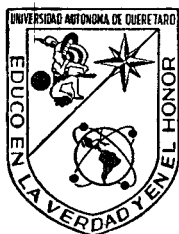


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO

ESCUELA DE DERECHO



ESCUELA DE  
DERECHO

La Cuestión Agraria en  
la Independencia

T E S I S  
P R O F E S I O N A L

JUAN MANUEL LONA AMARO

*Biblioteca Central*

~~UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO~~

QUERETARO, QRO. 1974.

No. Adq. H63924

No. Título \_\_\_\_\_

Clas. D348.4

L847c

**BIBLIOTECA CENTRAL UAC**

"ROBERTO RUIZ OBREGON"

**BIBL**  
PROE

9

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

Señores del Jurado, resulta difícil pero no imposible, resumir en unas cuartillas la problemática del agro en México, por eso en éstas, sólo desarrollaré sobre los propósitos del trabajo en el que he empeñado mi esfuerzo, para lograr las siguientes conclusiones.

Comienzo por afirmar que “La Historia de una Nación es fundamentalmente, la historia de su propiedad rural” y en tales condiciones la “Tenencia de la Tierra, ocupa un lugar destacado como factor económico y social que influye profundamente en la agricultura y en el desarrollo histórico de todos los países del mundo. Es esta la razón por la que mi preocupación está orientada a conocer las causas del atraso y adelanto de la legislación agraria Nacional, dirigiendo nuestra atención principalmente a cada etapa de la evolución de la propia agricultura, pues a esas etapas corresponde siempre una forma de tenencia de la tierra, y es fenómeno universalmente comprobado que, cuando una forma de tenencia de la tierra llega a ser obstáculo para el desarrollo agrícola, es removida en forma pacífica o violenta, para dar lugar a nuevas formas que permitan el aumento de la producción que los nuevos panoramas económicos exigen.

Sabemos que México es un país eminentemente rural, por eso nuestra revolución agraria ha tenido como meta lograr una mejor producción agrícola, destruyendo las anteriores organizaciones de la propiedad, inapropiadas ya para ese anhelo de renovación. Sabemos también que el latifundio mexicano ha sido quebrantado por la Reforma Agraria y a cuya culminación estamos asistiendo en lo referente a la distribución de tierra para la formación de ejidos y pequeñas propiedades destinadas a democratizar la tierra, haciéndola asequible a todo el que la trabaja y llevando implícito un fondo de justicia social que tiende a sustraer al campesino de su estado de miseria, formándole un patrimonio con cuyos productos pueda llenar sus necesidades.

Sin embargo notamos que cierto desaliento que como una consecuencia de la aplicación de las distintas leyes reglamentarias del Art. 27 constitucional vigentes desde 1940 el panorama económico de los hombres del campo deja mucho que desear, y no se debe precisamente a que las leyes sean defectuosas, sino que ya no están ajustadas a la demanda económica de la economía nacional.

El trabajo que estoy presentando no pretende que sea un plan definido, pues se trata solamente de un análisis a la realidad y a la forma en que a mi juicio, debe enfocarse ese problema agrícola.

## C A P I T U L O   I I

### LA CUESTION AGRARIA EN LA INDEPENDENCIA.

Terminada la conquista y con la consolidación del Régimen Independiente, en el problema agrario se observó una injusta distribución de la tierra; así, pensamos que, aunque la cuestión agraria no fue la única causa de la guerra, sí figura entre sus principales motivos, pues apenas se inician los desórdenes en las colonias, el gobierno español se preocupó por detenerlos, y busca las causas del descontento, encontrando entre ellas el mal reparto de la tierra. De ahí el Decreto de 1810 que además de liberar a los indios del pago del tributo y de darles otras franquicias se dijo: "En cuanto a repartimiento de tierras y aguas, es igualmente nuestra voluntad que el Virrey, a la mayor brevedad posible, tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arreglo a las Leyes, a las diversas cédulas y a nuestra real y decidida voluntad, procede inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio de tercero y con obligación los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivos". Estas medidas fracasaron porque nadie tenía fe en el gobierno español y en sus disposiciones del todo ineficaces en la práctica.

Las razones del párrafo anterior movieron al Padre de la Patria (Miguel Hidalgo y Costilla) a dictar el decreto del 5 de diciembre de 1810. que dice: "Por el presente mando a todos los Jueces y Justicia del Distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la Caja Nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que en lo sucesivo pueda arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea de los naturales en sus respectivos pueblos".

A este bando siguieron otros cuyas prevenciones indican el propósito de aminorar en lo posible los trastornos de la revolución y de hacer efectivas las concesiones otorgadas a la raza indígena.

De este modo en el proyecto de confiscación de intereses europeos y americanos adictos al gobierno español, dictado por don José María Morelos y Pavón, encontramos el importante principio de legislar en materia agraria cuando dice: "Deben también utilizarse todas las haciendas grandes cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un sólo particular tenga mucha extensión

de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por la fuerza, en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como dueños de un terreno limitado, con libertad y beneficio suyo y del público”.

Esa es una medida de las más importantes, y por tanto deben destruirse todas las obras de presas, acueductos, caceríos y demás oficinas de los hacendados pudientes, porque como se ha dicho, a la corta o a la largo han de proteger con sus bienes las ideas del déspota que aflige al reino (Art. 7o. del propio Decreto).

Es clara la disposición en la que Morelos se refiere al problema agrario en sus relaciones con la creación del patrimonio familiar, a la lucha contra las tierras ociosas, con el sistema de peonaje y su intento de limitar la extensión de terrenos que puede poseer un ciudadano.

Es justo reconocer, que es éste el primer intento de resolver en forma legal, el gran problema que confrontaba nuestro pueblo, basta lo antes mencionado, para rechazar la idea de que en México nunca ha existido el problema agrario.

Hemos visto que en el texto de las mismas leyes se afirma su existencia y aún se pinta el deplorable estado de la clase indígena.

Por eso los gobiernos independientes preocupados del problema, dan lugar al primer intento de legislar en materia agraria anterior a la reforma, que se cristaliza con las leyes de colonización. Así el 14 de octubre de 1823, se dictaron las primeras disposiciones sobre la materia, en un decreto referente a la creación de la nueva provincia y en que se ordenaba que las tierras de esa provincia fueran divididas en tres partes: la primera debería repartirse entre militares; la segunda, se beneficiaría entre capitalistas nacionales y extranjeros, que se establecieran en el país conforme a las leyes generales de colonización; y, la última, sería beneficiada por los habitantes que carecían de propiedad.

Y aún cuando esta ley fue puramente local, en cuanto se refería a una parte determinada del país, encierra gran interés pues señala claramente la orientación del gobierno independiente en asuntos agrarios.

Y así la primera ley general que se expidió al respecto después del decreto de la junta instituyente, es la del 18 de agosto de 1824, y su texto es importante, porque demuestra que el gobierno estimaba ya dos grandes males, el latifundismo y la amortización.

Consecuentemente esta Ley ordenaba que se repartieran los baldíos entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional,

prefiriéndose a los mexicanos, sin hacer entre ellos otra distinción que la de sus méritos personales.

A las leyes anteriores sigue la del 6 de abril de 1830 expedida por el Congreso, la del 4 de diciembre de 1846 de don José Mariano Salas y la del 16 de febrero de 1854, decretado por el Presidente Santa Anna, encargándose por vez primera los asuntos de tierras a la Secretaría del Fomento. Durante la etapa que se refieren los párrafos anteriores, el problema agrario continuó desarrollándose, en virtud de la inutilidad de las leyes.

## C A P I T U L O   I I I

### LA CUESTION AGRARIA EN LA REFORMA.

Políticamente esta etapa marca la lucha entre el Estado y la Iglesia, para decidir quién sobrevive como poder soberano, quedando fuera de duda que el lamentable estado económico de la República se debía a la amortización de los bienes del clero, que significaba el estancamiento de los capitales dando lugar a las leyes que a continuación hacemos notar.

La de Desamortización del 25 de junio de 1856, que disponía que las fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y eclesiásticas se adjudicaran a los arrendatarios, incapacitando a esas corporaciones de acuerdo con lo dispuesto por la misma ley, a adquirir bienes raíces o administrarlos, expresando claramente el objeto que el gobierno pretendía al decretar la desamortización, según la circular dirigida por don Miguel Lerdo de Tejada, que dice: Dos son los aspectos cómo debe considerarse la providencia que envuelve dicha ley: 1o. Como resolución tendiente a regular la propiedad raíz, y 2o. Como medida fiscal con el objeto de normalizar los impuestos.

Al efecto, los arrendatarios de las fincas de propiedad eclesiástica, no aprovecharon los beneficios de la Ley pues si se convertían en propietarios, tenían que pagar el cinco por ciento de alcabala, una mitad en numerario y otra en bonos consolidados de la deuda interior si la adjudicación se hacía en el primer mes, consecuentemente la desamortización sólo favoreció el latifundismo.

### LEY DE NACIONALIZACION DE JUAREZ

En el párrafo anterior nos ocupamos de los efectos económicos de las leyes de desamortización; en éste pretendemos conocer sus efectos políticos: con la ley del 12 de junio de 1859, quedaron prohibidas las órdenes monásticas, separados la Iglesia y el clero, con excepción de los edificios que se destinaban directamente a los fines del culto; los efectos de esta ley como se sabe fueron principalmente políticos, pues en cuanto a la organización de la propiedad raíz en nada se modificaron, todo se redujo a la siguiente: el gobierno quedó subrogado a los derechos del clero sobre fincas desamortizadas y sobre capitales, impuestos, medida política para terminar con la concentración eclesiástica de la propiedad; tampoco dió resultado pues en su lugar se extendió el latifundio, dejando a su merced una peque-

ña propiedad en manos de la población interior del país, incapacitada no sólo para desarrollarla, sino aún para conservarla.

## **RESULTADO DE LAS LEYES DE REFORMA**

Una de las más funestas consecuencias de las leyes tanto de amortización como de nacionalización y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fue sin duda alguna la interpretación que se les dió en el sentido de que en virtud de sus disposiciones quedaban extinguidas las comunidades indígenas, y por lo consiguiente privadas de personalidad jurídica. Desde entonces los pueblos de indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales y seguramente que fue esta una nueva causa del problema agrario en México, favoreciéndose el despojo de una manera definitiva.

En consecuencia, la propiedad territorial mexicana estaba en manos de dos grupos: latifundistas y pequeños propietarios. El territorio nacional por lo que toca a su porción rural estaba dividido en pueblos, ranchos y haciendas, bién podemos notar que el panorama no cambió, los campesinos vieron pasar las propiedades agrícolas de manos de la iglesia a manos de los pudientes; sin embargo, debemos aceptar que políticamente, las leyes de Reforma representan uno de los datos más trascendentales para la vida del Estado Mexicano. La misma ley del 25 de junio de 1856, relacionada con la desamortización de los bienes eclesiásticos, fue ratificada casi en todas sus partes por el Congreso constituyente de 1857, y sus preceptos se elevaron a categoría de normas constitucionales.

Por otro lado observamos que con la guerra de tres años el gobierno arrebató al clero parte de sus riquezas, poniendo gran parte de sus propiedades territoriales a disposición de quienes las trabajaran directamente. otorgándoles también grandes falcidades de pago para adquirirlas; esta medida como es natural, sólo aprovechó muy escasamente a los verdaderos necesitados y sirvió para que las comunidades fueran estrechadas a la venta y reparto de sus tierras, haciendo de este modo más miserable su existencia. De manera que los seguidores de don Benito Juárez, siguieron tan indigentes como los que habían ido tras Hidalgo.



