

# Herencia centenaria: Constitución y legislación federal agraria en México (1917-1950)

*A Century's Legacy: Constitution and Agrarian Legislation in Mexico, 1917-1950*

**Francisco Javier Velázquez Fernández**

El Colegio de Jalisco  
francisco@coljal.edu.mx

.....

Recibido: 29 de julio de 2016 • Aprobado: 5 de octubre de 2016

## Resumen

En este artículo se pretende abordar, con un enfoque histórico, la legislación que en materia agraria se produjo tras la Revolución Mexicana, tomando como punto de partida la *Constitución de 1917*, pero sin dejar de lado la Ley del 6 de enero de 1915, pasando por las principales leyes promulgadas en la década de los veinte y treinta, y deteniéndose más en los tres códigos agrarios que estuvieron vigentes hasta mediar el siglo xx; en la Ley Federal del Trabajo y, sobre todo, en las reformas constitucionales al Artículo 27, la segunda de las cuales marca el cierre de este escrito, cuando se vuelve a conceder el amparo legal a los terratenientes.

**Palabras clave:** *Constitución de 1917*, ley, reformas, tierras, ejidos

## Abstract

This article takes a historical approach to agrarian legislation in postrevolutionary Mexico. While focusing on the *Constitution of 1917*, the article also discusses the January 6, 1915 law; major laws enacted in the 1920s and 1930s; the three agrarian codes in force until the mid-twentieth century; the Federal Labor Law; and the constitutional reforms to article 27, the second of which renews legal protection to landowners.

**Keywords:** *Constitution of 1917*, law, amendments, lands, ejidos

Los cambios sociales que la Revolución Mexicana trajo consigo, si bien no surtieron efecto de manera inmediata en el campo mexicano, sí establecieron un precedente y, al menos en el papel, comenzaron a notarse ciertos aires renovadores.

La etapa que va del momento de aprobación de la Ley del 6 de enero de 1915 hasta el mandato presidencial de Lázaro Cárdenas (1934-1940), incluyendo la *Constitución de 1917*, fue abundantísima en legislación de materia agraria a nivel federal: más de cincuenta circulares y un sinnúmero de acuerdos administrativos; en total las disposiciones agrarias sumaron un centena.<sup>1</sup> La ardua actividad legislativa no era más que el reflejo de las ambigüedades y vacíos legales que se fueron detectando, pero también manifiesta la preocupación e interés por apoyar a los campesinos mexicanos.

Pese a lo anterior, muchas de las disposiciones resultaron más benéficas para los terratenientes: como la exigencia de categoría política a los núcleos de población, o la negativa a que los peones acasillados se vieran beneficiados con el reparto de tierras.<sup>2</sup> Estos inconvenientes no fueron resueltos hasta la expedición del *Código Agrario*

.....

<sup>1</sup> Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, p. 500; Escalante Gonzalbo, “El lenguaje del Artículo 27”, p. 243. Muchas de estas disposiciones legales fueron demasiado repetitivas, otras pronto fueron derogadas y otras más de plano nunca se aplicaron. Fujigaki, *La agricultura*, pp. 68-69.

<sup>2</sup> En las adiciones a la *Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas* del 11 de agosto de 1927 (Artículo 14, fracción vi), se consideraban como peones acasillados “aquellos individuos que, recibiendo jornal, o ración y jornal, presten servicios de manera permanente en fincas rústicas, ocupando casa de la propiedad del dueño de la finca sin pagar renta”. *Diario Oficial*, Ciudad de México, 13 de febrero de 1929. Para las modificaciones de dicha Ley, del 21 de marzo de 1929, se cambió la anterior descripción a “aquellos individuos que viven gratuitamente en casa construida dentro de los límites de la hacienda y, previo contrato que determine su condición, hagan depender habitualmente sus medios de subsistencia del jornal o salario que reciben en trabajos relativos al cultivo de la tierra. El carácter de peón acasillado se acreditará por medio del contrato”. *Diario Oficial*, Ciudad de México, 23 de enero de 1931.

de 1934,<sup>3</sup> muy probablemente para tratar de impedir que muchos de ellos se incorporaran, como había estado sucediendo, a las todavía activas filas cristeras, contrarias al agrarismo,<sup>4</sup> y para paliar los nuevos brotes campesinos que comenzaban a ejercer presión al gobierno en algunas regiones del país.<sup>5</sup>

A decir de Esperanza Fujigaki, fue en 1925 cuando la reforma agraria se hizo más amplia, pues hasta entonces sólo se había concretado a la restitución de tierras de comunidades afectadas por las Leyes de Reforma. De ese modo, los pueblos que no conservaban el original de sus antiguos títulos, y todos los pueblos en general, aspiraron a dotación de tierras para la creación de un ejido.<sup>6</sup>

.....

<sup>3</sup> Firmado por Abelardo L. Rodríguez, en Durango, el 22 de marzo de 1934 y publicado en el *Diario Oficial*, Ciudad de México, el 3 de julio del mismo año. En la redacción del mismo participaron los licenciados Francisco Xavier Gaxiola (representante del presidente), Narciso Bassols, Gavino Vázquez (representante del candidato a la presidencia Lázaro Cárdenas), Melchor Ortega (diputado) y los ingenieros Gilberto Fabila (diputado), Ángel Posada (ingeniero agrario) y Marte R. Gómez (ingeniero agrario), todos ellos, como era entonces, con el visto bueno de Plutarco Elías Calles. Gómez, *La reforma agraria*, pp. 70-72.

<sup>4</sup> Reyes Osorio, *Estructura agraria*, pp. 10, 25-26, 29. El hecho de que los peones acasillados no fueran considerados para el reparto, obedece a que se temía que las haciendas se quedaran sin mano de obra, pensamiento muy característico de las elites porfiristas al que le dieron continuidad muchos revolucionarios. Betanzos, Montalvo, “Campesinado, control político”, pp. 211, 230-231. Además, resulta contradictorio que el Código Agrario de 1934 siga hablando de peones acasillados, cuando la *Ley Federal del Trabajo*, publicada en 1931, abolía el peonaje tradicional. Reyes Osorio, *Estructura agraria*, p. 24.

<sup>5</sup> Según señala F. Javier Gaxiola Jr., él, junto al equipo de trabajo reunido por el presidente Abelardo L. Rodríguez: Marte R. Gómez, Narciso Bassols, Gilberto Fabila, Melchor Ortega y Gabino Vázquez, se impusieron la creación del citado Código Agrario con base en la propia experiencia personal de varios lustros de estar inmiscuidos en los asuntos agrarios, con la finalidad de “impedir la frustración de la reforma agraria y permitir que se realizara en la práctica sin cortapisas ni supercherías”. Gaxiola Jr., “Prólogo”, pp. 9-10. Y Marte R. Gómez completaba la sentencia de Gaxiola al suponer que si ponían en marcha un arduo movimiento agrario, le sería más difícil frenarlo a quien en el futuro no concordara con tales planteamientos. Gómez, *La reforma agraria*, p. 34.

<sup>6</sup> Fujigaki, *La agricultura*, p. 64; Varo Berra, *La reforma agraria*, p. 113.

Para seguir la cronología discursiva, antes de ver códigos y demás leyes, es necesario repasar antes lo que estipulaba en materia agraria la nueva Carta Magna del país, expedida el 5 de febrero de 1917, y su antecedente preconstitucional.

## **La primera ley agraria (6 de enero de 1915)**

Diversos autores dan por sentado que el decreto de Venustiano Carranza (1914-1920), expedido en el puerto de Veracruz el 6 de enero de 1915,<sup>7</sup> es el inicio formal y legal de la reforma agraria mexicana.<sup>8</sup> No debe perderse de vista que dicha ley, que dio vida a la Comisión Nacional Agraria y a las comisiones locales de cada estado, en realidad fue más el producto de las presiones de los sectores de mayor apoyo popular durante la Revolución —los comandados por Francisco Villa, Emiliano Zapata, Pascual Orozco y Lucio Blanco—, que la voluntad del grupo constitucionalista que gobernaba.

