

LEY AGRARIA DEL 6 DE ENERO DE 1915: SEMILLA DE LA PROPIEDAD SOCIAL Y LA INSTITUCIONALIDAD AGRARIA EN MÉXICO*

ELENA DEL ROSARIO PATIÑO FLOTA
MARÍA DE JESÚS ESPINOZA VILLELA

Resumen

La Ley Agraria de 1915 fue el primer paso que se dio en México para dar una solución no solamente revolucionaria sino institucional a las demandas del pueblo, es decir, esta ley da una respuesta a las necesidades del país con una visión a largo plazo que se solidifica al ser elevada a nivel constitucional en 1917 y, posteriormente, se enriquece en los Códigos Agrarios de 1934, 1940, 1942 y la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, para finalmente, terminar de regular la tenencia de la tierra con la reforma de 1992 y la nueva Ley Agraria. Es la Ley Agraria de 1915 la semilla que permitió establecer el cuerpo jurídico que hace posible que actualmente se consideren en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tres tipos de tenencia de la tierra más importantes: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad.

Palabras clave: Ley Agraria; propiedad social; ejido; institucionalidad.

Sin duda, los antecedentes de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 se remontan hasta la época Colonial en donde los conquistadores ávidos de riquezas, despojaron a los pueblos originarios de Mesoamérica de sus bienes, en especial de sus tierras. Con la Independencia, la situación no cambió a favor del campesinado, la estructura agraria continuó favoreciendo a los hacendados y a la iglesia como máxima detentadora de la tierra.

* Fecha de recepción: 28 de febrero de 2015. Correos electrónicos: elenitapatflo@hotmail.com; mjespino3@hotmail.com

Para finales del siglo XIX, las Leyes de Desamortización, de Baldíos y de Colonización, agravaron la situación ya que como es reconocido por la mayoría de los autores que han escrito sobre este periodo (Lemus García, Chávez Padrón, Medina, Mendieta y Núñez, etcétera), en lugar de generar una estructura agraria más justa se favoreció al latifundista laico ya que por un lado, mientras que las Leyes de Desamortización tenían como propósito desamortizar las tierras en poder de la iglesia, al ser incluidas las corporaciones civiles, las comunidades indígenas fueron objeto de denuncias que terminaron con el despojo de sus tierras, y por otro, con las Leyes de Reforma, en especial la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos de 1857, la tierra otrora en poder de la iglesia, pasó a manos de quienes tuvieron la capacidad económica para adquirirla, cambiando de esa forma el sujeto de la concentración de tierra.

Las Leyes de Baldíos, tanto la expedida por Benito Juárez en 1863, como la de Porfirio Díaz en 1894, hicieron también otro tanto en perjuicio de las comunidades indígenas, mereciendo también un lugar importante las Leyes de Colonización, tanto la provisional del año 1875, como la definitiva de 1883, las cuales obtuvieron mediante la denuncia las mejores tierras en poder de las poblaciones, alegando no tener un título de propiedad o bien encontrarse defectuoso.

Tal era la situación de inconformidad en el medio rural con la llegada del nuevo siglo XX, aunada a la que generaba la estancia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años. Todo esto creó un clima de descontento generalizado que se expresó en el movimiento revolucionario de 1910-1917, en el cual precisamente ubicamos la Ley Agraria de 1915 que ahora se analiza.

Ya desde el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano en 1906, se expresó la necesidad de una equitativa distribución de las tierras al reconocerse el gran acaparamiento, su puesta en producción y el establecimiento de límites a la propiedad individual.

El general Gildardo Magaña, respecto a la situación agraria del país en 1910, señaló que en manos de 276 propietarios se encontraban 47,968,814 hectáreas, entre los cuales estaban los señores Creel y Terra-

zas, ya que ostentaban la propiedad de casi toda la superficie del estado de Chihuahua. Entre ellos y otros más de origen extranjero, estaban 72 millones de hectáreas que las Compañías Deslindadoras habían despojado a los pueblos. De tal forma que, sumando la superficie en poder de los españoles y sus descendientes con la de los 276 propietarios mencionados, tenían 167,968,814 hectáreas, o sea más de las tres cuartas partes de la superficie nacional (Chávez Padrón, 1992).

Lo anterior demuestra, por un lado, la concentración desmesurada de la tierra en manos de latifundistas y, por otro, el desamparo en que vivían aproximadamente 3,130,402 habitantes de los 15 millones que tenía el país en ese momento.