## C A P I T U L O   I V

### LA CUESTION AGRARIA ANTES DE LA REVOLUCION DE 1910.

Por la limitación del espacio de que disponemos, no será posible analizar cada una de las contribuciones de los precursores de la reforma agraria; consecuentemente, haciendo un estudio retrospectivo nos damos cuenta de que las leyes de desamortización primero, y luego las de nacionalización, imposibilitaron definitivamente la capacidad legal que tenían las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre ellos, salvo las excepciones expresadas por el Art. 27 de la Constitución del 5 de febrero de 1857; hasta entonces los ejidos quedaron exceptuados de la desamortización, pero en vista de lo dispuesto en el artículo de referencia, ya no fue posible que siguieran subsistiendo como propiedad comunal de los pueblos, pues si éstos dejaban de ser propietarios de sus ejidos, de hecho los terrenos que los componían quedaban sin dueños, y basándose en esta consideración, numerosas personas hacían denuncias de terrenos ejidales como baldíos; de este modo con el objeto de evitar denuncias improcedentes, la ley del 20 de julio de 1863 declaró que no eran baldíos los terrenos destinados a un uso público, de suerte que esto dio origen a legislar en materia de terrenos baldíos.

#### LEY DE TERRENOS BALDIOS DE 1863.

La Ley de referencia vino a poner término a la anarquía de la legislación sobre baldíos, pues como la ley del 18 de agosto de 1824 facultaba a los Estados para disponer de sus baldíos, muchos de ellos dictaron leyes y decretos sobre el particular y procedieron a enajenarlos en una forma ruinosa para los intereses públicos.

De este modo la ley del 20 de julio de 1863, definió los terrenos baldíos en la siguiente forma: "Son baldíos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la Ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos". Por ello, fueron denunciables como baldíos los terrenos no ocupados y los ocupados por quienes no tenían derecho para ello, ya por carecer de título o porque el título en que fundaran su posesión proviniese de autoridad incompetente, y también los ocupados por las personas incapacitadas, por la Ley para adquirir terrenos baldíos.

El denuncia de tierra debería hacerse ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción estuviese el lugar en que se encontraran situadas, y en caso de oposición, deberían seguirse ante el mismo funcionario el juicio respectivo. Si en este juicio salía vencedor el denunciante, o si nadie se oponía a la adjudicación, el Juez debería darle posesión del terreno previo pago de su valor.

Al efecto la ley estableció que el gobierno federal publicaría anualmente una tarifa sobre precios de baldíos, de los diferentes Estados de la República, y que el valor de los mismos adjudicados por denuncia, se cubriría exhibiendo dos tercios en numerario y otro en bonos de la deuda pública, nacional o extranjera; estos son los puntos esenciales de la Ley en cuanto tiene relación con nuestro estudio, pues pretendemos considerarla solamente, en vista de sus resultados sobre la organización de la propiedad agraria.

Desde la fecha indicada todas las cuestiones referentes a las tierras baldías, quedaron exclusivamente dentro de la competencia federal: las leyes sobre terrenos baldíos tienen relación muy estrecha con las que se refieren a la colonización; ambas tienden a un mismo punto: aumentar las fuerzas sociales de la República, atrayendo elementos extranjeros para el trabajo agrícola y procurar una equitativa distribución de la tierra, facilitando la adquisición de baldíos por los particulares en general. Desgraciadamente como hemos visto muchas veces la letra de la ley no respondió a su espíritu, y otras veces fue su realización práctica lo que desvirtuó sus propósitos.

### **LEY DE COLONIZACION DE 1883.**

La importancia de esta ley, estriba en la facultad que se daba al ejecutivo para procurar la inmigración de extranjeros al país bajo condiciones determinadas; esto dio origen a las llamadas compañías deslindadoras, cuya acción tuvo una gran influencia en el desarrollo del problema agrario.

Ley que en su capítulo primero estableció como base para la colonización del país, el deslinde, la medición, el fraccionamiento y el avalúo de terrenos baldíos. De modo que, para que un propietario se viese a salvo de que fuesen considerados sus terrenos como baldíos, necesitaba presentar los títulos que acreditasen sus derechos; ahora bien, la mayor parte de los propietarios, por las deficiencias de titulación de que hemos hablado en párrafos anteriores, carecían de títulos perfectos y se vieron en la disyuntiva de establecer un litigio siempre largo y costoso en contra de las

compañías deslindadoras que contaban con toda clase de elementos y aún con el apoyo oficial, o de entrar con ellas en composiciones recibiendo determinadas cantidades por las extensiones de tierra que poseyesen sin título o con uno defectuoso. De este modo consideramos que el primer efecto que produjeron las compañías deslindadoras fue la depreciación de la propiedad agraria, contribuyendo al mismo tiempo a la decadencia de la pequeña propiedad, porque con el objeto de deslindar terrenos baldíos, llevaron a cabo innumerables despojos.

Es cierto que en la práctica de los deslindes estaban igualmente afectadas las haciendas, pero el hacendado dispuso siempre de medios para entrar en composiciones con las compañías, que en muchos casos, legalizaron los despojos de que fueron víctimas los pequeños propietarios por parte de los grandes terratenientes.

En resumen, las compañías deslindadoras aceleraron la decadencia de la pequeña propiedad, no cumplieron sus fines y así contribuyeron a la formación de extensos latifundios, porque los terrenos deslindados de que pudo disponer el gobierno fueron vendidos a terceras personas, y los que a las compañías correspondieron como premio de su trabajo, fueron enajenados por las mismas compañías a un número reducido de particulares; de este modo, debido a las protestas que originaron las compañías a que hemos referido y que no siempre fueron para los empresarios un brillante negocio, desaparecieron a principio de este siglo.

### **LEY DE TERRENOS BALDIOS DE 1894.**

La presente ley amplió y modificó los preceptos capitales de la anterior del 20 de julio de 1883, conservando el mismo espíritu, pero incluyendo las siguientes reformas, que fueron dividir los terrenos propiedad de la Nación de la siguiente manera:

Terrenos baldíos.

Demasías.

Terrenos Nacionales.

Los artículos segundo, tercero, cuarto y quinto de la ley definieron cada una de estas clases de terrenos:

“Son baldíos todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados para un uso público por la Autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos”.

“Son demasías los terrenos poseídos por particulares con título primordial, y en extensión mayor que la que éste determine, siempre que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título, y por lo mismo, confundido en su totalidad con la extensión titulada”.

“Son excedencias los terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más, fuera de los linderos que señala el título primordial que tengan, pero lindando con el terreno que éste ampare”.

“Son nacionales los terrenos baldíos y descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales y por compañías autorizadas para ello y que no hayan sido legalmente enajenados”.

También se reputarán terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, cuando éstos hubieren abandonado el denuncia o éste se haya declarado desierto o improcedente. siempre que se hubiere llegado a practicar el deslinde y la medida de los terrenos.

Otra reforma fundamental introducida por esta ley en materia de baldíos, consiste en que no se fijó límite a la extensión denunciable, se levantó la obligación que la ley imponía a los propietarios de baldíos en el sentido de colonizarlos, acortarlos y cultivarlos: en la misma memoria citada se produce el siguiente comentario: “La experiencia acreditaba en general y lo había demostrado en especie, que esas limitaciones, restricciones y prohibiciones, dictadas con la mira sana y filantrópica de impedir el acaparamiento de la propiedad territorial, constituyen una rémora positiva y considerable a su movilización, a su cultivo y a su población. La extensión de 2,500 hectáreas que geoméricamente hablando pudiera reputarse como bastante y suficiente para constituir predio privado, estaba lejos de ser una unidad económica y agrícola, y bastante a estimular al cultivador. Lo mejor de las tierras del país, por su fertilidad, por su proximidad a los grandes centros de población, por estar bien regadas o disfrutar condiciones climatéricas favorables, pertenece desde tiempo inmemorable a los particulares; las tierras baldías, en general, no son tan favorables y por eso están baldías”.

Además. los principios económicos establecen que la propiedad exige solidez y garantía, que sólo se moviliza y explota con éxito dentro de los regímenes de la libertad que el terrateniente lo mismo que el poseedor de bienes muebles se resiente de toda influencia prohibitiva, y que, en rigor, con medidas restrictivas no se consigue otra cosa como de facultar las transacciones, inmovilizar la propiedad y retraer al colono de venir a poner en frutos nuestro privilegiado territorio. Los principios fundamen-

tales que informaron la novísima legislación de las tierras fueron pues, los que la ciencia económica sanciona y los que la experiencia sugiere.

Estas ideas demuestran claramente la desorientación de los autores de la Ley, su desconocimiento de la historia de la propiedad territorial en México, porque al dejar sin límite alguno la extensión denunciante y al no obligar a los propietarios de baldíos a cultivarlos y a poblarlos, se favorece el acaparamiento de tierras por especuladores, personas en su mayoría influyentes, con residencia en la capital de la República y en otras ciudades, sin conexión alguna con la agricultura, que sólo buscan acaparar la tierra para revenderla a la primera oportunidad; así es de verse en la lista de personas que obtuvieron la propiedad de terrenos baldíos en extensiones enormes, a bien conocidos políticos, abogados y financieros.

Los principales efectos de las leyes sobre baldíos, fueron: la zozobra que produjeron en el camino de los propietarios, la mayoría de los cuales no estaba seguro de la legitimidad de sus títulos, y como consecuencia de este estado de cosas la depreciación de la propiedad agraria y la decadencia de la agricultura. Es verdad que estas leyes derogaron las disposiciones antiguas sobre imprescriptibilidad de extensiones baldías, declarándolas prescriptibles en una extensión no mayor de 2,500 hectáreas, siempre que fuesen poseídas durante diez años con las condiciones legales de la prescripción: pero esto no bastó para poner a los terratenientes a cubierto de un denuncia y del juicio respectivo, siempre largo y costoso; por otra parte, el denuncia se prestaba para cometer despojos, y de ello fueron víctimas los pequeños propietarios, pues cuando el denunciante era algún terrateniente y el opositor un labriego, fácilmente suponemos que la sentencia no siempre era la expresión de la justicia.

Las leyes de baldíos lejos de lograr una mejor distribución de la tierra, contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad y favorecieron al latifundismo. La clase indígena no se aprovechó de las franquicias que a todas concedían, porque a esa clase, alejada como estaba por su incultura de las clases directoras, ha sido incapaz de servirse de las leyes que éstas dicten, porque casi siempre las ignoran y nunca las comprenden. Los extranjeros, los latifundistas, los hacendados y las compañías deslindadoras fueron los únicos que resultaron beneficiados con la legislación de baldíos.

#### **ANTECEDENTES DE LA REVOLUCION DE 1910.**

Estamos de acuerdo en señalar a la concentración latifundista como la causa principal del descontento social existente en 1910, antes de que

Aquiles Serdán iniciara el movimiento conocido con el nombre de Revolución Mexicana. Es por lo que antes de iniciar el estudio del problema agrario a partir de 1910, procedemos a recordar a los precursores de la Reforma Agraria, pues ellos constituyen el antecedente más claro que dio fundamento legal a la lucha revolucionaria: entre otros el doctor Francisco Severo Maldonado, quien publicó un proyecto de leyes agrarias en el año de 1823.

Pero principalmente a don Ponciano Arriaga, que el 23 de junio de 1856 pronunció un discurso en la Cámara de Diputados para aprobar el proyecto de ley agraria en el que, con argumentos irrefutables fundamentó la necesidad de una enérgica reforma agraria en beneficio de los mexicanos; después de un exordio en el que manifiesta con absoluta claridad el desastroso estado de la economía agraria de la República por la defectuosa distribución de la tierra, concreta los puntos fundamentales de su ley, de la siguiente manera: "1o. El derecho de propiedad se perfecciona por medio del trabajo; es contrario al bien público y a la índole del Gobierno republicano la existencia de grandes posesiones territoriales en poder de una o pocas personas; 2o. Se declara como máximo de posesión de fincas rústicas, quince leguas cuadradas; 3o. Si transcurrido un año permanecen incultas o sin cercar las haciendas mayores de quince leguas, producirán una contribución de 25 al millar sobre el valor fijado por peritos; 7o. Quedan abolidas las vinculaciones y las adjudicaciones de manos muertas; 8o. Los pueblos, congregaciones y rancherías deberán ser dotados de tierras debiendo indemnizarse al propietario anterior y repartirse los solares entre los vecinos a censo amfitéutico; 9o. Cuando en una finca estuviere abandonada alguna riqueza conocida que no se explotare, deberá adjudicarse el derecho de hacerlo al denunciante; 10o. Quedan exentos de cualquier contribución los habitantes del campo que no tengan terrenos cuyo valor exceda de cincuenta pesos. Estas fueron las proposiciones presentadas por el ilustre constituyente citado, en lo que se refiere a materia agraria. Nótese que contiene los puntos fundamentales de la legislación agraria actual; límite de propiedad, fraccionamiento de latifundios, dotación de tierras a los núcleos de población rural, pero no en propiedad absoluta, sino ascenso: con razón considera el Lic. González Roa que los principios fundamentales de este proyecto fueron adoptados por el Constituyente de 1917.