El decreto se debió a la pluma del diputado federal e ideólogo agrarista Luis Cabrera. En él, como punto central, se declaran “nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856”, es decir, se alineaba a las Leyes de Reforma del siglo XIX, lo que de inicio representó un revés legal a las aspiraciones de los sectores indígenas que anhelaban volver a sus antiguos usos y costumbres.

La ley de 1915, en sus 12 artículos, hablaba de restituir las posesiones a quienes fueron despojados de ellas de forma ilegal, así como expropiar tierras para concederlas a quienes no las tuvieran. Empero, mostró el inconveniente de excluir a los pueblos que carecieran de categoría política reconocida, a las comunidades indígenas que no conservaran sus títulos primordiales, a quienes no demostraran jurídicamente el despojo ilegal de sus tierras y a los peones acasillados

.....

<sup>7</sup> Véase el decreto íntegro en Fabila, *Cinco siglos*, pp. 270-274.

<sup>8</sup> Reyes Osorio, *Estructura agraria*, p. 23; Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, pp. 461-464; Cuadros Caldas, *Catecismo agrario*, pp. 7-11.

de las haciendas. Además, los beneficiados debían cubrir el monto de la indemnización correspondiente al terrateniente afectado, y en el propio trámite de restitución o dotación debían manifestar su conformidad de hacerlo, como un requisito indispensable para darle continuidad al asunto.

## La Constitución de 1917 y el problema de la tierra

Previo a la promulgación de la Carta Magna se dieron una serie de proclamas, decretos de alcance regional y propuestas agrarias de parte de líderes y caudillos que poco a poco fueron alimentando el espíritu agrario del movimiento revolucionario. Entre todas las ideas vertidas se notan las diferencias existentes entre los pueblos del Sur y los del Norte del país. Estos últimos apoyaban la pequeña y mediana propiedad, procurando que se repartieran las vastas haciendas entre la poca población que las habitaba. Los sureños, por su parte, más apegados históricamente a la propiedad comunal, se inclinaban por la tenencia colectiva de la tierra,<sup>9</sup> debido también a la mayor concentración de habitantes en terrenos menos extensos que los septentrionales.

Cuando el presidente Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente, el 14 de septiembre de 1916, y comenzaron los trabajos el 1 de diciembre inmediato, jamás se imaginó que la redacción del artículo relativo a las tierras y aguas nacionales causaría las acaloradas discusiones que terminó provocando, al grado que el Artículo 27 terminó reservándose para su discusión ya sobre el final de los trabajos, entre el 29 y el 31 de enero de 1917,<sup>10</sup> de modo que prácticamente fue lo último en escribirse de la nueva Constitución.

Venustiano Carranza no era partidario de un reparto masivo de tierras, sino que apoyaba más el enfoque liberal de mantener la pequeña y mediana propiedad, de ahí que los repartos dados antes de la Constitución, y pese a la Ley de 1915 por él publicada, fueron organizados por los jefes revolucionarios en las diversas regiones del país.

.....

<sup>9</sup> Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, p. 461.

<sup>10</sup> Contreras Cantú, Castellanos Hernández, *El registro público*, p. 44.

La radicalidad de los artículos de contenido social y agrario de la Constitución de 1917 (5, 27 y 123) fueron, en realidad, una victoria de los diputados más comprometidos con las causas populares, ante lo que el presidente no tuvo otra opción.<sup>11</sup>

Aunque no era diputado, Andrés Molina Enríquez tuvo mucha influencia entre el grupo de legisladores que redactaron el Artículo 27.<sup>12</sup> Entre los principales vestigios molina-enriquistas están las cuestiones agrarias de beneficio social para las masas, contrarios a la idea liberal e individualista de la Constitución de 1857 que respaldaban varios de los constituyentes.<sup>13</sup>

.....

<sup>11</sup> Reyes Osorio, *Estructura agraria*, pp. 8, 23-24. La tibieza de los presidentes Madero y Carranza en cuestiones agrarias, sin duda se debieron a que ambos provenían de grandes familias terratenientes del Norte del país. Madero siempre privilegió la propiedad privada, desatendiendo a comunidades y ejidos; Carranza, por su parte, antepone las restituciones a las dotaciones ejidales. Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, pp. 427-433, 509; César Dachary, *Producción colectiva*, pp. 3 y ss.

<sup>12</sup> El equipo encargado del proyecto del Artículo 27 estuvo conformado por el ingeniero Pastor Rouaix (encargado del despacho de la Secretaría de Agricultura y Fomento, diputado por Puebla), como presidente de la comisión. Además, estuvieron los diputados Ing. Julián Adame (Zacatecas), Lic. David Pastrana Jaimes (Puebla), Pedro A. Chapa (Tamaulipas), José Álvarez (Michoacán), José Natividad Macías (Guanajuato), coronel Porfirio del Castillo (Puebla), Federico E. Ibarra (Jalisco), Rafael L. de los Ríos (Distrito Federal), Lic. Alberto Terrones Benítez (Durango), Samuel de los Santos (San Luis Potosí), Jesús de la Torre (Durango), Silvestre Dorador (Durango), Dionisio Zavala (San Luis Potosí), Enrique A. Enríquez (Estado de México), Antonio Gutiérrez (Durango), licenciado Rafael Martínez de Escobar (Tabasco) y Rubén Martí (Estado de México), así como los miembros de la primera comisión, presididos por el general Francisco J. Múgica (Michoacán), acompañado por el licenciado Enrique Recio (Yucatán), doctor Alberto Román (diputado por Veracruz), licenciado Enrique Colunga (Guanajuato) y el profesor Luis G. Monzón (Sonora). El ingeniero Rouaix sostuvo diversas reuniones privadas en el domicilio de algunos diputados, donde contaron con el apoyo de Andrés Molina Enríquez, José Inocencio Lugo y el general Heriberto Jara, quienes en conjunto prepararon el proyecto que se presentó el 24 de enero de 1917, y llevado al pleno cinco días después. *El Pueblo. Diario de la mañana*, Ciudad de México, 6 de febrero de 1917; Contreras Cantú, Castellanos Hernández, *El registro público*, pp. 44-45; Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, p. 478.

<sup>13</sup> “Semblanza de Andrés Molina Enríquez”, pp. 21-23.

El Artículo 27,<sup>14</sup> que abordaba la cuestión de las tierras, aguas y minas del país, precisaba que sólo la nación era propietaria y, como tal, podía disponer de ellas mediante la nacionalización, privatización o expropiación, según los intereses del conjunto. En lo concerniente a las tierras, se antepondría la pequeña propiedad sobre cualquier otro tipo de posesión o propiedad.

Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad.

La Ley suprema de la nación, además, le concedía el rango constitucional a la Ley del 6 de enero de 1915, de modo que quedaban legalizados todos los repartos y restituciones hechas con fundamento en el decreto de Carranza. También la Carta Magna prohibió a los ciudadanos extranjeros la posesión de tierras en las franjas costeras y fronterizas del país, y en el resto del territorio quedaban sujetos a negociar antes un acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, excepto los casos de las sociedades por acciones, las cuales estaban tajantemente prohibidas incluso para los mexicanos por nacimiento.

Al igual que la Constitución liberal de 1857, la de 1917 prohibió que cualquier corporación civil o religiosa poseyera tierras y propiedades más allá de las estrictamente necesarias para albergar la sede de su edificio administrativo y desempeñar sus labores más indispensables.

La Constitución facultaba tanto a las autoridades estatales como a las federales para crear la legislación agraria pertinente y expropiar por la vía de la utilidad pública todos aquellos predios necesarios para las dotaciones de tierras. La indemnización para el propietario afectado sería equivalente al valor fiscal del terreno o, en su defecto, el acordado entre las partes involucradas o, como tercera vía, el  
.....

<sup>14</sup> Puede consultarse en su forma original en el *Diario Oficial*, Ciudad de México, 5 de febrero de 1917.

señalado por la autoridad judicial, en caso de que se hubiese interpuesto querrela legal.

