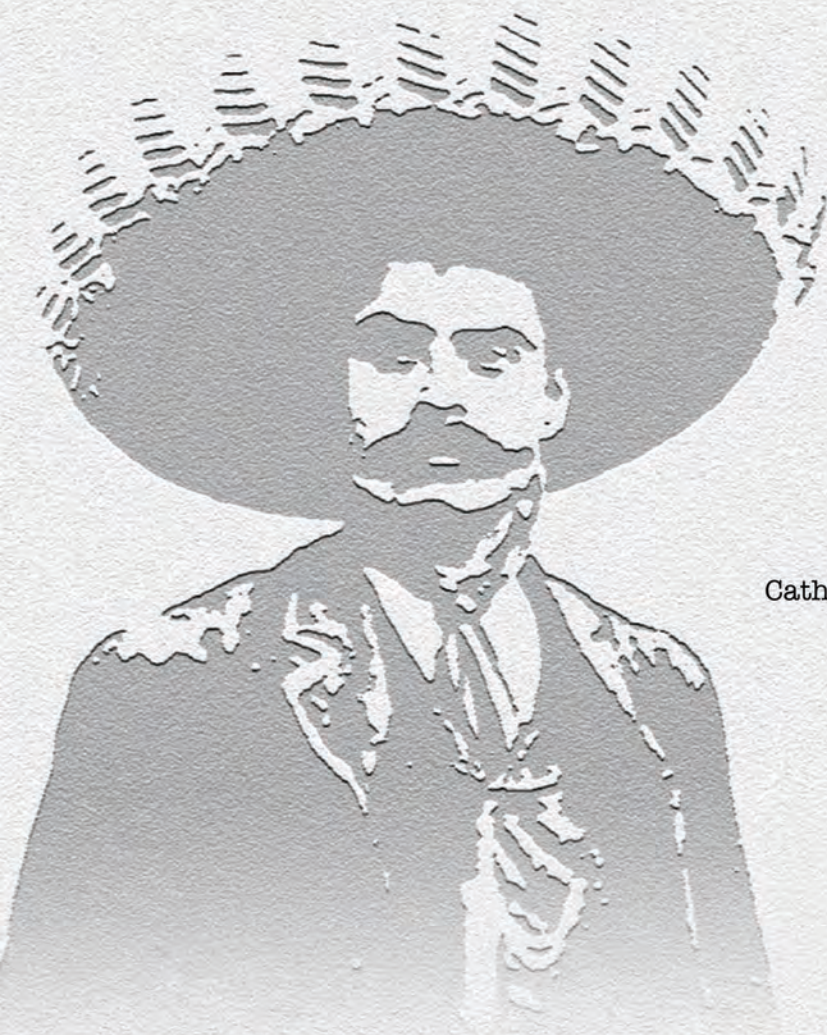


# La reforma agraria desde los Estados

Ensayos en conmemoración del centenario de la  
Ley Agraria del 6 de enero de 1915



Regina Tapia  
Catherine Andrews  
*Coordinadoras*



**Suprema Corte**  
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios  
Constitucionales  
SCJN

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Catalogación**

PO

M400.113

R436r

La reforma agraria desde los Estados : ensayos en conmemoración del centenario de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 / coordinadoras Regina Tapia y Catherine Andrews ; [esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; presentación Ministro Luis María Aguilar Morales ; introducción Regina Tapia]. -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018.  
xxviii, 142 páginas : mapas a color ; 22 cm.

ISBN 978-607-630-379-5

1. Reforma agraria – Entidades federativas – Aniversarios – México  
2. Dotación agraria – Ejido – Zacatecas 3. Tierras – Territorio – Cartografía – Historia 4. Reparto de tierras – Amparo agrario 5. Revolución mexicana  
6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 7. Justicia agraria  
I. Tapia, Regina, coordinador, autor de introducción II. Andrews, Catherine, coordinador III. Aguilar Morales, Luis María, 1949- , escritor de prólogo  
IV. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales  
KGF3839

Primera edición: junio de 2018

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Avenida José María Pino Suárez núm. 2  
Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc  
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Impreso en México  
Printed in Mexico

Esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Su edición y diseño estuvieron al cuidado de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

# La reforma agraria desde los Estados

Ensayos en conmemoración del centenario de la  
Ley Agraria del 6 de enero de 1915

Regina Tapia y Catherine Andrews  
*Coordinadoras*



**Suprema Corte**  
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios  
Constitucionales  
SCJN

## **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Ministro Luis María Aguilar Morales  
*Presidente*

### **Primera Sala**

Ministra Norma Lucía Piña Hernández  
*Presidenta*

Ministro José Ramón Cossío Díaz  
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

### **Segunda Sala**

Ministro Eduardo Medina Mora Icaza  
*Presidente*

Ministro José Fernando Franco González Salas  
Ministro Javier Laynez Potisek  
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos  
Ministro Alberto Pérez Dayán

### **Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Doctor Roberto Lara Chagoyán  
*Director General*

# CONTENIDO

Presentación..... VII

Introducción

*Regina Tapia*..... XI

De la propuesta nacional a la realidad local. La dotación de ejidos en  
Zacatecas: 1917-1934

*José Eduardo Jacobo Bernal*..... 1

La tierra y el territorio. Las propuestas agrarias durante la Revolución  
y la apariencia cartográfica de México antes y después de la Constitución  
de 1917

*Francisco Gallardo Negrete*..... 47

Las tensiones del reparto agrario: La justicia y la vida institucional. Una perspectiva desde el juicio de amparo en Michoacán (1917-1921)

*Nicolás Nieto Nava* ..... 93

Sobre los autores ..... 141



## PRESENTACIÓN

**S**e ha cumplido ya un siglo de la promulgación de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que marcó las pautas para la redistribución de la tierra en México y creó la figura del ejido como una forma de responder a las principales demandas sociales de la Revolución mexicana. Ese ordenamiento, cuya redacción se ha atribuido a Luis Cabrera, tuvo como objetivo principal revertir las desamortizaciones civiles de las Leyes de Reforma y las privatizaciones del régimen porfiriano para reconstituir la propiedad comunal de los pueblos.

El proyecto de redistribución de la tierra originado en ese texto y recuperado en el de la Constitución de 1917 se mantuvo vigente hasta el año de 1992. Ese año, una reforma a la Ley Suprema propició la conclusión de la ambiciosa y duradera política de reparto agrario emprendida por los gobiernos posrevolucionarios. La Ley Agraria de 1915 constituye, por lo tanto, uno de los antecedentes históricos donde se ha evidenciado con mayor nitidez el vínculo entre derechos colectivos, propiedad y orden social.



Como se sabe, una de las demandas que el zapatismo planteó en el Plan de Ayala fue la devolución de las tierras que habían sido propiedad comunal de los pueblos originarios. Fue en medio de estas demandas y de una guerra civil cuando Venustiano Carranza recurrió a la promulgación de la norma que se estudia a profundidad en esta obra.

En efecto, la relevancia de la Ley Agraria de 1915 radica no sólo en haber establecido medidas para devolver a los pueblos las tierras de las que habían sido despojados, sino haber repercutido en el texto de uno de los artículos más importantes de la Constitución de 1917: el artículo 27, cuyo propósito fundamental fue distribuir de manera equitativa la riqueza pública mediante la reforma agraria y la configuración de la figura de propiedad originaria de la nación "de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional".

En la ley de 1915 se declararon nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, que se hubieran realizado contraviniendo la Ley Lerdo, y se reguló su restitución a los pueblos que las habían perdido. A su vez, se previó que, en los casos en los que la restitución no fuera posible porque no procedía la nulidad, cuando los pueblos estuvieran necesitados de tierras serían dotados de ellas mediante las figuras de la expropiación y la reconstitución, hechas por gobernadores y jefes militares, quienes eran los encargados de implementar esta importante norma.

El reparto agrario basado en este texto presentó muchas complicaciones, tales como la dificultad para la restitución cuando las poblaciones carecían de títulos o cuando el despojo de las tierras se había realizado previamente a la promulgación de la Ley Lerdo, así como las normativas dispares que se elaboraron a lo largo del territorio nacional.

La obra colectiva que el lector tiene entre sus manos presenta tres estudios valiosos por su rigurosidad sobre estas complejidades. Por lo que para esta



Suprema Corte es un honor publicar un libro que permite entender y evaluar, desde sus más remotos antecedentes, al proceso de transformación de la tenencia de la tierra que dio paso a la Revolución de 1917, y que nos ayuda a entender también el presente.

**Ministro Luis María Aguilar Morales**

*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
y del Consejo de la Judicatura Federal*





# INTRODUCCIÓN

Regina Tapia

El presente libro incluye una colección de tres ensayos sobre diferentes problemas en torno a la "cuestión de la tierra" durante la Revolución, así como de la forma en que las soluciones a ésta se consignaron en reglamentos y leyes, como ocurrió, notablemente, en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución de 1917. Sin embargo, esto no se dio de manera exclusiva, pues, como observan los autores de los textos en este volumen, las normativas en torno al tema fueron múltiples y vinieron de los diferentes grupos revolucionarios.

Más allá del tópico específico que los congrega, los textos que forman este volumen tratan tres temas que tocan transversalmente toda la historia mexicana. El primero, es la disputa por las competencias entre autoridades locales, estatales y federales, problemática que hace transparente la defensa de las autonomías locales frente al poder central.<sup>1</sup> Otro, es la transformación del

---

<sup>1</sup> En el trabajo de José Eduardo Jacobo Bernal, "De la propuesta nacional a la realidad local. La dotación de ejidos en Zacatecas: 1917-1934", p.1 de este volumen.

territorio nacional con base en el arreglo y desarreglo del problema campesino y las formas de propiedad rural, que se dio a veces oficiosamente, pero muchas otras, por la vía legal, donde se disputó constantemente la definición de los límites territoriales entre pueblos, municipios y estados.<sup>2</sup> Por último, se plantea aquí también la situación incomparable en la que se enfrentaron un ideal político y una herramienta judicial –la Reforma Agraria frente al juicio de amparo– mostrando la contraposición entre los derechos individuales y los colectivos en una misma ley, y las estrategias que las personas, los poderes en las regiones y el Estado nacional desarrollaron para dirimir el conflicto.<sup>3</sup>

De este modo, se hace evidente la manera en que un tema como el reparto de tierras –como demanda revolucionaria y como principio legal del Estado posrevolucionario– es capaz de condensar múltiples explicaciones a problemas de muy larga duración en la historia mexicana. En este sentido, al introducir una colección de ensayos en torno a la Reforma Agraria, es un acto de justicia poner en el centro de la discusión la historicidad de la relación que el mexicano ha tenido con las tierras de su comunidad desde tiempos muy remotos, y que en la actualidad es altamente visible. De acuerdo con las cifras oficiales del Registro Agrario Nacional, de las poco más de 196 millones de hectáreas que tiene el territorio nacional, alrededor de 100 millones 130 mil corresponden al régimen de la "propiedad social", es decir, un poco más de la mitad de la extensión total del país son *a grosso modo* ejidos y comunidades.<sup>4</sup>

Estudiosos de distintas disciplinas, desde la antropología hasta la historia, han tratado de mostrar la asociación y el vínculo de las poblaciones rurales

---

<sup>2</sup> Puede verse en Francisco Gallardo Negrete, "La tierra y el territorio. Las propuestas agrarias durante la revolución y la apariencia cartográfica de México antes y después de la Constitución de 1917".