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar al Lic. don Luis Cabrera, quien adelantándose con sus ideas ante la Cámara de Diputados el día 3 de diciembre de 1912, expone la iniciativa de ley para la reconstrucción de los ejidos de los pueblos, donde deja entrever lo siguiente:

“La creación y protección de la pequeña propiedad agraria es un problema de alta importancia para garantizar a los pequeños terratenientes contra los grandes propietarios. Para esto es urgente emprender en todo el país una serie de reformas encaminadas a poner sobre un pie de igualdad ante el Impuesto, a la grande y a la pequeña propiedad rural privada”.

“Pero antes de la protección a la pequeña propiedad rural, es necesario resolver otro problema agrario de mucha mayor importancia, que consiste en libertar a los pueblos de la opresión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas entre cuyos linderos se encuentran como prisioneros los poblados de proletarios”.

“Para esto es necesario pensar en la reconstrucción de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que necesiten para ello, de las grandes propiedades circunvecinas. ya sea por medio de compra, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya sea por medio de arrendamiento o aparcerías forzosas”.

Por supuesto fue imposible llevar a cabo el estudio y aprobación de la ley. El mismo señor Madero la consideró sumamente peligrosa y en diversas entrevistas personales que tuvo con los diputados renovadores, declaró terminantemente que esa iniciativa era inoportuna y en realidad él no creía que existiera un problema agrario en México de esa naturaleza. De este modo el Congreso fracasó, y, durante el gobierno constitucional del señor Madero no se hizo ninguna reforma de carácter social o económico.

Comenzada la Revolución Constitucionalista, muchos políticos urgían al Primer Jefe para que definiera sus ideas y lanzara un programa de reformas sociales. El señor Carranza por sagacidad política y con prudencia se abstuvo de realizar algún plan, pues Zacatecas, Durango y Tamaulipas, además de otros Estados del norte de la República, no eran regiones donde el problema agrario y sobre todo el ejidal, se hicieron sentir agudamente. No es sino hasta fines de 1914, cuando Carranza expide en Veracruz la famosa ley del 12 de diciembre de 1914, resumiendo en su artículo 2o. todos los puntos de un programa de reformas sociales y económicas que deberían llevarse a la práctica durante la lucha civil que se presentaba de nuevo.

## C A P I T U L O   V

### LA CUESTION AGRARIA A PARTIR DE 1910.

Al iniciar este capítulo afirmamos que fue la concentración latifundista la causa principal del descontento en 1910, la administración porfirista avivó la ruina del labriego independiente y del pequeño agricultor propietario, en la creencia de que sólo el capital podía salvar al país. Esta política agraria tan terrible se fundamentó en la Ley de Baldíos de 1883, expedida por el Gobierno de Manuel González, la que aparentemente tuvo el propósito de impulsar la colonización en el territorio nacional. Esta ley irreprochable en la teoría, dio en la práctica los resultados más funestos.

En consecuencia en esta etapa se dictaron Leyes que transformaron el régimen de la Propiedad Territorial. Por ejemplo, de conformidad con las leyes de colonización de 1893 y la ley de terrenos baldíos de 1894, se suprimieron los límites establecidos por las legislaciones anteriores para la adquisición de tierras particulares. El poder público prohibió a su vez la revisión de los títulos de propiedad que se hubiesen expedido con anterioridad a la ley de baldíos. El General Díaz propició así un sistema de servidumbre impuesto por los grandes terratenientes y hacendados nacionales y extranjeros cuya prosperidad gravitó sobre la explotación de las grandes masas campesinas. Ahora preguntamos. ¿Qué logró la dictadura con la ley de terrenos baldíos? He aquí el testimonio integrado por la investigación de los historiadores.

“1. Se formaban poblaciones en las que trabajaban en calidad de peones los mismos campesinos que antes eran poseedores, por un salario fluctuante entre los \$0.20 y \$0.50 diarios. Pero no sólo a éso se concentraba la explotación: Como dichas poblaciones estaban situadas en lugares distantes de centros poblados, el propietario o administrador tenía una tienda llamada de “raya”. El peón no percibía salario en efectivo, sino que le eran extendidos bonos para la tienda, pero a precios exagerados”.

“2. En los lugares en que la tierra no servía para producir los artículos mencionados, o los sitios que se encontraban muy alejados de centros de mercado o de estaciones ferroviarias, los nuevos propietarios arrendaban las tierras a sus dueños antiguos, por el precio de la mitad de la cosecha.

“3. Por último, en las regiones poco pobladas en las que no existían suficientes posibilidades de explotación, las tierras pasaban de mano en mano, en espera de la construcción del ferrocarril o de otra situación propicia”.



Así desaparecieron las comunidades indígenas y los campesinos mexicanos, en su mayoría indígenas, descienden a la vergonzosa condición de siervos. Esta situación fue abolida por la Revolución Mexicana, según consta en la parte final del artículo tercero del Plan de San Luis, que dice:

“Abusando de la Ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios. en su mayoría indigentes han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de los que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales fallos y disposiciones, y se les exigirá a los que las hayan adquirido de un modo tan inmoral o a sus herederos, que las restituyan a sus primitivos dueños, a quienes pagarán también por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de terrenos que hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo”.

En esta forma fue como abordó el problema el apóstol de la Revolución el 5 de octubre de 1910, a una situación de hecho y de derecho casi criminal.

Consecuentemente, seguimos afirmando que el despojo de tierras a los campesinos estuvo amparado y sancionado por la aplicación arbitraria de la ley. Despojos que tomaron proporciones inauditas, pues tanto la ley de mayo de 1878 como la del 15 de septiembre de 1883, expedidas para proteger la colonización extranjera, vinieron a operar en función de la explotación de los campesinos. El peso de las leyes agrícolas radicó fundamentalmente en el hecho de que propiciaban la creación y florecimiento de empresas, que como hemos mencionado sin más trabajo que el de medir y en resumen deslindar, obtenían la tercera parte de ellas, con todos sus productos y usufructos.

De aquí derivó un afán especulativo que trajo consigo el alza del valor de la tierra.

En tales condiciones, las empresas deslindadoras, como se les llamó se convirtieron en meros instrumentos de despojo en contra de los auténticos propietarios, a quienes se hizo objeto de todo género de abusos, dado que, una vez que el gobierno entraba en posesión de las tierras desocupadas, éstas se ponían a remate o en venta a precios irrisorios.

El campesino había sido despojado de las tierras y era un siervo del latifundista. Su forma de trabajo era de esclavo. Y para subsistir ade-

más de entregar su esfuerzo humano tenía que dejar el fruto de esfuerzos en la tienda de raya.

Esto hizo inevitable el movimiento revolucionario que traería como consecuencia el derrocamiento de don Porfirio Díaz. Históricamente, la Revolución Mexicana comenzó a gestarse hacia los últimos sus tareas reivindicadoras. De este congreso surgieron connotaciones revolucionarias y los principales precursores y organizadores del movimiento armado 1910, como Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Librado Rivera, Aquiles Serdán y otros más que enardecieron la conciencia cívica y el pensamiento de las clases explotadas y pobres, desplegando la bandera de un programa revolucionario que, en pocos años habría de echar por tierra un régimen perfectamente cimentado.

El propósito fundamental del Partido Liberal contra la dictadura, fue en un principio el de mejorar las condiciones de los trabajadores; sin embargo, aún cuando menos exigente en la rama agraria, el Partido Liberal denunció la necesidad de abolir los grandes latifundios en posesión de grandes explotadores nacionales y extranjeros.

El deseo del Partido Liberal al efecto era que el Estado recobrarla explotación a fin de repartirlas cuantitativamente entre quienes poseyeran condiciones económicas suficientes para poder cultivarlas, siempre con la obligación de que dichos bienes inmuebles no pasaran a posesión de terceras manos. También la exigencia de que los bienes mal adquiridos por funcionarios públicos de la dictadura, fueran confiscados y que su producción fuera aplicada invertida en el capítulo de tierras, particularmente dedicadas a restituir a los nativos yanquis, mayas y otras tribus los terrenos de que injustamente fueron desposeídos.

De modo que, con todo lo que de contradictorio poseyó este programa, debe considerarse históricamente como el primer esfuerzo serio y coordinado en favor de los campesinos. Ya que el pensamiento del grupo liberal hubo de influir en el ánimo de los legisladores que, en el Congreso Constituyente de 1917 plasmaron de un modo categórico, la solución constitucional a las aspiraciones básicas de obreros, campesinos y del pueblo mexicano en general.

De lo anterior se desprende que la Revolución de 1910 tuvo una iniciación de carácter político. aparentemente se trataba de la sucesión presidencial, pero en el fondo su éxito se debió al descontento de las masas rurales que obedecía a su vez, a la pésima distribución de la tierra.

Al triunfo de la Revolución acaudillada por don Francisco I. Madero, se hicieron diversos intentos para resolver la cuestión agraria, sin

embargo, nos damos cuenta de que todos ellos no pasaron de exposiciones teóricas y proyectos, pues no se decidió el Presidente Madero a adoptar una política radical en la materia. Esta circunstancia sembró el descontento entre los revolucionarios principalmente en Emiliano Zapata en el Estado de Morelos.

Surge así una nueva fisonomía en la lucha revolucionaria con el Plan de Ayala, que no obstante ser bastante moderado en sus demandas y estructura, da al nuevo movimiento armado características perfectamente definidas de Revolución Agraria. El histórico documento que sirvió de fundamento agrario a la Revolución declarada en sus artículos 6, 7, 8 y 9, lo siguiente:

“Como parte adicional del Plan que indicamos, hacemos constar que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos o caciques a la sombra de la tiranía y la injusticia venal, entrarán en posesión de éstos bienes inmuebles y desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores manteniendo a todo trance, con las armas, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución”.

“En virtud de que inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria, sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de estos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, con el fin de que la tierra de los pueblos y ciudadanos obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos y campos de sembradura y de labor, y se mejore en todo y para todo, la falta de prosperidad”.

“Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente a este Plan, se les nacionalizarán los bienes y las dos terceras partes que a ellos les corresponda, se destinará para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan”.

“Para ajustar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán las leyes de Desamortización y Nacionalización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez, de los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los

déspotas y conservadores, que han pretendido en todo tiempo imponer el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso”.

Al examinar el documento con la atención y serenidad que merece, no se puede menos que admirar la visión que encierra y la justicia de su esencia. No puede ser más oportuno como empresa de justicia, pues brotó en los momentos en que se había desvanecido la última esperanza de resolver el hondo problema de la tierra dentro de la paz, del orden y la ley. Como programa de reformas sociales fue la resultante lógica y la situación del proletariado rural, fue la respuesta que las masas campesinas dieron por voz del general Zapata, al aplazamiento indefinido de la resolución de su problema vital.