En la nueva Carta Magna se arrastraba un vicio que se padecía desde la Ley de 1915: el que las autoridades locales y estatales tuvieran un papel tan preponderante en todo el proceso y fueran quienes fijaran los límites máximos a respetar en las propiedades particulares, y el resto debía fraccionarse según lo indicaran las leyes locales creadas para ello.<sup>15</sup> Con esto se corría el riesgo de que, al no intervenir el Gobierno Federal, los intereses locales y regionales fueran determinantes al momento de decidir si se afectaban o no las posesiones de algunos terratenientes.

Algo que resulta paradójico es que el Artículo 27 no hablara de ejidos ni regulara las dotaciones agrarias,<sup>16</sup> sino que únicamente, y de forma muy general, comentara sobre las restituciones de tierras, “entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de tierras”. ¿Pero cuál ley habría de hablar de los repartimientos si el Artículo 27 era la ley suprema y nada decía al respecto? ¿Habría que esperar alguna ley secundaria que subsanara lo que ahí no se tocó o no se quiso tocar?

Se crearon muchas expectativas en torno a las cuestiones agrarias y su definición en la *Constitución*, sin embargo, éstas no fueron del todo satisfechas, motivo por el que algunos sectores sociales, sobre todo los seguidores del zapatismo, se mostraran inconformes con las nuevas disposiciones en materia agraria, que no hicieron más que abonar a que las leyes secundarias atendieran sobre la marcha los vacíos legales que se fueron evidenciando. De hecho, como más adelante se

.....

<sup>15</sup> Sin embargo, limitaba a 40 hectáreas de labor o 60 de agostadero, la pequeña propiedad que debía respetarse y preservarse de los repartos, aunque más tarde, mediante la *Circular 21*, del 25 de marzo de 1917, la pequeña propiedad se ampliaba a 50 hectáreas de labor. El Reglamento Agrario de abril de 1922 amplió la superficie inafectable a 150 hectáreas de riego o humedad, 250 de temporal o 500 de otras clases. *Diario Oficial*, Ciudad de México, 18 de abril de 1922.

<sup>16</sup> Para ver un breve análisis sobre los ejidos emanados de la Revolución, véase Kourí, “La invención del ejido”, en *Nexos*, <http://www.nexos.com.mx/?p=23778>, [consultado el 1 de enero de 2015].



verá, la reglamentación para el Artículo 27, en materia de tierras, no se elaboró en forma hasta una década después.

## **Ley de Tierras Ociosas (23 de junio de 1920)**

Fue promulgada por Adolfo de la Huerta (1920), e inicia directo al objeto de la misma, pues inmediatamente el Artículo 1 señala con toda precisión que “Se declara de utilidad pública el cultivo de las tierras de labor. Por lo tanto, la nación podrá en todo tiempo disponer temporalmente para fines agrícolas de aquellas que sean laborables y que sus legítimos propietarios o poseedores no cultiven”.<sup>17</sup> Empero, como toda la legislación agraria de la época, cae en diversas imprecisiones que luego aprovechaban a su favor los hacendados, aunque tampoco resulta dudoso suponer que tales omisiones fueron en realidad intencionales para continuar frenando una verdadera política agraria.

Por ejemplo, se estipulaba que “pasadas las fechas que marca la ley”, si las tierras no se cultivaban podrían ser dadas en arrendamiento por los ayuntamientos, pero nunca se señala a cuál ley se remite para marcar las fechas límites, pues únicamente las precisa para el Distrito y Territorios Federales. Pese a que luego señala que eso quedará sujeto a legislaciones locales, “tomando en consideración las costumbres del lugar, clima, la naturaleza del cultivo, etcétera”, en realidad nunca existió tal legislación y todo se hacía de manera discrecional por las autoridades municipales, las cuales no hacían más que evidenciar el desconocimiento de esta ley, pues igual tomaban terrenos de agostadero, con todo y que estaba expresamente prohibido en el Artículo 3.

Debido a la vaguedad de la redacción, de su pésima interpretación por las autoridades locales, y de la buena asesoría jurídica de los hacendados, no era difícil conseguir amparos ante esta ley, además de que se evidenció la forma arbitraria y autoritaria con que se gobernaba a nivel municipal, pues los abusos y atropellos cometidos en aras de cumplimentarla fueron varios y recurrentes, abundando los casos  
.....

<sup>17</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 28 de junio de 1920.

en que los ayuntamientos las rentaban por más del año agrícola que se especificaba, así como el arrendar tierras de agostadero.

## Ley Federal del Trabajo

Aunque no se trata de una ley en materia agraria, propiamente dicha, las repercusiones que tuvo en este sector de la sociedad fueron trascendentales, pues por primera vez se legislaba a nivel nacional sobre el trabajo en el campo con todos los cambios que en esta materia había traído el movimiento revolucionario iniciado en 1910.<sup>18</sup> La ley, expedida el 18 de agosto de 1931,<sup>19</sup> consideraba los contratos laborales individuales y colectivos, en sus variantes escritas y orales, de modo que las violaciones a los derechos del trabajador podrían ser fácilmente demostrables. En el caso de los trabajadores del campo, no podían celebrarse contratos orales con los peones acasillados, en ese único caso, el contrato laboral debía ser obligatoriamente por escrito, para no contraponerse a la Ley sobre Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas.

El contrato individual debía celebrarse directamente entre el trabajador y el patrón, especificándose, entre otras cosas, la jornada laboral, la remuneración, duración del empleo y el lugar de trabajo, mismo sitio donde se entregaría el sueldo en moneda corriente.

Los contratos colectivos se celebraban entre uno o varios patrones con uno o varios sindicatos. El contrato se firmaba por triplicado, uno para cada interesado y uno más se depositaba ante la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente, o en su ausencia ante la autoridad municipal. En él, además de los contenidos de los contratos individuales, se especificaban los periodos de descanso, vacaciones y los demás que convinieren a las partes. La figura del sindicato fue, pues, un aporte legal reconocido para los trabajadores, y en el caso de

.....

<sup>18</sup> Victoriano Huerta, en 1913, ya había presentado iniciativas en materia laboral para proteger al trabajador: proponía casas, seguros de vida, salarios y jornadas laborales dignas, consideraba los accidentes de trabajo, etcétera. Delgado Román, *Aspecto agrario*, pp. 35-36.

<sup>19</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 28 de agosto de 1931.

los sindicatos campesinos, éstos representaron un buen apoyo, aunque poco generalizado, para los trabajadores de las haciendas.

En esta ley se establecía que la edad mínima legal para que un trabajador se contratara por sí mismo era a los 16 años, aunque se permitía el trabajo desde los 12 años, en cuyo caso se debía contar con el visto bueno del padre o tutor. Además, en su Artículo 12 prohibía la venta de bebidas alcohólicas y los juegos de azar en los centros de trabajo. El salario mínimo quedaba supeditado al oficio y a las variantes regionales, pero oscilaba sobre los cincuenta centavos diarios.<sup>20</sup>

Las jornadas laborales no podrían exceder las ocho horas diarias, o siete en turnos nocturnos o siete horas y media en turnos mixtos. En el caso de los menores de 16 años, su jornada debía ser de un máximo de seis horas diarias. Sólo se permitiría, en casos excepcionales, las jornadas laborales mayores por no más de tres horas, considerando el pago del tiempo extra, aunque quedaban prohibidas para las mujeres y los menores de 16 años. Quedó establecido el descanso del séptimo día, así como tres días obligatorios al año: 1o. de mayo, 16 de septiembre y 25 de diciembre; aunque, en el caso de las haciendas, tenían sus propios feriados locales. Se consideraban los periodos vacacionales de antigüedad en sus labores, prestación que luce de difícil cumplimiento en las labores agrícolas.

El capítulo xvii de la Ley Federal del Trabajo reserva 16 artículos exclusivamente para el trabajo del campo. A lo largo de este articulado se especifican las relaciones laborales y contractuales entre arrendatarios, aparceros y peones; de estos últimos sólo reconocían a los acasillados y los eventuales. Sin embargo, existe una clara inconsistencia, pues mientras en el Artículo 26 se hablaba de la obligatoriedad de los contratos por escrito para los peones acasillados, en el Artículo 195 se

.....