Con el Plan de San Luis Potosí, Francisco I. Madero comienza el movimiento revolucionario, el cual tiene una orientación más política que de reivindicación o solución de los graves problemas sociales que aquejaban a la mayor parte de la población. Su objetivo principal, expresado en la frase de “Sufragio efectivo, no reelección”, tenía como propósito generar un cambio en el poder político, que permitiera que Porfirio Díaz abandonara la Presidencia de la República, esto al declararse electos a Díaz y Ramón Corral para presidente y vicepresidente de la República, respectivamente, el 4 de octubre de 1910. Solamente un artículo de su Plan, el tercero, abordaba el problema agrario, en él señalaba que: “con abuso de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, habían sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República, por lo que era justo restituir a sus poseedores de dichas superficies” (Lemus, 1987).

Dicho contenido es el que llama la atención del zapatismo, el cual se adhiere al Plan de San Luis Potosí, viéndolo como una alternativa de solución a sus demandas de restitución y dotación de tierras; sin embargo, una vez que Madero, ya en la Presidencia, no cumple con tales expectativas, enarbolan el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, condensándose en el mismo los principios de la revolución agrarista, mismos que serán retomados por la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 y posteriormente incorporados en la Constitución de 1917, en su Artículo 27.

Uno de dichos principios lo fue la restitución de ejidos a los pueblos despojados; así, en el artículo 6° de dicho Plan se estableció que:

...los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de los pueblos o ciudadanos que tengan los títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales habían sido despojados por mala fe de los opresores, manteniendo con las armas en la mano dicha posesión, y que los usurpadores que se consideren con derecho tendrían que deducirlo ante tribunales especiales que se establecieran al triunfo de la Revolución.

Lineamiento fundamental del programa zapatista, que igualmente será retomado en la Ley Agraria de 1915, es el fraccionamiento de latifundios, problema estructural que deberá ser abordado para resolver el problema agrario a fondo. Al respecto se señaló que:

En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura y de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.¹

El movimiento zapatista fue la corriente social más radical del movimiento revolucionario, al enarbolar las demandas más sentidas de los campesinos mexicanos, las cuales serán retomadas por la Ley que aquí se analiza, el texto constitucional de 1917 y sus leyes reglamentarias.

¹ Mayor información al respecto puede encontrarse en el texto original del Plan de Ayala, disponible en Secretaría de la Reforma Agraria (ahora Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU) *Texto del Plan de Ayala en La Legislación Agraria en México 1914-1979*, México, 1979, pág. 15.

Ley Agraria del 6 de enero de 1915

En la historia del Derecho Agrario en México, es considerada como la primera Ley Agraria del país, iniciándose con ella el proceso de reforma agraria o reparto de la tierra. Destaca también el hecho que, de 1915 a 1992, la doctrina ubica a este periodo como la fase del Derecho Agrario Revolucionario (Massieu, 1987).

Este ordenamiento jurídico tiene como antecedente inmediato las adiciones al Plan de Guadalupe de Venustiano Carranza del 12 de diciembre de 1914 y fue elaborado por el abogado y pensador Luis Cabrera Lobato, estando integrado por un Considerando, 12 artículos y un transitorio.

En su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que se encontraba investido, expide el Decreto del 6 de enero de 1915, mismo que es precedido de un único Considerando, del cual algunos de sus planteamientos esenciales son: se reconoce el despojo del que han sido objeto las poblaciones agrícolas, de sus terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por el gobierno colonial, como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que a pretexto de cumplir con la ley del 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras, entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores (Díaz Soto y Gama, 1976).

Se señala igualmente que el despojo de los referidos terrenos se hizo, no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los Ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y a las llamadas compañías deslindadoras; reconociéndose que de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían la base de subsistencia.

Se agrega que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes, que el gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio, su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía.

