todos los espíritus. Se adivinaba que el problema agrario consis

(42) A. MOLINA ENRIQUEZ, op. cit., pág. 254.

(43) V. LENIN, Cuadernos Filosóficos, tomo XXXVIII, ed. cartago Buenos Aires, 1960, pág. 275

tía en dar tierras. Fué necesario que estas ideas se fueran gu--
liendo, desarrollando, precisando, amplificando..."(44). De esa -
incertidumbre en cuanto a los caminos a seguir, salieron una se--
riede proyectos encaminados a resolver el problema; el más impor--
tante es el que formuló la Comisión Agraria Ejecutiva, dependien--
te de la Secretaría de Fomento, para estudiar la solución del ---
problema agrario. Tanto Madero, como el titular de la Secretaría,
Rafael Hernández, opinaban que el problema se resolvería, básica--
mente, comprando haciendas para repartirlas en pequeñas porciones
y fomentar la pequeña propiedad, localizándose los terrenos nacio--
nales que resultaren serlo (que por lo demás, se pensaba, exis--
tían en enormes proporciones), para distribuirlos entre los campe--
sinos, creando la pequeña propiedad y abriendo a la producción --
los terrenos incultos. Por lo pronto, la Comisión dictaminó en --
contra de las opiniones de los Jefes, que era una medida antieco--
nómica comprar haciendas para repartirlas, porque los hacendados--
tan pronto se dieron cuenta que podían lucrar con sus latifundios,
propusieron en venta sus terrenos, y otros más se disponían a com--
prarlos, para venderlos con ganancia, al gobierno; por otra parte
las haciendas propuestas en venta no eran siempre las mejores. En
cuanto a los terrenos nacionales, eran escasos, de mala calidad,--
y por lo apremiante del problema, costoso y tardado localizarlos.
Es, pues, interesante este informe, porque orilló a los funciona--
rios encargados del asunto a buscarle otras soluciones, aunque --
por ese entonces se encontraban bastante apurados para sofocar --

(44) LUIS CABRERA, La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos.
La Cuestión de la Tierra, t. II, Ed. INMIE, Méx., 1961, Págs. 283.

las insurrecciones que se estaban presentando en todo el país, -- precisamente por la morosidad del gobierno de la revolución en -- dar atención primordial a aquéllo que había movido a las masas -- campesinas a seguir a Madero en la lucha armada. Desgraciadamen-- te, Madero no comprendió el problema, y muy caro le habría de -- costar su ceguera.

Cabrera, en el proyecto a que se ha hecho alusión, presentand-- do a la Cámara de Diputados para su discusión, adopta muchas de -- las ideas de la Comisión Agraria Ejecutiva, a la cual pondera, en su sinceridad por encontrar una solución al problema, no obstante las ideas diversas que profesaban, tanto el Presidente como el -- Secretario del Famo, y que Cabrera tachara de ingenuas. El consi-- dera que el problema no admite postergación y que debe afrontarse de inmediato, restituyendo a los pueblos los terrenos de los ejid-- os de que habían sido despojados a la luz de las leyes de desa-- mortización y bajo el saqueo porfirista; y en aquellos casos que-- no fuera posible la restitución, expropiar las haciendas, indem-- nizando a sus dueños. Este proyecto de Cabrera es un anteceseñte-- notable de la Ley del 6 de Enero de 1915 y vemos como poco a poco se va perfilando su concepción del problema agrario.

El cuartelazo huertista dió al traste con el gobierno de Ma-- dero, quien "Si al ocupar la Presidencia de la República en lu-- gar de apoyarse en el Ejército Federal y en connotados elementos-- porfiristas, se hubiera apoyado en las fuerzas revolucionarias -- que lo condujeron al triunfo y hubiera desde luego, valientemen-- te, iniciado las reformas que el pueblo esperaba, entre ellas la--

reforma agraria, tal vez, la historia de México hubiera sido diferente" ... "Fue un hombre excelente, generoso, íntegro y patriota. Sin embargo no tuvo capacidad para conocer a los hombres ni para entender cabalmente los problemas fundamentales del país" -- (45). La revolución constitucionalista se empeñó en la tarea de restablecer el orden y la legalidad en el país, y durante los primeros meses de la lucha quedaron trancos todos los trabajos sobre el problema de la tierra. Más como el gran paso ya estaba dañado, no faltaron personas que buscaran la causa de todos los desordenes del país, precisamente en la incapacidad de Madero para afrontar el problema. Así empezaron a proliferar una serie de estudios de todos los colores y tendencias, desde los que proponían medidas basadas en el liberalismo clásico y creían que era imposible todo intento de distribución de la tierra, como Roberto Gayol, hasta las medidas radicales de Paulino Martínez que pensaba en la supresión de la propiedad privada y el establecimiento de colonias que harían una explotación comunal de la tierra, regidas por la moral. Sin duda este incansable luchador, que después se inclinó por el zapatismo, estaba imbuido por el socialismo utópico europeo, que entre nosotros fue bastante conocido, no así el socialismo científico, que nuestros revolucionarios no conocieron sino mucho más tarde, cuando la revolución había triunfado y sus principales conquistas eran ya una realidad, por lo que podemos decir que el socialismo no influyó para nada en la revolución agraria de México.

(45) SILVA HERZOG, Prólogo al Tomo III de La Cuestión de la Tierra., Inst. Méx. de Invec. Ecos., México, 1961, pág. 11.

Hasta aquí hemos tratado de exponer el desarrollo de las ideas sociales de la revolución, como un corolario a la Ley de 6 de enero. El constitucionalismo se había impuesto expulsando al usurpador Huerta del país, pero los distintos grupos militares que habían quedado dueños del territorio nacional disputaron entre sí, sobre todo, por razones de supremacía. Con objeto de llegar a un avenimiento, se convocó a la Soberana Convención de Aguascalientes en octubre de 1914. A dicha convención asistieron representantes militares de los tres bandos armados preponderantes: Carrancismo, Zocatismo y Villismo. De dicha convención salió Presidente de la República Eulalio Gutiérrez, quien poco tiempo después tuvo que renunciar a sus propósitos de hacer efectivas las aspiraciones de la convención, ante la franca pugna del carrancismo, del zapatismo, y por último del villismo, que en un principio había brindado todo su apoyo. Del gobierno convencionista no podemos extraer ninguna consecuencia en la materia que nos ocupa, pues no obstante la buena fé que animaba a sus jefes, por la inestabilidad política, y sobre todo por la carencia de fuerzas militares propias, no pudo llegar a realizaciones concretas. Ante la desbandada del gobierno de Gutiérrez, Carranza, que se había establecido en Veracruz, se reforzó, y su grupo militar se fue imponiendo poco a poco. No nos interesan demasiado los acontecimientos militares por los cuales Carranza quedó dueño y señor del territorio nacional, sólo queremos dejar bien claro que fue el primer gobierno que aún sin haber logrado la hegemonía militar, comenzó a legislar en materia agraria. Fue precisamente en

Veracruz donde se expidió la Ley del 6 de Enero de 1915.

Ya vimos las ideas de Cabrera expuestas en su discurso en -- la Cámara de Diputados en diciembre de 1912. Ahora lo encontramos como autor de la Ley del 6 de Enero citada. Consideramos -- impropia la apreciación de LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, al llamar a Cabrera precursor de la reforma agraria, pues por lo que aquí se -- ha dicho y expuesto, y por lo que a continuación se dirá, no se -- trata de un precursor, como lo serían Andres Molina Enriquez y -- quizá Wistano Luis Orozco, sino el verdadero autor de la reforma -- agraria ya que, tanto su intervención en la Cámara de Diputados -- a que se ha hecho mención, como la Ley del 6 de Enero, que en -- su parte sustancial absorbe su proyecto anterior, son la base de -- la reforma agraria y las primeras disposiciones que tuvieron re -- sultados efectivos, dando a la revolución su sentido característi -- co de movimiento social. La Ley de 6 de Enero entró en vigor y -- fué llevada a la práctica, con reformas y todo, pero no puede de -- cirse que haya quedado a papel escrito, por lo que creemos que su -- autor no puede resultar en precursor, sino autor vivo y activo de -- la más importante conquista de la lucha armada.

La ley de Cabrera en su parte sustancial, propone se decla -- ren nulas: Las enajenaciones que en perjuicio de los pueblos y -- comunidades hayan hecho los jefes políticos, gobernadores de los -- estados o cualquier autoridad local, en contravención a las leyes -- de desamortización del 25 de junio de 1856; todas las concesiones -- y enajenaciones practicadas por las autoridades porfiristas en -- perjuicio de los ejidos, rancherías y pueblos; así como las opera

ciones de mediación y deslinde practicadas durante el mismo go-
bierno, en perjuicio de los pueblos, comunidades y rancherías. —
Además disponía que cuando no fuera posible la restitución de los
terrenos a las comunidades, por falta de títulos o por las imper-
fecciones de estos, se expropiaran por cuenta del gobierno fede-
ral los terrenos necesarios para dotarlos. Crea la Comisión Na-
cional Agraria, y Comisiones locales en los Estados y Territorios,
de los cuales dependerían los comités particulares agrarios. Apar-
te, la ley fija las atribuciones de la Comisión Nacional y de las
locales, así como la forma de resolver los conflictos que se pre-
sentaran con los particulares en su aplicación y el término de un
año para reclamar las indemnizaciones correspondientes a los afe-
tados.

Nos parece acertado el juicio que sobre la Ley nos da SILVA-
HERZOG en los siguientes términos: "Es seguro que al conocerse -
la ley se plantearon numerosas interrogantes, puesto que no dice
nada sobre no pocos aspectos de indiscutible importancia, tales -
como la forma de pago de las indemnizaciones, precio o mediante y
procedimientos para el avalúo de los terrenos, etc." continúa --
"...a nuestro juicio la vaguedad de la ley en ciertos puntos puede
haber sido intencional, con el objeto de no plantear desde luego
problemas de difícil solución. Había que dar el primer paso, so-
bre todo por razones políticas; había que atraerse al constitu-
cionalismo a la masa campesina del centro y del sur del país para --
combatir con éxito contra la División del Norte comandada por el

Gral. Francisco Villa; había que tener a la mano una ley agraria frente al Plan de Ayala, con el propósito bien claro de quitar al Gral. Zapata el monopolio del ideal agrarista" (46). Compartimos en mucho la opinión del autor citado, que podemos avalar con dos luchadores del momento, aunque no podríamos llamar reformadores agrarios a: José Vasconcelos y Martín Luis Guzmán. El primero expone este punto de vista en "La Tormenta" (47) y el segundo en -- " Las Memorias de Pancho Villa" (48).

-
- (47) JOSE VASCONCELOS, La Tormenta, Obras Completas, tomo I.,- Libreros Mexicanos Unidos, México, 1957.
(48) M. LUIS GUZMAN, Memorias de Pancho Villa, Obras Completas, tomo II, Cia. Gral. de Ediciones, S.A., México, 1963.

Las fuerzas carrancistas poco a poco fueron imponiendo su superioridad por todo el país. Las reformas iniciadas en Veracruz no se habían llevado al terreno de los hechos, por la falta de estabilidad política, pero ello no quiere decir que los que habían iniciado las reformas se hubieren contentado con sólo eso, de allí que continuaron los diversos estudios, y además, reglamentaciones a la Ley del 6 de enero, pues es de suponer, que por la propia forma de redacción, para llevarse a la práctica, ameritaba una amplia reglamentación.

Pero el paso ya estaba dado. Salvador Alvarado, importante caudillo de la revolución, se había empeñado en hacer llegar las reformas sociales al Sureste. Fue el más empeñoso de los revolucionarios en cuanto a reformas se refiere. A él se debe un reglamento a la Ley del 6 de enero, que por su importancia, no podemos dejar de comentar, aunque destinado a regir solo en una parte del país, la más apartada, Yucatán.

El Reglamento Alvaradista disponía entre otras cosas, que era de utilidad pública el fomento de la pequeña propiedad, mediante el fraccionamiento de las haciendas. La pequeña propiedad no debía exceder de 50 hrs. Además, se encuentran disposiciones que después serán recogidas por el primer Código Agrario, tales como el señalamiento de la pequeña propiedad inafectable, que se fijaba, igualmente, en 50 hrs. Los terrenos se consideraban susceptibles de afectación si se encontraban situados en un radio de 8 kms. de los centros poblados. Las parcelas henequeneras se fijaron en 10 hrs; los terrenos de agostadero hasta 200 hrs., etc. --

Sin embargo, el Reglamento peca a veces de extravagante y un tanto utopista, como aquello de destinar haciendas para recoger a todos los desamparados y darles educación gratuita, que se sostendrían con el trabajo de los ahí concentrados. Es sabido el poco éxito que tuvo el intento de Alvarado para llevar la reforma a las haciendas yucatecas, y aun cuando después de su muerte siguió la política uno de sus más cercanos colaboradores, Carrillo Puerto, la revolución huertista vendría a cortar el camino a esta inspirada reforma agraria.

De todas maneras, en el Reglamento de Alvarado, encontramos por primera vez un intento de reglamentar la propiedad ejidal, -- tal como la encontramos ahora. Se consideraba nulo todo contrato de arrendamiento y de hipoteca. Se disponía que la propiedad ejidal no era embargable ni sujeta a procedimiento judicial ninguno. En cuanto a la sucesión de los lotes, es importante el art. 84 -- "El dueño de un lote podrá elegir libremente heredero entre sus ascendientes o descendientes en línea recta sin limitación de grado, sexo ni orden de nacimiento; a falta de estos, podrá elegir, entre sus parientes colaterales, hasta el sexto grado, y a falta de estos, elegirá libremente a un extraño" (49). Aparte tiene algunas disposiciones bastante imprecisas en cuanto al crédito agrícola y la forma de obtenerlo.

Plutarco Elías Calles, entonces Gobernador y Jefe Militar de Sonora, se dirigía al pueblo de Agua Prieta ofreciendo hacer efectivas las promesas de la revolución, distribuyendo las grandes --

(49) La Cuestión de la Tierra, tomo IV., Inst. Mex. de Invs. Ecs., México, 1962, pág. 104.

propiedades; proponía la creación de un banco de crédito agrícola y ejidal, aparejado a una reforma agraria y educativa bajo el lema de "Tierra y libros para todos" (50).

En 1916, por encargo de la Secretaría de Agricultura y Fomento, el abogado González Roa dio a la luz pública un enjundioso estudio sobre la Ley del 6 de enero. Era titular de esa dependencia Pastor Rouaix, a quien después encontramos en el Congreso Constituyente presentando nada menos que el Proyecto sobre el art. 27 constitucional. El estudio de González Roa es tan amplio como frágoso, lleno de erudición sobre el origen de la propiedad territorial en México, pero importante, porque fué conocido por Rouaix. Hace una revisión de todo lo que se había escrito sobre la materia, invocando muy especialmente la autoridad de Don Andrés Molina Enriquez. En cuanto a la expropiación, llega "a la conclusión de que no debe pagarse indemnización alguna cuando se ocupen tierras que hayan sido de los ejidos de los pueblos, que son imprescriptibles, o bien tierras comunales enajenadas por quienes no fueron propietarios y no estén prescritas", más adelante, interpretando la Ley del 6 de enero "...Como por otra parte, la Ley de 6 de enero del corriente año establece que en ciertos casos debe pagarse la indemnización, supuesto que se afirma que se expropiará en determinadas circunstancias por cuenta del Erario Nacional, es conveniente establecer desde ahora el principio de que puede hacerse la ocupación de terrenos antes de que se haya -

(50) P. ELIAS CALLES, Tierra y Libros para Todos, La Guestion de la Tierra, Inst.Mex. de Invs. Ecs., tomo IV.

recibido la cantidad pagada con motivo de la expropiación" (51). Todos estos son antecedentes muy importantes del art. 27 Constitucional, pues es evidente que no sólo la ley a que tantas veces nos hemos referido, fué antecedente del art. 27, sino todos los estudios que sobre materia agraria se originaron, así como las diversas reglamentaciones a que dió lugar. Son importantes también, sobre materia agraria, los cuatro estudios de Miguel Angel de Quevedo, J.M.Lujan, Manuel Gamio y Lombardo Toledano que se iniciaba dentro del socialismo cristiano, lo cual explica que en su senectúdyuelva al punto de partida, como la oveja a su rebaño.