<sup>20</sup> La cuestión del salario mínimo fue duramente criticada por los sectores de izquierda. Vicente Lombardo Toledano “propuso reformar la Constitución y la Ley Federal del Trabajo para establecer un organismo nacional, con representantes de patrones, obreros y del Estado, que fijara los salarios por zonas geográfico-económicas, y no por municipios”, como más adelante sucedió, y que recién ha sido suprimida en la actualidad por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, creada tres décadas después, en 1963. González Navarro, *Religioneros, cristeros*, p. 213.

abre la puerta a que “A falta de contrato por escrito o de estipulación expresa, el contrato de trabajo del campo se entenderá celebrado para los trabajos a que habitualmente se haya dedicado el peón”. Es decir, también se consideraban contratos *de facto*, con todo y que no figuraran propiamente reconocidos por esta ley.

Los patrones estaban obligados a brindar a los peones acasillados atención médica, habitación, espacios para siembra propia, leña, madera para reparaciones y herramientas de labranza, terrenos de agostadero para sus animales, libre tránsito y preferencia de contratos por sobre los peones eventuales, quienes sólo disfrutarían de libre tránsito y de ciertos apoyos mientras se realizaban las labores para las que se les contrató. Además, los patrones debían permitir el establecimiento de mercados ambulantes un día por semana y permitir a sus peones la crianza de animales de corral en las viviendas que se les prestaran.<sup>21</sup>

Finalmente, las Juntas de Conciliación y Arbitraje fueron otra novedad en esta Ley. Las debía haber en los tres órdenes de gobierno: municipal, estatal y federal, y en ese orden debía acudirse a dirimir los conflictos laborales.<sup>22</sup>

## Otras leyes

Luego de la promulgación de la *Constitución*, siguieron expidiéndose otras leyes y reglamentaciones complementarias en materia agraria. Una de ellas fue la Ley de Ejidos, del 28 de diciembre de 1920,<sup>23</sup> que pretendió concentrar y unificar las numerosas circulares hasta entonces

.....

<sup>21</sup> La propuesta católica era más radical que la hecha por el propio gobierno, pues hablaba del reparto de utilidades, cosa que ni la *Constitución de 1917*, ni la Ley Federal del Trabajo, ni el Plan Sexenal del PNR consideraron. González Navarro, *Religioneros, cristeros*, p. 211.

<sup>22</sup> Curiosamente, el vituperado presidente Victoriano Huerta fue el primero en crear un Departamento del Trabajo para conciliar problemas laborales entre trabajadores y patrones, según lo asentó en su informe de gobierno del 16 de septiembre de 1913. Delgado Román, *Aspecto agrario*, p. 35.

<sup>23</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 8 enero 1921.

expedidas en cuestiones del campo mexicano. Podría considerarse la primera ley reglamentaria (no oficial) del Artículo 27 constitucional.<sup>24</sup> Fue abrogada mediante el decreto del 22 de noviembre de 1921, es decir, no duró ni un año en vigencia.<sup>25</sup> Meses más tarde, el 17 de abril de 1922 se expidió el primer Reglamento Agrario.<sup>26</sup>

Existió una llamada popularmente “Ley de tierras libres”, que en realidad fue el “Decreto facultando a todo mexicano mayor de diez y ocho años, para la adquisición de tierras nacionales y baldías”, expedido por Álvaro Obregón (1920-1924) el 2 de agosto de 1923,<sup>27</sup> el cual no tuvo mucha trascendencia, pero que sí hubo algunos ejidos en el país que solicitaron su dotación basándose en él. Fue derogado mediante un decreto de Plutarco Elías Calles (1924-1928), expedido el 10 de junio de 1926,<sup>28</sup> debido a su radicalidad, pues facultaba a todo mexicano mayor de 18 años para adquirir tierras, bien fuera de baldíos o de los terrenos propiedad de la nación, por el sólo hecho de carecer de ellas “y no la pueda adquirir por ningún título”. El argumento callista fue que se contraponía a la Ley de Colonización recién expedida y que aún no estaba reglamentada.

Este decreto causó polémica y malestar porque en su Artículo 2 facultaba a quien cumpliera con la edad requerida a tomar las tierras “sin más requisitos que ocupar personalmente y acotar la extensión de tierra que se dirá enseguida, y dar aviso inmediatamente por escrito a la Secretaría de Agricultura y Fomento”. El único freno que imponía era no exceder las 25 hectáreas de tierras de riego, 100 de temporal de primera, 200 de segunda y hasta 500 de temporal de tercera, cerriles o pastizales.

Otro ordenamiento que fue benéfico para las nuevas comunidades ejidales fue la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras

.....

<sup>24</sup> Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, p. 500.

<sup>25</sup> Fabila, *Cinco siglos*, pp. 381-383.

<sup>26</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 18 abril 1922; Contreras Cantú, Castellanos Hernández, *El registro público*, p. 46.

<sup>27</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 11 agosto 1923.

<sup>28</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 3 de julio de 1926; Cuadros Caldas, *Catecismo agrario*, p. 26.

Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, expedida el 19 de diciembre de 1925<sup>29</sup> y luego reformada el 25 de agosto de 1927.<sup>30</sup> En ella, por primera vez, luego de 10 años de repartos, se especificaban las funciones que debían tener todos y cada uno de los miembros directivos de los ejidos, de cómo se conformarían tales ejidos, de la parcelación y de la sucesión en la propiedad parcelaria.<sup>31</sup>

En el mismo sentido de la anterior pero de mayor importancia por estar directamente relacionada con la Carta Magna, vino la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del Artículo 27 de la *Constitución*, del 23 de abril de 1927, también conocida como *Ley Bassols*,<sup>32</sup> en honor a su artífice, reformada parcialmente poco menos de un mes después mediante su respectivo decreto,<sup>33</sup> y nuevamente reformada con mayor detalle el 11 de agosto de ese año.<sup>34</sup> Esta Ley, como su nombre lo indica, fue la que reglamentaba en forma el Artículo 27 de la *Constitución*, diez años después y en lo más álgido del conflicto cristero, pese a que desde 1920 existió una ley de ejidos complementaria, más no oficialmente reglamentaria.

Los parches con que se fueron cubriendo las imprecisiones de esta Ley dejaron de ser suficientes y no hubo más remedio que reformularla por completo y re-promulgarla el 21 de marzo de 1929.<sup>35</sup> Como las condiciones políticas, económicas y sociales eran muy inestables

.....

<sup>29</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 31 de diciembre de 1925.

<sup>30</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 30 de agosto de 1927. El 26 de diciembre de 1930, mediante decreto de Pascual Ortiz Rubio, volvió a ser modificada, para adecuarla a la nueva Ley sobre Dotaciones y Restituciones de Tierras. *Diario Oficial*, Ciudad de México, 23 de enero de 1931.

<sup>31</sup> Al respecto, véase también el Reglamento de la Ley sobre repartición de tierras y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, de 4 de marzo de 1926. *Diario Oficial*, Ciudad de México, 5 de abril de 1926.

<sup>32</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 27 de abril de 1927.

<sup>33</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 25 de mayo de 1927.

<sup>34</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 18 de agosto de 1927. Mediante decreto de Emilio Portes Gil (1928-1930), el 17 de enero de 1929 nuevamente fue reformada y adicionada. *Diario Oficial*, Ciudad de México, 13 de febrero de 1929.

<sup>35</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 1 de junio de 1929.

y las protestas campesinas iban en aumento, la ley de dotaciones debió ser modificada un par de veces más, en 1930<sup>36</sup> y 1932.<sup>37</sup>

Pero, sin lugar a dudas, una de las más importantes leyes expedidas en la historia de la cuestión agraria mexicana, y de las que mayor repercusión tuvo, fue la Reforma a la Ley del 6 de enero de 1915, la última en la materia proclamada por el presidente Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), poco antes de dejar el cargo, el 23 de diciembre de 1931 y promulgada el 15 de enero de 1932.<sup>38</sup>

En su único artículo señala, con toda precisión, el objeto de la misma:

Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo...