Por lo anterior, se dice que es palpable la necesidad de volver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia, como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a esto obstenten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión; porque aparte de que estos intereses no tienen fundamento legal, desde el momento en que fueron establecidos con violación expresa de las leyes que ordenaron solamente el repartimiento de los bienes comunales entre los mismos vecinos y no su enajenación a favor de extraños, tampoco han podido sancionarse o legitimarse esos derechos por una larga posesión, tanto porque las leyes mencionadas no establecieron las prescripciones adquisitivas respecto de esos bienes, como porque los pueblos a que pertenecían estaban imposibilitados de defenderlos, por falta de personalidad necesaria para comparecer en juicio

Se prevé la posibilidad que, en algunos casos, no pueda realizarse la restitución de que se trata, ya porque las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con arreglo a la ley, ya porque los pueblos hayan extraviado los títulos o los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos, ya en fin, por cualquiera otra causa; pero como el motivo que impida la restitución, por más justo y legítimo que se le suponga, no arguyen contra de la difícil situación que guardan tantos pueblos, ni mucho menos justificada que esa situación angustiosa continúe subsistiendo,

se hace preciso salvar la dificultad de otra manera que sea conciliable con los intereses de todos.

El modo de proveer a la necesidad que se apunta, no puede ser otro que el facultar a las autoridades militares superiores que operan en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que fueren indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas, realizando de esta manera uno de los grandes principios escritos en el programa de la revolución y estableciendo una de las primeras bases sobre que debe apoyarse la reorganización del país.

Por último, se establece:

Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica, a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la revolución de Ayutla.

Tales argumentos reconocieron de manera clara la situación social y económica que vivían los campesinos en esa época, así como sus causas y la resolución de lo que procedía hacerse. Resaltando que no solamente se debería restituir a las poblaciones de las tierras que les habían despojado, sino también la dotación de ellas a los que las requirieran, con el propósito de otorgar un desarrollo digno a las personas y librarlas de la explotación económica.

Otro aspecto que llama la atención en el último párrafo es el relacionado con el régimen jurídico al que quedarán sujetas las tierras, “en pleno dominio”, aunque con limitaciones para que no volvieran a ser concentradas en pocas manos; esto dará lugar a un régimen particular que aún sobrevive hasta la actualidad: la propiedad social.

De esta manera se decreta en el artículo 1º la nulidad de:

- I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los Jefes Políticos, Gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;
- II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y
- III. Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Con estos contenidos se da respuesta a una de las demandas más importantes del movimiento revolucionario, en especial al zapatismo, cuya bandera principal de lucha fue la restitución de las tierras de las que habían sido despojados.

En su artículo 2º se dispone que la división o reparto que se hubiere hecho entre los vecinos de un pueblo, y en la que haya habido algún vicio,

solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

El artículo 3º establece que los pueblos que necesiten ejidos, pero carezcan de ellos, o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

El contenido de este precepto resulta muy relevante, ya que: a) En él se fundamenta el derecho de los campesinos que carecieran de tierras o que no hubieran logrado su restitución a ser dotados de ellas, disposición que posteriormente, con la abrogación de la presente Ley en 1934, se incorpora al Artículo 27 constitucional en su fracción X y que estará vigente hasta su derogación en 1992, y b) Por primera vez se incorpora el concepto de ejido, pero con una acepción diferente a la que tenía en la época colonial, ya que en este periodo se denominaba así a la superficie que los pueblos de indios usaban para guardar sus ganados sin que se revolvieran con los que pertenecían a los españoles (Espinoza, 2008).

Según Chávez Padrón, la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, no se refiere al ejido colonial, sino que llama ejido a lo que en esa época se denominaba tierras de repartimiento (Chávez Padrón, 1991). Además de crearse formalmente la acción agraria de dotación, se establece la manera en que se obtendrán los terrenos suficientes para cubrir las necesidades de los poblados, nos referimos a la “expropiación” que llevará a cabo el gobierno nacional.

Esto último nos permite ver el respeto a los principios constitucionales, en este caso de la Constitución de 1857, que establecía que la expropiación solamente procedería por causas de utilidad pública y previa indemnización. Por otro lado, también se puede considerar que tal disposición constituyó en un inicio un obstáculo, entre otros, para llevar a cabo un reparto masivo de tierras tal como se podría pensar con la lectura de tales

preceptos, dada la escasez de fondos para pagar las correspondientes indemnizaciones.

El artículo 4º crea las autoridades agrarias para llevar a cabo los efectos de la Ley y las demás que se expidieran, de esta manera se crean:

- I. Una Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve personas y presidida por el Secretario de Fomento;
- II. Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada estado o territorio de la República;
- III. Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada estado se necesiten, integrados por tres personas cada uno. Con esta disposición se inicia una nueva institucionalidad agraria que tendrá naturaleza de carácter administrativo, pero que llevará a cabo al mismo tiempo funciones de tipo jurisdiccional, al ser las encargadas de integrar y desahogar hasta su terminación los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y posteriormente, también a partir de 1934, la de Nuevos Centros de Población Ejidal.