El 19 de septiembre de 1916, Carranza convocó a la reunión de un Congreso Constituyente, que tendría como misión reformar la Constitución de 1857. El primer jefe presentó un proyecto de reformas que al ser conocido por los constituyentes, decepcionó a muchos y no entuciasmó a nadie, pues una vez pasados los primeros debates sobre los alcances de la asamblea, se llegó a la conclusión de que lo que el país necesitaba y la revolución exigía, era una nueva Constitución, no remiendos a la de 1857, aunque -- muy estimada y aureoleada por la historia, pero que casi nunca, -- ni en sus mejores días, estuvo en vigor. Por lo pronto, el proyecto de Carranza, en relación con el problema agrario, era limitado. Proponía la expropiación previa indemnización, cosa que no establecía ni la Ley del 6 de enero, y que de haberse aceptado, hubiera frenado la reforma agraria en absoluto, dado las precarias condiciones del Erario Federal.

(51) FERNANDO GONZALEZ ROA, Informe Sobre la ley del 6 de Enero de 1915., La Cuestión de la Tierra, tomo IV., Inst.Mex. de Inva.Ecs., México, 1962, págs. 244 y 245.

En cambio el proyecto que presentó a la Cámara el Diputado - Pastor Rouaix, en los aspectos que nos interesan, contenía los siguientes conceptos: "...Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la Nación..." En cuanto a la división y fraccionamiento de los latifundios se proponía que: "...No será preciso para esto cargar a la nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirentes, reduciendo la intervención del Estado a la de simple garantía" (52). "La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tiene que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país; así es que esta cuestión debe dejarse a las autoridades locales, una vez fijadas las bases generales que pueden adaptarse indistintamente en toda extensión de la República, las cuales deben ser, en nuestro concepto, las siguientes: fijación de la superficie máxima que debe tener en cada localidad un sólo individuo o corporación; fraccionamiento de la superficie excedente, sea por el mismo propietario, o por el gobierno haciendo uso de su facultad de expropiación, adquisición de las fracciones en plazos no menores de veinte años y haciendo el pago a los adquirentes por medio de anualidades que amorticen capital e interés, sin que éste pueda exceder del tipo de cinco por ciento anual" (53).

"....Con este objeto se dictarán las medidas que sean ne--

(52) Diario de Debates del Congreso Constituyente, 1915-1917, - - México, t. II, pág. 1071.

(53) Op. cit., pág. 1072.

cesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad"... "Respeto siempre a la pequeña propiedad" (54). Las fracs. IV y VI establecían la incapacidad de las sociedades de acciones al portador para administrar fincas rústicas con el objeto de evitar la simulación, pero se llevaban a la categoría de constitucional, la personalidad de que habían sido privadas por la Ley de 25 de junio de 1856, los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tributos y demás corporaciones de población, que de hecho o por derechos guardaban el estado comunal. Y después el golpe a la dictadura: - Fraccion VII "...Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, enajenaciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, etc.,... que existían todavía desde la Ley de 2 de junio de 1856" pero se establecía el respeto por las posesiones que hubieren sido adquiridas conforme a la ley mencionada y se pudiera probar su ocupación por un término menor de diez años, siempre y cuando que la superficie no excediera de 50 hrs. Después, se proponía el carácter inalienable que debía asumir la propiedad, tanto cuando se permaneciera en estado comunal, como -

(54) op. cit., pág. 1072.

una vez repartida; y congruente con todo lo anterior; "a) En -- cada Estado o Territorio se fijará la extensión máxima de tierra_ de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente -- constituida., b) El excedente de extensión deberá ser fraccionada por el propietario en el plazo que señalan las leyes locales, y - las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que a- prueben 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 la expropiación" y al final: "Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas_ por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan teni_ do por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se fa- culta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando im- pliquen perjuicios graves para el interés público" (55). Hasta _ ahí el proyecto, veamos como quedó aprobado después de su discu- sión por la asamblea.

Es curioso que el artículo más importante de nuestra Consti- tución, que nos ha valido tantos elogios entre propios y extraños, haya sido el menos discutido en la Asamblea. Se presentó para su discusión el día 29 de enero, por lo que fue imposible que se en- trara al fondo de su contenido ya que se aprobó el 30 de enero, - ya que el 31 debía ser firmada la constitución. Menos mal que la formulación del Proyecto había caído en buenas manos, si nó se -- hubiera aprobado el Proyecto presentado por Carranza que se que-

(55) op. cit., págs. 1073 y sigs.

daba muy atrás de la Ley del 6 de enero, pues siquiera ésta, por su brevedad, no decía cuando tendría que hacerse la indemnización en caso de expropiación y el Proyecto del Jefe se metía con desafortunadas aclaraciones sobre la "previa indemnización". Sin embargo, es muy importante hacer notar que en las discusiones que se presentaron, se notó la influencia radical de algunos constituyentes que tenían barruntos de ideas socialistas, entonces de moda en México, pero que ya habían sido completamente superadas por el socialismo científico. Por ejemplo, el Diputado Magallón en una de sus intervenciones propuso que la propiedad de la nación fuera inalienable y que sólo se considerara el usufructo a los particulares, lo que equivalía a la supresión de la propiedad privada, pues la propiedad sólo correspondía a la nación. Desde luego la proposición del Diputado Magallón fue rebatida por Juan de Dios Bojórquez, y otros que entonaron loas a la propiedad privada. Quizá de no estar cansada la Asamblea, urgida por la premura del tiempo, el Proyecto de Magallón hubiera tenido más éxito, pues el ala extremista, llamada de los "jacobinos", integrada sobre todo por los revolucionarios que habían seguido al Gral. Obregón, tuvieron mucha influencia en dar un espíritu avanzado a la Carta Magna, a pesar de las defensas que los representantes del Primer Jefe hacían del proyecto que éste había presentado, lamentablemente retrasado en materia agraria y en casi todos los aspectos sociales.

En conclusión el art. 27, tal como fue aprobado por la comisión, se debe a la energía de Rouaix y al grupo de que se rodeó -

para la redacción del Proyecto; Molina Enriquez, de quien tanto - hemos hablado, estuvo al lado de éste y tuvo que ser importante e su influencia, ya que era la persona más enterada en materia agraria, y que no obstante sus prejuicios de abogado, pudo tener la _visión de introducir novedades que estaban por encima de la posición liberal clásica de respeto a la propiedad privada.

Aunque el art. 27 Constitucional no dice una sola palabra en relación con los terrenos nacionales, ni de los derechos que engendra la posesión para aquellos ocupantes que se encontraban explotándolas, es conveniente que establezcamos la posición de la propiedad privada y de la posesión de acuerdo con las finalidades que se persiguen con la tenencia de la tierra, tal como lo establece el art. 27 constitucional. Tanto en el proyecto del primer jefe, como en el proyecto presentado por Houaix, y de acuerdo con las discusiones en la Cámara, así como la opinión prevaleciente que se hizo sentir en forma más marcada y que influyó para que el proyecto presentado fuera aprobado casi en su integridad, sin discusión, es la de regular la propiedad privada a la par que crear la propiedad ejidal y comunal, aunque ésta, de acuerdo con el texto aprobado, sólo en forma transitoria, mientras era fraccionada para repartirse en lotes individuales. Creemos firmemente que la idea del legislador constituyente, fué respetar la propiedad privada, con las limitaciones que le impone el interés público, pues ya hemos analizado que la corriente ideológica prevaleciente en el seno de la Cámara, fué la del liberalismo ateo, que seguía pensando en que la propiedad privada era una institución intocable. De ahí que se estableciera el respeto a las posesiones enclavadas en terrenos comunales o de los pueblos que hubiesen sido adquiridas de acuerdo con las disposiciones anteriores a la revolución, reduciendo esa propiedad a la cantidad de 50 hectáreas, sin importar el valor de los títulos con que se amparaban, atendiéndonos sólo a la posesión pública, pacífica y continua,

por un término no menor de diez años. Esto en cuanto a las propiedades enclavadas en terrenos definidos como comunales.

Por lo que respecta a los terrenos nacionales, la Constitución no menciona una sola palabra, por lo que se supone que esta materia se dejaría para las leyes reglamentarias, lo cual parece acertado; pero qué criterio se aplicará para aquellos poseedores de terrenos nacionales, cuya extensión varía de acuerdo con la ubicación de los terrenos; qué criterio tendría que seguir la autoridad encargada para la aplicación de la ley al determinar la superficie considerada como inafectable. Acaso la misma que se establece en la Ley del 6 de enero y sus circulares, tratándose de afectaciones de haciendas, que evidentemente se refiere sólo a terrenos agrícolas, pues establece un máximo de 50 hectáreas.

Por otra parte, las leyes de Baldíos anteriores a la Constitución, expedidas durante el gobierno porfirista, debían considerarse inoperantes, puesto que si la Constitución declaraba revisables, y en su caso anulables, todos los actos que con base en ellas se hubieren ejecutado, con mayor razón debía considerarse sujeta a revisión y por lo tanto, suspensas en cuanto a la aplicación, todas las leyes anteriores sobre terrenos nacionales. En estas circunstancias, la situación de los ocupantes de terrenos nacionales era bastante precaria e indefinida, pues no podían invocar, para su protección, las leyes porfiristas, por las razones expuestas. Sin embargo, no podía desconocerse un hecho jurídico, el de la posesión y la explotación de la tierra, aunque estuviera clasificado como nacional.

Por lo pronto, después de expedida la Constitución, el go-
bierno emanado de la revolución constitucionalista no hizo nada -
al respecto, no se preocupó por definir esa situación. No será -
sino hasta la llegada al poder del Gral. Alvaro Obregón, cuando -
encontremos la primera legislación sobre esta materia y veremos -
cuales eran sus alcances en el apartado siguiente.

Cuando Obregón ocupa el poder, en diciembre de 1920, su antecesor y compañero de luchas, Adolfo de la Huerta, Presidente provisional desde el asesinato de Carranza, habían cambiado las condiciones políticas del país, mediante la amnistía concedida a todos aquellos guerrilleros que como Villa y los restos del Zapatismo, se mantenían en la lucha, cada quien defendiendo sus propios principios e intereses. De ahí que las condiciones propias del país en el momento de tomar el poder, permitieron a Obregón organizar mejor su gobierno, al que concurrieron viejos revolucionarios que en ocasiones habían luchado en frentes contrarios. Por primera vez se puede hablar de un gobierno revolucionario, ya que aglutina en su seno a viejos maderistas como Antonio I. Villarreal e intelectuales del prestigio de Vasconcelos, que se prestan a colaborar en su gabinete. Esto permitió que bajo su gobierno se inicié la reconstrucción del país, a lo que después se llamaría "gobierno de instituciones". Es natural que en este gobierno revolucionario, pero a su vez, con miras hacia la consolidación administrativa, se prosiguiera con renovados bríos la política agraria que venía siendo ya la bandera de la Revolución.

En materia agraria, desde la expedición de la Ley de 6 de enero de 1915, toda la política sobre tierras giraba en torno a dicha legislación, la cual fue elevada al rango de constitucional al promulgarse la Constitución de 1917. No obstante el tiempo transcurrido entre la Ley de 6 de enero y la toma de posesión de Obregón, esta ley no había sido objeto de una reglamentación

en forma, como lo ameritaba la magnitud del problema. Todo se reducía a una multitud de Decretos y Circulares; interpretaciones - que en algunos casos se ampliaban a la Ley, en otros se incurría en contradicciones, y la abundancia de Ordenamientos hacía imperiosa una unificación de todo lo legislado, elevándose a un sólo cuerpo jurídico. El embrollo judicial, consecuencia del caos legislativo, no fué ajeno al agudo sentido administrativo del General-Gobernante. Para cubrir y atender una necesidad notoria se expidió la Ley Agraria del 17 de abril de 1922, que tenía las pretenciones de unificar en un cuerpo homogéneo la Legislación Agraria.

Ya desde un célebre discurso en la campaña presidencial, pronunciado en el Teatro Degollado de Guadalajara, Obregón había fijado su posición en materia agraria: se proseguiría con la distribución de la tierra, mediante el sistema de restituciones y dotaciones, procurando fomentar la pequeña propiedad al fraccionar -- los latifundios aún en pie y legalizando las posesiones de campesinos sin tierras que no podían adecuarse al sistema ejidal. --- Orientaba su política agraria hacia problemas más complejos que las simples restituciones y dotaciones, pues resultaba evidente - que muchos campesinos del país venían ocupando terrenos considerados de la nación, pero en situación bastante precaria, dado que las legislaciones sobre terrenos nacionales, eran todavía las mismas que se expidieron durante la dictadura, y al respecto no se tenía ningún acuerdo o disposición legal que las revalidará en su vigencia; al contrario, había de por medio una nueva Constitución que señalaba nuevas orientaciones y organizaba en forma distinta

la propiedad en general, y por tanto, era de suponerse que ello - afectaba de alguna manera a las leyes que regían el patrimonio -- de la Federación. Tampoco se contaba con actos de autoridad que hicieran presumir la vigencia de esas leyes. Es, pues, en materia de terrenos nacionales, donde se hacía necesaria la intervención del Ejecutivo.

Era indiscutible que al lado de los acaparadores de tierras de la nación, o de propietarios con títulos "colorados", había un sinnúmero de campesinos que trabajaban sus tierras, y otro gran sector que estaba dispuesto a trabajar por su cuenta, mediante la adquisición de una pequeña porción de tierras de la nación. Ahora bien, no hay que olvidar que en sus inicios, el problema de la -- tierra se planteó desde este aspecto por muchos de los que consideramos teóricos de la reforma agraria, que creían que con una -- buena política de distribución de los terrenos nacionales, y si -- acaso, mediante la compra de algunas haciendas, podía atenderse -- el problema agrario. No es extraño pues, que gobiernos nacidos -- de la lucha revolucionaria, como el de Obregón, a la par que continuaba con las restituciones y dotaciones, iban más allá, legislando sobre otros aspectos que tendieran a hermanar la propiedad privada con el régimen ejidal.. Este es el origen, creemos, de -- acuerdo con los antecedentes apuntados, la idea de regularizar, -- en forma gratuita, mediante la expedición del título de propiedad, a todos aquellos poseedores que llevaran los requisitos a -- que se refiere el Decreto que para tal efecto se expidió y que --

desde entonces se conoce como "Decreto del 2 de Agosto" (del año de 1923). Este Decreto faculta a todo mexicano, por nacimiento o naturalización, mayor de 18 años, que careciendo de tierras no pueda adquirir las a otro título, para adquirir las de las nacionales y baldías existentes hasta esa fecha. El solicitante no tenía más obligación que solicitarlas, notificando su ocupación a la Secretaría de Agricultura y Fomento, demostrando tenerla acotada. Desde luego que la ocupación no podía ser arbitraria y regirse por el antojo del ocupante, por lo que el art. 3º del Decreto en cuestión indica: "El individuo que desee personalmente dedicarse a la agricultura, queda facultado para tomar de las tierras nacionales y baldías las extensiones siguientes: En terrenos --- irrigables, hasta veinticinco hectáreas; de temporal de primera, hasta cien; de temporal de segunda, hasta doscientas; y de temporal de tercera, carriles o pastales, hasta quinientas" (56).