Con base en este Plan, la lucha revolucionaria se prolongó en el sur de la República, influyendo sin duda en los documentos oficiales y en las leyes expedidas con posterioridad sobre la materia agraria. Así que, sólo por un total desconocimiento de estos antecedentes, o por el deseo de sostener una tesis favorable a determinados intereses, pudo el eminente jurista Emilio Rabasa afirmar que en México no había población que pidiera tierras; ya hemos visto que las reclamaban de la manera más elocuente, con las armas. La cuestión agraria no ha sido, en consecuencia, como quieren los escritores, una bandera inventada por la política, sino una dolorosa realidad social.

Ahora bien, con posterioridad a los acontecimientos de la lucha sostenida por don Emiliano Zapata, en el puerto de Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, expidió don Venustiano Carranza el llamado “Plan de Veracruz, que en lo que se refiere a la cuestión agraria dice: El Primer Jefe de la Nación, y encargado del Poder Ejecutivo expedirá, y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí. Leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad agrícola disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos los terrenos de que fueron injustamente privados. En cumplimiento a esta promesa dicta don Luis Cabrera bajo los auspicios del Primer Jefe, la Ley del 6 de enero de 1915 de la cual nos ocuparemos inmediatamente”.

### **LEY AGRARIA DEL 6 DE ENERO DE 1915.**

La primera ley que se dictó con el objeto de transformar radicalmente la organización de la propiedad agraria, es la citada ley de 1915;

la exposición de motivos de ésta es interesante, porque sintetiza la historia del problema agrario en México, señalando como causa del malestar de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les fueron concedidos a los pueblos por el gobierno colonial. Interesante decimos, porque indica los actos de cómo se llevó a cabo ese despojo a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal con arreglo a las leyes de Desamortización, así como los abusos cometidos por las famosas compañías deslindadoras. También hace incapié en el hecho de que el artículo 27 de la Constitución de 1857, negaba a los pueblos de indios capacidad para obtener y administrar bienes raíces, razón por la que carecían de personalidad jurídica para hacer valer sus derechos, pues aún cuando las leyes de baldíos dieron facultades a los síndicos de los ayuntamientos para defender los terrenos de sus respectivos pueblos, no pudieron hacerlo por falta de interés o por política.

Estas y otras razones fueron las que dieron facultad a los jefes militares del Ejército Constitucionalista, para dotar de tierras a los pueblos desposeídos, ajustándose desde luego, a lo que la ley del 6 de enero de 1915 disponía en su artículo primero: "Que declaraba nulas las enajenaciones de las tierras comunales de indios hechas por autoridades en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856, que declaraba igualmente nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de tierras hechas por autoridades federales a partir del primero de diciembre 1876, que declaraba nulas también las diligencias de apeo y deslinde practicadas por las compañías deslindadoras o por autoridades federales y locales que afectaban ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas". Esta ley como se sabe fue expedida en época de sangrienta lucha, razón que nos hace suponer que en un principio se realizó de manera defectuosa, pero muy pronto logró consolidarse de manera definitiva.

En consecuencia, la ley del 6 de enero de 1915, fue reformada en sus artículos séptimo, octavo, noveno, por decreto del 19 de septiembre de 1916 en el sentido de que no se dieran posesiones provisionales de tierras sino solamente definitivas y éso después de que dichas resoluciones hubiesen pasado por la revisión de la Primera Jefatura de la Revolución. La Reforma consistió en suprimir la última parte del artículo séptimo, que prevenía la entrega provisional de los terrenos, en suprimir del artículo octavo la prevención de que se ejecutaran inmediatamente las resoluciones provisionales, y en dar al encargado del Poder Ejecutivo la facultad de revisarlas, y en el artículo noveno autorizaba al mismo encargado a dictar las resoluciones que procedieran, autorización de que ca-

recía el primer texto del mencionado artículo. En este estado se encontraba la legislatura llamada preconstitucional cuando se promulgó la Constitución de 1917.

De suerte que al elevar el Constituyente de Querétaro, la ley del 6 de enero de 1915, como ley constitucional surgió un problema de interpretación que se ha planteado de distintas maneras.

El primer problema de interpretación que ofrece este párrafo es de saber que debe entenderse por ley constitucional. Las autoridades administrativas y judiciales interpretan esta expresión en el sentido de que las leyes incorporadas a la Constitución son constitucionales, luego entonces, la del 6 de enero de 1915 por ser incorporada al artículo 27 de la Constitución debe considerarse como ley constitucional.

En contra de esta interpretación se ha expuesto el criterio de que ley constitucional es aquella que rige dentro del régimen constitucionales y en tal sentido, todas las leyes dictadas a partir de la Constitución de 1917 son constitucionales; que si el Congreso de Querétaro expresó que continuaría en vigor como ley constitucional la del 6 de enero de 1915 fue debido a que dicha ley estaba considerada como preconstitucional que requería una expresa declaración del Congreso para continuar en vigor acaso dentro de una rigurosa técnica jurídica, pero de hecho, las leyes dictadas antes de la Constitución de 1917 continuaron vigentes sin declaración alguna del Congreso.

La conquista definitiva de la libertad para el pueblo mexicano.

En consecuencia la dificultad se resuelve interpretando este punto en el sentido de que debe estimarse que la ley del 6 de enero de 1915 continuará en vigor como ley constitucional en lo que no se opusiera a lo dispuesto en la misma constitución. Ahora bien, las únicas disposiciones de esta ley no están comprendidas en el artículo 27 Constitucional, son las relativas a las autoridades agrarias creadas por ésta y al procedimiento administrativo.

Debemos considerar por lo antes mencionado, que la ley del 6 de enero de 1915, constituye el antecedente inmediato de lo que hemos dado en llamar Reforma Agraria Mexicana, y de la que nos ocuparemos oportunamente.

## C A P I T U L O V I

### LA CONSTITUCION DE 1917 Y SUS EFECTOS SOBRE LA PROPIEDAD AGRARIA

La Constitución como sabemos, es la ley suprema del país, sobre ella no puede haber ninguna otra ley, y la que nos rige en la actualidad viene a ser la expresión concreta de tres demandas históricas del pueblo mexicano que podríamos enunciar de la siguiente manera:

La satisfacción de demandas básicas, ubicadas dentro de la justicia social, y

El establecimiento de un régimen de derecho en beneficio de la colectividad, desterrando el absolutismo y la arbitrariedad.

Obviamente estos derechos se determinan en favor del individuo frente al Estado, de suerte que nuestra Constitución llama a tales derechos, "GARANTIAS INDIVIDUALES". Es la razón por la que algunos autores clasifican a las garantías de acuerdo con sus funciones, de ahí que tengamos garantías de igualdad, de libertad, de propiedad y seguridad jurídica. En nuestro ordenamiento tales garantías se consignan en su primer capítulo, encontrando que es en el artículo 27 Constitucional donde se manifiestan las modalidades de la propiedad en México, incluyendo la del subsuelo y definiendo la intervención estatal en el aprovechamiento de los recursos naturales y del reparto de la riqueza.

La parte orgánica constitucional representa una garantía de orden superior contra el abuso del poder público, por medio de una ingeniosa división de poderes que tiende a lograr el equilibrio entre los poderes de la federación, en beneficio de la integridad de las garantías individuales, y como medio de realizar las finalidades de la colectividad. Resulta pues explicable porque algunas disposiciones que atañen a problemas fundamentales de la colectividad nacional, están incluidas dentro de la Constitución, como en el caso de los artículos 27 y 123 del mismo ordenamiento.

Desde luego que al referirnos al artículo 27 Constitucional es menester aclarar que él expresa la función social de la propiedad en México, a diferencia del derecho absoluto de la propiedad que privó en nuestro país antes de la legislación vigente. De modo que al hablar del artículo 27, nos imponemos en la obligación de analizarlo empezando por preguntarnos en primer lugar, en que consiste el derecho de propiedad: este derecho conforme al artículo 830 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, es el que la ley reconoce a las personas para gozar, usar y disfru-

tar de una cosa, con las limitaciones y modalidades que la misma ley establece.

Por eso opinamos que la función social de la propiedad se reduce a dos conceptos básicos: el primero, que el propietario no puede usar el bien en perjuicio de los demás, y el segundo, que el bien debe usarse en la forma de mayor beneficio a la colectividad. De ahí el hecho de que nuestro derecho positivo, la injustificada negativa para vender los productos de una propiedad agrícola, implica delito contra la economía pública, en donde resumimos que una característica del derecho de propiedad no es absoluto como en el concepto romano, y no puede serlo en virtud de que el mismo artículo 27 establece la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público, y en consecuencia, la propiedad deberá usarse en beneficio de la colectividad y nunca en un perjuicio; por otra parte, con apoyo en el propio artículo 27, el Código Civil del D.T.F., en sus artículos 833, 834 y 836, vienen a confirmar los juicios que sobre la función social de la propiedad se tienen. Fuera de éstos, el derecho de propiedad limitado se garantiza por el artículo 831 del propio Código, en el que se dispone que la propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización, por tanto, la interpretación correcta de este artículo se encuentra en el párrafo 3o. del propio artículo 27.

Por otro lado, al referirse el artículo 27 Constitucional, a la Nación como titular originaria de la propiedad de las tierras y aguas, comprendidas dentro de nuestro territorio, se está refiriendo a las atribuciones del Estado.

Por ello nuestra ley fundamental en su artículo 27, funda, organiza y promueve la política de la Reforma Agraria de redistribución de la propiedad rural, con un criterio pragmático y jurídico, de donde el artículo 27 con todas sus reformas y adiciones viene a ser la más fehaciente comprobación de la moderna doctrina de los fines del Estado, que pueden condensarse en la siguiente frase: "BUSCAR EL BIENESTAR SOCIAL". Por éso el grupo que triunfó en la Revolución, legisló estableciendo un nuevo régimen de tenencia de la tierra, que limitó la extensión territorial de quienes poseían abundantes tierras, prohibiendo de esta manera el latifundio.

Así que las tierras poseídas en exceso fueron repartidas bajo una institución social denominada Ejido, cuya propiedad recayó en un núcleo de población con el carácter de propiedad inembargable, inalienable e imprescriptible.



Todo lo anteriormente mencionado nos conduce a la siguiente realidad: El constituyente de 1917 legisló sobre el problema agrario con un exacto conocimiento de nuestros vicios de antaño, pues el sistema creado por el artículo 27 Constitucional, es un sistema práctico y no obra de improvisación. Naturalmente los resultados de esta política no han sido del todo positivos, pero estamos seguros que esta generación habrá de encontrar el trazo final en la solución del tantas veces mencionado problema agrario.

De todo esto se desprende que es un anhelo ancestral del pueblo mexicano el tener acceso a la propiedad de la tierra, principal medio de obtener ingresos y de sustentar la libertad económica sin la cual las demás formas en libertad son prácticamente ilusorias. Esto nos hace suponer que acaso las leyes reglamentarias y más que las leyes, los hombres encargados de ponerlas en ejecución, habrán desvirtuado los mandamientos constitucionales y que seguramente al amparo de la legislación agraria se han cometido desmanes e injusticias, no tan grandes como las que se cometieron con el pueblo rural del siglo pasado, a quienes hoy se trata de redimir, pero la conducta de los hombres habrá de mancharlos solamente a ellos, y no a la institución agraria del constituyente de 1917, obra magnífica en el desenvolvimiento político y económico de nuestro pueblo

Actualmente la actitud de los jóvenes ante el problema agrario y ante la solución constitucional es entusiasta, aún cuando muchos, llevados por su admiración hacia doctrinas que vuelven a ocupar la atención del mundo en esta hora de hondas inquietudes sociales, quisieran llevar el impulso más adelante y declarar la socialización de la tierra o cuando menos dejar como único tipo de propiedad en México, el Ejido.

Los anteriores incisos nos dan una idea de cómo se ha venido operando en el espíritu gubernativo la concepción del movimiento agrario y de su progreso evolutivo. Por éso es justo pensar, que el desarrollo y aplicación de los mandatos y principios fundamentales establecidos por el artículo 27 Constitucional, requirieron pronto de la vigencia de leyes reglamentarias, y por tanto complementarias de aquellas disposiciones básicas, y que vinieron a darnos un contenido más claro tendiente a resolver el problema agrario. De este modo fue dictada la ley de ejidos del 28 de diciembre de 1920, y a partir de ella toda reglamentación de la materia se ha hecho en ordenamientos legales; estas disposiciones fueron anteriores a la legislación agraria vigente.