<sup>3</sup> En el capítulo "Las tensiones del reparto agrario: la justicia y la vida institucional. Una perspectiva desde el juicio de amparo en Michoacán (1917-1921)" de Nicolás Nieto Nava.

<sup>4</sup> La propiedad social incluye otro tipo de núcleos agrarios como, por ejemplo, las colonias. Sin embargo, las formas de propiedad social más extendidas son el ejido y la comunidad. Información tomada de [www.ran.gob.mx](http://www.ran.gob.mx) [23 de junio de 2016].



contemporáneas con los pueblos de indios coloniales, e inclusive, su derivación del *altepetl*, es decir, la organización político territorial vigente en los tiempos prehispánicos. Este esfuerzo intelectual es testimonio del arraigo histórico del mexicano con la idea de la tierra compartida, de la comunidad histórica, esto es, de la hoy llamada propiedad social. Sin caer en "una visión exagerada de los elementos de continuidad",<sup>5</sup> es seguro decir que la vida en comunidad en el campo –con todas las diferencias que han marcado los distintos momentos desde Mesoamérica, la Nueva España y la nación mexicana– marca un *continuum* en nuestra historia.<sup>6</sup>

Se ha dicho que antes de la "experiencia colonial", "los *lazos sociales* y los *cuerpos políticos* se afianzaban, en buena medida, sobre la base de un principio de asociación personal y no de asociación territorial", y efectivamente, a partir del virreinato se instauró un sistema basado principalmente en una ocupación del territorio.<sup>7</sup> Este "sistema" sirvió para organizar corporativamente a la población indígena, con una autoridad colegiada que ejercía el poder político y económico, y que entre sus facultades estaba la distribución del usufructo de las tierras.<sup>8</sup> Sin embargo, esto no exime alguna relación

<sup>5</sup> Bernardo García Martínez, "Jurisdicción y propiedad: una distinción fundamental en la historia de los pueblos de indios del México colonial", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 53, 1992, p. 47.

<sup>6</sup> Por ejemplo, tanto Miguel Ángel Ruz Barrio, "Problemas por los límites de los pueblos indígenas: el pleito entre Totomihuacan y principales de Cholula en 1561" en María Teresa Jarquín (coord.), *Vida indígena en la Colonia. Perspectivas etnohistóricas*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 2016, como Verónica Ramírez, *Caciques y cacicazgos indígenas en la región de Tollan, siglos XIV-XVII*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2010, sí observan importantes continuidades entre el *altepetl* y el pueblo de indios. Al argumentar sobre el tránsito histórico en la territorialidad entre ambas entidades, señalan, en el caso del primer autor, que el *altepetl* tuvo un carácter expansivo en el sentido territorial por la vía de la conquista, por lo que encuentra antecedentes ahí con los conflictos de límites que el autor analiza para la época colonial. En el segundo trabajo, la autora puntualiza sobre las rupturas entre las dos formas de organización político social, sin embargo, señalando continuidades demostradas al analizar la misma región del siglo XIV al XVII. Para los pueblos de indios, Daniela Marino, "Indios, pueblos y construcción de la Nación. La modernización del espacio rural en el centro de México, 1812-1900", en Erika Pani (coord.), *Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908*, México, FCE, 2010, pp. 168-169.

<sup>7</sup> Bernardo García Martínez, *op. cit.*, p. 47. Para la historia prehispánica, el autor rescata el trabajo de Rik Hoekstra. Las cursivas son mías.

<sup>8</sup> Daniela Marino, "Indios, pueblos...", *op. cit.*, p. 164. La "autoridad colegiada" estaba compuesta por un cabildo que ejercía el poder junto a un cacique o gobernador.

entre el *altepetl* y el pueblo de indios, pues si bien existieron importantes rupturas, sí puede hablarse de una "transposición de un sistema a otro"; como explica Bernardo García Martínez, la definición de *altepetl* está "impregnada de sentido espacial".<sup>9</sup> Es decir, existe suficiente evidencia histórica para trazar vínculos entre la organización social anterior a la conquista y la de los pueblos de indios durante la colonia. Como se explica más adelante, gracias a las continuidades naturales en el tránsito de una colonia a una nación, hubo una perdurabilidad de estas comunidades rurales en la era independiente. De esta manera, los núcleos agrarios creados por las demandas revolucionarias deben mucho a ese arraigo histórico, pues la exigencia de tierras encontró su justificación en la propia historia del campo mexicano.

Hacer explícito este hilo conductor podría lograr una reacción emocional en autores y lectores, como si el estudio de la historia agraria en México sugiriera una conexión con una realidad que, incluso actualmente, tiene algo de atávico. Esta relación explica los destinos y evoluciones de los ejidos y comunidades rurales hoy en día, que han pervivido en una contundente mayoría incluso después de las reformas constitucionales, que en la década de los 1990, en un espíritu neoliberal, buscaron abrir el sector ejidal a la economía de mercado.<sup>10</sup>

La historiografía ha hecho hincapié sobre este punto desde distintos ángulos. Alicia Hernández Chávez, desde el título de su estudio: *Anenecuilco. Memoria y vida de un pueblo*,<sup>11</sup> sugiere este vínculo intangible pero central en la vida

<sup>9</sup> Bernardo García Martínez, *op. cit.*, p. 48.

<sup>10</sup> Gabriela Torres-Azuara, quien estudia justamente las consecuencias de las reformas neoliberales en el ejido y sus habitantes, propone que es en las regulaciones internas de los ejidos donde se sitúa el enfrentamiento con las disposiciones que a nivel macro intentaban darle a estas tierras entrada al mercado. Gabriela Torres-Azuara, "Mantener la ambigüedad de lo común: los nuevos y disputados sentidos del ejido mexicano en la era neoliberal", en *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 51, núm. 1, 2015, pp. 27-51.

<sup>11</sup> Alicia Hernández Chávez, *Anenecuilco/Memoria y vida de un pueblo*, México, El Colegio de México, 1991.

de los pueblos con su memoria, las relaciones históricas entre los habitantes, sus ascendentes, la ocupación inmemorial de sus tierras, y los curiosos documentos con los que han demostrado y disputado con vecinos y autoridades sus derechos de propiedad sobre aquéllas.<sup>12</sup>

En el clásico *Zapata y la revolución mexicana* de John Womack, el autor inició su libro con aquella legendaria frase que daba entrada al tema de la tierra y la relación que ésta tuvo con el conflicto revolucionario de principios del siglo XX: "Éste es un libro acerca de unos campesinos que no querían cambiar y que, por eso mismo, hicieron una revolución".<sup>13</sup> Así, recordando el principio gatopardiano de buscar *que todo cambie para que permanezca igual*, Womack pone esta imagen de manifiesto para explicar esa relación de las comunidades campesinas históricas con su tierra, una donde "quieren permanecer en sus pueblos y aldeas, puesto que en ellos habían crecido y en ellos sus antepasados, por centenas de años".<sup>14</sup>

Aunque las problemáticas del campesinado en Morelos en el borde del estallido revolucionario tuvieron características propias y una situación política local especial, hubo un punto clave en la realidad del campo mexicano de esos años, a lo largo y ancho del país, que los afectaba a todos: la pérdida de tierras de ocupación histórica ante la expansión de la propiedad privada, y en algunas zonas de México, ante la formación de enormes latifundios. Fue frente a esta circunstancia que los campesinos de Morelos, y de muchas partes de la república "no quisieron cambiar", llevando a muchos a unirse al movimiento revolucionario.

---

<sup>12</sup> Sobre el tema de la documentación con la que los pueblos disputan la ocupación histórica de sus tierras, en el liberal siglo XIX y el posrevolucionario XX, son muy ilustrativos los trabajos de Ethelia Ruiz Medrano, *Mexico's Indigenous Communities. Their Lands and Histories, 1500-2010*, Boulder, University of Colorado Press, 2010; y, Paula López Caballero (comp.), *Los títulos primordiales del centro de México*, México, Conaculta, 2003.

<sup>13</sup> John Womack Jr., *Zapata y la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI, reimpr. 2014, p. XI.

<sup>14</sup> *Idem*.

Precisamente en la idea de la *resistencia al cambio* es que pueden explicarse los tránsitos de la propiedad de la tierra en los siglos XIX y XX. Así, las luchas campesinas fincadas, aparentemente, en el proceso revolucionario que comenzó en 1910, iniciaron de hecho su relato desde mediados del siglo anterior. La transición entre pueblos de indios a ejidos o comunidades dotados de tierra fue notable. A raíz de la independencia, muchas de estas asociaciones comunales rurales, mayormente indígenas,<sup>15</sup> pervivieron al cambio político conservando su organización y forma de vida, al tiempo que fueron paulatinamente elaborados discursivamente –los indios y sus formas tradicionales de asociación y propiedad– como un elemento de atraso que debía modificarse en la nueva nación mexicana.<sup>16</sup>

Esta batalla entre el lugar de las comunidades en la ideología liberal y su posición en una realidad arraigada fue larga y durante décadas, se dirimió solamente en el terreno del discurso político y el mundo del impreso. Probablemente, haya sido durante la década del 1840 cuando el impacto de estas ideas llegó a la reorganización territorial,<sup>17</sup> pero sin lugar a dudas, en la segunda mitad del siglo XIX ese impacto se convirtió en una fuerza legal

<sup>15</sup> Como ha explicado Daniela Marino, desde la colonia, *Indio* se convirtió en una categoría jurídica, haciendo la distinción entre indios salvajes e indios mansos. A los primeros se les hizo la guerra e incluso esclavizó, mientras que a los segundos "se les integró al cuerpo político como vasallos del rey", y correspondieron directamente a aquellos sedentarios asentados en comunidades agrícolas. Daniela Marino, "Indios, pueblos...", *op. cit.*, p. 163, nota 1.

<sup>16</sup> En este sentido, es muy notable la transición en los lenguajes políticos del uso de pueblos, en plural, a pueblo como principio de soberanía liberal moderna. Daniela Marino, "Indios, pueblos...", *op. cit.*, p. 165. Fátima Sá e Melo Ferreira, "Entre viejos y nuevos sentidos: «Pueblo» y «pueblos» en el mundo Iberoamericano entre 1750 y 1850", en Javier Fernández Sebastián (dir.), *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850*, Madrid, Fundación Carolina-Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 1117-1138. Regina Tapia, "El pueblo y el poder. Los comportamientos políticos de los capitalinos a mediados del siglo XIX", Tesis para obtener el grado de doctora en historia, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 2014, p. 64 y ss.

<sup>17</sup> Es muestra de esto el estudio sobre Tenochtitlán y Tlatelolco frente a la Ciudad de México hecho por Andrés Lira, donde la fuerza por desmembrarlas y la resistencia de las comunidades tuvo un hito hacia 1847: *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México: Tenochtitlan y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, 1983. También estos cambios se hacen visibles en el estudio de Romana Falcón, *Las rasgaduras de la descolonización. Españoles y mexicanos a mediados del siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1996.



que, desde ese momento y hasta la Revolución, transformó una tradición de siglos.