Quienes en los términos del Decreto ocupen por dos años consecutivos el lote solicitado, adquirirían el derecho a que la nación les expidiera gratuitamente el título de propiedad. La superficie a que se refiere el art. 3º, podía ser reducida si se presentaban situaciones a que se refería el art. 23 "En las tierras nacionales y baldías que se encuentran cerca de los centros de población de relativa importancia, vías férreas, litorales o vías fluviales navegables, siempre, la proporción indicada en el art. 3º se reducirá a la tercera parte de las que en él se fijan, haciéndose la misma reducción en aquellas zonas donde la tierras

(56) Colección de leyes sobre tierras y demás disposiciones relacionadas con las mismas, ed. de la Sra. de Agricultura y Ganadería., México, 1944, pág. 82.

nacionales o baldíos sean escasos" (57).

Es evidente que este Decreto tuvo magnífica acogida, pues de inmediato comenzaron a llegar a la Secretaría de Agricultura y Fomento solicitudes de todos los puntos del país; lo que hizo temer al gobierno que este Decreto se usara como instrumento para la concentración de la tierra nuevamente, por lo cual se le hicieron modificaciones mediante la adición del art. 25 que dice: "Los terrenos adquiridos en virtud del presente Decreto, no podrán ser enajenados ni hipotecados a persona alguna antes del término de diez años, a partir de la fecha en que se haya expedido el título" (58).

Ya nos hemos ocupado de la especial orientación del gobierno del Gral. Obregón, hacia la consolidación administrativa y a la reconstrucción del país. Había que avocarse a todos los problemas desde un punto de vista legal, aun de aquellos aspectos que la revolución había postergado en cierta manera, siendo de vital importancia. Uno de estos aspectos, como ya lo hemos hecho notar fué el de los terrenos nacionales. ¿Se mantenían vigentes la Ley expedida por Juárez en 1863 y las expedidas durante la larga administración de Porfirio Díaz? Era menester poner a revisión todo lo legislado sobre esa materia, sobre todo por lo que se refería a la enajenación a título oneroso, pues por lo que se refería a enajenaciones a título gratuito, ya se contaba con el Decreto del 2 de Agosto. Sin embargo, no fué así. Sólo la Colonización fué atendida, y bastante fomentada, como lo veremos en su

(57) op.cit., pág. 82

(58) Ibidem., pág. 83

oportunidad. Por otra parte, tampoco se habían derogado las leyes anteriores a los gobiernos revolucionarios, lo que nos permite concluir que seguían vigentes, ya que la constitución no entró en detalles sobre la materia, concretándose a nulificar... "las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras 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..." (59). O sea, se sancionaba con la nulidad a los actos consecuencia de esas disposiciones, pero no se tomaba para nada el fundamento jurídico.

Ahora bien, ¿era congruente la legislación de la dictadura sobre terrenos nacionales, que respondía a una concepción eminentemente privatista del derecho, acorde en sus grandes rasgos a los principios liberales de la Constitución de 1857, con la nueva Constitución, expedida por un gobierno, producto de una revolución social, que había puesto a revisión los fundamentos políticos y legales del Estado Mexicano? Creemos que no. En primer lugar, las anteriores leyes sobre terrenos nacionales, siguiendo el espíritu liberal que informa a la Constitución de 1857, introdujeron una novedad muy importante, pero de acuerdo con el sentir de la época; nos referimos a la prescripción de terrenos nacionales en favor de particulares, que los poseyeran en los términos del derecho civil, en contraste con la fuerte tradición castiza

(59) TENA RAMIREZ, *Leyes Fundamentales de México*, ed. Porrúa, Méx., 1964, pág. 888.

de que los terrenos de la nación, y antes de la Corona, no seguían en el régimen del derecho común para su adquisición. De acuerdo con la legislación que venía desde la Colonia, a los bienes de la nación no les era aplicada la prescripción, no importando el tiempo que se les ocupara ni el título de la posesión.

El art. 27 de la primera Ley de Tierras de 1863 decía: ---
"... Queda derogada desde esta fecha, la disposición de las leyes antiguas que declaraban imprescriptibles los terrenos baldíos. -- En consecuencia, podrá en lo sucesivo cualquier individuo, no exceptuando an el art. 2o de esta ley, prescribir por la posesión de diez años, hasta dos mil quinientas hectáreas, y no más de terrenos baldíos, si concurren los demás requisitos que las leyes exigen para la prescripción y si hubiere, además, cumplido durante los diez años, con el que requiere el art. 10" (60).

El art. 2o. se refiere a la capacidad de todo mexicano por nacimiento o naturalización para adquirir terrenos de la nación, y el 10o. a la continuidad de la posesión. El Decreto de reformas a la Ley que se cita, expedido por el presidente Díaz el 10 de diciembre de 1893, confirma el mismo derecho en el apartado -- VII.-- "Se derogará de una manera expresa y terminante para el futuro, cualquier ley o disposición que prohíba la prescripción de terrenos baldíos, estableciendo las reglas conforme a las cuales -- dicha prescripción deba reconocerse y declararse en lo futuro, en relación con el tiempo de posesión y con la naturaleza del título que la ampare" -- y continúa en el segundo párrafo ampliando el nú-

(60) op. cit., pág. 8.

mero de hectáreas que se podían adquirir al doble de la Ley Juarista; "Sin embargo, por simple prescripción no se podrán en ningún caso declarar adquiridas más de cinco mil hectáreas de terrenos baldíos" (61).

Lo mismo la nueva Ley de Tierras que se expidió el 26 de marzo de 1894, con el título de Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos, hacía referencia expresa a la prescripción de baldíos: "Art. 44.- Queda derogada desde la fecha en que esta ley comience a regir, cualquiera ley o disposición que prohíba la prescripción de los terrenos baldíos. En consecuencia, podrá en lo sucesivo, cualquier individuo no exep~~t~~uado por la ley, prescribir hasta cinco mil hectáreas de terreno baldío, y no más, si concurren los requisitos que con relación al tiempo de posesión y a la naturaleza del título que lo ampare establece el Código Civil del Distrito Federal".

El Decreto de 18 de diciembre de 1909 que declaraba en suspenso la legislación sobre tierras, entre tanto no fuera reformada, no es aplicable a la prescripción de acuerdo con el art. 2o. de dicho Decreto que dispone: "Se suspende la facultad que las leyes otorgan al Ejecutivo para enajenar terrenos nacionales, subsistiendo la suspensión hasta que sean rectificadas por comisiones oficiales los deslindes practicados con anterioridad". Y el 6o. del mismo Decreto: "Los terrenos baldíos y nacionales que vayan siendo medidos y deslindados en los términos que expresan los artículos anteriores, se destinarán preferentemente a la colonización y otros fines de interés general, reservándose para bosques los que para ellos fueren adecuados. El Ejecutivo podrá ena

(61) Op. cit., pág. 22.

jenar los terrenos que no fueron destinados a los objetos que antes se indican , pero no podrá hacerse ninguna enajenación en favor de una sola persona, por cantidad mayor de 5,000 hectáreas" (62). Este Decreto sólo prohíbe la enajenación, más no la prescripción, y la enajenación de terrenos no deslindados o que habiéndolo sido con anterioridad, los deslindes están sujetos a revisión. Ahora bien, como la prescripción sólo puede operar sobre cosa determinada y en este caso individualizada mediante deslindes, es indudable que un terreno para poder prescribir, debe ser deslindado con anterioridad, por lo que en ningún caso invalidaría el derecho de prescripción consignado en la Ley cuya aplicación quedo en suspenso, en los términos de los artículos citados.

Excepto el Decreto de 24 de febrero de 1912 expedido por el gobierno de Madero, dando reglas para la adquisición de baldíos, y más que todo, sobre la forma de explotarse, aparte que señalaba precios fijos para cada Estado, los posteriores gobiernos revolucionarios no volvieron a ocuparse de legislar sobre terrenos nacionales y baldíos, cuando menos para la enajenación a título oneroso, pues a título gratuito la legislación fue siempre profusa.

Queda sentada la disparidad que existe entre la legislación sobre tierras y la propia Constitución de 1917 que organiza la propiedad territorial de distinta manera a como lo había hecho la Constitución de 1857 en que se basaba la legislación anterior. Fue un error, y una falta de atención al problema, el no revisar la legislación sobre tierras. De ahí se derivan quizá muchos de

(62) op. cit., pág. 22.

de los problemas que aquí analizaremos. El espíritu tradicional sobre terrenos nacionales perduró hasta la actual ley de Terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías que entró en vigor el 30 de diciembre de 1950, pues todavía la Ley de Bienes Inmuebles (63) vigente, que entró a regir a partir del 31 de diciembre de 1941, conserva el régimen de prescripción de terrenos nacionales. Eso y no otra cosa se deduce de las disposiciones que a continuación transcribimos.

Esta ley clasifica los bienes de la nación en bienes del dominio público y bienes del dominio privado. Por su parte el art. 3o. indica: "Son bienes del dominio privado de la Federación: I.- Las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional que sean susceptibles de enajenación a los particulares entre tanto que no salgan del patrimonio nacional". El art. 6o. del mismo ordenamiento: "Los bienes del dominio privado de la Federación, con excepción de los comprendidos en la fracción I del artículo tercero (citado), que se registrarán siempre por la legislación federal de tierras, bosques, aguas, colonización y demás especiales, estarán sometidos en todo lo previsto por esta ley: I.- Al Código Civil Federal" (64); y continúa en el Capítulo III Sobre muebles del dominio privado; "art. 37.- Los particulares pueden adquirir por prescripción los inmuebles del dominio privado de la Federación. La prescripción se registrará por el Código Civil Federal, pero se duplicarán los plazos. Para la prescripción de los bienes de propie

(63) Ley de Bienes Inmuebles, Const. Política Mexicana., ed. Andrade, México, 1953.

(64) op. cit., pág. 215.

dad originaria se estará a lo dispuesto por las leyes especiales" (65).

Como podemos notar, esta ley relativamente reciente, remite a las leyes federales sobre la materia, por lo que tácitamente sanciona la prescripción de terrenos nacionales, como lo hacen las leyes federales, y no sólo eso, sino que expresamente reglamenta la prescripción para todos aquellos otros bienes del dominio privado de la federación que no se rijan por leyes especiales. En nada se distingue de las leyes expedidas ochenta años antes sobre la misma materia.

Una sola observación: no hemos encontrado la causa por la cual esta Ley habla y remite siempre al Código Civil Federal, que evidentemente no existe y nunca ha existido, pero debe interpretarse que el aplicable es el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, de acuerdo con lo que prevee su Art. 1o.

Es notorio de acuerdo con este desarrollo, que la prescripción fué permitida por la Ley, hasta expedirse en la legislación vigente que la prohíbe expresamente en el Art. 86, en los siguientes términos: "No prescriben los terrenos baldíos, nacionales o demasías. Su adquisición sólo podrá realizarse en los términos y con los requisitos que establece la presente ley" (66)

(65) op. cit., pág. 224.

(66) Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías., Codificación Agraria., Ed. Andrade, México, 1966, pág. 393.

Cosa muy diversa sucedió con la Colonización. Sobre esta materia contamos con el Acuerdo del General Obregón de 27 de enero de 1921, o sea, a escasos dos meses de hacerse cargo del poder. -- Por su brevedad, lo citamos a continuación: "Para fomento de la Colonización de la República con elementos extranjeros, se faculta a esa Secretaría para que subvencione, con cargo a la partida respectiva del presupuesto, a los inmigrantes extranjeros, con el -- importe íntegro de su pasaje dentro de la República, desde el punto en que toquen Territorio Nacional, hasta aquel en que vayan a radicarse; que les proporcione un 50 por ciento del costo del -- transporte de los bultos y muebles de su uso personal, de los implementos para la agricultura que consigo traigan y de los animales de cría o para servicios agrícolas que posean y les de el -- importe íntegro de los derechos aduanales que deban pagar por los -- mismos" (67).

Este acuerdo que aparentemente dice tan poco, en el fondo es importante, dado que se reconoce la vigencia de las antiguas Leyes de Colonización expedidas, una en 1857, bajo la administración de Lerdo, y la otra, en 1883, bajo Manuel González, el presidente comodín, y reglamentada en 1889. Sobre el espíritu que animaba a estas leyes no volveremos ya, pues sobre ello tratamos abundantemente en el Capítulo I de este trabajo. Sólo recordaremos que todas las leyes de Colonización tenían en común la finalidad de fomentar la inmigración extranjera, dando toda clase de facilidades a las -- compañías colonizadoras para el efecto. El acuerdo del --

(67) Colección de Leyes Sobre Tierras y Demás Disposiciones Relativas a la Colonización con las Mismas., México. 1944, pág. 75.

presidente Obregón tiene la misma finalidad, y no podía ser de e-- otra manera, ya que mediante este acuerdo se vuelve a la aplica--- ción de las antiguas leyes.

El 5 de abril de 1926 se expidió la Ley Federal de Coloniza-- ción, que en muy poco de diferencia de las anteriores. Esta, como aquellas, pretendía fomentar la colonización de regiones del país_ mediante la afluencia de extranjeros y mexicanos a las partes me-- nos explotadas de la patria. Se declaraban susceptibles de coloni-- zación de los terrenos nacionales y también los particulares que - fueran idóneas para tal fin. Como novedad, es notable la importan-- cia que se le concede en la nueva ley al crédito, mediante la inte-- rvencción del Banco Nacional de Crédito Agrícola, de reciente creá-- ción, que entonces se creyó iba a ser la panacea de todos los ma-- les habidos y por haber. El Art. 8o. señala la superficie mínima_ y máxima de que puede disponer un sólo colono: "I.- En terrenos - de riego, 5 hectáreas como mínimo y 150 hectáreas como máximo. -- II.- En terrenos de temporal que aprovechen una precipitación plu-- vial abundante, 15 hectáreas como mínimo y 250 hectáreas como máxi-- mo. III.- En terrenos de temporal de otras clases, 20 hectáreas - como máximo. IV.- En terrenos de agostadero, 50 hectáreas como mí-- nimo y 5,000 hectáreas como máximo" (68). Otras disposiciones im-- portantes de esta ley son los Arts. 12 y 13. El primero dice: -- "Ningun colono podrá enajenar, hipotecar o gravar en ninguna forma su parcela, mientras no haya cubierto su importe, pues, entre tan--

(68) op. cit., pág. 89.

to, quedará afectada especialmente a ese pago..." El Art. 13 es complementario del anterior: "Las enajenaciones que se hagan con posterioridad al pago de la parcela, no producirán ningún efecto - si se hacen a persona que no llene los requisitos que esta ley establece para ser colono, o si varían los límites mínimo y máximo fijados para las respectivas extensiones de tierra que puede adquirir cada individuo dentro de la colonia..." (69). Estas disposiciones son importantes porque determinan los derechos y obligaciones que le dan su rango especial al colono como propietario y ^{no} de el dominio es absoluto como en los terrenos adquiridos por compra de acuerdo con las leyes de baldíos. Por las limitaciones que impone el Art. 13, los nuevos adquirentes tienen que llenar los mismos requisitos que todos los colonos y se ponen restricciones para el acaparamiento de lotes.