Y en el Artículo 1 Transitorio remata:

En los casos en que contra una resolución dotatoria o restitutoria de ejidos o de aguas se hubiere concedido el amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera que sea la fecha de éste, si la ejecutoria estuviese ya cumplida, tendrá que respetarse; pero si no se cumple aún, ésta quedará sin efecto...

Es decir, con esta modificación, los terratenientes quedaban indefensos, a merced y sin recurso legal alguno a su favor que les permitiese defender sus propiedades o, en el peor de los casos, dilatar la expropiación y dotación de sus tierras. En contraparte, representaba todo un logro

.....

<sup>36</sup> Decreto del 26 de diciembre de 1930. *Diario Oficial*, Ciudad de México, 23 de enero de 1931.

<sup>37</sup> Decreto del 27 de diciembre de 1932. *Diario Oficial*, Ciudad de México, 31 de diciembre de 1932; Contreras Cantú, Castellanos Hernández, *El registro público*, p. 47.

<sup>38</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 15 de enero de 1932.

para la causa agrarista que tanto había batallado con los amparos, que eran uno de los principales obstáculos en su lucha por la tierra.

## **Primera reforma al Artículo 27 constitucional (30 de diciembre de 1933)**

La reforma al Artículo 27 fue promovida por el presidente interino Abelardo Rodríguez Luján (1932-1934), quien se apegó al Plan Sexenal delineado por el Partido Nacional Revolucionario,<sup>39</sup> para incentivar, fomentar y fortalecer la reforma agraria en el país. El decreto fue firmado el 30 de diciembre de 1933 y publicado en el *Diario Oficial* el 10 de enero de 1934. Entre las novedades que se presentaron en la reforma estuvo la creación del Departamento Agrario,<sup>40</sup> crear una nueva legislación en materia agraria, de donde se desprendió el Código Agrario promulgado al año siguiente, y la incorporación de los ingenieros militares a prestar sus servicios en el Departamento Agrario para agilizar los repartos de tierras en todo el territorio nacional.

Las modificaciones constitucionales contemplaron también la creación de:

una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que

.....

<sup>39</sup> *Planes en la Nación... Libro ocho*, pp. 317-ss.

<sup>40</sup> El Departamento Agrario fue de vital importancia para los ideales del agrarismo, pues dependía, sin intermediario alguno, directamente del presidente de la República, evitándose que se inmiscuyeran intereses de terceros. Reyes Osorio, *Estructura agraria*, pp. 635-636. Para mayores referencias respecto a la legislación agraria véase Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, donde se recopilan todas las disposiciones en la materia. Véase Rivera Castro, "Política agraria", pp. 32-43; Escárcega López, *El cardenismo*, pp. 254-263. El Departamento Agrario fue creado mediante decreto de Abelardo L. Rodríguez, del 15 de enero de 1934 y publicado en el *Diario Oficial* dos días después.



funcionará en cada estado, territorios y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

Es decir, se fusionarían las comisiones locales agrarias y la Comisión Nacional Agraria para dar paso a una Comisión Agraria Mixta, que se encargaría, en primera instancia, de los expedientes de dotación. La segunda instancia, previa a la resolución presidencial, sería atendida por el Departamento Agrario, es decir, las Comisiones Mixtas suplirían a las Comisiones Locales, y el Departamento Agrario haría lo propio con la Comisión Nacional; sólo había que cambiar los rótulos de las oficinas, pues las funciones de las dependencias serían prácticamente las mismas.

## Los Códigos agrarios de 1934, 1940 y 1942

El Código Agrario del 22 de marzo de 1934, promulgado por el presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez, en Durango,<sup>41</sup> era en estricto apego al llamado Plan Sexenal establecido por el PNR.<sup>42</sup> En el documento compuesto por 178 artículos, más siete transitorios, distribuidos en 12 títulos y 22 capítulos, pretendían compilarse, enmendarse y completarse todas las disposiciones jurídicas que, en materia agraria estaban vigentes, sobre todo en lo concerniente a las recientes enmiendas al Artículo 27 constitucional.<sup>43</sup>

Según la “Exposición de Motivos de Abelardo L. Rodríguez”,<sup>44</sup> con la incorporación de los ingenieros militares a la elaboración de los trabajos agrarios y la creación de la Comisión Agraria Mixta, no debía excederse de 150 días la resolución de las solicitudes de dotación, cosa que no siempre se logró. Lo que sí destacó fue abordar el aspecto correspondiente al pago de hipotecas y gravámenes que pesaban sobre

.....

<sup>41</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 12 de abril de 1934.

<sup>42</sup> *Planes en la Nación... Libro ocho*, pp. 317y ss.

<sup>43</sup> Díaz de León, *Historia del derecho*, pp. 578-579.

<sup>44</sup> Puede encontrarse en Díaz de León, *Historia del derecho*, pp. 582-586.

las fincas dotadas, adeudos que quedarían cancelados de manera automática y sólo se les concedería la correspondiente indemnización, ya que era improcedente que los nuevos propietarios cargaran con una deuda que no les correspondía, ni pagar recursos que jamás habían disfrutado.

El Código Agrario estableció que en la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios, la máxima autoridad, como siempre había sido, era el presidente de la República y, en orden descendente le seguían el recién creado Departamento Agrario, los gobernadores, las comisiones agrarias mixtas, los comités ejecutivos agrarios y los comisariados ejidales. En lo sucesivo, el Departamento Agrario haría las veces de la Comisión Nacional Agraria, aunque en lugar de ser un órgano colegiado, sería encabezado por un jefe nombrado directamente por el presidente de la República. Las comisiones agrarias mixtas harían las veces de las comisiones locales; se componían de cinco miembros: dos representantes de la federación, dos de los gobiernos locales y uno de los campesinos; serían presididas por el delegado del Departamento Agrario en cada entidad federativa, y la secretaría correspondería a uno de los representantes de los gobiernos estatales, los otros tres miembros fungían como vocales.

El trámite de solicitud de restitución y dotación era prácticamente el mismo, sólo variaban los plazos y las dependencias que le darían seguimiento: se solicitaba al gobernador, anexando copia a la comisión agraria mixta; el gobernante publicaba la solicitud en el periódico oficial del estado en un plazo no mayor a diez días y turnaba el expediente a la Comisión Agraria Mixta; de no hacerlo, esta dependencia iniciaría de oficio con los trabajos técnicos y administrativos. Una vez integrado el expediente, la comisión tenía 30 días para decretar la procedencia o improcedencia, notificación que se turnaría al gobernador para que emitiera su parecer en menos de quince días, de no hacerlo se consideraba negativa en automático y se enviaba al Departamento Agrario para proceder al dictamen definitivo, pero de hacerlo favorablemente se daba la posesión provisional e igual se turnaba al Departamento Agrario para la elaboración del dictamen definitivo, el

cual se turnaría al presidente de la República para su publicación en el *Diario Oficial*.<sup>45</sup>

En el caso de los fraccionamientos simulados de las haciendas, argucia legal muy socorrida, serían declarados simulados e inexistentes si dos o más fracciones seguían en propiedad del mismo dueño, si dos o más fracciones eran administradas por una misma persona, cuando no hubiese deslinde y señalamiento de divisiones claramente señalados, y cuando los fraccionamientos se hicieran en fecha posterior a la solicitud de dotación de algún núcleo de población. Estos argumentos fueron claves a la hora de los repartos, pues casi todos los hacendados recurrieron a estos fraccionamientos que, tras las investigaciones, las autoridades terminaron calificándolos de simulados y procedía el reparto real.<sup>46</sup>

Se declararon inafectables las fincas menores de 150 hectáreas de terrenos de riego, o sus equivalentes (300 de temporal, que se reducirían a 200 o 100 si había núcleos de población peticionaria en el radio de siete kilómetros y no hubiese más tierras), y las fincas de 300 hectáreas ocupadas en plantaciones como plátano, café, cacao, árboles frutales y henequén (con opción de 150 hectáreas plantadas y 150 para posibles ampliaciones). Por solicitud expresa, el presidente de la República, previa consulta con la Secretaría de Agricultura y del Departamento Agrario, podía conceder el beneficio de la inafectación a fincas destinadas a la ganadería por un término de hasta 25 años.