De este modo, se revela que el largo proceso de la Reforma Agraria fue el resultado de una de las demandas sociales de mayor arraigo para las comunidades que se involucraron en la Revolución iniciada en 1910. El conflicto armado fue la oportunidad de reivindicación histórica para los pueblos que se habían visto enfrentados con el Estado liberal del siglo XIX en su impulso por liberalizar bienes como la tierra, en busca del desarrollo económico y la modernización en general.<sup>18</sup> Este enfrentamiento que derivó, en gran medida, en el desmantelamiento de la propiedad social histórica sobre la tierra a favor de la propiedad privada, generó el descontento y la sensación de agravio en estas comunidades, las cuales iniciaron su propia lucha de reivindicación, reconocimiento y restitución de tierras por múltiples caminos.

El inicio de todo este proceso fue marcado con la promulgación de la Ley del 26 de junio de 1856 que desamortizaba los bienes de las corporaciones, entre las que se vieron afectadas las comunales, de origen indígena, junto a las eclesiásticas. Así, en ese momento inició un relato de despojo, fragmentación, reducción, desaparición y reclamo de parte de los afectados por ella, como respuesta a la lógica del cambio necesario para que el país entrara a la narrativa del progreso. Así, durante todo el período de la reforma liberal mexicana, se hizo un tremendo esfuerzo por transformar todos aquellos elementos que determinaban el atraso de la nación, y que por ende, debían desaparecer, de acuerdo al punto de vista de los hombres que llevaron los gobiernos liberales emanados de la revolución de Ayutla, de la guerra de

---

<sup>18</sup> Según la teoría de E. L. Jones, el mercado en la historia estuvo íntimamente relacionado con lo político y es sólo a partir de la consolidación de la propiedad privada –precisamente a mediados del siglo XIX– que pudo autonomizarse de dicha dimensión para convertirse en un fenómeno meramente económico. E. L. Jones, *Crecimiento recurrente. El cambio económico en la historia mundial*, Madrid, Alianza, 1997. Para el proceso de entrada de la tierra al mercado mexicano, Marcello Carmagnani, Estado y mercado. *La economía política del liberalismo, 1850-1911*, México, FCE-El Colegio de México, 1994.



Reforma, el mismo Segundo Imperio y, con mucha más fuerza, la República Restaurada y el Porfiriato.

Las medidas tomadas impactaron en muchos sentidos, pero para el caso abordado aquí, con la desamortización como punto de partida, en las siguientes décadas se continuó una tarea de nacionalización –que impactó principalmente a los bienes de la Iglesia– y colonización; proceso que, junto con la Ley Lerdo, dio luz al latifundismo de finales de siglo. Esto, como muestra Francisco Gallardo Negrete en su texto, transformó la apariencia cartográfica del país, poniendo a prueba inclusive los límites de las entidades federativas y atizando, en ese sentido, la disputa por las competencias de autoridad política ante los regímenes de propiedad.

En este mismo orden de ideas, se dio otro fenómeno político producido en gran medida por estas modificaciones en las formas y las extensiones de la posesión de la tierra. Durante ese período, particularmente a partir del último tercio del siglo XIX, como se ha apuntado en diversos estudios, la municipalización sirvió a las comunidades para delimitar sus marcos de acción jurídica y tener cierta palanca generadora de negociaciones. Sin embargo, durante el porfiriato este mismo proceso se dio en un sentido inverso, por la paulatina pérdida de la autonomía municipal y el crecimiento del gobierno central.<sup>19</sup> Estas tensiones constantes entre los poderes locales, regionales y nacionales continuaron después de la Revolución, incluso en los "años dorados" del reparto agrario. Las encontramos en el centro de la reflexión sobre el caso zacatecano en el trabajo de José Eduardo Jacobo Bernal, quien teniendo como escenario un estado predominantemente agrícola, se centra en los problemas que trajo el reparto ejidal con los vaivenes centro-Estado como marco para estas acciones.

---

<sup>19</sup> Elisa Speckman, "Población y sociedad, 1880-1930", en Ariel Rodríguez Kuri (coord.), *México contemporáneo 1808-2014. Tomo 3: La población y la sociedad*, Alicia Hernández Chávez, dirección general y prólogo, México, El Colegio de México-Fundación Mapfre-FCE, 2015, p. 131. La autora se apoya, en sus argumentos, en los trabajos de Daniela Marino.



No obstante la indiscutible importancia que tomó el reclamo agrario desde 1911 con la promulgación del zapatista Plan de Ayala, es preciso decir que las luchas armadas campesinas de la revolución tuvieron notables preámbulos en los años de la restauración de la república y las décadas porfirianas. Los pueblos iniciaron una serie de rebeliones contra el gobierno que, como ha explicado Elisa Speckman, tuvieron una muy alta complejidad. Buscaron, desde entonces, con sus antiguos títulos coloniales como instrumento, la restitución de las tierras que iban perdiendo ante las constantes innovaciones legales que fomentaban la propiedad privada.<sup>20</sup>

Con el ímpetu de conservar su histórica forma de vida, las comunidades recurrieron a todo tipo de estrategias de adaptación discursiva para que se les reconociera *pertinentes* en este Estado liberal cada vez más afianzado. Así, buscaron establecer vías de comunicación con el poder; una de ellas fue la representación,<sup>21</sup> es decir, recurrir a un documento escrito solicitando el respeto de su ocupación histórica de las tierras en cuestión, o bien los usos de agua o pastoreo, en calidad de ciudadanos con derechos –e incluso "súbditos" en los años del Segundo Imperio.<sup>22</sup>

Este recurso fue de uso muy extendido entre los habitantes de las comunidades rurales del país en el siglo XIX. Por ejemplo, los pueblos campesinos del altiplano central, explica Romana Falcón, hicieron el resguardo celoso

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>21</sup> El derecho de *representar* tiene su origen en la tradición española. Se entendía como un recurso político de los súbditos ante el Rey que fue ejercido tradicionalmente por ciudades y cuerpos, pasando a las colonias como una manera de contacto directo entre la Corona española y sus vasallos. La representación en el siglo XIX mexicano, se heredó en la forma de documentos donde los ciudadanos hicieron peticiones, plasmaron inquietudes, sugerencias e incluso desacuerdos con el poder. Éstas pudieron ser producidas por grupos organizados, ya sea como corporaciones formales, como las comunidades rurales; o bien, reunidos como colectividades *ad hoc* ante una situación específica. De igual manera, tenemos otras suscritas por individuos que escribieron a las instancias del poder político a título personal. Regina Tapia, *op. cit.*, capítulo 2.

<sup>22</sup> Daniela Marino presenta un estudio comparativo entre los recursos discursivos que las comunidades hicieron ante la república o ante el imperio: "«*Ahora que Dios nos ha dado padre [...]*» El segundo imperio y la cultura jurídico-política campesina en el centro de México", en *Historia Mexicana*, vol. 55, núm. 4, 2006, pp. 1353-1410.



del uso de tierras y recursos comunales "reformando sus costumbres según las muchas variaciones ideológicas, institucionales, políticas y legislativas en un país aún en difícil proceso de formación".<sup>23</sup>

A través del análisis de su discurso, Daniela Marino ha destacado las diferencias discursivas y de contenidos que usaron los indígenas del centro de México antes del segundo imperio, durante él y posteriormente en la República restaurada. Específicamente, la autora hace hincapié en la manera en que se presentaron a sí mismos, dependiendo del gobierno en funciones, como ciudadanos de la nación mexicana, o como súbditos "desvalidos e ignorantes",<sup>24</sup> adaptándose al momento político. Esta estrategia de defensa de los bienes comunales fue tan extendida que, probablemente, podamos hablar de la existencia de personas dedicadas a solventar la demanda por emitir este tipo de documentos. Por las coincidencias en el estilo y el discurso usado en las peticiones campesinas, es probable que muchas hayan sido escritas por "tinterillos" dedicados a redactarlas "profesionalmente".<sup>25</sup>

En fin, con estos ejemplos vemos la capacidad que desarrollaron los pueblos para arreglárselas con los vertiginosos cambios que durante la última parte del siglo XIX los puso en serio riesgo de desaparición como comunidad, los enfrentó a nuevas formas de supervivencia bajo el esquema del empleo en las haciendas, o bien, ante la necesidad de recurrir al arrendamiento de las tierras que ellos sentían como suyas. Así, las comunidades rurales aprendieron a jugar con las nuevas reglas del mundo liberal<sup>26</sup> –como después ejidatarios y comuneros en el esquema neoliberal–<sup>27</sup> para conservar el estatus comunitario de su organización social, a finales del siglo XIX y principios del XX, casi siempre perdiendo la batalla. Ya en los años del porfiriato, esas formas

<sup>23</sup> Romana Falcón, "El arte de la petición...", *op. cit.*, p. 483.

<sup>24</sup> Daniela Marino, "Ahora que Dios...", *op. cit.*, p. 1375.

<sup>25</sup> Romana Falcón, "El arte de la petición...", *op. cit.*, p. 478.

<sup>26</sup> Elisa Speckman, *op. cit.*, pp. 1880-1930.

<sup>27</sup> Gabriela Torres-Azuara, *op. cit.*, pp. 27-51.

de resistencia pacífica y las disputas jurídicas se acompañaron, además, de otro tipo de actos rebeldes como incendios, saqueos a haciendas y levantamientos armados.<sup>28</sup>

Así podemos decir que, durante la revolución, los movimientos agrarios fueron el producto de una intrincada historia, de una colección de luchas –algunas calladas, otras más ruidosas– cuya carga histórica llevó a que los campesinos mexicanos se involucraran en un levantamiento político, que a primera vista parecía de corte burgués-liberal, basado en un Estado de derechos y obligaciones ciudadanas, para modificarlo en una primera instancia y darle un carácter justiciero y popular. La entrada de la "cuestión agraria" a la lucha revolucionaria fue visible desde el principio, aunque apenas fue consignada en el pronunciamiento que le dio inicio, el Plan de San Luis, como explica Gallardo Negrete en su capítulo.

Todavía más fuerte que esto, la entrada de la cuestión campesina al grito revolucionario puso el foco del movimiento en la colectividad y no en el individuo, en el reclamo de los muchos frente a la concentración del poder, la propiedad y los recursos en los pocos. Resumiendo, al menos en la colección de los grandes símbolos nacionales, fue el movimiento en Morelos –que contó con numerosos líderes, pero con Emiliano Zapata como predilecto– donde en *su pueblo, Anenecuilco, se abrió como una herida la historia del país*.<sup>29</sup> Además, como puede verse en los tres ensayos aquí reunidos, el documento articulador, el Plan de Ayala, tuvo múltiples resonancias a lo largo del proceso armado en las reglamentaciones agrarias emitidas durante la guerra y en las discusiones constituyentes, quedando consignados muchos de sus principios en el artículo 27 de esa Constitución emanada ese gran mo-

---

<sup>28</sup> Elisa Speckman, *op. cit.*, p. 131; John Womack Jr., *op. cit.*, p. XI; John Tutino, "Cambio social agrario y rebelión campesina en el México decimonónico: el caso de Chalco", en Friedrich Katz (comp.), *Revolución, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, México, Era, 2004, p. 115 y ss.