Su contenido será incorporado a partir de la reforma al Artículo 27 constitucional en 1934, en su fracción XI, cambiándose el nombre de Comisión Nacional Agraria por el Departamento de Asuntos Agrarios para después, en 1975, denominarse Secretaría de la Reforma Agraria, mientras que las Comisiones Locales Agrarias con la reforma mencionada se les denominó Comisiones Agrarias Mixtas. Dichas autoridades estuvieron presentes hasta 1992 en que se da por terminado el reparto de tierra, excepto la primera, misma que actualmente se denomina Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), pero con funciones totalmente distintas a las originales.

El artículo 5º establece la dependencia de los Comités Particulares Ejecutivos en cada estado, de la Comisión Local Agraria respectiva, misma que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria. Esto puede verse desde diferentes perspectivas ya que, por un lado se puede pensar en la orien-

tación y asesoría a los campesinos sobre cómo llevar a cabo sus solicitudes de tierra para que pueda prosperar la acción ejercitada, pero por otro, una sujeción o control de los mismos que tendrá efectos en el terreno político.

Por su parte, el artículo 6º de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, establece que las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidas u ocupadas ilegítimamente, se presentarán en los estados, directamente ante los gobernadores, en los territorios y Distrito Federal ante las autoridades políticas superiores. Se prevé que en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultaren la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto, por el encargado del Poder Ejecutivo, adjuntándose a estas solicitudes los documentos en que se funden; igualmente se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos.

El contenido anterior señala ante qué autoridad debería iniciarse el procedimiento de restitución y dotación de tierras: ante los gobernadores e incluso los jefes militares.

El artículo 7º estableció:

La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita. En caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda a fin de que, identificando los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados (Díaz Soto y Gama, 1976).

Se entiende que quien tomaba dicha resolución eran los gobernadores de los estados o los jefes militares y, en caso de ser positiva, el Comité Particular Ejecutivo era quien realizaba la entrega provisional de tierras.

El artículo 8º dispuso que las resoluciones de los gobernadores o jefes militares tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas enseguida por el Comité Particular Ejecutivo y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirán después a la Comisión Local Agraria, la que a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria. Lo anterior nos indica el procedimiento de primera instancia, iniciándose el de segunda con el envío del expediente a la Comisión Nacional Agraria.

El artículo 9º establece lo que sería la segunda instancia de las solicitudes de tierra, ya que la Comisión Nacional Agraria dictaminaría sobre la aprobación, ratificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos. Con esto queda claro que quien tendría la última palabra para resolver en sentido afirmativo o denegatorio sería el Presidente de la República, quien efectivamente fue considerado como la máxima autoridad en materia agraria hasta 1992, cuando se crean los Tribunales Agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción.

El artículo 10 por su parte, establece los derechos de los propietarios afectados con las acciones restitutorias y dotatorias de tierras:

Los interesados que se creyeran perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término ninguna reclamación será admitida. En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial, declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente. En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles (Soto y Gama, 1976).

Este precepto dará lugar a la interposición del juicio de amparo por parte de los afectados con resoluciones presidenciales restitutorias y dotatorias de tierras, constituyéndose en un factor que obstaculizó en sus inicios la reforma agraria, lo cual será reconocido hasta 1931 cuando se expide un decreto prohibiendo la interposición de dicho recurso y señalando expresamente que los afectados solamente tendrían el derecho a solicitar la indemnización correspondiente.

El artículo 11 preceptúa que una ley reglamentaria determinaría la condición en que quedarían los terrenos que se devolvieran o fuesen adjudicados a los pueblos, y la manera de dividirlos entre los vecinos quienes, mientras tanto, los disfrutarían en común.

Por último, el artículo 12 dispuso que los gobernadores de los estados, o en su caso los jefes militares de cada región autorizados por el encargado del Poder Ejecutivo de la República, nombrarían a los integrantes de la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos.