Así, la ley de ejidos del 28 de diciembre de 1920, fue la primera ley reglamentaria de la del 6 de enero de 1915 y del artículo 27 Constitu-

cional, que viene a ser una codificación ordenada de las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, puesto que su articulado contiene lo esencial de esas disposiciones, y también se le tiene como reformadora de gran importancia en la dirección de la política agraria. Las características más importantes de esta ley podrían enumerarse de la siguiente manera:

1o.—Ordenaba las circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria; 2o.—Precisaba el procedimiento respecto a la categoría política de los grupos peticionarios; 3o.—Establecía un principio para la extensión de las dotaciones, considerando como unidad de dotación una parcela cuyo cultivo produjera como mínimo el doble o duple del salario monetario medio de la región; 4o.—Disponía la no afectación de algunas construcciones de las haciendas, dejándoles determinadas tierras a los propietarios; 5o.—Disponía la forma de funcionar la Comisión Nacional Agraria y de las Comisiones Agrarias Locales, así como de los comités particulares de los ejidos.

Los conflictos que surgían sobre el aprovechamiento de los ejidos, de este modo, eran resueltos de acuerdo con la ley que comentamos y por la Comisión Local Agraria respectiva y con el objeto de que las juntas de aprovechamiento de los ejidos procurasen el uso más eficiente de los mismos, la ley autorizó a la Comisión Nacional Agraria para que con aprobación del Ejecutivo, expidiese las reglas generales a las que debería sujetarse.

El principal defecto de esta ley consistió en los trámites dilatados que establecía y en la supresión de las posesiones provisionales, pues de haber quedado en vigor, hubieran pasado muchos años para que los pueblos obtuvieran las resoluciones sobre la posesión de las tierras que necesitaban; no respondió por lo mismo a la urgencia del problema que se trataba de resolver. De este modo que la política agraria cambió bajo la presión de las masas campesinas, que con el objeto de acomodar la legislación agraria a la realidad, provocaron que se derogara la ley de ejidos del 28 de diciembre de 1920, surgiendo de este modo la ley del 22 de noviembre de 1921 que sentó las bases de la posterior legislación agraria facultando al Ejecutivo para reglamentar las disposiciones agrarias dentro de los lineamientos establecidos en las mismas bases, y teniendo como novedad de esta ley, las disposiciones que creaban la Procuraduría de los pueblos, quienes deberían de patrocinar gratuitamente a los núcleos solicitantes de tierras y aguas.

Los defectos de esta ley se establecen en el sentido de que se suprimieron al máximo los requisitos y trámites que existían hasta entonces

para la obtención de tierras y aguas; deficiencias que vinieron a ser subsanadas por la ley agraria del 23 de abril de 1927, reglamentaria también del artículo 27 constitucional. Se reorganizó en efecto con esta ley el procedimiento, tratándose de eliminar las instancias y argucias que aplicaban los latifundistas para defenderse de las dotaciones y restituciones de tierras, y que inclusive llegaban hasta el abuso del amparo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación concedía en atención a alguna deficiencia legal en el procedimiento; en consecuencia, en esta ley se trató de estructurar lo que se dio en llamar "EL JUICIO ADMINISTRATIVO AGRARIO", con apego más estricto a lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales, con el fin de hacerlo inatacable por medio del juicio de garantía como se le llama comúnmente hasta nuestros días. Es pertinente aclarar que en todas las reformas que sufrió la ley del 23 de abril de 1927, se respetaron en buena parte sus tendencias fundamentales, su espíritu y hasta el sistema de construcción jurídica.

Después de la ley de referencia sigue en orden cronológico la del 29 de diciembre de 1932, que estableció preceptos de gran significación y de contenido agrario. Este ordenamiento entró en vigor dentro de un conjunto de circunstancias especiales; en efecto, sabemos que los latifundistas afectados por la política agraria a partir de la vigencia de la ley del 6 de enero de 1915, recurrieron de manera sistemática al amparo de la justicia federal, tratando de salvarse de este modo de la expropiación o cuando menos, de retardar el procedimiento dolatorio.

La jurisprudencia en materia agraria a que nos referimos, complicó en alto grado los procedimientos agrarios, creando una gran confusión en la aplicación de la ley del 6 de enero de 1915 que hasta entonces seguía en vigencia. Esta situación vino a resolverse en atención a lo que disponía el artículo 27 Constitucional ya modificado por el decreto del 23 de diciembre de 1931; esta reforma implicaba la modificación del artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915, donde se asentaba el principio de que los propietarios afectados por toda clase de resoluciones agrarias, no tendrían ya recurso alguno judicial en contra de ellas. Por consiguiente el juicio de amparo fue denegado y la ley del 20 de diciembre de 1932 a que nos referimos, pudo aplicarse de manera más eficaz al no tener los terratenientes a su favor el juicio constitucional del amparo. Debemos hacer una aclaración al respecto, las leyes que hemos mencionado hasta ahora sólo se refieren a las acciones jurídicas de dotación y restitución de tierras y aguas, pero en el mismo campo agrario existen otras leyes que se ocupan de la forma de distribuir el patrimonio ejidal entre los interesados. Para ser más claro, un grupo de leyes tenía por objeto obtener por

diferentes vías legales tierras y aguas para las comunidades campesinas, y otro grupo de leyes tenían la finalidad de distribuir los recursos expropiados entre los campesinos de las comunidades beneficiadas; esta última clase de disposiciones legales, se inició con la ley reglamentaria sobre el reparto de tierras ejidales y la constitución del patrimonio parcelario ejidal, del 19 de diciembre de 1925.

Como punto de mucha importancia que se incluyó en la ley del patrimonio ejidal, apuntamos la definición o precisión jurídica que del concepto de propiedad ejidal nos señala. por considerarla inalienable, inembargable e imprescriptible, dentro del juicio o fuera de él, en términos jurídicos absolutos.

De ahí la importancia de la ley del patrimonio ejidal del 29 de diciembre de 1932, pues en ella se dejó bien definida la propiedad común de los pueblos sobre las tierras ejidales, con la posesión o pleno goce de cada lote por individuo beneficiado. Este ordenamiento incluyó obligaciones a los ejidatarios respecto al cultivo continuo de la parcela, y estableció sanciones para quienes la abandonaran durante un año sin causa justificada. Esta es la razón por la que algunos tratadistas del derecho agrario encuentran semejanzas entre el concepto colonial de propiedad comunal agraria y el establecido por la ley del patrimonio ejidal a que nos estamos refiriendo.

En efecto el núcleo de población es el sujeto de derecho agrario en este caso y no el individuo; así como también los ejidatarios sólo tienen el usufructo que puede transmitirse a los sucesores. Inclusive la semejanza de esta figura jurídica de la tenencia ejidal se encuentra en alguna de las formas de propiedad de la época precolonial a las que ya nos referimos con anterioridad. De modo pues que tomando en consideración esta ley en su estado definitivo ofrece particular interés en lo que se refiere a la administración de los bienes ejidales, al fraccionamiento y adjudicación de ejidos, y principalmente a la naturaleza de la propiedad ejidal.

Todo esto que venimos diciendo nos hace concebir la idea de que las modernas leyes agrarias en México no son otra cosa en esencia sino un retorno a la legislación colonial, más aún a la organización agraria prehispánica, propiedad comunal de la tierra por cuanto es el pueblo el que tiene la nula propiedad, pero goce individual de las fracciones de esa tierra, con obligación de cultivarla y sin poderla enajenar o agravar en forma alguna.

Esta es una vigorosa orientación hacia la socialización de la tierra, que se advierte con mayor claridad en aquellos preceptos de la ley que

comentamos y en otras leyes que sujetan a los ejidatarios a un control constante por parte del Estado en lo que se refiere al aprovechamiento de los bienes ejidales. Así pues el 9 de enero de 1934 se dictó un decreto en el que se reformaba nuevamente el artículo 27 constitucional confiriéndole a este un nuevo concepto sobre la tenencia de la tierra, o sea, el de la pequeña propiedad considerándola como una garantía individual. Así pues la reforma a que nos estamos refiriendo afirmó ese respeto a las pequeñas propiedades agrícolas, toda vez que se tratara de propiedades agrícolas, pues los predios rústicos dedicados a la industria aunque estuvieran en explotación no cabían en el derecho que esta reforma implicaba.

Por lo que respecta a las autoridades agrarias, la reforma constitucional que comentamos estableció las siguientes carteras: Presidente de la República, Jefe del Departamento Agrario, Gobernadores de los Estados, Comisariados Ejidales. De suerte pues, que se hizo indispensable renovar la legislación agraria para hacer más expedita la solución de los problemas del campo y desde luego para ponerla acorde con la actualidad. Por otra parte la multiplicidad de leyes existentes sobre la misma materia, vinieron a sembrar la confusión entre los interesados, así es que por esta razón se pensó en reducir todas las disposiciones relativas a la reforma agraria en un sólo ordenamiento que se designó y que se conoce en nuestros días con el nombre de Código Agrario. En consecuencia, pasamos a conocer la legislación agraria y su interpretación.

## **LEGISLACION AGRARIA VIGENTE Y EL PROBLEMA AGRARIO.**

Propiamente el primer Código Agrario del país es el del 22 de marzo de 1934, que se elaboró para poner en concordancia la legislación agraria vigente con el artículo 27 Constitucional reformado. Sintéticamente hablando en este primer Código se vinieron a establecer modalidades distintas respecto a importantes aspectos de la materia agraria. Con un nuevo enfoque se reglamentan entre otros asuntos la capacidad de los núcleos de población, la extensión de la parcela ejidal, la pequeña propiedad, la creación de nuevos centros de población agrícola, y trascendentalmente respecto a los peones acasillados, denominación que se da a los trabajadores de las haciendas que vivían dentro de la misma, que como es sabido, por muchos años estos peones quedaron fuera de los beneficios de la reforma agraria, pero a partir de las reformas introducidas en el Código Agrario, estos campesinos pudieron obtener las tierras en calidad de ejidatarios. De este modo el Código Agrario vino a abarcar todos los aspectos

de la cuestión agraria que corresponden a la federación y que se refieren a la distribución de la tierra.

Es notorio el hecho de que en el Código Agrario se conservara el espíritu y la letra de la ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas, a la que él mismo vino a derogar considerándose solamente los puntos esenciales de las leyes y decretos que a partir de la reforma de la ley del 6 de enero de 1915 modificaron profundamente la legislación y la política agraria según lo hemos expuesto con anterioridad. Es importante pues dejar aclarado que a pesar de que el Código a que nos venimos refiriendo, dio lugar en su seno a una serie de disposiciones como la de crear nuevos centros de población agrícola y la ley de responsabilidad de funcionarios en materia agraria, etc.. vino a ser una simple refundición de las disposiciones legales expedidas con anterioridad, sino el arranque de una nueva orientación en la materia, y que ahora sin tratar de hacer un análisis jurídico de todas sus disposiciones, sólo nos referimos a aquellas que nos señalan un nuevo camino en la reforma agraria mexicana.