<sup>29</sup> Con cursivas mi paráfrasis a la famosa frase de Gastón García Cantú, citado en John Womack Jr., *op. cit.*, pp. XII, y 1-3.



vimiento político social de principios del siglo xx, que a pesar de haber sido reformada, continúa vigente en México.

Sin lugar a dudas, resulta fundamental destacar que el proceso revolucionario y posrevolucionario referente al reparto de tierras, a pesar de ser reconocido, quizá hasta el día de hoy, como uno de los logros más importantes de la revolución, también trajo reflexión y crítica acerca de la situación del campo mexicano, como un espacio de "atraso".<sup>30</sup> Este argumento no fue novedoso en las primeras décadas del siglo XX. Desde el origen mismo de la reforma decimonónica, donde se buscaron modificaciones estructurales para que la nación impulsara su progreso, uno de los elementos principales de estos cambios tuvo que ver con el campo. La ley desamortizadora de junio de 1856 tuvo ese espíritu al plantear que las tierras cultivables fueran productivas a una escala más allá del autoconsumo, para que llevaran al desarrollo económico. Existe ahí otra continuidad hasta hoy, con mucho del discurso sobre el campo, que no escapa a la simple vista.<sup>31</sup>

\*\*\*

Ya sea que se considere al campo mexicano como fiel a su historia o como atrasado, al grado que contiene al resto de la nación, el resultado de las luchas revolucionarias agrarias se hace evidente y palpable con un recinto documental imposible de ignorar. Con la Ley Agraria de 1915, se inició la formación del Archivo General Agrario, el segundo en tamaño en México, después del Archivo General de la Nación. Las complejidades de la historia agraria mexicana encuentran un espejo en su testigo documental. Este recinto se afianzó

---

<sup>30</sup> Guillermo Palacios, *La pluma y el arado. Los intelectuales pedagogos y la construcción socio-cultural del "problema campesino" en México, 1932-1934*, México, FCE-CIDE, 1999, p. 27.

<sup>31</sup> Por ejemplo, el 14 de enero de 2014, en entrevista con el periódico *El Universal*, el secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México, Enrique Martínez, declaró que los cambios de dominio a propiedad privada en la propiedad ejidal y comunal en México, desde la reforma constitucional de 1992, no habían rebasado el 3% de la totalidad de su extensión. Esto a causa de la falta de productividad campesina y que, por lo mismo, la mayor parte de ese 3% había pasado al sector turístico o la construcción de vivienda.

institucionalmente con la redacción del artículo 27 constitucional en 1917 y la consiguiente formación de toda la serie de instituciones del Estado mexicano dedicadas al reparto agrario y su certificación legal, desde la Comisión Nacional Agraria, pasando por la Secretaría de la Reforma Agraria, el Registro Agrario Nacional y la actual Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.

Ese archivo es un espacio donde pareciera haberse detenido el tiempo, en aquel momento en el cual un gobierno mexicano reivindicaba en su discurso, a cada oportunidad, los "valores revolucionarios". Ese congelamiento temporal es visible en su mobiliario, en su "tecnología" y en su sala de consulta llena de campesinos litigando, ellos mismos, sus "papeles", sujetos a un sector del Gobierno federal mexicano que se presenta –y los presenta–, en gran medida, como "en vías de extinción". No obstante, es un archivo vivo y en expansión –igual que el campo y la historia agraria de México. Lo profundo y complejo de los problemas en ese sector agrario se refleja en lo inabarcable de sus expedientes, en la dificultad de sus contenidos y lo fragmentado de su información. Entonces, los ensayos presentados en este libro adquieren aún mayor reconocimiento, pues los tres autores construyeron sus argumentos con una amplia variedad de fuentes históricas que dan todavía más testimonios de la presencia del problema agrario en la narrativa de nuestras construcciones nacionales a lo largo del tiempo.

Los textos recibidos para consideración del jurado que premió a los tres artículos aquí reunidos, bajo el pretexto del centenario de la promulgación de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, tocaron una amplia gama de temas. Fueron desde el constitucionalismo como principio, hasta las complejas interrelaciones entre ideas y diseño institucional, teniendo como marco legislaciones de paternidades políticas múltiples que recorrieron toda la geografía mexicana –de Jalisco a Michoacán, de Zacatecas a Tamaulipas y de ahí a Morelos. Los concursantes pusieron el énfasis en las diversas problemáticas que se produjeron ante la interacción de todas estas variables: el encuentro entre los intereses estatales frente a los nacionales, los particulares frente a





los comunitarios, y otros de índole profundamente intelectual, como las discusiones vigentes desde la sociología clásica de cómo es la naturaleza del papel del Estado en la territorialidad del espacio que éste ocupa.

En un abanico de textos propositivos por sus perspectivas de análisis e intelectualmente provocativos, destacaron los tres aquí presentados por características muy distintas. En el muy original texto "Las tensiones del reparto agrario: la justicia y la vida institucional. Una perspectiva desde el juicio de amparo en Michoacán (1917-1921)" de Nicolás Nieto, ganador del tercer lugar, se subraya sobre un asunto legal sustancial al reparto agrario, ante el cual tuvo que hacer frente desde el primer momento el aparato estatal posrevolucionario: la manera en que éste afectó los derechos de particulares y cómo enfrentaron la consigna revolucionaria de la Reforma Agraria con el juicio de amparo. En este ensayo queda evidenciada la negociación cotidiana entre la ciudadanía y sus autoridades, aún cuando éstas son producto de una revolución social.

Por su lado, Francisco Gallardo Negrete, en el artículo ganador del segundo lugar: "La tierra y el territorio. Las propuestas agrarias durante la revolución y la apariencia cartográfica de México antes y después de la Constitución de 1917", trata temas muy actuales, y que están en el centro de la conflictividad rural en nuestro país. Entre ellos, la regularización y la manera en cómo una territorialidad comprensiva forma parte de las funciones de los gobiernos, sobre todo ante un sistema federal que se encontraba, al momento de la revolución, con fronteras difusas entre sus entidades. Así, explica el autor, para asegurar una delimitación eficiente, se recurrió al concepto tradicional de ejido, como aquellas tierras periféricas que aseguraban la integridad de las poblaciones ya formadas.

Siguiendo la lógica de la territorialidad y el federalismo, se hacen presentes sus complejidades en el ensayo ganador de este concurso, introduciendo el



fundamental elemento social. José Eduardo Jacobo Bernal, en "De la propuesta nacional a la realidad local. La dotación de ejidos en Zacatecas, 1917-1934", nos presenta un texto sumamente rico en investigación y análisis en el que se pone de manifiesto el desencuentro de intereses locales y nacionales durante la Reforma Agraria. Así, con este conflicto como base, Jacobo Bernal toma como caso Zacatecas –estado con una profunda tradición en la defensa del federalismo, es decir, en la narrativa histórica de la defensa de la autonomía y la autodeterminación regionales– donde vemos a la legislación local tratando de ejercer presión para que las disposiciones agrarias se ajustaran a las necesidades de la demarcación. Además, el autor se esforzó por darle historicidad a estas discusiones mostrando con profundidad las razones detrás del deseo de conservación de algunas haciendas, por ejemplo, y la manera en que los actores políticos del estado tuvieron que negociar la conveniencia económica con las demandas de los campesinos.

De este modo, en el caso de Zacatecas se ven muchas de las variables que se jugaron para hacer de una demanda revolucionaria una realidad, que bajo un marco federal tuvo que adaptarse a las condiciones locales. Este proceso ha sido continuo desde entonces, en las primeras décadas de la posrevolución, como ahora cuando instituciones como la Procuraduría Agraria y los diferentes Tribunales Unitarios Agrarios en el país, dirimen todo tipo de conflictos, que en cada región toman un color distinto.

Así, como lo revelan los estudios en este libro, la historia de la Reforma Agraria mexicana es sumamente rica y llena de complejidades, y el centenario de su ley rectora, que fue la base de su consignación constitucional, no parece detenerla. Esta larga narración –que puede o no incluir el *altepetl* prehispánico, o los pueblos de indios coloniales– sigue construyéndose hoy, y no aparenta detenerse en el futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

Carmagnani, Marcello, *Estado y mercado. La economía política del liberalismo, 1850-1911*, México, FCE-El Colegio de México, 1994.

Falcón, Romana, *Las rasgaduras de la descolonización. Españoles y mexicanos a mediados del siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1996.

\_\_\_\_\_, "El arte de la petición: Rituales de obediencia y negociación, México, segunda mitad del siglo XIX", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 86, núm. 3, 2006, pp. 467-500.

Ferreira, Fátima Sá e Melo, "Entre viejos y nuevos sentidos: «Pueblo» y «pueblos» en el mundo Iberoamericano entre 1750 y 1850", en Javier Fernández Sebastián (dir.), *Diccionario político y social del mundo iberoamericano / La era de las revoluciones, 1750-1850*, Madrid, Fundación Carolina-Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 1117-1138.

García Martínez, Bernardo, "Jurisdicción y propiedad: una distinción fundamental en la historia de los pueblos de indios del México colonial", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 53, 1992, pp. 47-60.

Hernández Chávez, Alicia, *Aneneuilco. Memoria y vida de un pueblo*, México, El Colegio de México, 1991.

Jarquín, María Teresa (coord.), *Vida indígena en la Colonia / Perspectivas etnohistóricas*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 2016.

Jones, E. L., *Crecimiento recurrente. El cambio económico en la historia mundial*, Madrid, Alianza, 1997.



Katz, Friedrich (comp.), *Revuelta, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, México, Era, 2004.

Lira, Andrés, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México: Tenochtitlan y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, 1983.

López Caballero, Paula (comp.), *Los títulos primordiales del centro de México*, México, Conaculta, 2003.

Marino, Daniela, "«Ahora que Dios nos ha dado padre [...]» El segundo imperio y la cultura jurídico-política campesina en el centro de México", en *Historia Mexicana*, vol. 55, núm. 4, 2006, pp. 1353-1410.

\_\_\_\_\_, "Indios, pueblos y construcción de la Nación. La modernización del espacio rural en el centro de México, 1812-1900", en Erika Pani (coord.), *Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908*, México, FCE, 2010, pp. 163-204.

Palacios, Guillermo, *La pluma y el arado. Los intelectuales pedagogos y la construcción sociocultural del "problema campesino" en México, 1932-1934*, México, FCE-CIDE, 1999.

Pani, Erika (coord.), *Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908*, México, FCE, 2010.

Ramírez, Verónica, *Caciques y cacicazgos indígenas en la región de Tollan, siglos XIV-XVII*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2010.

Rodríguez Kuri, Ariel (coord.), *México contemporáneo 1808-2014. Tomo 3: La población y la sociedad*, México, El Colegio de México-Fundación Mapfre-FCE, 2015.



Ruz Barrio, Miguel Ángel, "Problemas por los límites de los pueblos indígenas: el pleito entre Totomihuacan y principales de Cholula en 1561", en María Teresa Jarquín (coord.), *Vida indígena en la Colonia. Perspectivas etno-históricas*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 2016.

Ruiz Medrano, Ethelia, *Mexico's Indigenous Communities. Their Lands and Histories, 1500-2010*, Boulder, University of Colorado Press, 2010.