Implicaciones sociales, económicas y políticas de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915

La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 transformó el rostro de México, pues gracias a ella fue posible institucionalizar las demandas agrarias de la insurrección campesina iniciada por Zapata, que se uniera a la lucha revolucionaria gestada por Madero después de perder las elecciones ante el dictador Porfirio Díaz. La Revolución Mexicana comenzó siendo una revolución política en la que se buscaba el respeto al sufragio y la no reelección, considerando el Plan de San Luis solamente un punto superficial sobre el dilema agrario, por lo que no fue sino hasta el Plan de Ayala que finalmente toma la revolución un verdadero sentido agrario y campesino, pues al enarbolar este plan, Zapata le dio voz a las demandas de aquellos que permanecían rezagados y veían, sin poder hacer algo, como los grandes hacendados se enriquecían con tierras que fueron de sus antepasados (Wilke, 1998).

Acorde al *Censo de Población de 1910*, en ese año existían en el país 840 hacendados quienes tenían en su posesión 97% de la superficie productiva del país (Silva-Herzog, 1987) considerándose que, para que una persona fuera acreedora al título de hacendado, debía poseer una finca de cientos de kilómetros cuadrados, pues acorde a las definiciones tradicionales a una propiedad de mil o dos mil hectáreas se le denominaba rancho, las haciendas tenían extensiones mucho mayores, en algunos casos difíciles de concebir por la extensión, como lo es el famoso caso del entonces gobernador Terrazas en Chihuahua de quien se dice llegó a poseer millones de hectáreas, lo que con justa razón le llevo a decir su conocida frase “Yo no soy de Chihuahua, Chihuahua es mío” (Peña, 2010).

En este mismo Censo se estima que alrededor de 80% de la población dependía económicamente de un salario rural, lo cual da gran importancia a las haciendas productivas del país y permite también visualizar el gran porcentaje de la población que se encontraba bajo un esquema que pudiera considerarse muy similar al feudal, pues se cuenta con un estado fragmentado en que los señores o hacendados forman la clase dirigente y los campesinos están en una situación servil, además de acercarse a la definición económica de este concepto en el que la hacienda era una unidad esencialmente autosuficiente, autárquica, independiente del mercado y donde la producción se desarrollaba en pequeña escala, en unidades pequeñas de operación, sea con pequeños arrendatarios, medieros o peones, quienes trabajaban la tierra pero no la poseían (Bazant, 1950).

Incluso antes de la revolución, el gobierno de Porfirio Díaz había detectado que esta estructura no era productiva y sí propiciaba una marcada diferencia social y económica entre la población, por lo que se tuvieron en consideración estrategias para establecer modificaciones que pusieran fin a la anquilosada estructura agraria, sin embargo, el gobierno del Porfiriato se vio rebasado por las demandas campesinas y de las nuevas generaciones de mexicanos cansados de tolerar una dictadura que no poseía las instituciones necesarias para canalizar sus frustraciones, y les negaba su participación abierta en el quehacer del país además de que no mejoraba las condiciones de vida de los sectores marginales.

Es precisamente la falta de instituciones y la débil estructura gubernamental la que finalmente hace que la dictadura colapse de una manera sorpresivamente rápida y que Madero asuma la presidencia, para después ser traicionado por Victoriano Huerta durante la decena trágica, quien fue posteriormente forzado al exilio por las fuerzas revolucionarias formadas por el Ejército Constituyente de Venustiano Carranza, el Ejército Libertador del Sur de Emiliano Zapata, y la División del Norte liderada por Francisco Villa (Silva-Herzog, 1987).

Una vez derrocado Huerta, Carranza asume la presidencia provisional del país y se hace un llamado a unificar las fuerzas y estabilizar la situación del país estableciéndose entonces la Convención de Aguascalientes, pensada como una estrategia para sumar y afianzar la alianza entre los caudillos del norte y del sur, pero que falla al no contar con la presencia de los representantes de los movimientos armados, y al desconocer Carranza a Eulalio Gutiérrez, quien había sido dispuesto Presidente de la República durante esta convención.

Es en medio de todos estos conflictos que Venustiano Carranza promulga la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, cuya principal intención es la de recoger el aspecto agrario y profundamente social de la revolución. Traza en ella el plan para desconocer las expropiaciones hechas por la Ley Lerdo de 1856 y regresar a los pueblos originales las tierras que les pertenecen, pero además, si existieran pueblos que no tuvieran tierras, también considera las acciones de dotación de tierras y aguas, estipulando también cláusulas para que esta tierra pertenezca siempre a las familias de estos pueblos y no les sean nuevamente arrebatadas, principalmente por especuladores extranjeros, de los cuales México siempre ha estado plagado desde el principio de su historia.