Por otro lado, encontramos el Código Agrario de 1934 que fue reformado el 10. de marzo de 1937, agregándosele el artículo 52 Bis en cuyo texto se vinieron a declarar inafectables a petición de parte, las tierras destinadas a la ganadería. En estas circunstancias fue como siguió la legislación agraria hasta el 23 de septiembre de 1940 en que aparece el nuevo Código que vino a incluir un capítulo relativo a concesiones de inafectabilidad ganadera que amplió las garantías protectoras de los predios ganaderos establecidos por el decreto del 22 de marzo de 1934. Desde el punto de vista técnico, este cuerpo legal que comentamos se ajustó a un sistema más riguroso en su estructura que al efecto vino a separar la rama sustantiva de la adjetiva, y aparece por vez primera dividido en tres sectores básicos: autoridades agrarias y sus atribuciones, derechos agrarios y procedimientos. Con posterioridad se expidió el Código Agrario del 31 de diciembre de 1942 que es el que rige en la actualidad y sin que se conozcan en él profundas diferencias respecto del anterior, representa, sin embargo, un progreso notable en algunos de sus aspectos, por ejemplo, el Presidente de la República es la primera autoridad agraria y sus resoluciones definitivas surten efecto de sentencia irrevocable, en cuanto se trata de la tramitación de expedientes en materia de restitución o dotación de tierras y aguas, en la creación de nuevos centros de población agrícola, en el reconocimiento de la propiedad de bienes comunales y en el reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable de acuerdo con el Código. Por otro lado. en la parte sustantiva del Código Agrario en vigor viene a establecer una relación de derechos agrarios que señalamos de la

siguiente manera: consigna la restitución de tierras y aguas, la dotación de tierras y aguas, la ampliación o creación de nuevos centros de población agrícola, la inafectabilidad y el acomodamiento.

De esta manera se realizó una transformación legal que vino a permitir la autodeterminación del pueblo, quedando facultado su gobierno para expedir las medidas que vienen a garantizar el mejoramiento de la familia mexicana; esta estructura nueva de tenencia de la tierra y su uso, produjo como consecuencia tres tipos de realidades agrarias: el ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal. Con fundamento en estas facultades legislativas, se ha trabajado para la resolución al tantas veces mencionado problema agrario, política que se inició desde el momento mismo de la expedición de la ley del 6 de enero de 1915.

Todo lo dicho con anterioridad nos lleva a una conclusión que, con la Revolución Mexicana se efectuó una transformación sustancial en el derecho de propiedad, quedando atrás la individualidad proclamada por el fuero romano, sin embargo, la filosofía agraria cambio ideológicamente pero no la comprensión de los mandatarios agraristas que se alejan cada vez más del principio de que todo bien debe servir a la comunidad. A fuerza de realizar un concienzudo estudio acerca del problema agrario, acabamos por darnos cuenta que mucho hace falta para que los campesinos alcancen el nivel de vida que les corresponde. Podemos afirmar por ésto de que existe en realidad una reforma agraria, pero es más cierto que existe un problema, el problema agrario.

Debido a tal causa se impone la revisión de los ordenamientos legales, para ponerlos a tono con las nuevas necesidades; este es el caso del actual Código Agrario con más de 25 años de vigencia y de aplicación constante en los complejos problemas del agro mexicano.

Deducimos por ésto que el Código Agrario requiere una revisión minuciosa, que venga a darle nueva concepción jurídica que permita regular las nuevas situaciones creadas en beneficio del campo. De modo que el Presidente de la República, con profunda y clara visión de las necesidades que actualmente se observan en la población rural, debe procurar la revisión del Código Agrario vigente con el objeto de que esté en concordancia con las nuevas modalidades que la reforma agraria integral ha puesto en marcha.

## CAPITULO VII

### LA REFORMA INTEGRAL Y EL PROBLEMA AGRARIO ACTUAL.

En opinión del eminente jurista mexicano Lic. Víctor Manzanilla Schaffer, "hablar de la reforma agraria equivale a identificar con una demanda común a la mayor parte de los pueblos del mundo, independientemente de su localización geográfica o de su grado de desenvolvimiento social y económico. por lo que se refiere a México nos indica que la reforma agraria constituye la expresión histórica, jurídica, social, cultural y económica del conjunto de nuestros problemas ancestrales y actuales".

La reforma agraria es un proceso en extremo complejo, que empieza con la redistribución del suelo, fase que cae dentro del orden jurídico pero que está íntimamente relacionada con la agronomía y la planeación económica, pues para cambiar por medio de las leyes la estructura de la propiedad territorial en beneficio de las masas campesinas, es necesario tener en cuenta la clase y la productividad de la tierra y los requerimientos de la economía agrícola del país, dentro del marco de la economía general, pues a medida que los países se enfrentan con la necesidad de realizar la reforma agraria que los lleve a alcanzar el equilibrio económico y social que garantice la paz interna, base indispensable del desarrollo en todos los órdenes, se advierte que esa reforma no podrá tener éxito si no obedece a una rigurosa planificación y si no la ejecuta un personal técnico especializado en sus diversos aspectos.

Es la razón por la que el párrafo III del artículo 27 Constitucional nos da a entender que el objeto fundamental de la reforma agraria es la creación y fomento de la pequeña propiedad (XV-1077), pues la creación de la pequeña agrícola aumenta la producción, da trabajo a mayor número de personas y crea nuevas fuentes de ingreso para el gobierno, por lo cual debe considerarse que la creación en sí de esa pequeña propiedad puede estimarse de utilidad pública (informes 2a. sala. 1931, p. 118; 1934, p. 172). No cabe duda que el constituyente tuvo el propósito de que la pequeña propiedad fuera respetada puesto que las medidas que deben dictarse conforme al párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, con apoyo en las facultades que a la Nación corresponden para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, se refieren entre otras cosas precisamente a aquellas que procuran el desarrollo de la pequeña propiedad. En efecto, el artículo 27 de la Constitución Federal, al referirse a las resoluciones del problema agrario, alude tanto a la redistribución de ejidos, como a la dotación, como al fraccionamiento de



los grandes latifundios y a la creación de nuevos centros de población agrícolas (XXX-702; XXXI-2384; informes 2a. Sala, 1931, p. 119).

De este modo consideramos que el reparto del agro debe ir acompañado de un estatuto sobre la tenencia y goce de las parcelas y de un sistema de justicia fácil y expedita para resolver los conflictos de propiedad o relacionados con ella, que surgen entre los campesinos beneficiados. De modo pues que la ley debe contener una nómina efectiva de responsabilidades para que la reforma agraria se desarrolle en nuestro país sin tropiezos, pues como el campesinado es en los países latinoamericanos en su inmensa mayoría analfabeto, esta circunstancia tienta a burócratas, a comerciantes e industriales sin escrúpulos, para explotarlo en su provecho.

De lo expresado con anterioridad se desprende la causa de que en materia económica agraria, el legislador constitucional en México, impuso al gobierno de la Federación una política extraordinaria dúctil y flexible en los términos del artículo 27 de la Carta Magna, pues frente al liberalismo individualista que postula como base del orden social el principio de la propiedad privada y frente al socialismo colectivista que entiende como fundamental el principio de la propiedad común, nuestra Constitución crea no un sistema mixto sino un derecho sui géneris de propiedad. Todo lo dicho con anterioridad nos hace preguntarnos si la reforma agraria en México ha cumplido o no con su cometido fundamental; consideramos que no, pues el primer obstáculo con que ha tropezado es el intento de modificar a fondo las actuales estructuras agrarias, latifundistas y semi-coloniales de nuestro país, es la resistencia de los intereses creados y la incomprensión de las clases dirigentes. Por otro lado, es importante manifestar que los acontecimientos y las presiones demográficas se presentaron súbitamente y ni las universidades ni los tecnológicos estaban preparados para responder a las exigencias, casi angustiosas de profesionales y técnicos especializados en la solución de los problemas que ofrecen los diversos aspectos de la redistribución de la propiedad territorial y de la nueva organización de la producción agropecuaria que esa redistribución exige.

Según este concepto, con la reforma agraria no se trata simplemente de dar tierras a los campesinos para abandonarlos a su suerte, como sucede, sino de crear una serie de unidades agrícolas en las que cada uno de los beneficiados sienta la seguridad y la responsabilidad de ser un propietario libre, pero ligado a los demás miembros de la comunidad de que forma parte y al país al que pertenece, por el deber de cultivar su par-

cela, con máxima eficiencia y de colaborar en acciones y trabajos colectivos de utilidad común.

De este modo, con la reforma agraria se debe constituir una nueva economía agrícola, dirigiendo, sin coacciones la explotación de la tierra de acuerdo con los planes regionales, coordinados en una planificación nacional; éste es, que por medio de la reforma agraria se debe dar al país una nueva organización fundada en la justicia social, que convierta al campesino en un verdadero ciudadano. Pero para lograr ésto en los campos de México, en donde aún los jornaleros vegetan agobiados por una tradición secular de explotación y de olvido, es necesario crear un ejército de profesionales y técnicos debidamente preparados, que sean no sólo éso, sino además, verdaderos líderes convencidos de la misión que están llamados a cumplir.

En efecto, se entiende que el desprecio que se ha tenido en todas las partes del mundo por las gentes del campo es secular. Pues cuando se trata de obreros de la industria, el Estado moderno invierte enormes recursos para darles todas las clases de comodidades que en su condición de hombres se merecen; en cambio el jornalero rural, cuando menos en México, se le entrega la tierra eriaza sobre la que levanta inmundos jacales y trabaja desesperadamente y de mala gana para llevar una vida casi de animales. Con razón en México se ha dicho que los campesinos hicieron la Revolución para que la usufructuaran los obreros.

Es la razón que nos hace pensar que la reforma agraria debe ser un movimiento universal materialista y humano, presidido por la idea de la justicia social, pues en la actualidad se cuenta con múltiples elementos y técnicas para crear nuevos centros de población que integran todo un sistema nacional planificado de producción agropecuaria en condiciones de máxima eficiencia, pero ésto sólo podrá lograrse si el pequeño agricultor dispone de ayuda crediticia, de guía técnica, de seguridad jurídica y de condiciones de vida que le proporcione al campesino un bienestar mínimo de dignidad y confianza.

Se impone pues, por lo mismo, modificar los métodos haciendo llegar los beneficios de la educación y la cultura a todos los rincones del campo, integrando comunidades con todos los elementos indispensables para el progreso de todos y cada uno de sus miembros que los lleve a alcanzar niveles más humanos de existencia, es indispensable también industrializar el campo, revivir empresas artesanales, fomentar nuevas industrias, a fin de abrir fuentes de trabajo a las poblaciones excedentes, como se impone al mismo tiempo realizar una revisión total a la institución

ejido y la comunidad indígena: de lo contrario seguiremos tropezando con los diversos obstáculos que entorpecen la reforma agraria y que a nuestro modo de ver son los siguientes: obstáculos políticos, burocráticos, técnicos y jurídicos.

a) Obstáculos políticos.—En nuestro país la lucha por el poder tiene sus antecedentes en la época precortesiana, y es vivo ejemplo de esta estructura la hegemonía política que los mexicas ejercían sobre los demás pueblos y que se traducían en el dominio político de un jefe que recibía el nombre de cacique.

En la época colonial la voz “cacique” se generalizó y fue aplicada en nuestro país sin una clara connotación hasta que la jurisprudencia peninsular la tradujo en su forma relativa a la de señor feudal; ahora bien, desde la Independencia hasta los tiempos actuales es ejemplo palpable del desarrollo histórico de los cacicazgos las sucesiones al poder, pues en todas nuestras luchas políticas hasta la Revolución, la elección de jefe recaía en el militar o caudillo que mayores méritos había acumulado en la contienda.

Opinando al respecto don Luis Cabrera nos dice: “El entusiasmo popular ha cooperado a la formación de caudillos, aclamando a ciegas a aquellos en quienes simbolizaba las supuestas conquistas de la libertad política, ayudando esta concepción a la formación de caudillos, aclamando a ciegas a aquellos en quienes simbolizaban las supuestas conquistas de la libertad política, ayudando esta concepción a la formación de un tipo de regímenes militares, (el caudillaje), que la Revolución Mexicana creó con matices muy peculiares a las del cacique”. El pueblo con razón calificó a esta actividad con el nombre de opresión despótica y que se hacía sentir por múltiples métodos de hostilidad con el consiguiente entorpecimiento a la libertad del trabajo.