Speckman Guerra, Elisa, "Población y sociedad, 1880-1930", en Ariel Rodríguez Kuri (coord.), *México contemporáneo 1808-2014 / Tomo 3: La población y la sociedad*, Alicia Hernández Chávez, dirección general y prólogo, México, El Colegio de México-Fundación Mapfre-FCE, 2015.

Tapia, Regina, "El pueblo y el poder. Los comportamientos políticos de los capitalinos a mediados del siglo XIX", Tesis para obtener el grado de doctora en historia, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 2014.

Torres-Azuara, Gabriela, "Mantener la ambigüedad de lo común: los nuevos y disputados sentidos del ejido mexicano en la era neoliberal", en *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 51, núm. 1, 2015, pp. 27-51.

Tutino, John, "Cambio social agrario y rebelión campesina en el México decimonónico: el caso de Chalco", en Friedrich Katz (comp.), *Revuelta, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, México, Era, 2004, pp. 94-134.

Womack Jr., John, *Zapata y la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI, reimp. 2014.

# DE LA PROPUESTA NACIONAL A LA REALIDAD LOCAL LA DOTACIÓN DE EJIDOS EN ZACATECAS: 1917-1934

José Eduardo Jacobo Bernal

"El problema agrario", "la cuestión agraria", hasta "la Ley Agraria" se dice, suponiendo que este problema agrario, o esta cuestión agraria, deba sintetizarse en una sola ley que sea una especie de panacea de todos nuestros males económicos.

Es tiempo de que precisemos ideas: hay muchos problemas agrarios, muchas cuestiones agrarias, y se necesitan, para su resolución, muchas leyes agrarias.<sup>1</sup>

La revolución de 1910 y el régimen político que se desprendió de ella son procesos muy complejos y compuestos por múltiples entramados. Uno de éstos lo constituyó el desarrollo de la reforma agraria, y más específicamente, el reparto y dotación de ejidos. Esta forma de tenencia de la tierra se constituyó como el proyecto nacional en lo que se refiere al agro mexicano, respondiendo con ello al reclamo popular por "tierra y libertad", pero estableciendo lineamientos muy claros que permitieran al nuevo Estado administrar y regular la propiedad de la tierra, pues las parcelas entregadas seguían siendo propiedad de la nación y ésta podía establecer restricciones sobre el uso del suelo. La reforma agraria se enfrentó con realidades locales muy específicas que hicieron de su aplicación un proceso en el que se pueden estudiar las relaciones no sólo entre hacendados y campesinos, sino entre las clases políticas estatales y el Gobierno federal, pues la estructura de poder

---

<sup>1</sup> Discurso de Luis Cabrera pronunciado el 3 de diciembre de 1912 en la Cámara de Diputados, tomado de *Luis Cabrera. Semblanzas y opiniones*, México, INEHRM, 1976, p. 31.

estaba apenas reacomodándose y había espacio para los intereses regionales aun cuando contravinieran las disposiciones del centro.

Definitivamente, los años de 1917 a 1934 fueron fundamentales en la construcción de los cimientos del nuevo régimen, pues fue cuando, bajo el Plan de Agua Prieta, se dio el último levantamiento armado triunfante. Fue en este lapso que la "familia revolucionaria" se aglutinó alrededor de un partido, y los que no se alinearon, simplemente quedaron fuera, por la vía institucional o por otras menos ortodoxas. Fue en estos años donde quedó establecida una de las reglas no escritas más importantes del sistema: la oposición política sólo era tolerada como fuente de legitimación para el partido oficial. Y sería en estos años cuando la reforma agraria pasó del papel a la realidad, enfrentándose a múltiples obstáculos, pero que ayudarían a dar forma clara al reparto de tierras.

El porqué de la elección de Zacatecas se encuentra en la tradición de lucha entre la soberanía estatal y la federal, pues desde el inicio de México como país independiente, la confrontación de los zacatecanos ante el Poder federal fue constante, tan así que se levantó en armas en 1835 para defender la autonomía estatal. Pero este conflicto es sólo sintomático de lo que pasa en todos los estados, pues es sabido que México es, más bien, *Multi-México*, y la fuerza de las regiones sigue siendo una característica esencial del funcionamiento político nacional, ya que ante el más mínimo vacío de poder, las entidades tienden a reconcentrar sus fuerzas políticas y generar sus propias dinámicas. Por tanto, ante la indefinición del Estado nacional de aplicar la reforma agraria, se dieron múltiples y variadas interpretaciones de cómo repartir la tierra.

Siendo Zacatecas un estado dedicado en gran medida a la agricultura y donde la mayor parte del territorio pertenecía a las haciendas, el reparto ejidal se constituyó en punto de encuentro entre los diferentes actores sociales: campesinos, propietarios y gobernantes; generando una dinámica política llena de tensiones, conflictos y pactos, en la que la propiedad de la tierra se convertía en el eje de las relaciones económicas, políticas e históricas.



Ahora bien, el estudio se limita a los primeros 17 años de aplicación de la reforma agraria: de 1917 a 1934, ya que fue en este período cuando la reforma agraria se vio más sujeta a los vaivenes políticos entre el gobierno federal y las entidades. A diferencia de períodos posteriores, en estos primeros años no había un plan fijo sobre el cual trabajar al respecto, las vicisitudes económicas y políticas determinaban el rumbo de la reforma, y por lo tanto, daban pie a la confrontación entre las soberanías estatales y la nacional.

Fue en 1917 cuando se inició formalmente el reparto de tierras a los campesinos que carecían de ellas; la reforma agraria estaba en marcha, aún sin una legislación completamente ordenada y supeditada a múltiples giros en su aplicación. El término del período elegido, 1934, estuvo marcado por la reunión y organización de las numerosas leyes referentes a la tierra en un solo Código Agrario, el cual trataba de darle más claridad al proceso; además, fue en enero de ese año en que, al adicionarse la fracción XI, inciso A, al artículo 27 constitucional, la gestión de las leyes agrarias y su realización fueron atendidas por una instancia adscrita directamente al Ejecutivo Federal: el Departamento Agrario. Con su creación, automáticamente desaparecían las Comisiones Locales, dando paso a las Comisiones Agrarias Mixtas, integradas por representantes del Departamento Agrario, del gobierno estatal y de las organizaciones campesinas<sup>2</sup> –afiliadas, por supuesto, al Partido Nacional Revolucionario–, con lo que la autonomía de los gobiernos estatales se redujo considerablemente en la cuestión agraria.

En términos generales, podemos distinguir tres fases en la política agraria nacional para el período estudiado: 1) Carranza y la definición del problema; 2) el gobierno sonorenses con un acercamiento real al problema; y 3) el *Maximato* y el pretendido cierre del reparto. Tras la promulgación de la Carta Magna, quedaron establecidos los principios de la reforma agraria, el gobierno carrancista delineó la postura gubernamental frente al problema de

---

<sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación* (en adelante DOF), 17/01/1934.

la tierra, pero en su esmero legalista, y todavía bajo la sombra de la violencia, durante la presidencia de Venustiano Carranza, no se hizo mucho por acelerar el reparto de tierras a los campesinos, entregándose sólo 381 949 hectáreas.<sup>3</sup>

El gobierno de los sonorenses Obregón y Calles le dio un giro a la política agraria e inició un reparto de tierras con más conocimiento de causa, tratando de sentar unas bases más sólidas entre el campesinado nacional. Los "experimentos agraristas"<sup>4</sup> de algunos estados –en Veracruz y San Luis Potosí esencialmente– demostraron la importante fuerza que podría representar el campo, y esto no pasó desapercibido para un caudillo como Álvaro Obregón, quien vio la oportunidad de consolidar al gobierno mediante la integración del sector económico más numeroso en ese entonces: los campesinos. Así, en los ocho años de gobierno sonorenses se entregaron 4 904 027 hectáreas, cantidad mucho mayor al período carrancista, pero que apenas representa una quinta parte de lo que se entregaría durante el sexenio de Cárdenas,<sup>5</sup> aunque, por supuesto, habría que indagar con mayor profundidad acerca de la calidad de la tierra, pues muchas dotaciones implicaban los terrenos más infértiles de los hacendados, por lo que una valoración únicamente desde lo cuantitativo puede resultar engañosa, sobre todo si evaluamos la reforma agraria desde la perspectiva económica, pues en el plano de lo político, cumplió perfectamente el objetivo de legitimar un gobierno ante el campesinado.

Finalmente, a la muerte de Obregón y bajo la tutela del *Jefe máximo*, el impulso al reparto agrario disminuyó notablemente. Calles estaba convencido de que había sido suficiente, y de que era hora de cambiar de perspectiva

---

<sup>3</sup> Ifigenia Navarrete (comp.), *Bienestar campesino, y desarrollo económico*, México, FCE, 1971, p. 53.

<sup>4</sup> Nos referimos por supuesto al caso del gobernador veracruzano Adalberto Tejeda, quien en el cuatrienio de 1920 a 1924, implementó una política de reparto agrario bastante agresiva en contra de los hacendados locales, además de impulsar la creación de la Liga de Comunidades Agrarias. En el mismo sentido, Saturnino Cedillo creó en San Luis Potosí las colonias agrícolas militares, las cuales eran un claro ejemplo de la tríada tierra, política y poder, el cual sería retomado por el régimen postrevolucionario.

<sup>5</sup> Ifigenia Navarrete (comp.), *op. cit.*, p. 53.



respecto al campo, la justicia social había hecho su trabajo y era necesaria una evaluación netamente económica, que demostraba que el ejido no era redituable para la salud financiera del Estado. Ello llevó a que se declarara el "cierre" del reparto al iniciar la década de los treinta, lo que no podía estar más lejos de la realidad, pues aún había fincas enormes y muchos campesinos sin tierra. La crisis económica generada en Nueva York en 1929 sólo complicaba la situación, y el Gobierno nacional se encontraba en una encrucijada, en la que decidió sacrificar a los campesinos y reactivar los apoyos a los propietarios de las haciendas.<sup>6</sup> Esta decisión crearía descontento en todo el país, preparando el camino para un presidente que se propusiera recuperar la confianza tanto de campesinos, como del pueblo en general.

De 1929 a 1933 se entregaron 4 402 732 hectáreas, por lo que el gobierno cardenista, que repartió casi 18 millones de hectáreas, con un promedio anual de 2 934 856,<sup>7</sup> se convirtió de inmediato en el referente obligado de lo relacionado con la cuestión agraria, pues sentó las bases de una política populista en el terreno agrario. El reparto continuó hasta 1992, con una cifra aproximada de 96 608 475<sup>8</sup> hectáreas, lo que demuestra que los gobiernos posteriores fueron aún más generosos con la dotación de ejidos.

Teniendo en cuenta que el proceso de la reforma agraria fue complejo y tomó vías muy diversas, centraremos el estudio en una forma específica de dicho proceso: el reparto ejidal. Éste nos permitirá dar cuenta del conflicto de intereses entre la esfera de poder estatal y el gobierno federal, y cómo dicho reparto estuvo supeditado al vaivén de la relación centro-Estado. El fraccionamiento de las haciendas era cuestión de dominio local, por lo que la Comisión Nacional Agraria (CNA) no podía revocar las disposiciones del gobernador; pero en el caso de la dotación de ejidos, todas las resoluciones del gobernador eran puestas en tela de juicio por instancias federales.