Sin embargo, se hicieron solamente pocas dotaciones de tierra durante los primeros años de la expedición de esta ley, y no fue sino hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas en el que verdaderamente se ponen en práctica los ideales plasmados en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que para este entonces era ya parte de la Constitución de 1917 en el contenido

del Artículo 27 constitucional, haciéndose durante ese periodo la mayor repartición de tierras de la historia del país a través de mecanismos que fueron tamizados en el Código Agrario de 1934.

Posteriormente, en 1971 la Ley Federal de Reforma Agraria buscó ser mucho más incluyente en el reparto de la tierra, estableciendo la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer y, finalmente, en 1992 se reforma el Artículo 27 constitucional, se abroga la Ley Federal de Reforma Agraria y se promulga la Ley Agraria, poniendo fin al reparto de la tierra y creando la justicia agraria en la forma de los Tribunales Agrarios, además de abrir la posibilidad de cambiar la tenencia de la tierra del régimen social al privado (Espinoza *et al.*, 2008).

Es durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, 77 años después de la expedición de la Ley Agraria del 6 de enero 1915, que se le da un sentido neoliberal a la legislación pues se sostiene que México debe insertarse en los mercados globales y que se encuentra listo para ello, solamente lo detiene la falta de fomento a la inversión en el mismo por parte de capitales privados, pues en ese entonces la ley tenía limitaciones para no permitir que la tierra le fuera arrebatada a los campesinos por parte de los especuladores, por lo que legalmente era inalienable, imprescriptible e inembargable, a saber:

...es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión...dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad (texto Ley Agraria, 1915).

Esto en teoría supone una tremenda desventaja para los capitales privados, quienes no tenían certeza jurídica en sus inversiones, pues la tierra no podía ser dada como respaldo a las mismas. Una vez eliminadas estas restricciones con la posibilidad de adoptar el dominio pleno, es decir, cambiando las tierras de ser parte del régimen social al privado, se esperaba que la inversión privada aumentara y hubiera un crecimiento sin precedente en este sector, sin embargo, acorde a datos de la SEDATU a 2012 solamente 2.5% del total de las tierras ha adoptado esa opción, y se trata principalmente de ejidos para realizar desarrollos urbanos y turísticos, y no para hacerlo producir.

A 100 años de la promulgación de la Ley Agraria, se puede entonces definir tres grandes etapas del agrarismo en México: de 1915 a 1992 como el reparto de las tierras; de 1993 a la fecha como la regularización u ordenamiento de este reparto, y además de la etapa del Desarrollo Rural Integral, pues una vez que se tiene la certeza y seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, y se cuenta además con mecanismos que fomentan la formación de empresas rurales que ayuden a vencer el minifundismo que plaga y debilita la productividad de los ejidos, se pretende ahora apoyar y fomentar estrategias ya no de subsidio sino de impulso a la producción, es por eso que la actual administración ha reformado las reglas de operación de los principales programas de apoyo al campo, como lo son el PROAGRO, PROGAN y PROPESCA, siendo los cambios más importantes que se entreguen “apoyos diferenciados y vinculados con la productividad” (Presidencia de la Republica, 2015).

En ese marco, uno de los principales cambios consiste en que anteriormente se entregaba el subsidio sin condiciones, ahora el productor tiene que justificar su destino para la adquisición de insumos, pago de capacitación/ asistencia técnica, gastos en mejores prácticas agrícolas o como complemento de otros programas de apoyo, un cambio que sin duda permite tener un control más eficiente del destino del recurso, pero que no está totalmente libre de la potencial corrupción (Ruiz, 2014).

La actual administración ha también desarrollado una serie de modificaciones que impulsan la inversión extranjera en México y cuya finalidad es la de mejorar la economía del país y, a su vez, la de las familias mexicanas, contando con acciones básicas que si son bien intencionadas solamente el tiempo puede decir si realmente tienen la eficacia que ayude a verdaderamente ver reflejado de manera microeconómica, la explotación a la que serán sujetos los recursos naturales del país.