El 6 de enero del año siguiente se expidió el Reglamento (70) a la Ley anterior, en el cual podemos destacar dos cosas importantes: primero, ningún terreno apto para la colonización podrá ser enajenado por la Federación, con base en otras disposiciones que no sean las Leyes sobre Colonización, a personas que estén dispuestos a ser admitidos como colonos; en segundo lugar, deberá comprobarse que los terrenos objeto de colonización no se encuentran afectados por solicitudes ejidales, demostrándolo así con certificado expedido por la Comisión Nacional Agraria.

El Art. 79 del Reglamento declaró en suspenso la aplicación -

(69) *Op. cit.*, pág. 90.

(70) *Ibidem.* pág. 91

del Decreto del 2 de agosto y se mantuvo hasta 1934. Dicha suspensión era con el objeto de reglamentar la ocupación de terrenos libres por campesinos pobres. La suspensión ya se había decretado con anterioridad, el diez de junio de 1926, condicionada a que se reglamentara la Ley de Colonización; solo que, extrañamente, salió el Reglamento y mantuvo la suspensión, ahora con finalidad distinta.

En relación con esta Ley Federal de Colonización y su Reglamento, es importante citar el Art. 17 del Reglamento de la Ley de extranjería que permite el establecimiento de extranjeros como colonos en las zonas prohibidas por la Constitución (71). "Art. 17. Los extranjeros que vengan al país en calidad de colonos conforme a las leyes de colonización, y los que sean traídos por empresas colonizadoras autorizadas por el gobierno, podrán adquirir bienes raíces, dentro de la zona de cien kilómetros de la frontera o de cincuenta kilómetros de las costas, siempre que se llenen las condiciones siguientes: I.- Que la extensión del terreno no exceda de 250 hectáreas por cada individuo, si es de riego, ni de 1,000 si es de otra clase". Aunque con la siguiente limitación: "II.- Que la adquisición por el colono se haga expresamente bajo la condición suspensiva de que el adquirente se nacionalizará mexicano dentro de los seis años siguientes a la fecha de la adquisición. Si la condición no llegare a realizarse, el Gobierno Federal ordenará la venta, en remate público, de los bienes de que se trate, a menos de que éstos fueren enajenados antes de los referidos seis --

(71) MANUEL FABILA, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, Publ. Bco. Nal. de Cred. Agr., JAA (1493-1940), México, 1941, t. I, pág. 14.

años a favor de individuos o compañías capacitados para adquirir--
los". Con todo y restricción, no creemos que por un simple Regla-
mento se concedan más derechos que los que la Constitución les --
otórگا a los extranjeros, pero esto es una muestra de la debilidad
que hemos sentido siempre los mexicanos por los extranjeros, cre--
yendo que la afluencia de ellos es beneficiosa en el campo, no --
obstante que se han tenido ya bastantes experiencias desagradables
y se siguen teniendo aún. Es una prueba del complejo de inferiori-
dad del mexicano que tan bien estudia Samuel Ramos en su "Perfil
del Hombre y la Cultura en México" (72).

Estas leyes de colonización estuvieron vigentes hasta la simi-
lar de 30 de diciembre de 1946 (Diario Oficial de la Federación de
25 de enero de 1947), que expidió el Presidente Alemán unos días -
después de tomar posesión de la Presidencia de la República. La -
nueva ley se muestra menos favorable a los extranjeros, pero en ge-
neral responde a los mismos lineamientos de las anteriores, y es -
dable reconocer que tuvo una intensa aplicación, sobre todo en el
Noroeste de la República, donde se abrieron al cultivo y a la ex-
plotación agrícola grandes extensiones de terreno mediante la apli-
cación de esta ley, que permitió a quienes a ella se acogieron, --
beneficiarse con la introducción de maquinaria en el campo y el fo-
mento de la perforación de pozos profundos en las regiones donde -
no fué posible contar con agua por otros medios. Esta ley fué de-
rogada recientemente por Decreto de 31 de diciembre de 1962, acat-
bándose definitivamente, creemos, en nuestro país uno nunca puede

(72) SAMUEL RAMOS, El Perfil del Hombre y la Cultura en México.,
Espasa-Calpe Mexicana, S.A., México, 1965.

estar seguro, con una tradición de siglos sobre colonización, que tal parece heredamos de los griegos o de los romanos. Sobre el -- Decreto derogatorio abundaremos más adelante.

CAPITULO III
LEGISLACION EN MATERIA AGRARIA
Y LAS LEYES DE BALDIOS

- a) Algunas disposiciones sobre Baldíos_ y terrenos nacionales.
- b) Nuevas disposiciones que rigieron -- la enajenación a título oneroso y -- otras disposiciones sobre enajena-- ción a título gratuito.
- c) La legislación de tierras en estudio comparativo con el resto del Derecho Agrario.

En el lapso que va del gobierno de Obregón a la expedición de la actual Ley de Terrenos Nacionales, la cual abroga todas las anteriores, a la vez que las comprende y unifica, se dictaron multitud de Acuerdos y Decretos sobre la materia; nueve de los cuales se refieren sólo a la enajenación a título gratuito; cinco, sólo a enajenaciones a título oneroso; y diez que versan, indistintamente de ambos tipos de enajenación. De todos estos ordenamientos sólo destacaremos los más importantes, y sobre todo, aquellos que se distinguan por las innovaciones que hayan introducido en el sistema. Con el objeto de seguir el mismo orden ya iniciado, comenzaremos por las reformas que sufrió el "Decreto del 2 de Agosto" y las variantes a que estuvo sujeta la enajenación a título gratuito, que en un principio se ligó tanto a la reforma agraria, casi como complemento único a la resolución del problema de la tierra en México.

Al hablar ya del Decreto del 2 de Agosto hicimos referencia a la primera reforma que sufrió, o sea, a la adición del Art. 25 -- (Decreto de 11 de septiembre de 1924) (73), el cual prohíbe la enajenación por diez años de los terrenos adquiridos con base en el Decreto, contándose ese término a partir de la expedición del título de propiedad. Dicha reforma era con el objeto de que el campesino que lograra tener su título de propiedad, no quede luego sin tierra, pues es sabido que cuando un pobre tiene una propiedad no falta como se le arrebató por quien más puede, y la mejor forma de defender una propiedad es sacándola del comercio jurídico aunque -

(73) Decreto Adicional del Dos de Agosto de Mil Novecientos Veintitres, Respecto de Apropiación de Tierras Libres., Colección de Leyes Sobre Tierras, Sra. de Agricultura y Fomento, México, 1944.

sea por un tiempo limitado, suficiente para que el poseedor adquiera conciencia de propietario, que es lo que más falta a nuestros - campesinos; de ahí que la parcela ejidal haya tenido que organizar se de la misma manera, sólo que en este caso la desvinculación hasido definitiva; una prueba de esta afirmación es que la iniciativa privada siempre ha estado machacando que el fracaso de la reforma agraria se debe a que no se ha dado la propiedad privada al -- ejidatario.

Con posterioridad se prohibió la adquisición con base en el - Decreto del Dos de Agosto de los cauces, riveras y zonas federales; mediante una nueva reforma, la prohibición se amplió a los bosques y reservas forestales. Por fin, el Decreto de 10 de junio de 1926 (74), declara en suspenso la aplicación del Decreto, ratificandose esta suspensión por el Art. 79 del Reglamento de la Ley Federal de Colonización. Como se mantenía la suspensión del Decreto de Dos - de Agosto, es explicable que se haya dictado el de 10 de abril de 1928 (75), que en el fondo no es sino una modalidad más de la adquisición a título gratuito, pues reglamenta la adquisición de terrenos baldíos y nacionales, en la misma superficie que el Decreto anterior, sólo que mediante el arrendamiento previo de cinco anualidades ininterrumpidas y demostrando haber explotado el lote en - la agricultura o en la ganadería durante ese lapso. No nos explicamos el objeto de mantener en suspenso una ley, cuando se pone en vigor otra similar que desempeña el mismo papel. Es un buen ejemplo de la biografía legislativa de México.

(74) op. cit., págs. 87 y sigs.

(75) Ibídem. pág. 110

Otro Decreto (76) del período de Ortiz Rubio dá facilidades - a los solicitantes de acuerdo con el Decreto de 2 de Agosto que - hubiesên instaurado sus expedientes antes de la suspensión, para - que recurran a la Secretaría de Agricultura y Fomento, con el obje - to de que regularicen sus posesiones y se les expida el título de - propiedad, pues según considerandos de ese Decreto, ya se habían - acumulado en la Sección correspondiente de la Dependencia, alrede - dor de 22,000 expedientes. Se hacían consideraciones más o menos - demagógicas en el sentido de que la Secretaría deslindaría gratui - tamente todos los terrenos solicitados gratuitamente, pero pasó el - tiempo y sucedió lo que siempre ha sucedido: que no hay peritos a - disposición de la Secretaría para estos trabajos y tampoco presu - puesto para contratarlos. La prescripción de gratuidad siempre a - sido inoperante.

Y por fin, el Decreto de 27 de julio de 1934 (77), que pone - en vigor nuevamente el Decreto de 2 de Agosto y de paso introduce - reformas en el texto original, como es el caso del Art. 4o. "En -- caso de que la ocupación de tierras conforme a este Decreto, se hi - ciera en terrenos que posteriormente fueran afectados por ejidos, - el ocupante no tendrá más derechos que la indemnización por los --- trabajos y mejoras hechas en el terreno" (78). Reforma que nos pa - rece disparatada ya que la superficie máxima que se puede adquirir con base en este Decreto no rebasa, ni se acerca, a la que las le - yes correspondientes consideran como pequeña propiedad. Entendemos

(76) op. cit., pág. 123.
(77) ~~IBIDEM.~~ pág. 137.
(78) ~~IBIDEM.~~ pág. 138.

que ello se debe a lo que se deben muchas de las reformas disparatadas que se hacen y que en la práctica traen resultados funestos. En esos días se estaba contra la pequeña propiedad y contra lo que oliera a propiedad privada; se acababa de suprimir el derecho de amparo para los propietarios afectados arbitrariamente. Era un régimen que empezó con etiquetas socialistas y comunistas y terminó concediendo concesiones de inafectabilidad por 25 años a propietarios con superficies hasta de 50,000 hectáreas. Así son nuestras reformas más radicales, dejan sin defensa al que ya la naturaleza se ha encargado de privárselas y se cubre de protecciones a los que tienen medios legales de defensa, además de las extralegales; y esta no es una "conquista de la revolución", es la prosecución de una vieja conquista.

No debemos olvidar que el origen del Decreto fué precisamente organizar la pequeña propiedad, pero no la pequeña propiedad "simulada", sino la auténtica, concediendo gratuitamente tierras a campesinos pobres, a los que estaban dispuestos a trabajar como campesinos pero que no les interesaba pasar a formar parte de una comunidad ejidal, sólo que por sus recursos no podían adquirir tierras por otros medios que no fueran de las nacionales que había en todo el país. De ahí que la enajenación fuera gratuita y de ahí también que la superficie que les concedía fuera mucho menor a la que las propias leyes vigentes consideraban inafectables. La reforma del artículo 4o. desvirtúa las finalidades del Decreto que, en principio estaba bien orientado, de acuerdo con el sentir propio de mu

chos campesinos, sobre todo entre aquellos que aspiraron siempre a ser dueños efectivos de un pedazo de tierra. Era lo que llamaríamos la clase media del campo que convenía consolidar, sobre todo en momentos en que la economía rural estaba a menos que cero. Sin embargo no se hizo así, y una vez más se prefirió una medida demagógica a otra verdaderamente efectiva y consciente.

A partir de este Decreto sólo se hicieron reformas de procedimiento, pero ninguna de fondo, hasta llegar a la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 30 de diciembre de 1950 (79), que en su Capítulo III comprende la enajenación a título gratuito, y en el Art. Quinto transitorio, dispone que todos los ocupantes de terrenos de acuerdo con el Decreto del 2 de Agosto serán mantenidos en su posesión, pero en lo referente al trámite y a las superficies cedibles gratuitamente, se atenderán a la Nueva Ley.

(79) Codificación Agraria., Ed. Andrade, México, 1965., págs. 371 y sigs.

En apartados precedentes establecemos la vigencia de las leyes de la dictadura sobre adquisición de baldíos. Hicimos notar que no hubo una aceptación expresa de esas leyes, cuando mucho tácita, al no ser derogadas. La primera aceptación expresa podemos decir que la cubre el Decreto de 19 de mayo de 1927 por el cual se reforma el Reglamento al Decreto de 18 de agosto de 1909, pero solamente en cuanto a la operancia de las Comisiones Deslindadoras. Para nuestro estudio lo que importa es que se trata de la primera reforma que se hace a las leyes de la dictadura, y si acaso nos interesa el Art. 64 reformado, el cual recomienda que : "Entre tanto la Secretaría de Agricultura y Fomento resuelva sobre la legalidad de los documentos que se le remiten, se continuarán las operaciones de deslinde y las comisiones se abstendrán de hacer a los poseedores de terrenos ninguna intimidación que de cualquier modo pueda alarmarlos, sino antes bien, les harán saber que la Secretaría de Agricultura, dentro de sus facultades, procurará legalizar las posesiones" (80). Por lo ilustrativo de su texto nos hace suponer que en 40 años las comisiones deslindadoras no han cambiado sus sistemas. Intimidan a los propietarios, después los invitan a regularizarse ofreciéndose para legalizar las propiedades mediante los respectivos arreglos económicos, y al final, quedan los ocupantes igual o más embrollados que antes. Esto sucede cada seis años ; al menos es una de las ventajas del plan sexenal, pues antes sucedía cada cuatro años.

(80) op. cit., pág. 108.

Realmente la primera disposición sería de un gobierno revolucionario es el Decreto expedido por el Presidente Provisional, Emilio Portes Gil, de 11 de abril de 1929, que es proverbial por su torpeza. Tradicionalmente las leyes sobre baldíos establecían la necesidad de fijar precios fijos para cada Estado, sin tomar en cuenta la calidad de las tierras, sino más bien la lejanía o cercanía de éstas con la Capital de la República. El Decreto a que nos referimos suprimía esos sistemas, creyendo hacer una magnífica innovación. El rovedoso sistema consistía en que en lo sucesivo: "Las enajenaciones se verificarán siempre mediante subasta pública sujeta a las siguientes prescripciones:

a) Tan luego como se presente una colicitud para adquirir un terreno de los que, conforme a la ley, pueden enajenarse, se ordenará la publicación por tres veces consecutivas, con intervalos de diez días en el Diario Oficial de la Federación, de un extracto de dicha solicitud, y se hará la convocatoria para los que deseen adquirir el terreno, señalando como base de la postura el importe que se fije de acuerdo con el avalúo que previamente apruebe la Secretaría de Agricultura y Fomento.