Es de considerarse por las razones anteriores que el caudillaje revolucionario vino a fomentar el hascendismo o presión económica, caracterizada por una competencia ventajosa que se lograba sobre la propiedad rural y que se ejercía sobre la pequeña propiedad a la sombra de la desigualdad y de privilegios que gozaba aquella en lo económico y en lo político.

Es de vital importancia recordar que los problemas políticos que en un principio se le presentaron al movimiento agrario tomaron muy pronto un aspecto enteramente económico y que vino a dividir al pueblo en dos partidos el conservador y el liberal, constituyendo esta situación el fenó-

meno social eterno que acompaña a los pueblos en su desenvolvimiento histórico y que obedece a condiciones psicológicas inmutables.

La Revolución Mexicana sabemos de sobra, fue el escenario político por excelencia de la lucha de estas dos clases de partidos. El conservador que había llevado al país a un progreso material aparente, y el partido reformador que exigía el progreso en lo político reclamando una regeneración democrática para consumir la lucha armada.

Los elementos radicales sostuvieron siempre el camino de la reivindicación agraria en oposición al de los intereses capitalistas. Por eso en la segunda etapa de nuestro movimiento social, aparecen nuevos jefes con nuevas ideas de tendencias más profundas y reales, que venían a resolver el problema del agro mexicano, condensándose estas aspiraciones en sus aspectos social y jurídico, en la ley del 6 de enero de 1915. Al prolongarse la lucha se nota muy claramente que los partidos degeneraron en ambiciones personales de militares, políticos, en bandolerismo y conflictos religiosos.

Esta es la razón por la que nos damos cuenta que la influencia política gira en torno de las actividades del gobierno y en las relaciones con la agricultura siempre se ha dejado sentir, de acuerdo con las tácticas de que se valen, pues han tenido a las ideas igualitarias como arma, abusando de las diversas desventajas sociales que sufre la clase desvalida, principalmente la campesina, que necesita de tutela en razón del atraso en que se encuentra explotada en provecho personal de los políticos en campaña que se hacen pasar como redentores excitándolos a exigir los derechos que les han sido negados, y distrayendo en esta forma la atención que requiere el campo en beneficio de intereses de partido o de facciones, que ningún beneficio les reporta y si les distrae de sus tareas cotidianas.

Todos estos lastres perjudican gravemente el camino que se sigue para resolver el problema agrario que se complica cada día, en virtud de que no se corrigen de manera drástica y total estos errores que repercuten en forma directa en la producción nacional.

Por eso, en la actualidad, varios estados de la República sufren la ignominiosa influencia de los cacicazgos, bien sean personales o de grupo; cacicazgos que el gobierno federal no ha podido combatir debido a las exigencias políticas o económicas que le prestan las personas de carácter local o regional, quienes agudizan cada día el problema y entorpecen el desarrollo integral del país. Pues con los cacicazgos sólo se perciben como sabemos, beneficios personales o de grupo sin que lleguen a importar los intereses de la colectividad.

En consecuencia, y con el ánimo de aclarar el contenido o esencia del problema que nos viene ocupando, fijamos toda nuestra atención a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde con frecuencia se resuelven controversias en las que están de por medio, por un lado, los intereses colectivos, y por otro, los intereses del cacique, con los resultados siguientes: los fallos siempre son favorables a la colectividad, pero las autoridades encargadas de ejecutarlos se muestran tímidas e indiferentes y las más de las veces no se llegan a ejecutar tales resoluciones, creándose de este modo, un problema mayor en la solución del tantas veces mencionado problema agrario.

b) Obstáculos burocráticos.—Otro de los obstáculos que entorpecen el camino de la Reforma Agraria es la burocracia, constituida por todas aquellas personas que prestan sus servicios al Estado, haciendo esa ocupación en forma permanente. La burocracia la constituyen funcionarios y empleados del Estado, a los primeros se les llama alta burocracia y a los otros baja burocracia.

Teniendo desde luego un concepto objetivo de la burocracia en general, nos toca por razón de nuestro estudio, analizar las cualidades en particular de la misma, ya que en una o en otra forma, interviene en asuntos que se relacionan con el problema agrario.

Analizaremos brevemente los diferentes aspectos de la burocracia, que directamente participa en la realización de la Reforma Agraria. El Presidente de la República, los gobernadores de los estados y el Jefe del Departamento Agrario constituyen las supremas autoridades en materia agraria, y por ende, estructuran la alta burocracia.

Hacemos notar que estos organismos en las funciones que realizan sujetan su criterio en algunas ocasiones, al de los empleados subalternos, y en otras, a influencias de carácter político, haciendo a un lado las necesidades del campesino, verbigracia, el Presidente de la República como máxima autoridad en materia agraria, sujeta su criterio y sus decisiones al cuerpo consultivo agrario, y a las sugerencias de carácter técnico, jurídico y político del Jefe del Departamento Agrario, todo sucede después de engorrosos trámites por los que pasan todos los asuntos de carácter oficial y con todos los inconvenientes a que están expuestos, en razón de la calidad, de las personas encargadas de resolverlos y de la calidad de los peticionarios; en este último caso, los campesinos solicitantes de tierras que en la mayoría de las veces se acercan al político para violentar los trámites de su asunto, quien haciendo uso de la influencia logra un poco más en beneficio del grupo de campesinos, pero siempre a cambio de dádivas o explotaciones de otro género.

Contra la inercia del trámite y los inconvenientes que se han señalado, el Código Agrario en vigor en sus artículos del 341 al 360, consigna la forma de reprimirlos y señala las sanciones que se deben de aplicar por el cumplimiento de las funciones a ellos encomendadas.

En efecto, cuando un funcionario o empleado comete una falta consignada en algunos de los cuerpos legales mencionados por las razones ya expresadas con anterioridad, la máxima sanción viene a ser el cese del empleo o sujeción a proceso, que califica un jurado popular que la mayoría de las veces absuelve, y por lo que respecta a funcionarios, la máxima sanción que se les aplica es la reprimenda.

Por otro lado, las sanciones consignadas en materia agraria sólo se aplican a campesinos cuando por ignorancia incurren en las responsabilidades prescritas a ellos, o cuando son víctimas de subterfugios o mala fe de grupos políticos antagónicos. A todo ello, el artículo 360 del Código Agrario, establece la procedencia de acción popular para las denuncias que se presentan con motivo de la comisión de un delito en materia agraria. Denuncias que se deben presentar de acuerdo con las disposiciones ante el C. Presidente de la República o ante el Jefe del Departamento Agrario, pero nos damos cuenta desde luego que esta acción resulta inoperante porque no está dentro de las posibilidades de los campesinos interesados en hacer dichas denuncias.

Observamos pues que esta institución y las leyes expedidas con el objeto de reprimir los delitos en materia agraria, no han tenido la eficacia que se pretende conseguir con sus vigencias, y tanto funcionarios como empleados siguen y seguirán cometiendo verdaderos atentados, abusos e inmoralidades, debiéndose a razones sociales, legales y políticas la inoperancia de las instituciones jurídicas que tienden a reprimir los obstáculos que se ponen al cumplimiento de la misma ley.

Para concluir con este tema diremos que estos errores de la burocracia no dependen de su calidad, sino de defectos de organización que, en tanto no se llegue a la modificación radical de las instituciones sociales en nuestro país, no será posible llevar a la Reforma Agraria a planos de superación y progreso, empezando por desterrar los malos políticos que hacen a la burocracia víctima de partidismo, formando conciencia de clase frente al Estado.

c) Obstáculos técnicos y jurídicos.—Como ya lo anotamos con anterioridad, la Reforma Agraria se inicia desde un punto de vista jurídico con la expedición de la ley del 6 de enero de 1915.

La aplicación de esta ley como se dijo, se hizo sin ajustarse al criterio de orden técnico que demandaba la materia agraria, haciendo poco caso también de los formalismos de la técnica jurídica, y mucho menos siguiendo las reglas encaminadas a resolver en forma legal, un problema en esencia económico; fue por lo que los autores de dicha ley debieron de apearse a un criterio práctico y realista, tratando de aquilatar el problema, inspirándose en la experiencia y el conocimiento de nuestro medio.

Sin embargo, la Ley del 6 de enero de 1915, aclaramos, estableció que no se trataba de vivir las antiguas comunidades ni de crear otras nuevas, sino solamente de dar la tierra a la población rural miserable que carecía de ella, para que pudiera desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que estaba reducida; es de advertirse que la propiedad de la tierra no pasaría a pertenecer de acuerdo con esta disposición, al común del pueblo, sino que debía quedar dividida aunque con las limitaciones necesarias, para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, no pudieran acapararla.

Así pues, si realizamos un somero análisis de esta ley, llegaremos a la conclusión de que sus alcances se reducen a la repartición de la tierra, y a permitir el usufructo de ella, dejando la administración de la misma a jefes ejidales, a políticos y a otros empleados burócratas de tipo especial.

Es verdad que esta ley es sencilla, práctica y auténticamente revolucionaria respecto a su formación, pero fijando sólo su acción sobre uno de los factores de la producción (la tierra), defecto original que se cometió al plantear el problema agrario, y que hasta la fecha por más leyes que se hayan expedido con tal fin, no se ha logrado en forma adecuada y necesaria a las circunstancias su definitivo planteamiento.

Por otro lado, el artículo 27 constitucional, aquilata el problema de la propiedad desde dos puntos de vista:

Primero: Declara el inminente dominio del Estado sobre el territorio.

Segundo: Le da una tendencia social a la propiedad privada en sus cuatro aspectos que son:

- a) Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponerle a ésta, las modalidades que dicte el interés público.
- b) Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.
- c) Limitación a la propiedad y fraccionamiento de latifundios.

d) Protección al desarrollo de la pequeña propiedad.

El primer punto ha sido duramente criticado por intelectuales conservadores en virtud de que se reserva el derecho de propiedad al interés público, evitando el resurgimiento de instituciones explotación y opresión de anterior vigencia.

El segundo, aporta a la ciencia del derecho el concepto de utilidad pública, teniendo en todo tiempo el Estado la acción de limitar la propiedad.

El tercero, divide a los propietarios en latifundistas y pequeño propietarios de tipo parcelario.

Y el cuarto, protege a la pequeña propiedad limitando las acciones dotatorias y restitorias.

En principio, la interpretación del artículo 27 constitucional ha creado muchos problemas, obligando a la Comisión Agraria a expedir una serie de circulares dándole el verdadero sentido a la ley, pues los diversos problemas que se han suscitado, han dado motivo para que se interprete con distintos criterios, originando una serie de situaciones que impiden la eficiencia de la propia ley.

De ahí que pensemos que todas las leyes que han tratado de resolver el problema agrario no contienen fórmulas definitivas de acción, ni criterios firmes que abarquen el problema en sus diversos aspectos, principalmente, el de la redistribución de la tierra, teniendo estos inconvenientes los siguientes motivos:

Primero, en un principio el legislador fue improvisado, falto de clara visión económica y social del problema sobre el cual legislaba.

Segundo, durante mucho tiempo la reforma agraria estuvo en manos de gobiernos autoritarios y las facultades del Presidente de la República omnímodas, que sin detenerse a aquilatar el problema en la forma adecuada, dictaba sus resoluciones.

Tercero, solamente en la actualidad se deja sentir alguna inquietud por resolver el problema agrario, de este modo el Banco Nacional de México realiza un estudio sobre la tenencia de la tierra cuando dice que "si el latifundio es un gran obstáculo para el progreso, no lo es menos el fraccionamiento de la tierra al grado de que el cultivo de superficies minúsculas haga imposible una explotación adecuada".

Urge, dice el estudio, encontrar formas de organización de los productores, sobre todo si no puede cambiarse el sistema de propiedad por



razones legales, políticas o sociales. Y aventura una idea que consiste en reagrupar las pequeñas fracciones para integrar unidades de tamaño económico cuyo rendimiento sea considerable.

Esta idea es clara en el sentido de que en México, los ejidos están divididos a tal grado que son auténticos minifundios, sin base para poder aglutinar; la única asociación posible es la de individuos que tienen el derecho de usufructo del terreno, pero no la propiedad de las tierras mismas.