Conclusiones

La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 fue el primer paso que se dio en México para dar una solución no solamente revolucionaria sino institucional a la demandas del pueblo, es decir, esta ley da respuesta a las necesidades del país, con una visión a largo plazo que se solidifica al ser elevada a nivel constitucional en 1917 y, posteriormente, se enriquece en los Código Agrarios de 1934, 1940 y 1942 y la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, para finalmente terminar de regular la tenencia de la tierra con la reforma de 1992 y la Ley Agraria.

Es la ley de 1915 la semilla que permitió establecer el cuerpo jurídico que hizo posible que actualmente se consideren en la Constitución los tres tipos más importantes de tenencia de la tierra: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad.

A 100 años de que el presidente Carranza promulgara esta ley, más de 50% de la estructura de la tenencia de la tierra en el país se encuentra en manos de 29 mil 442 ejidos y 2 mil 343 comunidades, es decir, 100.3 millones de hectáreas de un total de 196 millones que conforman al país se encuentran bajo un régimen social y a la fecha, acorde a datos de la SEDATU, albergan alrededor de 5 millones 222 mil sujetos agrarios, que se definen como titulares de derechos agrarios reconocidos sobre la tierra y sus familias, cifras completamente contrastantes con las de 1910, cuando 97% de la tierra cultivable en México tenía solamente 840 dueños.

El modelo social de la tenencia de la tierra que se estableció con esta ley, está tan arraigado en México que aún con la reforma de 1992, en donde se

abre la posibilidad de la adopción del dominio pleno o la opción que tienen los ejidatarios y comuneros de cambiar el régimen de propiedad de sus tierras del social al privado, solamente 2.5% de la tierra entregada durante el reparto agrario ha adoptado esta modalidad.

El potencial productivo de la propiedad social es inmenso ya que acorde a información de la SEDATU, las tres cuartas partes de los litorales mexicanos son propiedad social y 80% de los bosques se encuentran también ubicados en manos de ejidatarios y comuneros, por lo que el nuevo reto de la propiedad social ya no es el reparto de la tierra como lo fue de 1915 a 1992, ni la regularización de la misma como lo fue de 1992 a 2006 con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), y de 2006 a la fecha con el Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), sino el fomento de la productividad del mismo, de tal manera que se cumpla la promesa revolucionaria de que los hombres y mujeres del campo encuentren en sus tierras y su trabajo, un sostén y una riqueza para sus familias.

Acorde a cifras del Registro Agrario Nacional, 95.9% de los núcleos agrarios se encuentran certificados, afianzándose entonces la certeza y seguridad en la tenencia de la tierra.

La prioridad actual de esta administración y los retos actuales del campo deben estar enfocados a los apoyos para la producción, el acceso a mejores tecnologías, la capitalización, los insumos, la comercialización, la superación de barreras y la obtención de créditos, de tal manera que se dé respuesta a los ideales revolucionarios en los que los campesinos serían no solamente dueños de un papel, sino dueños de su destino, capaces de producir riqueza con sus tierras y eliminar todo trazo de marginalización y pobreza.

En la actual administración, la Presidencia de la Republica estableció una partida de 18 mil millones de pesos en apoyos y subsidios para los tres grandes programas que pretenden incentivar la productividad del campo, y que son el PROAGRO, el programa de fomento ganadero PROGAN y PROPESCA,

además de establecer créditos especiales con la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero con tasas de 7%, incluso con productos específicos para las mujeres del campo con tasas de 6.5%.

Se pretende también reactivar la industria de los fertilizantes, incentivar el seguro agropecuario en cada uno de los estados y estabilizar el alza o caída drástica en el precio de los productos con el Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados, que en 2014 tuvo un presupuesto de 8 mil millones de pesos. Se pretende también encaminar acciones para el apoyo a la vivienda rural a través del programa de la SEDATU Vivienda Nueva, y continuar regularizando las tierras dando facilidades para aquellos sujetos de derecho que se encuentren en otros países, trabajando con los consulados mexicanos.

Es aún pronto para emitir un juicio sobre la eficacia de las acciones establecidas, sin embargo, se espera que la sociedad mexicana y en particular los pueblos campesinos, continúen con los ideales de Villa y Zapata.

Bibliografía

Almeida, Elsa. “Mujeres frente a sus derechos de propiedad en tierras ejidales de México” en *Estudios Agrarios*, número 52, México, 2012, Procuraduría Agraria, disponible en: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_52/analisis/ejidatarias_posesionarias_avecindadas.pdf. Fecha de acceso: febrero de 2015.