El extracto y la convocatoria serán también publicados en los lugares públicos de la capital de la entidad en donde se encuentre el terreno de que se trate, así como en los demás periódicos y lugares que fije la Secretaría de Agricultura y Fomento.

b) La subasta se convocará para quince días después de la última publicación en el Diario Oficial.

c) Las posturas serán publicadas y se considerará como postura legal la que cubra el precio señalado en la convocatoria

d) La concesión se otorgará al mejor postor, teniendo como tal al que haga y garantice el mejor ofrecimiento respecto al precio del terreno

e) La declaración de adjudicación se hará por la Secretaría de Agricultura y Fomento

f) En la subasta tendrán preferencia los ocupantes que se encuentren en el caso del srt. 7o. del Decreto de 18 de diciembre de 1909 y las personas a que se refiere el artículo 14 del presente Decreto" (81).

La nueva modalidad traía a primera vista una consecuencia: -- quien hacía la solicitud hacía también todos los gastos inherentes a la tramitación, que aparte de engorrosa nunca ha sido gratuita, -- y a la hora de comprar el terreno, otro, por tener más recursos, -- se adjudicaba el terreno. Claro está que nadie se exponía a quedar en tan lamentable desventaja y como consecuencia natural, todos los solicitantes dejaron truncanos sus expedientes, ahora por -- voluntad propia y como medida de protección.

El propio Fortes Gil y su flamante Secretario del Ramo deben haberse dado cuenta de lo torpe de la disposición, ya que en el -- mismo año se exceptuó de la subasta a los campesinos pobres, vendiéndoselos el terreno conforme al avalúo, pero para eludir la subasta, la superficie adquirida debía ser inferior a 500 hectáreas -- cuando no fueran de riego. Beneficio sólo aparente, ya que ningún campesino pobre solicitaba a título oneroso, estando en vigor otra

(81) op. cit., pág. 117.

disposición ya estudiada, que consistía en que la nación le titulaba gratuitamente el terreno, a quien lo hubiese rentado a la nación durante cinco años consecutivos, y nadie compra una cosa cuando se le concede gratuitamente.

Otra reforma posterior consistió en que se daba preferencia en la subasta a quien demostrara tener acotado el terreno solicitado y haberlo ocupado por un período no menor de cinco años; preferentes eran también los vecinos del lugar cuando se había practicado por la nación un fraccionamiento de acuerdo con las leyes aplicables. (82).

Después de la triste experiencia de esta reforma llegamos a la más importante de todas en la materia, que es la del Decreto de 10. de junio de 1934. Al respecto cabe citar el tercer considerando: "a la vez de interés público el que los terrenos nacionales se vendan sin el requisito de la subasta pública establecida por el Decreto de 13 de junio de 1929 para facilitar la adquisición de los mismos, evitándose la competencia que podría establecerse en esas subastas entre los postores que cuentan con grandes capitales y los que no guardan esas condiciones..." (83). Además reglamenta la venta a plazos y la ocupación a título precario. En el reglamento respectivo se fijan normas para las solicitudes de compra, obligación de practicar las inspecciones y avalúos y manifestar -- bajo protesta que el terreno solicitado se encuentra libre de ocupación por parte de terceros.

(82) op. cit., pág. 128.

(83) *Ibidem.*, pág. 133.

La última disposición sobre la materia, que precede ya a la ley vigente, es el Decreto de 9 de septiembre de 1942 (84), que concede un término a todos los solicitantes y arrendatarios que lo fueren con base en el Decreto de 1934, que no ocuparen ni explotaren el terreno solicitado, para que se regularicen, transcurrido el cual, si no recurrián a la Secretaría de Agricultura, la autoridad estará en libertad de aceptar nuevos solicitantes sobre el mismo terreno.

(84) op. cit., pág. 160.

No pensamos que el desarrollo legislativo aquí estudiado debe desvincularse del que en forma similar sufrió el resto del Derecho Agrario, y esté con más intensidad, por ser una materia menos elaborada y más sujeta a los caprichos de los distintos gobernantes -- que se sucedieron; más cerca del calor que infunde la lucha política y donde la huella de los grandes intereses deja su marca más -- patente, tanto de los antiguos intereses, los tradicionales de carácter feudal, como los nuevos, forjados en la llama viva de la revolución; de los intereses de una oligarquía política naciente que se iría consolidando con el correr de los años, a medida que esa -- llama revolucionaria se extingue en los corazones, hasta llegar a lo que conocemos actualmente, a la mera retórica de partido.

No es sólo coincidencia que sea también bajo Obregón cuando -- se dicta la Ley de Ejidos (85), primera en su género, aunque con e el precedente de la Ley del 6 de enero de 1915; y aquí sí con una cantidad de Acuerdos y Circulares que se habían expedido a medida -- que avanzaba la distribución de la tierra.

Después vino el Reglamento Agrario (86) que organiza en un só lo cuerpo todos esos antecedentes. Para el estudio que nos propo-
remos es muy importante el Art. 14 que exceptúa de dotación las si
guientes propiedades: "I.- Las que tengan una extensión no mayor --
de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o de humedad. -
II.- Las que tengan una extensión no mayor de doscientas cincuenta
hectáreas en terrenos de temporal o que aproveche una precipita---
ción pluvial anual abundante y regular. III.- Las que tengan una

- (85) MANUEL FABILA., Cinco Siglos de Legislación Agraria en México
Ed. Bco. Nal. de Cred. Agr., S.A., México, 1941, págs. 346 y sigs.
(86) op. cit., pág. 383 y sigs.

extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal o de otra clase. IV.- Las propiedades que por su naturaleza representen una unidad agrícola industrial en explotación; pues en este caso los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a la que le correspondía entregar en terrenos de buena calidad" -- (87). Estas superficies serían reducidas a la mitad si en las inmediaciones del núcleo solicitante no había tierras afectables en los términos del Art. 14. Interpretando esta disposición se puede desprender la conclusión de que superficies superiores a las inafectables, o sea, aunque el artículo no lo menciona, lo que aquí se hace es señalar la propiedad inafectable, o pequeña propiedad.

La Ley de Restitución de Tierras, de 1927, en su Capítulo Octavo habla ya expresamente de la propiedad inafectable. El Art.-- 105 de ese Ordenamiento considera inafectable: 1).- Las superficies que no excedan de 150 hectáreas, cualquiera que sea la calidad de las tierras; 2).- Las de superficie mayor, si no exceden de -- 2,000 hectáreas y, además, están dedicadas exclusivamente, por ser tierras de agostadero, a la cría de ganado; 3).- Las comprendidas en los contratos de colonización celebrados con el Gobierno Federal, mientras el contrato esté vigente; 4).- En cada propiedad de superficie superior a 150 hectáreas, se respetará una extensión -- nunca inferior a 150 hectáreas y equivalente a cincuenta parcelas de dotación individual" (88). Esta disposición es interesante por tres razones: a) .-Hace ya una diferencia entre terrenos de culti-

(87) op. cit., págs. 383 y 384.

(88) Ibidem., pág. 463.

vo y terrenos de agostadero; b).- Amplía hasta 2,000 hectáreas la superficie inafectable cuando se trate de terrenos de agostadero y c).- Declara inafectable la dotación individual del colono, que como se ha visto en el apartado correspondiente, podía ser hasta de 5,000 hectáreas cuando se tratara de terrenos de agostadero. Se nota, ya, un criterio más racional para fijar la pequeña propiedad atendiendo a la calidad de las tierras y al género de explotación.

Esta Ley fué reformada pocos meses después de su expedición; y por lo que se refiere a la pequeña propiedad, ésta sufrió algunas alteraciones, reduciéndose a terrenos de agostaderos, a 1,400 hectáreas, pero conservó la prescripción relativa al lote individual del colono; además ya da reglas de proporción, estableciendo equivalencias entre terrenos de distintas calidades para los casos de afectación.

Otro Decreto de reformas, adiciona a la ley con el Art. 26 -- bis, dice: "Las superficies exceptuadas de afectación ejidal por el artículo anterior, se reducirán a un tercio cuando dentro del radio de siete kilómetros prescrito por el artículo 21 de la ley no haya ninguna otra propiedad afectable en los terminos de esta misma ley" (89).

Una nueva ley es expedida el 17 de mayo de 1929 que pretende refundir en una sola todas las reformas anteriores; ese es al menos su enunciado. Pero si penetramos en el contenido, podemos apreciar que el legislador fué más allá e introdujo reformas sustanciales al texto de la que le precede. En lo que nos importa, el -

(89) op. cit., pág. 506

Art. 26 exceptúa de afectaciones, considerando pequeñas propiedades, a las superficies siguientes: "I.- Las superficies que no excedan de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad II.- Las que no excedan de ciento ochenta en terrenos de temporal de primera, o de trescientas en terrenos de temporal de segunda. - III.- Las que no excedan de trescientas sesenta hectáreas en terrenos de agostadero o monte bajo susceptibles de laborarse. IV.- Las que no excedan de setecientas veinte hectáreas en terrenos de agostadero para cría de ganado. V.- Las que no excedan de trescientas hectáreas en terrenos de monte alto. VI.- Las que no excedan de mil cuatrocientas hectáreas en terrenos no comprendidos en los incisos anteriores. VII.- Las parcelas que se alquieran en las colonias que se establezcan conforme a la ley respectiva" (90). En este caso se reduce a un tercio las superficies inafectables cuando no haya propiedades afectables en los términos del artículo citado

En la secuela legislativa que venimos siguiendo no podemos pasar por alto la reforma que en 1931 se hizo a la Ley del 6 de Enero, suprimiendo el recurso extraordinario de amparo (91). El motivo: "...se trataba de impedir que los grandes propietarios siguieran obstruyendo la marcha en la reforma agraria por medio del juicio de amparo; había que consolidar la paz en el campo dando base legal para que se declarara la improcedencia del juicio de garantías en materia agraria. En cuanto a la pequeña propiedad seguía siendo el límite de las dotaciones y restituciones. O dicho sea -

(90) op. cit., pág. 515.y 516

(91) *Ibidem.*, pág. 541.

con brevedad: se habló de dejar sin recurso legal a los latifundistas salvo que podían cobrar su indemnización, en tanto que de la pequeña propiedad únicamente se ratificó su intocabilidad y el respeto que le reconocía la Constitución Política" (92). En relación con el criterio para establecer la pequeña propiedad, Graciano Sánchez, a nombre de la Comisión Reformadora contestó "que debía entenderse por pequeña propiedad, la extensión consagrada en los artículos 25 y 26 de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Ejidos -Entonces vigente- o sea, la superficie de 150 hectáreas de riego o su equivalente" (93). "Con las restituciones y dotaciones de tierras se trataba de resolver, en su fase urgente, el problema de la redistribución de la propiedad mediante la desaparición del latifundio. De acuerdo con este principio se consideró, en la parte final del artículo 27, que en cada Estado y Territorio se debía fijar a extensión máxima de tierra de que pudiera ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida; que el excedente de la extensión fijada debería ser fraccionada por el propietario dentro del plazo que fuese señalado por las leyes; y las fracciones deberían ser puestas a la venta en las condiciones que aprobasen los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes. En caso de que el propietario se negara a hacer el fraccionamiento esto se llevaría a cabo por el gobierno local mediante la expropiación" (94). Sin embargo, el artículo 27 no aclaró lo que debería entenderse por pe

(92) MANUEL GONZÁLEZ RAMÍREZ, La Revolución Social de México, t. III México, 1966, pág. 314.

(93) op. cit., pág. 313.

(94) *Ibidem.*, pág. 322.

queña propiedad, ni hizo referencia expresa a la inafectabilidad agraria; aunque a este respecto expresó que los núcleos de población que carecían de tierras o aguas, o no las tuvieran en cantidad suficientes para las necesidades de la población, tendrían derecho a que se les dotara de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre a la pequeña propiedad" (95).

Ya a fines de la administración del General Rodríguez se expidió un decreto que creó el Departamento Autónomo en materia agraria. Con anterioridad toda la política agraria había venido siendo competencia de la Sría. de Agricultura, desde la Dirección Nacional Agraria de los días del Maderismo. La creación de un organismo autónomo era acertada, dado el auge que había adquirido este ramo de la administración en los gobiernos revolucionarios, y adquirió más aún en el periodo que se anunciaba, pues es más bien al candidato a quien debemos atribuir esta reforma, como parte del plan sexenal que con él comienza.

Complementaria de la creación del Departamento Agrario, es la expedición del primer Código Agrario, algunos meses después, que no hace sino refundir las leyes agrarias, como lo había hecho en su tiempo el Reglamento Agrario. Sin embargo, el Código Agrario hace una referencia a los terrenos nacionales, que nos interesa muy especialmente, señalándolos como preferentes para toda afectación agraria. Aparte, el Art. 51 establecía la propiedad inafectable "I.- Las superficies que no excedan de ciento cincuenta hectáreas de terrenos de riego; II.- Las que no excedan de trescientas

(95) op. cit., pág. 322.

en terrenos de temporal" (96). El mismo artículo declaraba inafectables los terrenos sembrados de caña en las superficies necesarias para el sostenimiento de los ingenios que estaban ya funcionando; hasta trescientas hectáreas cuando los terrenos estuviesen explotados por plantaciones de platano, café, cacao y árboles frutales; así como las superficies sujetas a procesos de reforestación de acuerdo con las leyes de la materia. Extrañamente a lo que habían hecho ya las leyes anteriores, no se determina la pequeña propiedad ganadera, y en este caso, es un paso atrás el que da el nuevo Código. Después señalaremos por qué. Al mismo Código fue adicionado con posterioridad el artículo 52 Bis. que prevee las concesiones de inafectabilidad.

La vigencia de este Código perdura hasta el 23 de septiembre de 1940, derogado por el de esa fecha, que en general sigue los mismos lineamientos que el anterior hasta en las fallas, salvo el Art. 175 que establece reglas para determinar la pequeña propiedad inafectable mediante la computación de hectáreas de terreno de acuerdo con las diversas calidades, tomando como base la pequeña propiedad de cien hectáreas de terreno de riego. Comprende la propiedad ganadera, que el anterior no determinaba, en ochocientas hectáreas, dado que establece ocho hectáreas de agostadero por una de riego.

Esta clasificación a todas luces inadecuada, perdura en el Código Agrario Vigente, pero de hecho a quedado derogada por las reformas que se hicieron a la Fra. XV de la constitución, en el sen-

tido de que se debe considerar como pequeña propiedad ganadera aquella que sea suficiente para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor, o sus equivalentes en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

No obstante lo prevenido por la Constitución, el artículo 104 del mencionado Código señala la pequeña propiedad de cien hectáreas de terreno de riego o de humedad y las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo 106. El Art. 106 conserva las mismas proporciones de equivalencia que el que le precedió en el Código de 1940: "Art. 106.-Cuando las fincas estén constituidas por terrenos de diferentes calidades, la superficie que debe considerarse como inafectable de determinará computando por una hectárea de riego; dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte alto o de agostadero en terrenos áridos" (97).

De todas maneras, y no obstante las reservas que se pueden tener respecto a la reforma constitucional que señala los términos de la pequeña propiedad, tiene las ventajas de ser nada menos que la Constitución quien la determina, pues con anterioridad se había concredado a disponer que "la pequeña propiedad debe ser respetada", pero sin fijarla, por lo que no sólo no era respetada, sino que -- constantemente, como lo hemos visto aquí, sufría modificaciones, dado que no había un criterio estable que la determinara. Y si hemos de ser consecuentes, consagra por igual la pequeña propiedad privada y las propiedades ejidal y comunal, por lo que la discriminación

(97) Código Agrario, Ed. Anirade, México, 1965, pág. 37.

que la primera ha sufrido, más bien ha sido producto de la demagogia que sigue como su sombra a la reforma agraria; sin embargo, -- aquellos que más han defendido a la propiedad ejidal, desde la tribuna, con discursos oficiales, son los que se apoderan de los Distritos de Riego y de las tierras más feraces, precisamente acogiendo a la propiedad privada, y en el peor de los casos, incorporando terrenos ya ejidales a su plena propiedad.