---

<sup>6</sup> Rosa María Tirado de Ruiz, "Desarrollo histórico de la política agraria sobre tenencia de la tierra, 1910-1970", en Ifigenia M. De Navarrete (coomp.), *op. cit.*, pp. 46-50.

<sup>7</sup> Tzvi Medin, *El Minimatismo presidencial. Historia política del maximato*, México, Era, 1983, pp. 159-161.

<sup>8</sup> Raúl Lemus García, *Derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 1996, p. 316.

El texto pretende adentrarnos en la política agraria y la legislación correspondiente, confrontando las posturas del gobierno federal con las autoridades estatales. La resaca de la lucha armada provocó estragos durante toda la década de 1920, y fue en estos años en que se dio un asentamiento político, tanto en el plano nacional como en el estatal; pero no siempre podían estar en concordancia ambos niveles de gobierno. La maraña legal se volvía cada vez más confusa, las circulares y los decretos de la Comisión Nacional tenían enormes huecos, gracias los cuales los abogados podían encontrar algún artificio para evitar la expropiación de alguna finca; las leyes locales sólo complicaban más el asunto, eso sin contar con que la legislación agraria se movía al mismo ritmo de la política.

La consolidación del nuevo Estado nacional demandó un gran esfuerzo a los políticos emanados de la revolución: política, economía, relaciones exteriores, diferencias entre el gobierno federal y los gobernadores, que estuvieron siempre alrededor de la formación de lo que algunos llamarían después *El Leviatán*. Punto nodal de esta consolidación fue la cuestión de la tierra, ya que para el nuevo gobierno no sólo significaba una forma de "hacer justicia", sino que era la primera fase para hacerse de una base política lo suficientemente fuerte para aguantar el peso del régimen, pues a partir de la revuelta delahuertista de 1924, los campesinos demostraron ser un elemento clave a la hora de definir la balanza del poder del gobierno post-revolucionario. Dentro de un esquema que pretendía cambiar las luchas en el campo de batalla por las contiendas electorales, era de vital importancia transformar a esos soldados en votantes que siguieran defendiendo, ahora desde las urnas, a los recién llegados al poder.

Pero, aunque el reparto ejidal fue el instrumento que alió a los campesinos al sistema, no bastó para solucionar los múltiples y graves problemas del campo. Desde el punto de vista económico, la reforma agraria estaba destinada al fracaso, ya que los campesinos no requerían sólo de tierras para producir, sino de toda una infraestructura agropecuaria detrás de ellos que permitiera un uso adecuado de las aguas, la implementación de mejores

técnicas de cultivo y que les facilitara el acceso a herramientas más adecuadas para la producción.

A pesar de este fracaso económico, el reparto de tierras "caló hondo" dentro de la memoria colectiva del país, el gobierno –principalmente el cardenista– quedó mitificado como un régimen paternalista que proporcionaría un pedazo de sí mismo a sus hijos. La tierra se convirtió en el ancla y madero salvador de muchos, dando apenas para comer, pero simbolizando identidad y pertenencia; a merced del temporal y de las fluctuaciones del mercado, el ejido ha sido, y es aún, la única seguridad que el campesino tiene y a la cual se sigue aferrando. El principio de esta historia en el estado de Zacatecas es lo que aquí nos proponemos ver.

## LA REFORMA AGRARIA: LEGISLADA, POLITIZADA, ¿REALIZADA?

"La tierra es de quien la trabaja". Bajo esta premisa, el gobierno emanado de la revolución prometía una nueva distribución de la propiedad, sin embargo –y aún después de tantos años de lucha armada–, había no sólo que trabajarla, sino pelear por ella. Y esta pelea no era ya en el terreno de las armas, sino que se trataba de una contienda confusa, llena de distorsiones y oscuros recovecos, plagada de fraudes, limitaciones y corrupción; se trataba, pues, de una contienda legal.

El tan afamado artículo 27 de la nueva Constitución abrió la puerta a todo un mundo de reglamentaciones, artículos, párrafos y cláusulas que servirían para regular el proceso de la reforma agraria. Se instituyó una cadena administrativa para llevar a buen puerto tan importante empresa, ya que en ella se verían reflejados todos los *ideales* y *logros revolucionarios*.

Vayamos por partes: primero, se hacía la solicitud al gobernador del estado, quien la remitía a la Comisión Local Agraria, ésta a su vez se encargaría de recabar los datos necesarios para proponer la cantidad de hectáreas a dotar

o restituir, o en algunos casos, para denegar la solicitud; no obstante este trabajo –que podía durar varios años– el Ejecutivo local podía hacer caso omiso del dictamen de la Local Agraria y dar una resolución provisional de acuerdo a su muy particular opinión. Después del fallo del gobernador, la CNA retomaba el caso y hacía su propia investigación, dentro de la que –al igual que en los procedimientos a nivel local– se daba la oportunidad a los propietarios afectados de que presentaran sus inconformidades; finalmente, esta Comisión emitía un dictamen que el presidente de la república sólo se encargaba de legitimar mediante su firma. Pero el proceso no terminaba ahí todavía, pues la posesión definitiva de las tierras –otorgada por un delegado de la Comisión Nacional al Comité Particular Administrativo, elegido por los beneficiarios y que se encargaría de la distribución de los ejidos– podía tardar algunos años más.

Como se puede observar, el proceso era largo y tedioso y la falta de personal capacitado hacía que el reparto se retrasara aún más. Algunos campesinos intentaban acelerarlo haciendo ellos mismos el levantamiento del censo y la medición de sus escasas tierras, "siendo presentados los informes con oportunidad y en la mejor forma que un hombre de trabajo puede hacerlo, por carecer de instrucción."<sup>9</sup> Sin embargo, este trabajo no servía de mucho, ya que los datos eran muy imprecisos, habiendo ocasiones en que ni siquiera se conocía el nombre completo de los propietarios de las fincas o haciendas colindantes. De ahí que la Comisión Local eliminara tales prácticas y estipulara que serían sólo los ingenieros designados quienes se encargarían de levantar los trabajos periciales.

En algunos casos más extremos era tal el desconocimiento de las leyes, que los campesinos no se daban por enterados de que tenían derecho a solicitar tierras. Los primeros años de la reforma agraria fueron difíciles, algunos diputados locales y organizaciones como el Partido Liberal y el Partido Laborista

---

<sup>9</sup> Registro Agrario Nacional, Delegación Zacatecas, Comisión Local Agraria (en adelante RAN, Del. Zac, CLA), exp. 55, L. 10, f. 1.



eran de los pocos que procuraban dar asesoría a los campesinos en el reclamo de sus nuevos derechos. Pero aún dentro de las comunidades solicitantes se llegaba a dar la corrupción y había quienes se aprovechaban de su cargo para lucrar con las tierras.

Los gobernantes en turno mantenían una postura muy ambigua respecto al problema de la tierra, puesto que el apoyo dependía del clima político que se le otorgaba a las masas campesinas. El Ejecutivo local no podía, además, romper relaciones con los grandes propietarios de una manera tajante, ya que la incertidumbre política y económica del país impedía tomar tales riesgos. Por tanto, se recurrió a múltiples artimañas legales para aminorar la afectación de algunos terratenientes allegados al gobierno estatal: el no otorgar a las comunidades la categoría política necesaria para solicitar ejidos, la certificación de "unidades agrícolas en explotación" a varias haciendas, y hasta el recurso de no definir claramente la extensión de lo que se llamaba *pequeña propiedad*, servían como postergaciones y obstáculos a una verdadera reforma en el campo.

Pero la política agraria estatal tenía que enfrentarse a los planes del Ejecutivo nacional, quien tenía intereses distintos y que iban más allá de vínculos familiares o de amistad con la clase propietaria. La consolidación del nuevo Estado requería cimientos fuertes, los que sólo se conseguirían mediante la integración de la mayor parte de la población al sistema; por lo que la prioridad de la Comisión Nacional era conseguir adeptos al régimen, lo que llevó, en algunas ocasiones, a un choque de intereses entre los gobernadores y el Ejecutivo federal.

De este modo, la cuestión agraria significó también un enfrentamiento entre el poder regional y el poder central; de tal confrontación, surgirían dos conceptos fundamentales para la vida de México en el siglo XX: *intermediación política y movilización*. El primero se refiere a varios factores: en primer lugar, a la incapacidad del gobierno central de mantener el control en los grupos más alejados, los que aprovechan la falta de sujeción por parte del centro

para adueñarse del poder político (materializado en forma de patronazgos y cacicazgos); y la necesidad que las autoridades formales (representantes del centro) tienen de pactar con quienes ejercen el poder de facto, y aun, en ocasiones, de legitimarlos. El concepto de movilización hace referencia a la participación "excesiva" de los sectores sociales subordinados; es decir, de las demandas y acciones no previstas por el sistema, que exigen nuevos controles y ajustes, lo que implica compra-venta de "favores" entre las masas y el gobierno –ejemplo de ello fue la "paga" en tierras a los campesinos que apoyaron al gobierno durante la rebelión delahuertista, y más tarde en el conflicto cristero. En períodos de reacomodo político, "la movilización puede venir desde arriba; esto sucede cuando a) existe un orden social privatizado, o b) quienes ejercen relaciones de patronazgo en el ámbito local buscan consolidar o incrementar su poder, e incluso aumentar su capacidad de negociación a nivel nacional, mediante la manipulación de las demandas colectivas".<sup>10</sup>

Además de estas relaciones conflictivas que involucraban tanto al poder regional, como al local y al mismo pueblo, debemos tener en cuenta que durante esta década y media cada presidente tuvo objetivos políticos diferentes y hasta contradictorios, por lo que la reforma agraria se frenaba o era impulsada de acuerdo a muchos y muy variados factores.

De ahí que los primeros pasos de la reforma agraria fueran tambaleantes, llenos de tropiezos políticos y de cuevas económicas, el Estado post-revolucionario aprendía apenas cómo dirigir a un país tan lleno de contrastes y que recién salía de una cruenta guerra. Las instituciones sólo eran esbozos o proyectos, las nuevas alianzas y las pirámides de poder aún no se consolidaban, pero la necesidad de justificar el cambio era apremiante, había que darle significado a la revolución, y como dijera Luis Cabrera: "La revolución

---

<sup>10</sup> Guillermo de la Peña, "Poder agrario y ambigüedad revolucionaria: bandidos, caudillos y facciones", en Ricardo Ávila Palafox et al. (coords.), *Las formas y las políticas del dominio agrario / Homenaje a Francois Chevalier*, México, Universidad de Guadalajara, 1992, p. 233.



es la revolución, y lo menos que puede hacer una revolución es reorganizar la propiedad."<sup>11</sup>

Pero la reforma en el campo fue mucho más que sólo una redistribución de la propiedad, pues se trató de una excelente estrategia política para legitimar y dar poder al nuevo gobierno. Aunque desde el punto de vista económico fue un rotundo fracaso –ya que los proyectos acerca de crear una agricultura ejidal competitiva y ligada a la exportación nunca despegaron por falta de inversión y tecnología–, en el terreno político y social desempeñó una gran tarea: aglutinar al campesinado en una masa lista para ser movilizada por el gobierno; lo que no quiere decir que esta población rural fuera pasiva, sino que también supo aprovechar la coyuntura y se hizo de aquello que más anhelaba: tierra. Las tensiones entre cada uno de estos bandos y las concesiones que tuvieron que hacer es lo que aquí trataremos de explicar.

## LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LA REFORMA AGRARIA

Durante el movimiento encabezado por Francisco I. Madero no hubo en Zacatecas graves dislocaciones en la vida política. Luis Moya, al lado de Joaquín Amaro, llevó a cabo algunas acciones militares, pero se desarrollaron en la región limítrofe entre Zacatecas y Durango; el resto del estado no presentó gran resistencia a este movimiento y los dirigentes estatales se concretaron a esperar el resultado de la firma de los acuerdos de paz entre Porfirio Díaz y Madero.<sup>12</sup>

La época de gobierno maderista representó un esfuerzo infructuoso por cambiar las cosas sin lesionar los intereses de las élites económicas, el gobernador zacatecano Francisco de P. Zárate renunció y ocupó el cargo el

<sup>11</sup> Citado en Sergio García Ramírez, "El espíritu social de la Constitución Mexicana", en *Sólo Historia*, núm. 8, abril-junio, 2000, p. 3.

<sup>12</sup> José C. Valadés, *Breve historia, de la Revolución Mexicana (1900-1940)*, México, Cambio XXI-UNAM, 1993, p. 40.



maderista José Guadalupe González, quien –siguiendo los preceptos legalistas de Madero– no removió de sus cargos a los funcionarios de los partidos, lo que llevó, más bien, a un estado de inmovilidad y que engendraría cierta incertidumbre política. Además, este período sirvió en el ámbito nacional y estatal para darle fuerza a un grupo considerado como fuente de la oposición o mediatización que se haría a las futuras reformas constitucionales, en especial, a la reforma agraria: el Partido Católico Nacional.<sup>13</sup>

En este período hubo un intento por legislar respecto a la cuestión agraria, cuando el 3 de diciembre de 1912, Luis Cabrera presentó un Proyecto de Ley Agraria; donde se proponía llevar a cabo los siguientes puntos: "destruir el peonismo, acabar con el hacendismo y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña; y obviamente, la creación de ejidos, como medida urgentísima en el orden político."<sup>14</sup> Esta última disposición se basaba en la seguridad de que el sólo anuncio de que el gobierno procedería al estudio de la reconstitución de los ejidos, tendría como consecuencia política la concentración de población en los pueblos, y por lo tanto, facilitaría el dominio militar del país.

Sin embargo, este proyecto no fue más allá del papel, mucho menos tras el golpe de Estado de Victoriano Huerta en febrero de 1913, el cual desató la segunda parte de la lucha armada. Esta etapa sirvió para hacer radicalizar algunas demandas populares, como el fin del cacicazgo y de las tiendas de raya, así como la elección popular de las autoridades y la autonomía municipal.<sup>15</sup>

La acción más destacada en el estado durante la revolución fue la famosa toma de Zacatecas el 23 de junio de 1914, que resultó ser clave en el curso

<sup>13</sup> Jesús Flores Olague, *Historia mínima de Zacatecas. La fragua de una leyenda*, México, Limusa, 1995, p. 165.

<sup>14</sup> Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria en México*, México, Procuraduría Agraria, 1941. pp. 218 y ss.

<sup>15</sup> Jesús Flores Olague, *op. cit.*, pp. 166-168.





que habría de tomar el movimiento; pero si bien significó la caída de Huerta, fue también el principio de la división entre las diferentes facciones revolucionarias. En Zacatecas, personajes como Roque y Enrique Estrada se aliaron a Carranza, mientras que Pánfilo Natera apoyaba a las fuerzas emanadas de la Convención de Aguascalientes, y algunos más, como Santos Bañuelos y Tomás Domínguez siguieron a Villa en sus correrías. La lucha entre estos grupos acabó, como ya sabemos, con el triunfo de los autonombrados Constitucionales con Carranza al frente, y en Zacatecas, esta victoria se verificó con la llegada de Enrique Estrada a la gubernatura en octubre de 1916.<sup>16</sup>

Una de las primeras acciones del gobierno carrancista, y sin duda la más importante, fue la creación de una nueva Carta Magna, la cual legitimaba las acciones de los revolucionarios llegados al poder y encerraba entre sus artículos, esencialmente en el 3o., 27 y 123, importantes reformas. La legislación agraria que dio pie a la reforma constitucional de 1917 comenzó oficialmente con la Ley del 6 de enero de 1915, que señalaba como principal objetivo aliviar la necesidad campesina de autonomía a través de la restitución y dotación de tierras, ya que el despojo de terrenos era "una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país." Para solucionar esta situación, el entonces *Primer Jefe*, Venustiano Carranza, propuso dotar de tierras a aquellas comunidades y pueblos que carecían de ella para que así "pudieran desarrollar plenamente su derecho a la vida, y para que, al fin, se sacudieran de la servidumbre económica a la que estaban reducidos".<sup>17</sup>

Para llevar a la práctica esta ley se crearon la CNA y sus equivalentes locales, principales organismos de la posterior reforma. Así, en 1915 se declaraban nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, hechas en contravención de la Ley de 25 de junio de 1856; así

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 157-159.

<sup>17</sup> Ley del 6 de enero de 1915, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH15.pdf> [4 de junio de 2015].

como las concesiones o ventas hechas por cualquier autoridad federal desde el 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha. Sin embargo, el punto crucial de la Ley del 6 de enero de 1915 radicaba en su artículo 3o., el cual decía literalmente:

Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr la restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran 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 encuentra inmediatamente colindante con los pueblos interesados.<sup>18</sup>

Sobre este artículo, hecho al calor de la lucha armada entre las diferentes facciones revolucionarias, fue que se sentaron las bases de la reforma agraria. Al resultar victoriosa la facción carrancista –a pesar de mostrarse atraída por cambios sutiles que no amenazaran los intereses de la clase propietaria– se vio comprometida con la apremiante demanda de tierra por parte del pueblo y decidió dar satisfacción a aquellos que exigían "justicia revolucionaria" mediante el tan popular artículo 27 constitucional.

En dicho artículo se establecía que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."<sup>19</sup> Al igual que su precedente del 6 de enero de 1915, declaraba nulas las enajenaciones, concesiones y ventas de tierras realizadas por el régimen porfirista; y en el décimo apartado se transcribía íntegro el artículo 3o. de la ley expedida por Carranza.

---

<sup>18</sup> Ley del 6 de enero..., *loc. cit.*

<sup>19</sup> *Constitución Política Mexicana*, Art. 27, fracción 1ª, México, 1917.



No obstante señalar el procedimiento necesario para efectuar la dotación y restitución, quedaron muchos cabos sueltos en la legislación agraria. Por ejemplo, en lo referente a la *pequeña propiedad* –utopía económica y de carácter político-social para el régimen de aquellos días– fijada en las cien hectáreas de riego o sus equivalentes en otras clases de tierra; sin embargo, más adelante se establecía que "cada estado, territorio y Distrito Federal fijarán la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo".<sup>20</sup>

Enrique Estrada, primer gobernador zacatecano (1917-1920) del período post-revolucionario, mantuvo la línea trazada por Carranza y entregó muy pocos ejidos, ya que la idea de proteger la producción se sobreponía a la de un reparto masivo; y no es para menos, pues estando el país quebrantado tras casi una década de guerra, lo prioritario era asegurar el abasto interno. Es por ello que en el caso de Zacatecas, el 20 de noviembre de 1917, se expidió la Ley Agraria del Estado, cuyo fin era "crear, proteger y fomentar la pequeña propiedad";<sup>21</sup> dejando ver la preocupación del gobierno local de no enfrascarse en una confrontación directa con los terratenientes, ya que se establecía que los fraccionamientos fueran hechos de preferencia por los propietarios, además de que sólo se decretarían expropiaciones sobre los terrenos si existían solicitudes previas. Aún así, hubo quejas y protestas por parte de los hacendados, y la presión que ejercieron sobre el Ejecutivo local se vio reflejada el 4 de diciembre de 1918 con un decreto que exceptuaba de fraccionamientos, además de las propiedades de dos mil hectáreas, a los terrenos de riego.<sup>22</sup>

La Ley estatal agraria de 1917 establecía el fraccionamiento de los latifundios, con sujeción al pago de la tierra por parte de los campesinos favorecidos, fijando un máximo de 2 mil hectáreas para la propiedad rústica. Los lotes de terreno que debían ser entregados a los campesinos variaban de

<sup>20</sup> *Constitución Política Mexicana*, apartados XV y XVII.

<sup>21</sup> "Ley Agraria de 1917", en *Periódico Oficial de Zacatecas* (en adelante POZ), 01/12/1917.

<sup>22</sup> POZ 23/12/1918.

acuerdo a las características del terreno: de tres a 25 hectáreas para las tierras de riego, de siete a 75 para las de temporal y de 100 a 2 mil para las utilizadas en agostadero. Estas dotaciones debían ser pagadas en 48 años, con un interés del 5% y a un precio que no excediera el valor catastral más el 30 por ciento. Sin embargo, las trabas y dificultades que se opusieron a esta ley, que ya se han comentado más arriba, obligaron al gobierno zacatecano a modificarla.

En 1919, todavía bajo la gubernatura de Enrique Estrada, se emitió otra Ley Agraria que prometía mejorar la aplicación de la reforma agraria y dotar a ésta de un poder más eficiente contra los obstáculos de apariencia legal que por razón natural oponían los propietarios, en pocas palabras, se trataba de "hacer de esa Ley [la agraria] una institución invulnerable."<sup>23</sup> No obstante, esta nueva ley estaba condicionada por la presión de los hacendados y difería, con mucho, de lo que se había planteado originariamente en el artículo 27 de la Constitución nacional. Esta ley afirmaba que en Zacatecas "debe existir la gran propiedad, la media y la pequeña. Los terrenos áridos del norte del Estado, impropios para el cultivo y utilizables tan solo para la cría de ganado, no se transformarán en campos fértiles por el solo hecho de fraccionarlos. [...] Sujetar estas tierras al fraccionamiento legal, produciría el ruinoso efecto de paralizar la producción."<sup>24</sup>

Para los legisladores zacatecanos era más importante proteger la producción que otorgar tierras a los pueblos desposeídos, de ahí que declararan sin tapujos que "en la ley se ha tenido especial cuidado de garantizar la preferencia a favor de los propietarios."<sup>25</sup> Lo que no implica que se olvidaran por completo del reparto de tierras, pues partían del supuesto de que el acceso a la tierra liberaba a los pueblos de los propietarios, dándoles libertad económica: "base indefectible de las demás libertades sociales y muy particularmente de la libertad política. Es decir, además de resolver esa libertad

---

<sup>23</sup> Ley Agraria del Estado de Zacatecas, p. IV.

<sup>24</sup> Ley Agraria del Estado de Zacatecas, p. V.