Ávila Espinosa, Felipe Arturo. “Porfirio Díaz y la modernización porfirista” en *Encuentros Latinoamericanos*, número 10/11, año IV, diciembre 2010 disponible en: http://enclat.fhuce.edu.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=16:porfirio-diaz-y-la-moderni%23sdf footnote3sym. Fecha de acceso: febrero de 2015.

Bazant, Jan. “Feudalismo y capitalismo en la historia de México” en *El Trimestre Económico*, vol. 17, núm. 65, México, enero-marzo, 1950, FCE disponible en: <http://www.jstor.org/stable/20855096>. Fecha de acceso: febrero de 2015.

Chávez Padrón, Martha. (1991). *El Derecho Agrario en México*, Porrúa, México.

Díaz Soto y Gama, Antonio. (1976). *La cuestión agraria en México*, El Caballito, México.

Dirección General de Comunicación Social, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). “El Presidente Enrique Peña Nieto conmemora el Centenario de la Ley Agraria de 1915”, en *Sala de Prensa SEDATU*, Boletín núm. 006, México, 2015, disponible en: <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2015/enero-2015/20753/>. Fecha de acceso: febrero de 2015.

—. “La superficie de ejidos y comunidades de México, más grande que algunos países” en *Sala de prensa SEDATU*, Boletín núm. 053, México, 2012, disponible en: <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2012/abril-2012/12166/>. Fecha de acceso: febrero de 2015.

Espinoza, *et al.*, (2008). *El Derecho sustantivo agrario*, Editorial Vínculo Jurídico, Unidad Académica de Derecho, Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, México.

Gómez Mena, Carolina. “En 2006 concluye el PROCEDE; 10 millones de hectáreas quedarán sin regularizar”, periódico *La Jornada en línea*, México, 5 de noviembre de 2005, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/11/05/index.php?section=politica&article=029n1pol>. Fecha de acceso: febrero de 2015.

Lemus García, Raúl. (1987). *Derecho Agrario mexicano*, Porrúa, México.

Martínez Báez, Antonio. *El nuevo código agrario*, México, FCE, 1934 disponible en: http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/11772/1/DOCT2064729_ARTICULO_3-3.PDF. Fecha de acceso: febrero de 2015.

- Memoria Política de México. 1915. “Ley que declara nulas todas la enajenaciones de la tierra”, en *Memoria Política de México, Instituto Nacional de Estudios políticos A.C.*, México, 2015, disponible en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1915NET.html>. Fecha de acceso: febrero de 2015.
- Peña, Margarita. “Luis Terrazas y Chihuahua: Entre la Independencia y la Revolución” en *Revista de la Universidad de México*, núm. 71, México 2010, disponible en: <http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/7110/pdf/71pena.pdf>. Fecha de acceso: febrero de 2015.
- Presidencia de la República. “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante el acto conmemorativo del Centenario de la Promulgación de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915” en *Sala de Prensa Presidencia de la República*, México 2015, disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-el-acto-conmemorativo-del-centenario-de-la-promulgacion-de-la-ley-agraria-del-6-de-enero-de-1915/>. Fecha de acceso: febrero de 2015.
- Ruiz Funes, Mariano. “De PROCAMPO a PROAGRO Productivo”, periódico *El Financiero*, 16 de enero de 2014, México, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/de-procampo-a-proagro-productivo.html>. Fecha de acceso: febrero de 2015.
- Ruiz Massieu, Mario. (1987). *Derecho Agrario Revolucionario*, UNAM, México.
- Silva Herzog, Jesús. *Breve historia de la Revolución Mexicana*, FCE, México, 1995, disponible en: http://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/historia_xx_2013_breve_historia_de_la_revol_mex...antec_.pdf. Fecha de acceso: febrero de 2015.
- Secretaría de la Reforma Agraria. Texto del Plan de Ayala en *La Legislación Agraria en México 1914-1979*, México, 1979.

Wilkie, James W. y Hammond, Michael. “Primera Reforma Agraria en México, 1853-1909, a través de la Estadística Nacional” en *México and the World*, vol. 3, núm. 3, México 1998 disponible en: http://www.profmex.org/mexicoandtheworld/volume3/3summer98/laestadistica_economicap2.html. Fecha de acceso: febrero de 2015.



PROCURADURÍA
AGRARIA