Mucho se ha criticado de la posición que asumió el gobierno - en materia de tierras a partir del presidente Avila Camacho. Bien está criticar a Avila Camacho y a su período presidencial, pues - aparte de su tendencia política e ideológica, en el aspecto agrario siguió una política de "brazos cruzados". Cosa distinta sucede con Miguel Alemán, cuya administración no fué nada recatada; - malo o bueno, su gobierno fué de acción. Para lo que a nosotros - importa, es conveniente recordar sus reformas a la Constitución, concediendo el derecho de amparo contra afectaciones a la pequeña propiedad en explotación, siempre y cuando esta estuviera amparada con certificado de inafectabilidad. Reforma muy necesaria, ya que la ausencia del amparo en materia agraria trajo como consecuencia una serie de arbitrariedades por parte de las autoridades a cuyo cargo estaba la política agraria del país. Pues suprimido el recurso legal, solo quedaba el recurso pecuniario, y como es sabido, este recurso solo ampara a los que tienen dinero; a los propietarios arruinados no alcanza su protección, y estos fueron los perjudicados con la negativa de la garantía constitucional. Si la reforma constitucional que suprimió el derecho al amparo hubiera tenido en la práctica alguna utilidad, no se explicarían las razones - por las que se siguen descubriendo a diestra y siniestra latifundios, y que del régimen anterior al presente, se habiesen afectado alrededor de 18 millones de hectáreas.

Lo único criticable a la reforma constitucional que goté en - vigor el amparo de la pequeña propiedad, es que éste se hubiese - condicionado a la tenencia del certificado de inafectabilidad. Ya

que supeditar un derecho a un requisito meramente burocrático es -
desvirtuar el derecho que pretende garantizar la Constitución, ---
pues el acuerdo por el cual se declara inafectable una propiedad -
tiene el carácter de declarativo y no de constitutivo del derecho.
Menos mal que la Suprema Corte ha reparado este error del legisla-
dor, dándole a la reforma el alcance que en la práctica debe tener,
o sea, la protección a la "pequeña propiedad en explotación", cor-
cediendo la protección constitucional no solo a los propietarios -
que demuestren tener el certificado de inafectabilidad sino a todos
aquéllos que se encuentren en los términos del Art. 66 del Código -
Agrario (98), que nos parece más adecuado que el enunciado de la -
reforma constitucional. El texto en cuestión dice: "Quienes en ---
nombre propio y a título de dominio posean, de modo continuo, pací-
fico y público, tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fi-
jado para la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos --
que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con -
títulos debidamente requisitados, siempre que la posesión sea, ---
cuando menos, cinco años anterior a la fecha de la publicación de
la solicitud o de el acuerdo que inicie un procedimiento agrario".
La interpretación de la Corte ha sido muy criticada por ciertas --
centrales campesinas que lucran con la obscuridad de la ley, ta-
chándola de "reaccionaria". La calificación de reaccionaria, aún -
con su sentido peyorativo, no debe inquietar a los señores minis-
tros, máxime que en nuestros medios políticos las tradicionales po-
siciones entre reaccionarios y progresistas se han perdido por "con

(98) Codificación Agraria, Ed. Anirade, México, 1965, pág. 24.

fusión", olvidándose la conotación histórica de los términos al abreviar unos y otros en el mismo presupuesto: todos son "revolucionarios". La Corte, acertadamente, se ha apartado de la aplicación literal de precepto constitucional, ateniéndose al espíritu de la Constitución, que como hemos visto desde los capítulos anteriores, protege por igual las diversas formas de propiedad que tuvo presente el Legislador.

Negar la protección del amparo a la pequeña propiedad implica discriminarla, cosa que nunca se propuso el constituyente, y es incongruente una disposición constitucional que cojea con el resto del cuerpo jurídico, pues en un régimen capitalista de producción como el nuestro, donde los instrumentos de la producción son de propiedad privada, muy especialmente el capital financiero y usual, una reforma de esta índole, que deja materialmente sin protección a un tipo de propiedad que se debe encontrar en igualdad de condiciones que el resto de la propiedad privada, no podía traer consecuencias provechosas para el desarrollo de las actividades agrícolas; y por otra parte, no impulsó en lo más mínimo a la reforma agraria, pues se hace notar que las afectaciones agrarias continuaron con la misma, o mayor intensidad, incluso una vez hecha la reforma que puso en vigor el derecho de amparo de la pequeña propiedad.

Como aquí ni sólo nos hemos concretado a relatar los hechos sino que hemos pretendido, en la medida de nuestras posibilidades, explicarlos, desentrañando sus raíces profundas, debemos de remontarnos hasta los días aquéllos en que la revolución se creía había

alcanzado por fin su madurez, y un presidente joven, rodeado de co laboradores jóvenes, se encontraron con que los logros eran mezquini nos y no respondían a las pretenciones de los caudillos que en un momento histórico pretendieron transformar la realidad social de México. Ese grupo de hombres jóvenes que desfilaba ante el presidente Cárdenas, quiso ir más allá de lo que la propia revolución se había propuesto, entrando en franca pugna con los revolucionarios antiguos, todavía vivos, como es el caso de Luis Cabrera. Algunos de ellos, los más decididos, tenían noticias periodísticas de la revolución Rusa y del régimen socialista implantado allá, y pretendieron derivar la revolución mexicana hacia el campo socialista, desconocedores de las enseñanzas de la historia, válida hasta nuestros días, de que el tránsito de un sistema de producción a otro es siempre violento. La pretensión del cardenismo despertó sospechas entre los revolucionarios que habían "olido la polvora", suscitándose una polémica en que ambos bandos se acusaron de traidores a la revolución. Son famosos en esta polémica, Blas Urrea (seudónimo de Luis Cabrera), con sus artículos sobre "La Revolución de Entonces y la Revolución de Ahora", cuyo título es tan significativo; y en el plano ideológico, la polémica de Lombardo Toledano con el Maestro Antonio Caso, que no concebía como podía establecerse en las preparatorias la enseñanza socialista, cuando la revolución había luchado por la libertad de enseñanza, en contra del positivismo como filosofía oficial del porfiriato.

El socialismo trata de destruir la propiedad privada de los instrumentos de producción, y entre todos los tipos de propiedad -

privada de un régimen capitalista, es la propiedad privada sobre la tierra la que mejor se caracteriza como instrumento de dominio y explotación; a eso se debe que nuestros teóricos enfilaran sus baterías contra de la pequeña propiedad, pero dejando subsistentes todos los demás instrumentos de producción, bajo el régimen de propiedad privada. Esta es la raíz histórica de la reforma constitucional que la enmienda alemanista vino a echar por tierra, más acorde con la realidad mexicana que en un acelerado proceso se ha venido orientando hacia la consolidación de la propiedad privada, haciendo caso omiso en esta ocasión, de lo que la oligarquía en el poder declare al respecto, en cuanto a las conquistas sociales de la revolución mexicana, cuya vigencia pretende sostener el partido en el poder.

La primera legislación de importancia dentro del período que nos ocupa, o sea, el encabezado por Miguel Alemán, fue la expedición de la Ley Federal de Colonización, de la cual nos hemos ocupado en el capítulo precedente, pues de antemano, de acuerdo con el plan trazado, habíamos reservado este capítulo para tratar únicamente lo relacionado con la legislación sobre terrenos nacionales y demás disposiciones de la Constitución y del Código Agrario. Por otra parte, la ley alemanista sobre colonización fué derogada por Decreto del 31 de diciembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de Enero de 1963.

El anterior Decreto derogatorio fué complementado por otro de fecha posterior que reglamenta la situación legal de las colonias ya establecidas de acuerdo con la ley derogada, así como las que

habían quedado en proceso de formación. (98 bis.).

CAPITULO IV

PROBLEMAS SOBRE LA VIGENCIA DE LA LEY DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS DE ACUERDO CON LAS REFORMAS AL CODIGO AGRARIO

- a) La pequeña propiedad en la legislación vigente. Reformas a la Constitución y antecedentes de la Ley de Tierras.
- b) La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 30 de diciembre de 1950. Análisis y crítica.
- c) Diversos tipos de titulación que regla nuestra ley.
- d) Alcances del Decreto de 31 de diciem--bre de 1962 en relación con la vigen--cia de la Ley de Tierras.

Para nuestro trabajo, lo mas importante del sexenio alemanista fue la expedición de la nueva Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 30 de Diciembre de 1950, aun vigente, que aparte de otros méritos, constituye la única legislación aplicable sobre terrenos nacionales, ya que el Art. I Transitorio declara abrogadas todas las leyes anteriores sobre la materia.(99).

La nueva ley, de acuerdo con una vieja tradición en materia de tierras, divide los terrenos en Baldíos, Nacionales y Demasías. Son Baldíos de acuerdo con el Art. 4o. "...los terrenos de la nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos; son nacionales: I.- Los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos del capítulo VI de esta ley; II.- Los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquirieran; III.- Los terrenos que recobre la nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado". Y son demasías de acuerdo con el Art 6 de la misma ley... "los terrenos poseidos por particulares con título primordial y en extensión mayor de la que éste determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el título y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la superficie titulada"(99).

Tal parece que para que un terreno deba tenerse como nacional basta que sea deslindado y medido en los términos del Capítulo VI de la ley, pero para que tal cosa suceda, deben concurrir los requisitos del Art. 68 consistentes en la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de la declaratoria de propiedad nacional (99) op. cit., pág. 372.

de terrenos, publicación que para todos los efectos surtirá efectos de notificación y podrá ser recurrida en el termino de quince días (Art. 69). Puede darse tal caso, y se da frecuentemente, que existan terrenos deslindados de acuerdo con el capítulo VI de la ley y que por haberse hecho la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la declaratoria de propiedad nacional, deberán éstos considerarse como baldíos, pues solo es nacional un terreno que se ha declarado como tal y ha transcurrido el término del Art. 69, sin que se presentara oposición fundada de terceros.

Interpreteando literalmente la fracción II del Art. 5o., no será necesaria la declaración de propiedad nacional para aquellos casos en que los terrenos tengan el caracter de nacionales ^{por} provenir de demasías. La preferencia de los poseedores de adquirir las demasías con respecto a cualquier otro solicitante tuvo vigencia limitada a un año a partir de la publicación de la ley de acuerdo con el Art. II Transitorio, por lo que pasando ese término, pueden ser solicitados por cualquier persona que llene los requisitos del Art. 4o. consistentes en demostrar su capacidad para contratar. Pasado el término de un año sin que el poseedor haya solicitado las demasías, la nación adquiere el derecho que la ley le confiere respecto a todo terreno nacional cuando el ocupante no lo solicite, consistente en ordenar la desocupación del mismo a quien lo estuviere detentado (Art. Sexto Transitorio) (100)

(100) op. cit., pág. 395.

Nuestra legislación vigente instituye tres tipos de titulación que responden a tres hipótesis diversas: Titulación a Título oneroso, a título gratuito y por reconocimiento de derechos.

La superficie enajenable a título oneroso puede ser hasta el máximo permitido para la pequeña propiedad que se determina en el Art. 10 y que coincide con los preceptos relativos de la Constitución y del Código Agrario vigentes ya citados. Cuando el terreno solicitado en compra sea de agostadero, la pequeña propiedad se fijará tomando como base el índice de aridez del terreno, el cual se determinará mediante inspección que debe efectuar un perito adscrito a la Dependencia respectiva. De acuerdo con el Art. 12 del mismo ordenamiento, en la diligencia de inspección se hará el avalúo del terreno que sirva de base a la autoridad para enajenarlo.

Todas estas diligencias son previas a la operación de compra venta, pero es irrelevante para la aplicación de la ley, que sean antes o después del deslinde y de la declaratoria de propiedad nacional, en contra de la costumbre establecida por la Dirección de Terrenos Nacionales que ha pretendido que los requisitos que fijan los Arts. 4º, 8º, 11º y 12º de la ley deben ser satisfechos antes de las operaciones de deslinde. Todos los requisitos que deben llenarse van encaminados a la enajenación del terreno y con tal que se satisfagan antes de la compra no importa que sea con anterioridad o posterioridad al deslinde, se cumple con la ley, ya que no están relacionados los requisitos que fijan los preceptos citados con las operaciones de deslinde, como para ha--

cer depender esas diligencias del cumplimiento de los mismos.

Al nacer el pago de un terreno, el adquirente adquiere el pleno dominio del mismo, ya que en la ley no hay ninguna disposición que diga lo contrario, que ponga limitaciones al dominio mientras no se expida el título de propiedad. Y si hemos de ser consecuentes, la compraventa se perfecciona desde que se fija el precio del terreno y es aceptado por el solicitante, en los términos del derecho civil, y por tanto, la autoridad tiene la obligación de sostener el precio fijado y el comprador la de pagarlo, so pena de --- rescindir el contrato si por su culpa no se efectúa la operación. En estos casos la Nación desempeña el papel de un particular y se rige por las normas del derecho común. No existen disposiciones -- expresas que digan lo contrario, en el caso que nos ocupa el título expedido por el Presidente de la República viene a ser solo el documento público en que se hace constar la compraventa, pero que no otorga la calidad de propietario, ya que esa calidad se adquiere merced a la compraventa, pues la adquisición se hace sin limitación alguna.

La enajenación a título gratuito es un régimen especial, que -- como tal, se rige por normas que difieren mucho de las que reglamentan la enajenación a título oneroso. El supuesto de la titulación gratuita, es de que el adquirente es una persona de escasos -- recursos, que carece de los medios suficientes para adquirir por -- otros medios los terrenos necesarios para su sostenimiento. Sobre este aspecto de la legislación tenemos ricos antecedentes, ya estudiados; por tal motivo, la ley vigente, en su capítulo III, acoge-

este sistema de titulación, si bien es cierto, con tantas restricciones, que termina por hacer inoperante la institución.

El Art. 27 de la Ley reduce la superficie enajenable a título gratuito "Hasta 10 hectáreas de riego o de humedad de primera; Hasta 20 hectáreas de temporal; hasta 50 hectáreas de agostadero susceptibles de cultivo, con aguas subterráneas" y "Tratándose de terrenos de agostadero no susceptibles de cultivo, la superficie necesaria para mantener hasta 40 cabezas de ganado o su equivalente en ganado menor" (101). Independientemente de las disposiciones del Art. 28 que marca una serie de restricciones que hace imposible en la práctica la operancia de este sistema de adquisición, -- pues al efecto dice: "Las disposiciones del presente capítulo no son aplicables a los terrenos de las islas de ambos mares; a los que circundan ríos, lagos y esteros navegables o aguajes de uso común; ni a los que se encuentren a menos de 10 kilómetros de las poblaciones que tengan la categoría política de ciudades, de las carreteras, vías férreas, litorales o vías fluviales navegables; ni a los situados en lugares en que los terrenos nacionales sean escasos, ha juicio de la Secretaría" (102). Como se vé, las restricciones a la aplicación del capítulo III son tantas que es difícil encontrar terrenos que se ajusten a las hipótesis anteriores -- y que por lo tanto, puedan ser adquiridas a título gratuito. Pero todavía más, la parte final del Art. 28 reserva a la Secretaría el determinar cuando los terrenos nacionales sean escasos. Y a jui--

(101) Op. cit., pág. 381

(102) Ibidem., pág. 381

cio de la Secretaría nunca serán abundantes los terrenos nacionales, pues siempre es mejor vender que regalar.