El Código concluía derogando “todas las leyes, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas en materia agraria con anterioridad a este Código, así como las que se opongan a su aplicación”. Con ello se daba carpetazo a las innumerables y enredosas disposiciones que existieron entre 1915 y 1934, muchas de las cuales se contraponían

.....

<sup>45</sup> Los afectados podían reclamar ante las comisiones hasta antes del dictamen del gobernador, o ante el Departamento Agrario hasta antes del dictamen definitivo; sin embargo, sólo podían alegar lo que les conviniese sin tener mayor injerencia, pues ya tenían cerrado el camino del juicio de amparo y las decisiones eran inapelables.

<sup>46</sup> Luego de perderse la posibilidad del amparo, esta fue la principal argucia de los hacendados. Véase el caso de Tlaxcala en Ramírez Rancoño, *El sistema de haciendas*, pp. 75-76, 90-91, 156-159. Por contraparte, en Veracruz, pese a que sí hubo casos, no fueron la generalidad. Cambrezy-Bernal Lascuráin, *Crónicas de un territorio*, p. 142.

pero eran aplicables y estuvieron vigentes de forma paralela, o al cúmulo de circulares de la Comisión Nacional Agraria que pretendía enmendar errores detectados en leyes, decretos y reglamentos. En lo sucesivo, todo dependería del Código Agrario: una sola ley para regir los destinos del campo mexicano.

Pese a lo que se pregonó del Código Agrario, siguió dejando deudas con los verdaderos trabajadores de la tierra: los peones, a quienes siguió marginando de toda posibilidad de dotación. Cárdenas, según Gerardo Escárcega, se percató de la voluntad de los legisladores, de mayoría callista, de apoyar disimuladamente a las grandes propiedades poniendo candados para las dotaciones, además de obligar a los pequeños ejidatarios a seguirse contratando como mano de obra en las haciendas, abaratando esa labor en perjuicio de los peones.<sup>47</sup> Sin embargo, sí existía un resquicio legal para que obtuvieran tierras: incorporarse a un núcleo de población agraria, sólo así podrían ser sujetos de dotación, pero para ello debían demostrar no tener contrato laboral vigente como peones acasillados, pues entonces se vendrían abajo sus aspiraciones. Además, los propios peones no podían formar por sí mismos nuevos núcleos de población, pues se consideraba que no eran lo suficientemente solventes para ello.

El Código Agrario fue modificado a lo largo de 1937,<sup>48</sup> cuando fueron derogados muchos artículos, luego de que Lázaro Cárdenas se percatara de que era más lo que obstruían que los beneficios que aportaban, y entre esas modificaciones estuvieron las relacionadas con impedir que los peones se consideraran capacitados para solicitar dotación, además de la polémica disposición de inafectabilidad de las explotaciones ganaderas del país a cambio de atender ciertos requerimientos.

No contento con las modificaciones hechas, el presidente Cárdenas trabajó en la elaboración de un nuevo Código Agrario que debía promulgarse antes de terminar su mandato, el cual se expidió el 23 de septiembre de 1940.<sup>49</sup> En el nuevo Código, con base en la

.....

<sup>47</sup> Escárcega López, *El cardenismo*, p. 80.

<sup>48</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 6 de marzo, 12 y 31 de agosto de 1937.

<sup>49</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 29 de octubre de 1940.

observación del funcionamiento del de 1934, se agregaron algunas autoridades agrarias, se modificaron otras y, por primera vez en la historia legal agraria del país, se adicionó el requisito de ser mexicano de nacimiento para las dotaciones. A los mexicanos por naturalización e inmigrantes legales se les dejaba la posibilidad de establecer colonias agrícolas, aunque eran muy poco viables por la insuficiencia de tierras, que preferentemente se usaron para los repartos.

En la exposición de motivos, del 12 de agosto de 1940,<sup>50</sup> el general Cárdenas habló de la urgencia de repartir tierras para conceder a las familias certeza económica, un mejor alojamiento, alimentación y vestuario, además de incrementar la producción agrícola, y para lograrlo no había otra vía que apoyar al campesino con todos los recursos posibles del Estado. El nuevo Código pretendía otorgar a los ejidos la certeza jurídica de propiedad de sus tierras que no se les había concedido con la debida claridad en toda la legislación agraria posterior a la Revolución. En lo sucesivo, según lo establecía el Código de 1940, el Departamento Agrario tendría la atribución de realizar “Estudios [e] iniciativas de aplicación de las leyes agrarias”.

La antes llamada unidad individual o de dotación, y entonces llamada parcela, se fijó en cuatro hectáreas en tierras de riego o en ocho para las de temporal. Además, se hizo la distinción entre los diversos tipos de ejidos, de acuerdo con su vocación: agrícolas, ganaderos, forestales, comerciales e industriales. El nuevo Código abría la posibilidad de que las comunidades agrarias indígenas se cambiaran al sistema ejidal, en el cual podría producirse de manera individual y colectiva. Finalmente, incorporó la inafectabilidad de las fincas destinadas a la ganadería, no mayores de 300 hectáreas de buenas tierras o hasta 50 mil hectáreas en zonas áridas, con lo que se violaba lo estipulado en el Artículo 27 constitucional.<sup>51</sup>

.....

<sup>50</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 29 de octubre de 1940.

<sup>51</sup> A decir verdad, esta disposición la había incorporado desde 1937 al primer Código Agrario, pero al establecerla de inicio en el nuevo, causó mucho mayor revuelo. No había alternativa, pues los ganaderos habían advertido al presidente que de no otorgar esa concesión, venderían todo su ganado al extranjero, lo que colapsaría la economía nacional. Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, pp. 620, 634-639.

Sobre esto último, en su exposición de motivos dejó en claro que la protección de las tierras ganaderas no implicaba el abandono de quienes laboraban en ellas, sino por el contrario, se pondría mayor vigilancia para que en esas fincas se cumplieran al pie de la letra las disposiciones legales en materia laboral, a fin de que se respetaran todos los derechos de los trabajadores.<sup>52</sup>

Por contraparte, Manuel Ávila Camacho (1940-1946), quien abrió el periodo del llamado “agrario burocrático”,<sup>53</sup> tenía la idea de fomentar el arraigo de los campesinos a su tierra, además de continuar fomentando la pequeña propiedad, “no sólo para defender la que ya existe, sino para que de las vastas extensiones incultas se formen nuevas pequeñas explotaciones agrícolas”,<sup>54</sup> es decir, antepondría la pequeña propiedad a la colectiva del ejido, lo cual no tardó en evidenciarse: se frenaron los repartos, se reconcentró la tierra en ranchos y haciendas y creció el número de resoluciones de inafectabilidad ganadera,<sup>55</sup> además de respetar las continuas simulaciones de fraccionamiento de haciendas y dejar el control de los ejidos en manos de los bancos ejidales.<sup>56</sup>

.....

<sup>52</sup> El Código Agrario de 1940 fue un documento que puntualizó, precisó y aclaró los posibles cabos sueltos que quedaban en el anterior, además de dar una pequeña pincelada de la ideología cardenista con la que cerraba su sexenio presidencial. A lo largo de esos seis años, Cárdenas creó el Departamento Forestal y de Caza y Pesca, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, centros para la renta de maquinaria agrícola, amplió las delegaciones agrarias, dio vida a la Organización de la Mujer Campesina en Ligas de Defensa Social, en Comités de Educación y Lucha contra el Alcoholismo, promulgó la Ley de Asociaciones Ganaderas, entre otras disposiciones que repercutieron en la vida del campo mexicano. Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, pp. 652-654.