Señala el estudio de referencia a algunos países en los que ha sido necesario establecer una nueva reforma que auspiciara la propiedad privada. Donde se ha llegado a establecer un régimen comunal en parcelas que el Estado adquiere de quienes las abandonan por contar con otras fuentes de trabajo. De esta manera los estados socialistas, agrega el estudio, han basado su adelanto agrícola más bien en política de comercialización y precios, que sirven de estímulo para mantener el ritmo de producción. De este modo nos inclinamos a considerar que es urgente tecnificar la agricultura mexicana, pero que ello es difícil cuando el campo está muy fraccionado.

De todo cuanto hemos expuesto consideramos que la legislación agraria no ha respondido plenamente a las necesidades del campesino porque no se han tomado en cuenta las situaciones de orden económico, político y social que sufre este grupo, y para lograrlo, debería trazarse un plan de esta naturaleza que formara parte de dicha legislación y que sirviera como norma a los órganos del gobierno encargado de llevar a cabo la Reforma Agraria. Pues es notable el hecho de que la distribución de la tierra de acuerdo con las disposiciones del Código Agrario vigente, se ha venido haciendo con criterio unitario en toda la República; no obstante que las circunstancias de los núcleos de población no son las mismas. Por otro lado, la constante redistribución de la tierra ha dado como resultado la pulverización de la misma, haciendo antieconómica su explotación, consecuencia de la legislación agraria que pretende resolver el problema de redistribución desde un punto de vista puramente legal.

Toda esta situación anterior nos hace pensar que la Reforma Agraria, debería modificar todo de manera radical y justiciera, no a base de dádivas oficiales que acostumbran a los campesinos a esperar todo del poder público, sino creando, como se ha dicho con anterioridad, un sistema planificado en el que los trabajadores del campo encuentren motivos económicos y culturales de satisfacción y de arraigo y la conciencia de formar parte de una totalidad nacional en la que su vida y su esfuerzo resulten indispensables.

Estamos llegando a la conclusión de que la Reforma Agraria en México, llámese integral o no, ha satisfecho, eso sí, en forma admirable, intereses políticos y se ha constituido en magnífico vehículo de la campaña electoral tan en boga en nuestra nación, pero no ha cumplido ni siquiera con la finalidad simple y fundamental de ser el instrumento de ruptura de los más graves obstáculos que soporta la Reforma Agraria, el latifundio y el minifundio.

De todos modos, es justo reconocer que los intentos de Reforma Agraria en México, tienen como meta la erradicación del latifundio. Su radicalidad depende de los países en los cuales opera, pero tampoco podemos afirmar que el latifundio ha desaparecido por completo de la estructura agraria en México. Es cierto que después de más de cincuenta años de aplicación de la reforma se ha logrado abolir el latifundio en un crecido porcentaje. Lotificándolo para robustecer y difundir el minifundio. Esta política errada ha sido muy negativa en la Reforma Agraria, puesto que con este sistema el minifundio está consolidando un lamentable estado de atraso y pauperismo en los campos de México y obligando a una clase social (la campesina y agricultora), a servir en la insuficiencia económica, de pobreza inaudita, reflejada en el ínfimo nivel de vida social, cultural y político de nuestros pueblos.

Con esto a decir verdad, estamos legalizando el subdesarrollo, pues es evidente que la familia campesina, dueña o en posesión de un pedregal de tierra, no podrá jamás conseguir su prosperidad económica y su bienestar social y cultural.

Así estas masas campesinas defraudadas por la Reforma Agraria, tienen forzosamente que continuar formando parte de la estructura y forma de vida colonial de hace cuatrocientos años en que se debate nuestra sociedad. Esto constituye el hecho insólito, de mayor relieve en la Reforma Agraria.

Si el latifundio como sistema negativo de tenencia y explotación de la tierra sobreviene en México y la Reforma Agraria no ha hecho otra cosa que parcelarlo para expandir el minifundio, nos atrevemos a afirmar que existe una frustración lamentable de esta Reforma Agraria.

Por estar conscientes de esta realidad, se ha venido abogando desde hace algunos lustros atrás, porque la Reforma Agraria en nuestro país cumpla cuando menos sin tanta función integralista, con su misión fundamental y básica que es la de abolir en forma radical, tajante y definitiva, a como dé lugar, tanto el latifundio como el minifundio que son en la actualidad las columnas esenciales de la estructura del agro mexicano

ancestral, rutinario, primitivo y colonial, pues el minifundio, considerado desde el punto de vista económico, es un verdadero desastre, su insignificante magnitud territorial y lo rudimentario del trabajo que en él se ejecuta, primitivo y manual, no permite al productor aprovecharse de su esfuerzo, ni de los recursos tecnológicos y financieros contemporáneos en beneficio de la explotación de la tierra. El resultado de este desastre es que el minifundio, como sistema de explotación agrícola no produce, ni siquiera los mínimos requerimientos para la subsistencia de la familia del productor, la cual es en realidad más que precaria, infrahumana.

La Reforma Agraria, como instrumento del desarrollo, social del país, tiene que rescatar por lo antes mencionado, millones de hombres que viven en la actualidad en los campos en condiciones lamentables de miseria e ignorancia (comparable únicamente con las sociedades humanas del primitivismo), para reintegrarlos a la vida económica, social, cultural y política de la nación.

En estas condiciones la "Reforma Agraria", ha sido más un acto político que económico, y que ha descuidado los principios formales de la productividad lo cual representa como hemos podido notar un fracaso en el campo económico. Sin embargo, ella podrá enderezarse hacia el éxito, una vez que se firme la seguridad jurídica en el agro y se procure por todos los medios crear las necesarias condiciones para lograr los objetivos propuestos por nuestra política. Ahora bien, tomando en cuenta que el primer obstáculo con que tropieza todo intento de modificar a fondo la actual estructura agraria, es la resistencia de los intereses creados y la incomprensión de las clases dirigentes, debe privarse al actual departamento de Asuntos Agrarios de intervenir en la solución de los problemas del campo que actualmente deben considerarse peligrosamente explosivos.

Por esta razón, es urgente crear una organización legalmente institucionada de Justicia Ejidal, administrada por ejemplo, "POR TRIBUNALES AGRARIOS ESPECIALIZADOS CON CATEGORIA FEDERAL". Pues es evidente que la falta de una organización adecuada que controle jurisdiccionalmente la actividad de las autoridades administrativas, ha hecho que la sala administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reciba una afluencia extraordinaria de reclamaciones agrarias, cuyo número entorpece las labores de dicha sala, creándose un rezago considerable; pues si consideramos una población de diez o doce millones de gentes, trabajando y conviviendo en un medio rural de características propias y bien definidas, tanto por lo que respecta al sistema jurídico de tenencia de la tierra, como a su forma de explotación resulta evidente

que en sus relaciones de convivencia habrán de suscitarse multitud de conflictos que por su naturaleza específica requieren para su solución de un sistema como el que anteriormente hemos mencionado. La creación de tribunales especiales para realizar la justicia en el campo.

Al efecto, los fundamentos legislativos de tales organismos, requerirían, en primer término, de una Reforma Constitucional, que estableciera los lineamientos generales de la organización de dichos tribunales. Así la Reforma Constitucional debería ser reglamentada por una ley de Justicia Ejidal. Y dados los fallos reconocidos en las administraciones de justicias estatales (más acentuadas que en la organización federal), quizás sería conveniente que tales tribunales agrarios, tuvieran una categoría federal, como ya mencionamos.

### **IDEAS GENERALES SOBRE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTOS DE ESTE SISTEMA DE JUSTICIA AGRARIA**

En lo que se refiere a la competencia, los tribunales ejidales conocerían todas las cuestiones que se suscitaran entre ejidatarios en relación con la tenencia de las tierras ejidales, de las reclamaciones que los ejidatarios presentasen en contra de las decisiones administrativas, y de todo conflicto que se presentase sobre tierras ejidales.

En cuanto a la organización de los tribunales, quizás sería conveniente establecer tribunales inferiores regionales que comprendiesen grupos de ejidos afines geográficamente y tribunales estatales de apelación.

Por otro lado, es también conveniente dar algunas sugerencias en cuanto al procedimiento ante los tribunales a que nos venimos refiriendo.

El procedimiento ante los tribunales de zona no debería sujetarse a forma alguna.

No se permitiría que los interesados fuesen asistidos por abogados o asesores, y el tribunal tendría las más amplias facultades para allegarse las pruebas que estimase convenientes; después de oír a las partes y recibidas las pruebas, se expediría una resolución sin más trámite y sujeción a formalidades específicas. En cada caso, se haría saber a las partes su derecho de acudir al tribunal de apelaciones.

Las apelaciones podrían ser formuladas verbalmente y el tribunal de apelaciones revisaría con la mayor libertad la resolución del tribunal de zona, la que confirmaría, revocaría o modificaría.

Ante los tribunales de apelaciones, sí podría permitirse la presentación de escritos formulados con asistencia de abogados; y el tribunal podría, si lo estimase pertinente, allegarse nuevas pruebas.

El fallo sería recurrible por vía de amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y no se requeriría especial formulismo para la demanda de amparo; la Suprema Corte supliría en todo caso, cualesquiera deficiencia de la queja; y habría un plazo perentorio para que los tribunales dictaran sus resoluciones.

En consecuencia la idea general orientadora del sistema sería la de que la impartición de la justicia debería ser pronta y expedita.

Estas ideas se lanzan al azar, con el ánimo de hacer notar la importancia, tanto teórica como práctica de la instauración de un sistema de Justicia Ejidal, que traería como consecuencia como ya hemos afirmado, la solución de los ingentes problemas sociales y económicos que hacen presión sobre la gran masa constituida por el pueblo campesino.

## CONCLUSIONES

Honorables Miembros del Jurado, una vez analizado el proceso que hoy conocemos con el nombre de "Reforma Agraria", nos damos cuenta que la situación de los hombres del campo no ha cambiado mucho desde los tiempos anteriores a la conquista, esto, nos hace suponer la necesidad de una reforma en las leyes agrarias de México en los siguientes términos:

Primero: Para cambiar por medio de las leyes la estructura de la propiedad territorial en beneficio de las masas campesinas, es necesario tener en cuenta: a) la clase de productividad de la tierra, y b) los requerimientos de la economía del país, dentro del marco de la economía nacional.

Segundo: El reparto del agro debe ir acompañado de un estatuto sobre la tenencia de la tierra y su goce, y de un sistema de justicia fácil y expedita para resolver los conflictos de propiedad, o los relacionados con ella que surgen a menudo entre los campesinos beneficiados y de éstos, con el terrateniente.

Tercero: La ley ha de contener una nómina efectiva de responsabilidad para que la Reforma Agraria se desarrolle sin tropiezos; pues como el campesinado es en nuestro país en su inmensa mayoría analfabeto, tiene a burócratas, comerciantes sin escrúpulos o industriales para explotarlo en su provecho.

Cuarto: Urge que se le dé al Código Agrario vigente, una fisonomía nueva acorde con las necesidades de la vida moderna; tomando en consideración a las presiones demográficas, a la economía y a las ideologías, que han puesto en el primer plano del interés mundial la cuestión agraria.

Quinto: Urge por último, crear una organización legalmente institucionalizada de Justicia Ejidal, administrada por tribunales agrarios especializados con categoría federal, cuyo funcionamiento se ha sugerido en párrafos anteriores, a través de los cuales los problemas del campo encontrarían una solución expedita, y en tales condiciones el patrimonio común de los hombres libres estaría plenamente garantizado.

Así, la "Reforma Agraria", como instrumento del desarrollo social del país, tiene que rescatar por lo antes mencionado, a millones de hombres que viven en la actualidad en los campos en condiciones lamentables de miseria e ignorancia (comparable únicamente con las sociedades humanas del primitivismo), para reintegrarlos a la vida económica, social, cultural y política de la nación.