Por lo demás, en la enajenación a título gratuito los trámites se simplifican en una aparente pretensión de hacer más accesible la adquisición a personas de recursos modestos. Por ejemplo, los deslindes deberán ser efectuados por personal adscrito a la Secretaría; disposición meramente simbólica, ya que nunca ha habido personal para estos efectos. En los pocos casos en que un terreno solicitado a título gratuito ha llegado a deslindarse, lo fué por cuenta y riesgo del interesado.

Y una vez hechos todos los gastos de deslinde, con los datos aportados por el informe del deslindador, puede suceder que a juicio de la Secretaría no sea enajenable a título gratuito. Hemos mal que puede cambiar la solicitud a título oneroso, llenando los requisitos que fija la ley que ya hemos estudiado.

Por todas las consideraciones apuntadas en los párrafos anteriores, llegamos a la conclusión de que aunque la ley reglamentada en todo un capítulo la enajenación a título gratuito, en la práctica no opera, dado la reforma en que el legislador ha concebido esta institución en la nueva ley, siguiendo en este aspecto, una tenencia muy diversa a las de las legislaciones que le precedieron.

Y por último, veamos los alcances de la titulación por reconocimiento de derechos. Mas que de una adquisición, se trata del reconocimiento oficial que hace la nación a aquellos ocupantes de terrenos nacionales que han venido poseyendo a título de -

dueños, amparados con títulos de propiedad anulados o anulables, pero siempre que demuestren haber explotado el terreno, pues el dato fundamental del que parte este título de titulación es el de la posesión. La posesión debe ser de buena fé y también la adquisición debe estar originada por un acto de buena fé, pero si alguien ha adquirido conociendo los vicios del título, no queda amparado por estas disposiciones.

En este mismo capítulo se habla, a la vez que del reconocimiento de derechos, de las compensaciones, pero entendemos que la compensación no es una manera distinta de enajenación, ni siquiera una enajenación, ya que el que adquiere por compensación, se supone que ha sido afectado en una superficie proporcional a la que se le afecta; de ahí que no nos ocupemos de este tipo de titulación, como no nos ocupamos de otras que no entrañan precisamente una enajenación.

Para cualquier tipo de titulación debe seguirse el procedimiento de medición y deslinde a que se refiere el capítulo VII. Los peritos deslindadores deben ser técnicos en su materia y pueden ser de dos tipos: Oficiales, dependientes de la Dirección de Terrenos Nacionales o bien particulares, autorizados a propuestas del solicitante. En este último caso, el solicitante contrata libremente los servicios profesionales del perito y éste se obliga a efectuar los trabajos observando en todo caso las disposiciones legales correspondientes y haciéndose responsable de su trabajo; en caso de incumplimiento o irresponsabilidad, le podrá ser cancelada su autorización de acuerdo con lo previsto por el Art. 82. -

"Todo perito que asiente datos falsos en las actas, o proceda con negligencia o mala fé en los trabajos de inspección, medición, verificación, deslinde ó avalúo, le será cancelada la autorización de la Secretaría para futuros trabajos..." (103). Al perito oficial, como empleado, de incurrir en responsabilidades se le sanciona de acuerdo con la Ley correspondiente.

Debemos hacer notar la obligación que entraña para todo perito respetar la disposición del Art.67 que dispone que: "A quien compruebe encontrarse en posesión, con contrato privado de compra venta o sin él, de un terreno con superficie no mayor de la señalada en el Art.27 y haberlo venido explotando por período mínimo de cinco años consecutivos inmediatos anteriores, se le enajenará gratuitamente el terreno, expidiéndosele en la misma fecha el título correspondiente"(104). Como se trata de enajenación a título gratuito, aparte de comprobar la posesión de cinco años consecutivos anteriores a la fecha de deslinde, deberá sujetarse a todas las disposiciones del capítulo III, con los inconvenientes ya señalados. Sin embargo, la intención es buena, solo que el legislador en su afán de restringir al mínimo la aplicación de las disposiciones relativas a la enajenación a título gratuito, acabó por anular casi totalmente.

Esta ley deroga parcialmente a la Ley de bienes nacionales al declarar que los terrenos nacionales son imprescriptibles y que su adquisición solo puede hacerse en los términos de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías. Ya tuvimos ocasión de revisar

(103) Op. cit., pág. 393.
(104) IBIDEM., pág. 389.

ampliamente este aspecto de nuestra legislación y cómo desde la -- ley de tierras de 1863 se introdujo esta modalidad de la prescrip-- ción, ajena a las tradiciones jurídicas del derecho hispano. Nues-- tra ley vigente recoge la vieja tradición castiza al prohibir ex-- presamente la prescripción, más acorde con el criterio de la Cons-- titución.

El 22 de enero se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de 31 de diciembre del año anterior, que reforma el Art. 58 del Código Agrario para quedar como sigue: " Art. 58.- Las propiedades de la Federación, de los Estados y de los Municipios serán afectadas preferentemente a las propiedades privadas -- para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población agrícola.

Los terrenos nacionales y, en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación se destinarán a constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal. Dichos terrenos se podrán también destinar, en la extensión estrictamente indispensable, para las obras o servicios públicos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y no podrán ser objeto de colonización ni venta.

Queda prohibida la colonización de propiedades privadas.

Los Núcleos de población indígena tendrán preferencia para ser dotados con las tierras y aguas que hayan venido poseyendo". (105). Esta reforma causó estupor, no tanto por su contenido, sino por la interpretación que se le dió por las autoridades mismas encargadas de su aplicación. Pues se pensaba, y se sigue pensando aun por uno que otro aturdido, que la reforma del Art. 58 deroga la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demásías, cuando menos en su aspecto más importante, en el de la enajenación a título oneroso, al prohibir la venta de terrenos nacionales.

En efecto, la inquietud despertada por esta reforma se debió

fundamentalmente a la parte final del segundo párrafo del artículo transcrito. En cuanto a la derogación de la ley de colonización no había que discutir, pues el Art. Primero Transitorio expresamente dice que la ley Federal de Colonización de 30 de diciembre de 1946 queda derogada. Pero al prohibir la venta de terrenos nacionales, se pensó que también derogaba la Ley de tierras, pues es notorio que si se prohíbe la venta de terrenos la ley queda sin efectos, pues por todo lo aquí estudiado se llega a la conclusión que sólo la enajenación a título oneroso puede ser considerada como operante y la que le da sentido a la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías.

Para comprender los alcances de la reforma tenemos que hacer una comparación del Art. reformado con el anterior a la reforma,-- haciendo una confrontación general con el resto de la legislación agraria en vigor, para poder desentrañar sus alcances y limitaciones y así extraer conclusiones válidas, pues con un estudio superficial podríamos caer en la opinión corriente que opina que este Decreto ha derogado la Ley de Tierras, al prohibir la venta de terrenos nacionales.

El objeto del Decreto que se comenta es la derogación de la Ley Federal de Colonización, y realmente es lo único novedoso del mismo, pues lo que se refiere a las reformas del Art. 58 del Código Agrario, no implica novedad alguna, ya que el Art. 58 antes de las reformas estaba en los siguientes términos; "Las propiedades de la Federación, de los Estados o de los Municipios serán afectadas preferentemente a las propiedades privadas para dotar e ampliar

ejidos, o para crear nuevos centros de población agrícola" (106). Lo único que agrega la reforma es la prohibición de venta que parece ser absoluta para todo terreno nacional. Sin embargo, tanto en el Art. anterior, como en el nuevo, todo terreno nacional será tenido como preferente para los efectos de su aplicación a satisfacer necesidades agrarias, y no solo son preferentes los terrenos de la nación, también lo serán los que pertenezcan a los Estados y a los Municipios. Cuando cualquiera de estas entidades tenga terrenos susceptibles de ser afectados, lo serán en primer término a cualquier propiedad particular.

De acuerdo con el texto del artículo anterior a la reforma, todo terreno nacional que es susceptible de afectación debe de quedar fuera del comercio jurídico, puesto que la satisfacción de necesidades agrarias es de interés público. Que el texto no haya hecho alusión a que la venta de esos terrenos quedaba prohibida, no tiene importancia, pues las consecuencias son las mismas; y si la nueva redacción del artículo sí hace referencia expresa a que la venta de terrenos nacionales queda prohibida, no debe ser motivo de escándalo. Tanto un artículo como el otro, prohíben lo mismo: la enajenación de terrenos nacionales cuando éstos son aptos para satisfacer necesidades agrarias. El problema es saber si todo terreno nacional, por el hecho de serlo, es susceptible de satisfacer necesidades agrarias, y si el Código prohíbe toda venta de terrenos nacionales o solo aquéllos que sean susceptibles de afectación.

(106) Código Agrario., El. Información Aduanera de México, 1951, - pág. 22.

Para saber si un terreno es afectable, tenemos que recurrir a la única parte a donde podemos recurrir: al Código Agrario. Y esto vale no sólo para los terrenos de propiedad particular, sino para cualquier otro tipo de terrenos, incluyendo los nacionales. -- Pues bien, de acuerdo con el Código Agrario, para que un poblado pueda ser dotado de tierras o para que proceda la creación de un centro de población ejidal, es necesario que haya cuando menos 20- capacitados, de acuerdo con las prevenciones que hace el propio -- Código para determinar la capacidad de un solicitante de tierras.-- El primer supuesto es que exista el núcleo de población con el número mínimo de capacitados que fija la ley y el segundo supuesto -- es que existan tierras afectables, en los términos del propio Código, y, que a su vez, sean suficientes, desde el punto de vista económico, para el sostenimiento del núcleo de población; pues si -- existen tierras afectables, pero no en las cantidades suficientes para dotar a veinte campesinos cuando menos, es jurídicamente imposible destinarlas a satisfacer una necesidad agraria.

Puede darse el caso de que existan tierras nacionales en abundancia, como sucede en algunos Estados del Sureste de la República pero no hay necesidades agrarias que satisfacer, por no haber núcleos de población que carezcan de tierras; o bien, la hipótesis -- contraria, que es la más frecuente, que habiendo multitud de campesinos, no haya tierras suficientes para que se les dote, ya no a todos, pero ni siquiera al mínimo que fija la ley para integrar un -- centro de población. Nos encontramos con que en ambos casos hay -- terrenos nacionales, pero en ninguno de ellos es posible aplicar --

el Código Agrario. En qué situación quedan esos terrenos; ¿fuera del comercio jurídico?, puesto que de acuerdo con el Código Agrario, no son susceptibles de afectación y si nos atenemos al texto del Art. 58 reformado, aplicándolo en su forma gramatical, por ser terrenos nacionales, no pueden ser objeto de venta. Nuestra opinión es que si un terreno nacional es susceptible de afectación - en los términos del Código Agrario, solo entonces, y unicamente - en ese caso, queda prohibida su venta, como lo indica el Art. 58.

Admitimos que la cuestión no es tan sencilla y se pueden presentar otras hipótesis. Agotémoslas. Un terreno de cualquier índole que sea, puede ser susceptible de afectación, no solo por Dotación y creación de nuevos centros de población, sino también por ampliación de poblados ya dotados. La ampliación, como cualquier otro tipo de afectación, tampoco es caprichosa; debe atenderse a las causas de procedencia que determinan el Código que la rige. De acuerdo con el artículo 50, la ampliación solo es procedente cuando los terrenos del poblado resultan insuficientes para satisfacer sus necesidades agrarias por haber aumentado el número de campesinos con derechos que no pueden ser acomodados dentro del ejido por encontrarse ya todas las parcelas adjudicadas. Para que proceda la ampliación debe, previamente, estudiarse si el poblado solicitante satisface las condiciones que prevee el Decreto (107) que fija la correcta interpretación que debe darse a los artículos 50, 52 y 97, en relación con el 232 del Código Agrario, publicado en el Diario Oficial de 7 de julio de 1948, donde se impone la

obligación a toda Comisión Agraria Mixta, de inspeccionar al ejido que solicita ampliación, con objeto de determinar si se hace un -- aprovechamiento extensivo de los terrenos con que cuenta, ya que -- si el ejido solicitante no aprovecha en su totalidad los terrenos de que dispone, se considera improcedente la solicitud de amplia-- ción.

A lo que ya se dijo en los párrafos anteriores, podríamos -- agregar ahora, que cuando un terreno nacional se encuentra colin-- dando con un ejido, para que este, por diversas razones, no hace -- una debida explotación, independientemente de que se encuentre solicitada la ampliación o no; el terreno nacional será enajenable en los términos de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Dema-- sías, y no será afectable por vía de ampliación, tomando en consi-- deración los requisitos que se imponen a todo ejido para que la -- solicitud de ampliación sea procedente. Solo será afectable un te-- rreno, y consecuentemente, susceptible de satisfacer necesidades -- agrarias, cuando el núcleo de población colindante explota debida-- mente las tierras de que ya ha sido dotado y hay, además, un rema-- nente de campesinos con derechos, que carezcan de parcela.

Hasta aquí hemos hablado de terrenos nacionales, haciendo ca-- so omiso de que se encuentren ocupados o no. Conscientemente se -- ha relegido una forma de expresión ambigua, pues las hipótesis es-- tudiadas pueden presentarse de cualquier manera, siendo irrelevan-- te para su operancia el que los terrenos esten ocupados por posee-- dores de buena fé; o sencillamente, sólo solicitados, sin que el -- presunto comprador haya tomado posesión del terreno que pretende --

adquirir. Pero si se trata de afectaciones, aún siendo procedentes, debe tomarse en consideración al solicitante de un terreno nacional que tenga la posesión y que esta posesión sea en los términos que prevee el Art. 66 del Código Agrario. De acuerdo con este precepto, lo fundamental para que un terreno se considere inafectable, es el dato de la posesión y explotación del mismo. Por su importancia lo citamos a continuación: "Art. 66.-Quienes en nombre propio y a título de dominio posean, de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, siempre que la posesión sea, -- cuando menos, cinco años anterior a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario."- (108).

Como vemos, no es la propiedad con títulos legalmente expedidos lo que el legislador trata de proteger, puesto que para los efectos de la afectación se equipará al poseedor de buena fé que venga explotando el terreno cuando menos con cinco años de anterioridad a la publicación de la solicitud que inicie un procedimiento agrario con el propietario con títulos legalmente expedidos. Es indudable que la protección de este artículo alcanza a cualquier ocupante de un terreno nacional que satisfaga los requisitos de posesión a que se refiere el Art. citado. En este caso, la Nación no puede afectar un terreno que es de su propiedad, puesto que no ha salido de su dominio, porque la propia ley ampara al poseedor-

(108) Op. cit., pág. 24.

en contra del propietario. ¿Queda prohibida también la venta de un terreno nacional que se encuentra en los términos del Art. 66? Es incuestionable que no, dado que si su propietario, la nación, no puede disponer de él para satisfacer necesidades agrarias, sí lo puede vender a su ocupante, si lo tiene solicitado, si nó, podrá ordenar su desocupación con base en lo previsto por la Ley de Terrenos Nacionales (Art. Sexto Transitorio). La orden de desocupación quedará sin efecto con solo presentar la solicitud de compra, pues la ley faculta a la autoridad a ordenar la desocupación a quien explote terrenos nacionales y no se acoja^a sus beneficios. Si el ocupante no solicita, es que no le interesa, y si no le interesa el terreno que explota, no nos ocupamos de él. Desocupado, podrá destinarse a satisfacer, ahora sí, necesidades agrarias, o enajenarse a cualquier otro solicitante.