<sup>53</sup> Que también abarcó los sexenios de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958). Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, pp. 655-ss.

<sup>54</sup> *Planes en la Nación... Libro diez*, pp. 183-ss.

<sup>55</sup> Para ello, el 10 de junio de 1942, expidió el Reglamento de Inafectabilidad Ganadera. *Diario Oficial*, Ciudad de México, 28 de julio de 1942.

<sup>56</sup> Díaz de León, *Historia del derecho*, pp. 655-658. Tan sólo en su primer año de mandato, concedió 500 resoluciones de inafectabilidad, por 308 dotaciones ejidales. En su segundo año fueron 5 258 resoluciones favorables de no afectar predios ganaderos y tan solo 989 de dotaciones ejidales.

Ávila Camacho debió alinearse al Segundo Plan Sexenal, propuesto para 1941-1946, en aras de la llamada “unidad nacional”, en el cual, en su apartado sobre “Reparto Agrario y Producción Agrícola”, se hablaba de evitar la formación de nuevos latifundios, garantizar la posesión y explotación de la tierra una vez hecho el reparto, continuar con el mismo ritmo y celeridad del sexenio cardenista la dotación y ampliación de ejidos, reglamentar de mejor manera lo concerniente a las tierras ociosas y, sobre todo, brindar garantías a los pequeños propietarios,<sup>57</sup> cosa, esta última, que comenzó a cobrar gran impulso.

Ávila Camacho expidió un nuevo Código Agrario el 31 de diciembre de 1942, que se mantuvo vigente hasta 1971,<sup>58</sup> cuando Luis Echeverría promulgó la Ley Federal de Reforma Agraria.<sup>59</sup> En la exposición de motivos, el presidente habló de armonizar las relaciones entre los ejidatarios y los pequeños propietarios, pues del trabajo de ambos dependía en gran medida el progreso de la nación.

El nuevo Código consideraba a los alumnos que terminaran sus estudios en escuelas de enseñanza agrícola como capacitados para recibir tierras, por lo que debían ser incorporados a los censos agrarios y recibir las parcelas vacantes con la intención de que compartieran sus conocimientos y fomentaran el mayor rendimiento en la producción del campo. Además, cualquier autoridad que incurriese en desacato de alguna resolución agraria sería sujeta a las disposiciones de ley.

Uno de los principales aportes del Código de 1942 fue el inicio de la titulación de los derechos individuales del ejidatario, lo cual se incluyó para evitar los abusos e irregularidades que se daban en los ejidos, en donde se despojaba de sus tierras a ejidatarios, quienes no tenían ningún argumento de defensa legal de sus parcelas. También se estableció que el único motivo para que un ejidatario fuera despojado de sus tierras era que no las cultivase, y esa acción se supe- ditaba a la autoridad del presidente de la República, como máxima autoridad agraria del país.

.....

<sup>57</sup> *Planes en la Nación... Libro diez*, pp. 249-ss.

<sup>58</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 27 de abril de 1943.

<sup>59</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 16 de abril de 1971.

En su discurso de toma de posesión, Ávila Camacho avizó lo que habría de venir en su sexenio: “El empresario necesita contar con el estímulo de que su obra de previsión, de esfuerzo constante, de valor para desafiar los riesgos, va a encontrar la garantía de las instituciones”.<sup>60</sup> El empresario ocuparía una relevancia que, desde iniciado el movimiento revolucionario, no había tenido en casi tres décadas.

## Las reformas de Miguel Alemán y la vuelta del juicio de amparo

Desde su campaña por la presidencia, Alemán (1946-1952) hizo una declaración muy semejante a la de Ávila Camacho en su toma de posesión:

La iniciativa privada debe tener mayor libertad y contar con la ayuda del Estado para su desarrollo cuando se realice con positivo beneficio del interés colectivo... la propiedad de los bienes inmuebles debe estar perfectamente en manos de nuestros nacionales, siguiendo la trayectoria ya establecida en estas materias por nuestra legislación; pero el capital extranjero que venga a vincularse a los destinos de México podrá gozar libremente de sus utilidades legítimas.<sup>61</sup>

Con ello, daba totalmente la espalda a los principios nacionalistas que se enarbolaron en el país desde 1910 y que comenzaron a fragmentarse con Manuel Ávila Camacho.

El presidente Alemán reconoció que los 13 millones de mexicanos que vivían en las zonas rurales tenían un muy bajo nivel de vida, y lo veía como la consecuencia de atrasos que desde hacía tiempo se arrastraban y no habían sido superados. “Si el campesino poseedor

.....

<sup>60</sup> Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, p. 656.

<sup>61</sup> Villegas, *El pensamiento mexicano*, pp. 171-172.



de tierra ha de mejorar esa situación para convertirse en un verdadero factor de desenvolvimiento económico de México, es preciso crear las condiciones objetivas necesarias”,<sup>62</sup> es decir, “el reparto agrario no podía consolidarse si el ejidatario carecía de capacidad de producción”.<sup>63</sup>

La llamada “Reforma Alemán” arrancó tan rápido como tomó posesión del cargo e implicó varias cosas, como incrementar la extensión de la parcela ejidal a diez hectáreas de terrenos de riego o su equivalente, expidió el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera (del 23 de septiembre de 1948)<sup>64</sup> y, por sobre todo lo hecho, el 31 de diciembre de 1946 modificó el Artículo 27 constitucional para volver a otorgar el recurso de amparo a los “pequeños propietarios” terratenientes.<sup>65</sup> Su argumento fue la flagrante violación hecha a las leyes agrarias por todos los órdenes de gobierno en materia agraria, al repartir tierras en perjuicio de la pequeña propiedad que se garantizaba por ley. Ante ello, Alemán propuso modificar la fracción xiv del Artículo 27 constitucional para quedar de la siguiente manera:

Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni podrán promover juicio de amparo...

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

Al decir de quienes han analizado tales reformas, era una enmienda conveniente “para evitar el agrarismo demagógico”, aunque no suficiente,

.....

<sup>62</sup> *Planes en la Nación... Libro diez*, pp. 186-ss.

<sup>63</sup> Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, p. 662.

<sup>64</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 9 de octubre de 1948.

<sup>65</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, 12 de febrero de 1947.

pues requerían de un dictamen previo de inafectabilidad, además de que sólo preservaba la pequeña propiedad.<sup>66</sup> Sin embargo, todo parecía ponerse a modo para el resurgimiento de los terratenientes, pues el Poder Judicial de la federación, apoyado en el artículo 66 del Código Agrario de 1942 creó otra hendidura legal para acceder al amparo:

Quienes en nombre propio y a título del dominio posean, de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas, en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, siempre que [la] posesión sea, cuando menos, [antes de] cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario.<sup>67</sup>

Esta nueva ruta fue ratificada por la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, y enseguida se sumó una tercera vía para aquellos quienes fueran “titulares de los predios reducidos a pequeñas propiedades, reconocidas por medio de Resoluciones Presidenciales”, aun y cuando no tuvieran certificado de inafectabilidad, ni demostraran la posesión ininterrumpida del predio. Con esta otra consideración, se ampliaba a tres el abanico de posibilidades de obtener los amparos en materia agraria, tan aborrecibles durante los años veinte.<sup>68</sup>

Pese a las facilidades otorgadas a los terratenientes, la única vía de que no procediese el amparo era en el caso de resoluciones provisionales de los gobiernos estatales, pues la protección del amparo sólo estaba contemplada para las resoluciones definitivas emitidas por el presidente de la República.<sup>69</sup> Sin embargo, en la propia reforma al Artículo 27 se especificaba que las Comisiones Mixtas, los gobiernos

.....

<sup>66</sup> Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, pp. 669-670.

<sup>67</sup> *Diario Oficial*, Ciudad de México, p. 671.

<sup>68</sup> Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, p. 672.

<sup>69</sup> Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, pp. 673-674.

locales y demás autoridades agrarias no podrían “afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la *Constitución*, en caso de conceder dotaciones que la afecten”.<sup>70</sup>

Como este último señalamiento lo sugiere, no sólo en los tres casos señalados se concedían amparos, sino que éstos se expidieron al por mayor y por un sinnúmero de causales: alegando violaciones al procedimiento de la resolución presidencial, contra nuevos procedimientos de ejecución, contra el replanteo de linderos, por falta de localización y deslinde de la pequeña propiedad, por elevar un plano informativo a plano proyecto de ejecución, para que personas ajenas a un ejido dejen la posesión ejidal, por malas clasificaciones de tierras hechas por las autoridades agrarias<sup>71</sup> y, en general, como en los viejos tiempos, por cuanta excusa pudieran encontrar los terratenientes, sin dejar de lado la propia corrupción de las autoridades agrarias y judiciales.

A la par de la reforma al Artículo 27, Miguel Alemán continuó con la política de expedir certificados de inafectabilidad a las explotaciones ganaderas, brindó financiamiento para irrigación y creó un fondo para adquirir nuevas tierras y dotarlas a campesinos en compensación por las tierras que tuvieran que regresarse a sus anteriores propietarios por resoluciones judiciales. Además, algo que llama sobremanera la atención, fue la cantidad de campesinos desplazados que hubo, al menos, entre 1948 y 1949, para crear nuevos centros de población o para recibir tierras ejidales,<sup>72</sup> lo que contrariaba el viejo precepto de infundir en los agraristas el amor por la tierra que se les repartía, cosa poco efectiva cuando se les concedían terrenos lejanos que les resultaran totalmente ajenos.

Pero la reforma al Artículo 27 contemplaba otros aspectos, como las equivalencias de tierras de acuerdo con su calidad: una hectárea

.....

<sup>70</sup> “Decreto que reforma las fracciones x, xiv y xv del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *Diario Oficial*, Ciudad de México, 12 de febrero de 1947.

<sup>71</sup> Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, p. 675.

<sup>72</sup> Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra*, p. 677.

de riego equivaldría a dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad o por ocho de monte o agostadero en tierras áridas. Redefinió la pequeña propiedad en 100 hectáreas de tierras de riego o sus equivalentes y la pequeña propiedad ganadera la sometió a “la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor”,<sup>73</sup> es decir, anulaba los límites establecidos para la crianza de ganado y la dejaba abierta a estimaciones subjetivas.

## A manera de conclusión

Como puede verse, en materia de legislación federal agraria se arribó a la mitad del siglo xx de manera muy semejante a como comenzó cuarenta años antes, con discrepancias de opiniones, reformas constantes de manera pendular y con vacíos legales que permitían la corrupción y argucias en contra de la clase campesina. Aunque es cierto que las primeras disposiciones fueron perfectibles por la premura y poca reflexión con la que se elaboraron, las últimas abordadas, fueron al contrario, se diseñaron a la perfección, luego de profundos análisis, con la clara intención de revertir el movimiento agrario y salvaguardar, más que nunca, o incluso rescatar, las medianas y pequeñas propiedades.

Fueron casi cincuenta años de debates en busca del avance del campo mexicano, algunas ideas muy de avanzada, otras no tanto, pero ambas en el mismo sentido: el progreso agrario del país. Lamentablemente, a más de un siglo de distancia de la primera ley agraria, y al arribar al centenario de la *Constitución* vigente, hoy el campo mexicano se encuentra en condiciones ruinosas y en espera de que, como hace cien años, comiencen a valorarlo y velar por su futuro.

.....

<sup>73</sup> Fijó en 200 hectáreas para terrenos de temporal; 150 hectáreas para propiedades productoras de algodón y 300 para las tierras dedicadas al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales. “Decreto que reforma las fracciones x, xiv y xv del Artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”. *Diario Oficial*, Ciudad de México, 12 de febrero de 1947.

## Fuentes

### Hemerografía

*Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Ciudad de México

*El Pueblo. Diario de la mañana*, Ciudad de México

### Bibliografía

Betanzos Piñón, Óscar, y Enrique Montalvo Ortega, “Campesinado, control político y crisis económica durante el Maximato (1928-1934)”, en Enrique Montalvo (coord. de tomo), *Historia de la cuestión agraria mexicana*, t. 4, *Modernización, lucha agraria y poder político*, Carlota Botey y Everardo Escárcega (coords.), México, Siglo XXI-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1988, pp. 207-242.

Cambrezy-Bernal Lascuráin, Luc, *Crónicas de un territorio fraccionado. De la hacienda al ejido (Centro de Veracruz)*, México, Centre d'Etudes Mexicaines et Centre-Américaines-Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération-Ediciones Larousse, 1992.

César Dachary, Alfredo A., *Producción colectiva capitalista en el agro mexicano (1970-1980)*, Países Bajos, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericana, 1987.

Contreras Cantú, Joaquín, y Eduardo Castellanos Hernández, *El registro público de la propiedad social en México*, México, Registro Agrario Nacional-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2000, (Col. Agraria).

Cuadros Caldas, Julio, *Catecismo agrario*, México, Registro Agrario Nacional-Archivo General Agrario/Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social, 1999, (Col. Agraria).

- Delgado Román, Ricardo, *Aspecto agrario del gobierno del general Victoriano Huerta*, Guadalajara, Imp. Gráfica, 1951.
- Díaz de León, Marco Antonio, *Historia del derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 2002.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, “El lenguaje del Artículo 27 constitucional”, en Emilio Kourí (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México-Centro Katz-The University of Chicago, 2009, (Jornadas, 156), pp. 229-251.
- Escárcega López, Everardo (coord. de tomo), *Historia de la cuestión agraria mexicana*, t. 5, *El cardenismo: un parteaguas histórico en el proceso agrario nacional, 1934-1940 (Primera Parte)*, Carlota Botey y Everardo Escárcega (coords.), México, Siglo XXI-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990.
- Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria, 1493-1940*, México, Secretaría de la Reforma Agraria-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981.
- Fujigaki, Esperanza, *La agricultura, siglos XVI al XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Océano, 2004, (Historia Económica de México).
- Gaxiola Jr., F. Javier, “Prólogo”, en Marte R. Gómez, *La reforma agraria de México. Su crisis durante el periodo 1928-1934*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1964, pp. 9-10.
- Gómez, Marte R., *Historia de la Comisión Nacional Agraria*, México, Centro de Investigaciones Agrarias-Secretaría de Agricultura y Ganadería, 1975.
- , *La reforma agraria de México. Su crisis durante el periodo 1928-1934*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1964.

González Navarro, Moisés, *Religioneros, cristeros, masones y agraristas*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco, 2010, (Clásicos Jaliscienses).

Kourí, Emilio, “La invención del ejido”, *Nexos*, <http://www.nexos.com.mx/?p=23778>

Manzanilla-Schaffer, Víctor, *El drama de la tierra en México, del siglo XVI al XXI*, México, Senado de la República-Secretaría de la Reforma Agraria-Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 2004.

*Planes en la Nación Mexicana*, Libros ocho y diez, México, Senado de la República-El Colegio de México, 1987.

Ramírez Rancaño, Mario, *El sistema de haciendas en Tlaxcala*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990, (Col. Regiones).

Reyes Osorio, Sergio *et al.*, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. Estudio sobre las relaciones entre la tenencia y uso de la tierra y el desarrollo agrícola en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

Rivera Castro, José, “Política agraria, organizaciones, luchas y resistencias campesinas entre 1920 y 1928”, en Enrique Montalvo Ortega (coord. de tomo), *Historia de la cuestión agraria mexicana*, t. 4, *Modernización, lucha agraria y poder político, 1920-1934*, Carlota Botey y Everardo Escárcega (coords. gales.), México, Siglo XXI-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1988, pp. 21-149.

“Semblanza de Andrés Molina Enríquez”, en *Andrés Molina Enríquez*, Toluca, Gobierno del Estado de México, 1979, (serie José Antonio Alzate y Ramírez col. Testimonios del Estado de México), pp. 13-33.

Villegas, Abelardo, *El pensamiento mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.