La enajenación a otro solicitante puede hacerse aun en el caso de que no se haya dado la orden desocupación, pues si la nación no tiene facultades para disponer libremente de sus propiedades -- para disponer libremente de sus propiedades para afectaciones, en cambio sí puede venderlas a quien se las compre, independientemente de que estén ocupadas o no, pues es indudable que de alguna manera la nación tiene que disponer y beneficiarse de su propiedad, y si quien la ocupa y explota no compra, queda en libertad para enajenar el terreno a otro solicitante, aun en el caso, repetimos, en que sea inafectable, pues una cosa es la afectación y otra muy distinta la enajenación. A quien no se le puede afectar, siendo ocupante de un terreno propiedad de la nación, debe ponersele el -

al menos, en el dilema de adquirirlo ó desocuparlo. Esto sí tiene fundamento legal.

Sí sostenemos, en cambio, la tesis corriente de que los terrenos nacionales no se pueden vender, se nos plantearía un caso sin solución jurídica: por un lado, la nación no puede afectar sus propios terrenos puesto que se lo está prohibiendo el propio Código Agrario, al menos en los casos, muy frecuentes por cierto, que se analizaron en el apartado anterior, y por otro lado, tampoco los puede vender. Entonces, qué tipo de propiedad misteriosa sería -- esta en que el propietario no puede disponer de lo que es su propiedad, ni beneficiarse nada de ella. Quizá los teóricos del Derecho Agrario tengan una solución, nosotros no la hemos encontrado.

Aunque impropriamente, el Ejecutivo Federal, ha hecho barruntos de interpretación del Art. 58 del Código Agrario. En efecto, el Decreto de dos de julio de 1965 que modifica los artículos 166, fracción I y 170 fracción I del Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hace algunas consideraciones sobre la vigencia de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, pues como ya lo hicimos notar en su oportunidad, las mismas autoridades agrarias encargadas de la aplicación de la Ley, se encontraban con la duda sobre su vigencia, dado lo dispuesto por el Art. 58 reformado, de ahí que este Decreto, que tiene como finalidad la modificación del Reglamento Interior haya sido aprovechado para interpretar el Decreto que reforma al Art. 58. El tercer párrafo de los considerados es bastante explícito al respecto cuando nos dice: "Que el propósito de la adición al Art. 58 del referi

do Código fue el de terminar con el procedimiento de colonización no sólo en los terrenos nacionales, sino de los terrenos que constituyen propiedades privadas, como se establece expresamente en el tercer párrafo adicionado al mismo artículo, por lo que tomando en consideración que la expedición de la Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales, Demasías y Excedencias fué posterior a la Ley Federal de la Colonización y a la Ley que creó la Comisión Nacional de Colonización, coexistiendo en tales condiciones ambos regímenes jurídicos, el de administración de terrenos baldíos y nacionales y el de colonización, sin que hubiera oposición entre ellos, resulta que - al derogarse las leyes de colonización subsiste la relativa a terrenos baldíos y nacionales que, como se expresa antes, constituye reglamentación de texto expreso del Art. 27 Constitucional" (109).

Con la interpretación que hace el Decreto citado, el fantasma que echó a andar el Art. 58 del Código Agrario, queda disipado. - Pero impropia mente la interpretación se hace en el Reglamento Interior y ello a dado margen para que las autoridades agrarias incurran nuevamente en posiciones antijurídicas, queriendo dar al Reglamento Interior, alcances que no puede tener, dado que como su nombre lo indica, el Reglamento Interior de un Departamento, o de cualquier otra Dependencia, sólo tiene aplicación en el orden interno de las diversas Oficinas, mas no así a personas ajenas a la Dependencia de que se trate. En el Departamento Agrario, actualmente, se está tratando de sujetar a los solicitantes de tierras - al Reglamento Interior, lo cual a motivado una serie de amparos, - que aunque no se han resuelto en definitiva, a la postre la máxima

autoridad judicial tendrá que declarar la vigencia de la Ley de -- Tierras, no alterada ni interferida en su aplicación por el Reglamento Interior. Y es grave que una autoridad administrativa haga caso omiso de las leyes que rigen el procedimiento y establezcan derechos y obligaciones a que quedan sujetos los gobernadores, pues ya hay, por lo menos en el Departamento Agrario, la triste experiencia de la anterior administración, que ante la prohibición de venta de terrenos, recurrió a la puerta falsa para proseguir con la titulación de tierras, por no hacer una debida aplicación del Decreto referido.

En efecto, después de la publicación del Decreto de 31 de diciembre de 1962, cualquiera pensaría que los funcionarios del Departamento se cruzaron de brazos, dado que todos estaban de acuerdo en que los terrenos nacionales no podían venderse. Sin embargo paradójicamente, ha sido uno de los períodos más activos en la titulación de terrenos nacionales. No menos de 2,500 títulos fueron expedidos en dieciocho meses. Sólo que los terrenos no se vendieron; la Ley lo prohíbe, dijeron. Pero la misma Ley reglamenta -- otros tipos de titulación que no implican la venta del terreno, -- como son los casos de la titulación por reconocimiento de derechos y la enajenación a título gratuito, ya estudiados. Como a título gratuito no se pueden enajenar fracciones superiores a quinientas hectáreas, se pensó que lo que mejor se prestaba para la maniobra, era la titulación por reconocimiento de derechos, solo que ni por asomo se les ocurrió cumplir con todos los requisitos que fija la Ley, que como ya vimos, no son nada simples, sino muy por el contrario, bastante complicados; pues para que opere la hipótesis de-

titulación por reconocimiento de derechos debemos atenernos a lo --
previsto por los artículos 46, 47 y 48 de la Ley, los cuales solo--
hacen posible el reconocimiento cuando el adquirente demuestra es--
tar en posesión del terreno en los términos del Art. 66 y presenta
títulos de propiedad, aunque estos sean de los expedidos por auto--
ridades no facultadas para ello o que la propiedad se derive de --
títulos nulificados por la autoridad federal. En todos los casos -
debe presumirse que adquirió sin conocer los vicios del título y -
demostrar la posesión y explotación del predio, ya sea en la agri--
cultura o en la ganadería, de acuerdo con la calidad de los terre--
de que se trate. En último caso, solo será confirmable hasta el --
máximo que las leyes fijan para la pequeña propiedad.

Como es poco frecuente que se reúnan todas las condiciones--
que la Ley fija para la titulación por reconocimiento de derechos,
ya la calificado, junto con la enajenación a título gratuito, de -
inoperante, sin embargo fué el sistema a que se acogió el Departam--
ento Agrario, para titular alrededor de un millón de hectáreas, -
mismas que no fueron pagadas a la nación, motivo por el cual el --
Fisco dejó de percibir el ingreso de varios millones de pesos, ---
amén de los múltiples juicios de nulidad que se han originado por--
la defectuosa titulación, que al no observarse los requisitos que--
fija la Ley de Tierras para la titulación, éstos han prosperado, -
por ser violatorios de derechos de terceros.

Que sirvan, pues, las últimas consideraciones de este traba--
jo, si tuviere la inmerecida fortuna de ser conocido por quienes -
tienen a su cargo la aplicación de la ley, para que no se reincida
en los mismos errores ya observados, que tan funestas consecuen--

cias ha traído a funcionarios que en un momento dado se han constituido en responsabilidad, sino fundamentalmente, a los adquirentes de terrenos nacionales, en su mayoría desconocedores de los vericuetos de la ley, y que tienen la creencia religiosa de que un título, por el solo hecho de ir santificado por la firma del Presidente de la República, tiene la fuerza suficiente para oponerse a cualquier tercero, independientemente de los derechos que le asistan sobre el terreno que ha sido titulado.

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

1.- La base de nuestra legislación sobre tierras responde a una tradición que arranca desde la Colonia.

2.- El espíritu de nuestra legislación sobre tierras, no obstante los años transcurridos y los cambios sufridos en la estructura de la nación, sigue manteniendo un rasgo común.

3.- La similitud de ese espíritu no debe envanecerse sino inducirnos a reflexionar sobre lo poco que se ha avanzado en ochocientos años en la aplicación de un procedimiento.

4.- Las Leyes de Reforma, tan negativas en el aspecto estrictamente ejidal, dieron gran impulso a la legislación sobre tierras y de entonces datan las primeras leyes de México independiente.

5.- La política agraria del porfirismo no impulsó la distribución de la tierra sino su concentración mediante la aplicación viciosa de las Leyes de Baldíos.

6.- Reformas desafortunadas a las leyes vigentes permitieron que las compañías deslindadoras acapararan más de la mitad de la propiedad agraria del país en perjuicio de comunidades y pequeños propietarios con títulos defectuosos.

7.- La Revolución, en sus primeros diez años no concedió ninguna atención a los baldíos y terrenos nacionales, orientada como estuvo desde su principio por el aspecto estrictamente ejidal.

8.- Ni los Constituyentes de 1917, tan prolijos en discusiones sobre los problemas de la tierra, pusieron atención sobre la legislación de baldíos y terrenos nacionales.

9.- Fué el gobierno del Gral. Obregón quien primero expidió un decreto sobre baldíos, si bien es cierto restringido al aspecto de la adquisición gratuita, quizá influenciado todavía por el carácter ejidal que había asumido el movimiento social.

10.- Sin embargo, los gobiernos de la Revolución tácitamente admitieron las leyes vigentes durante la dictadura, pues las reformas que se efectuaron con posterioridad no alteraron en su esencia la legislación tradicional.

11.- Inclusive la Reforma Agraria, con todo el acervo legislativo que trajo consigo, no alcanzó a desvirtuar la legislación sobre baldíos y terrenos nacionales.

12.- Sólo en el aspecto de declararlos preferentes para los casos de afectación podríamos decir que la legislación ejidal introduce una disposición en íntima conexión con las leyes sobre tierras, pues en adelante no deberán ser enajenados a particulares terrenos nacionales afectables. Esta preferencia se reduce a su mínimo si concedemos que en los primeros treinta años la Reforma Agraria se encaminó por la vía de restitución y dotación, lo que presume

un núcleo previo de población carente de tierras, y junto a los poblados es raro que haya terrenos nacionales, pues éstos se han incorporado a la propiedad particular con muchos años de anterioridad.

13.- La actual Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías deroga todas las disposiciones y modifica un poco la tradición jurídica, al menos desde la Ley de 1862, prohibiendo la prescripción de los terrenos nacionales.

14.- La Ley de 30 de diciembre de 1950 se mantiene vigente no obstante los Decretos y Acuerdos que recientemente se han expedido y que en un momento dado pusieron en tela de juicio la vigencia íntegra de la Ley.

15.- La prohibición que hace el artículo 58 del Código Agrario Reformado de no permitir la venta de terrenos nacionales no entraña la derogación de la Ley, ni siquiera la reforma, pues el texto reformado en nada altera al anterior que declaraba preferentes para los casos de afectaciones agrarias, a los terrenos nacionales.

16.- Tampoco las reformas al Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, destinado, como su nombre lo indica, a regir la conducta interna del Departamento, interfiere la aplicación de la Ley de Tierras, que tiene carácter general y es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución.

17.- Por otra parte, el Código Agrario no puede suplir ni absorber a la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y no todo terreno nacional es apto para satisfacer una necesidad agraria, - por lo que no es afectable en los términos del propio Código.

18.- Sólo son afectables las propiedades de la Nación o de los particulares en los términos del Código Agrario y mientras el Código no sea reformado o substituído por otro que organice de distinta manera la propiedad ejidal, habrá muchas propiedades, quizá la mayoría en la actualidad, que no sean afectables.

19.- Lo anterior nos permite nuestra conclusión final: Que la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías se mantiene vigente, - no obstante las reformas al Código Agrario y demás Ordenamientos relacionados con la materia agraria.

1950

OBRAS CITADAS:

- OROZCO Y BERRA, Historia Antigua y de la Conquista, F.C.E., - México, 1880, t. I, pág. 363.
- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, El Problema Agrario en México, Ed. Porrúa, 7a. edición, México, 1959.
- MANUEL FABIJA, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, - Publ. del Eco. Nal. de Cred. Agr., Méx., 1941, t. I.
- DE LA MAZA, Código de Colonización y Terrenos Baldíos de la República Mexicana, Ofna. Tipográfica de la Sria. de Comercio, - México 1893.
- ANDRES MOLINA ENRIQUEZ, Los Grandes Problemas Nacionales, Colección de Probl. Agr. e Ind. de México, No. 1, Vol. V.
- FELIPE TENA RAMIREZ, Leyes Fundamentales de México (1808-1964). Editorial Porrúa, 2a. Ed.
- DANIEL COSSIO VILLEGAS, Historia Moderna de México, Ed. Hermes, México, 1957.
- Colección de Leyes Sobre Tierras y Demás Disposiciones Relacionadas con las Mismas, Sria. de Agricultura y Ganadería, México, 1944.
- JESUS SILVA HERZOG, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, 2a. Ed., México.
- LAURO VIADAS, La Pequeña Propiedad, Colec. Cuestión de la Tierra, Ed. del Instituto de Investigaciones Económicas, México, - 1960, t. I.
- OSCAR BRANIP, Fomento Agrícola, Colec. Cuestión de la Tierra, - I.I.E., México, 1960, t. I.
- ALBERTO GARCIA GRANADOS, Estatutos de Una Caja Rural del Sistema Raiffeisen Adaptados a la Legislación Mexicana, Colec. La Cuestión de la Tierra, I.I.E., México, 1960, t. I.
- MOISES T. DE LA PEÑA, El Pueblo y su Tierra, Mito y Realidad de la Reforma Agraria en México, México, 1964.
- WISTARO L. OROZCO, La Cuestión Agraria, Colec. La Cuestión de la Tierra, I.I.E., México, 1960, t. I.
- ANDRES MOLINA ENRIQUEZ, Las Derrotas de Degollado, Colec. La Cuestión de la Tierra, I.I.E., México, 1960, t. I.
- V. LENIN, Cuadernos Filosóficos, t. XXXVIII, Ed. Cartago, Buenos Aires, 1960.
- LUIS CABRERA, La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos, - Colec. La Cuestión de la Tierra, I.I.E., t. II, México, 1961.
- SILVA HERZOG, Prólogo al III tomo de la Colec. La Cuestión de la Tierra, I.I.E., México, 1961.
- JOSE VASCONCELOS, La Tormenta, Obras Completas, t. I, México, - 1957.
- MARTIN LUIS GUZMAN, Memorias de Pancho Villa, Obras Completas, t. II, Cía. Gral. de Ediciones, S.A., México, 1963.
- PLUTARCO ELIAS CALLES, Tierra y Libros para Todos, Colec. La Cuestión de la Tierra, I.I.E., México, 1962, t. IV.
- FERNANDO GONZALEZ ROA, Informe Sobre la Ley del 6 de Enero de 1915, Colec. La Cuestión de la Tierra, I.I.E., México, 1962, - t. IV.
- Ley de Bienes Inmuebles, Ed. Andrade, México, 1953.
- Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, Codificación Agraria, Ed. Andrade, México, 1966.
- Código Agrario, Cod. Agraria, Ed. Andrade, México, 1966.
- Diario Oficial de la Federación de 19 de julio de 1965.