<sup>25</sup> Ley Agraria del Estado de Zacatecas, p. IX.



fundamental un problema económico, crea la nacionalidad formando ciudadanos que garanticen un regular funcionamiento democrático.<sup>26</sup>

La prioridad del gobierno zacatecano en esos momentos era establecer un cierto equilibrio en la relación de la administración tanto con los propietarios, como con los campesinos, protegiendo a los primeros y otorgando tierras a los segundos, tierras que la mayoría de las veces resultaban poco productivas para los hacendados. Es de esta manera que la Ley Agraria estatal se mostraba divergente de lo estipulado por el artículo 27 constitucional en el sentido más estricto de la ley, ya que el límite estatal para la pequeña propiedad –2 mil hectáreas– no implicaba directamente que las haciendas con mayor extensión tuvieran que fraccionarse, pues si no había solicitudes de por medio podían permanecer intactas. Se nota entonces que el espíritu de esta ley no radicaba en una lucha frontal contra los hacendados y terratenientes, sino en una dotación o restitución moderada, siempre con base en la cantidad de solicitudes, y otorgando la posibilidad de que las mejores tierras no fueran afectadas.

Fue así como las diferencias regionales del país, las cuales no fueron contempladas al momento de promulgar la nueva Constitución, impidieron la consolidación de un plan integral para el mejoramiento de la agricultura como pilar de la economía nacional, pues aunque, como ya se ha dicho, se permitieron modificaciones a la ley agraria de acuerdo a los intereses de cada estado, esto sólo provocó un distanciamiento y, en ocasiones, serias diferencias entre los lineamientos generales de la Reforma y la situación local de cada estado.

Como resultado de esto, el proceso legal para acceder a la tierra se fue complejizando cada vez más, las controversias entre las jurisdicciones estatal y nacional dieron pie a enfrentamientos directos entre la política nacional y la propia de Zacatecas. La Comisión Local Agraria, el gobernador en turno y

---

<sup>26</sup> Ley Agraria del Estado de Zacatecas, p. IX.

la CNA formaron un triángulo de intereses en el que muchas veces se empanaban los procesos de dotación y restitución de tierras, que se suponía debía ser el principal objetivo de la relación entre estas instancias.

## POLÍTICA NACIONAL *VERSUS* POLÍTICA LOCAL

Las solicitudes de tierra, ya sea mediante restitución o dotación, habían iniciado desde el 6 de enero de 1915 y tras la promulgación de la Constitución, amparados por el artículo 27, los campesinos esperaban una respuesta más eficaz a sus peticiones.

Carranza, por su parte, mantuvo una política "tibia" respecto a este punto, pues es de todos sabido que nunca fue partidario de una reestructuración radical en la forma de propiedad; eso sin contar con que tuvo que preocuparse por contrarrestar las numerosas amenazas que se cernían contra su gobierno, tanto del país como del extranjero. Los ataques a Venustiano Carranza venían en todas formas, desde artículos periodísticos, hasta la actividad militar que parecía cercar al presidente por todas partes: Villa y Felipe Ángeles en el norte, Félix Díaz con sus aspiraciones presidencialistas asediaba en el istmo de Tehuantepec, Morelos con la guerra de guerrillas zapatistas; en fin, que a pesar de todas estas amenazas externas, el golpe definitivo vino de sus propias filas cuando en junio de 1919, Álvaro Obregón, general constitucionalista durante la Revolución, lanzó su candidatura al Ejecutivo federal sin el consentimiento de Carranza. Grupos opositores como la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), el Partido Laborista y el Partido Cooperatista respaldaron la nominación del sonoreense.<sup>27</sup>

En Zacatecas llegó a la gubernatura otro general, Enrique Estrada Reynoso, quien era identificado dentro del grupo liberal y que había apoyado a Carranza durante el conflicto armado. Ya como gobernador se alejó cada vez más de

---

<sup>27</sup> Álvaro Matute, *Historia de la Revolución Mexicana, 1917-1924. La carrera del caudillo*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 34-40.



la tutela presidencial, y tuvo una importante participación en la vida política nacional siguiendo y apoyando de cerca el proceso que llevaría a Obregón a la presidencia, por lo que constantemente dejaba su cargo en manos de interinos.<sup>28</sup> Esto restó consistencia al proyecto de reforma agraria en el estado, provocando que su gobierno recibiera severas críticas, tanto por su displicencia para resolver, como por la promulgación de la ley agraria de Zacatecas de 1919. Algunos partidarios de la CROM en Zacatecas hacían pública su inconformidad y expresaban que:

si la realización de este anhelo, dependiera directamente de nosotros, es casi seguro que se opinaría porque el reparto de tierras se hiciera sin indemnizaciones por virtud de expropiación, es decir, el reverso de lo que reza la Ley Agraria de este Estado, con la seguridad que al practicar este supremo deseo, no haríamos más que devolver un objeto robado a sus primitivos dueños.

Allí donde las leyes se hacen elásticas, retardando la aplicación de una reforma, donde se oye y se ampara al terrateniente, también está nuestra actuación. Allí donde se estorba la marcha progresiva de los problemas obreros por medios judiciales, también luchamos por destruirlos.<sup>29</sup>

En Zacatecas, la crítica en estos primeros años se hizo mediante el periódico *Alba Roja*, donde Teodoro Ramírez, Tomás Leal y J. Guadalupe Escobedo como representantes de los obreros organizados en el estado y apoyados por la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal, la CROM y la Unión Minera Mexicana, publicaban lo siguiente:

Ahora que por vez primera en la vida del pueblo mexicano y después de una tremenda conmoción revolucionaria, se expiden unas leyes que tienden

---

<sup>28</sup> Durante sólo cuatro años, de 1917-1920, fungieron como gobernadores interinos las siguientes personas: Aurelio Sepúlveda, Luis T. Zalce, Joaquín R. Garaycochea, Julián Adame, Trinidad Luna Enríquez, Heraclio Rodríguez Leal, Delfín Trujillo y Francisco Vázquez. Salvador Vidal, *Gobernadores del Estado de Zacatecas, 1823-1974*, México, UAZ, 1969.

<sup>29</sup> *Alba Roja*, 8 de marzo de 1919, Zacatecas, época II, año II, núm. 7, p. 1.

a favorecer a los trabajadores, vemos con tristeza desconsoladora, que los explotadores valiéndose de todos los medios que su dinero e influencia les proporcionan, intrigan sin cesar para que estas sanas disposiciones queden sin aplicación y hasta pretenden hacerlas desaparecer de la Carta Fundamental del País. [...] La Reforma Obrera y Agraria que nuestra Constitución lleva en sus páginas, son hermosas como pensamientos; pero esto no satisface al pueblo que trabaja como endemoniado para enriquecer a unos cuantos, para recibir en cambio mal trato, miseria, hambre y muchas otras cosas ignominiosas e insoportables.<sup>30</sup>

Y es cierto que en estos primeros años la reforma careció de un rumbo político definido, ya que la CNA no demostraba objetivos claros, y aún en la utilización de conceptos fundamentales como el de *ejido* se notaba confusión. En las Circulares emitidas por la Comisión Nacional se aprecia cómo el sentido legal del ejido era muy similar a lo que decretaban las disposiciones virreinales, donde se dotaba a los pueblos de un solar para apacentar a sus ganados y sembrar en colectividad, y así mismo se les otorgaba un fundo legal, que era el terreno donde podían construir sus casas. El gobierno carrancista parecía querer regresar a esta forma de ejido, dotando de lo meramente necesario a los pueblos y sin afectar realmente las grandes propiedades, pues eran éstas las que abastecían de granos al país.<sup>31</sup>

Inmediatamente después de la postulación de Obregón a la presidencia, en desavenencia con los planes de Carranza, se dispuso el terreno para un enfrentamiento entre el gobierno de Sonora y el gobierno federal; y en este conflicto fue que se consolidó el *triumvirato sonorense*, integrado por el propio Obregón, Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta. Éstos tuvieron que afrontar la situación que propició el envío de tropas federales a Sonora y que auguraba una nueva lucha armada que podía alcanzar proporciones nacionales; en respuesta a esta amenaza, De la Huerta lanzó el Plan de Agua Prieta el 23 de

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 3-4.

<sup>31</sup> Circular Núm. 1, en Manuel Fabila, *op cit.*, pp. 240-241.





abril de 1920, lo que daría como resultado el último levantamiento armado triunfante en la historia de nuestro país.<sup>32</sup>

Mientras que la rebelión se esparcía por todo el país, Obregón continuaba con su campaña política, en la cual el problema agrario era piedra angular, como lo demostró en la conferencia que dio en la Cámara Agrícola Nacional Jalisciense en noviembre de 1919, de la cual la prensa hizo la siguiente evaluación:

- I.- Se muestra partidario del fomento y desarrollo de la pequeña agricultura.
- II.- No cree de ninguna manera que se deba recurrir al fraccionamiento de propiedades para dotar de ellas a los pequeños agricultores, antes de que se haya logrado el desarrollo evolutivo de la pequeña agricultura.
- III.- Tampoco opina que para el desarrollo de esa pequeña agricultura se use de la violencia y del despojo.
- IV.- No cree que este trascendental problema pueda resolverse mediante un ligero estudio ni con la repartición de unos cuantos terrenos.
- V.- Ofrece esforzarse en el fomento de la pequeña agricultura, sin necesidad de lesionar los intereses de los demás.<sup>33</sup>

Con estas declaraciones, Obregón se mostraba cauteloso, dando a entender a los terratenientes que no iba a emprender una cruzada en su contra, sino que su objetivo era una agricultura productiva y competitiva basada en la pequeña propiedad. Así mismo, dejaba claro que le iba a dar mayor celeridad

---

<sup>32</sup> Berta Ulloa, "La lucha armada 1911-1920", en *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 814-817.

<sup>33</sup> *El monitor republicano*, México, 28 de noviembre de 1919.

a la dotación de ejidos, despojando al proceso de tintes políticos, como se lo hacía saber a Roque Estrada, representante del Gobierno de Zacatecas para la defensa de la legislación agraria y representante del Partido Liberal Progresista Zacatecano, en carta de 19 de diciembre de 1919:

Al declarar que no debe destruirse la Gran Propiedad, sino gradualmente y a medida que se vaya creando la Pequeña Propiedad, es porque estoy seguro de que en muchos Estados de la República, si se hiciera un fraccionamiento total desde luego, muchas de esas pequeñas propiedades quedarían abandonadas, ya por la falta de conocimientos en Agricultura de sus propietarios o por la negligencia de otros; y esto traería, naturalmente, fatales consecuencias porque se suspendería una gran parte de nuestra producción agrícola. [...] El problema agrario debe ser considerado como fundamental para el adelanto de nuestro país y para que sirva como factor básico a la conquista de la independencia económica del mayor número posible de ciudadanos; pero, desgraciadamente, ha sido hasta hoy este problema explotado como *arma política* por la mayor parte de los revolucionarios (con poquísimas y honrosas excepciones) pues la mayor parte de ellos han considerado resuelto dicho problema cuando han logrado hacer de su propiedad las mejores haciendas de las zonas donde han operado. Predomina este criterio de tal manera entre los hombres de nuestra Revolución, que ha sido, indudablemente, uno de los factores mayores de desprestigio para la actual administración.<sup>34</sup>

Gracias a esta postura mediadora y con el apoyo de los militares sonorenses, así como de las principales organizaciones políticas de ese momento, fue que Obregón ocupó la silla presidencial en 1920, después de una presidencia provisional de su coterráneo Adolfo de la Huerta. Paralelamente, en Zacatecas, el 16 de septiembre del mismo año, llegaba a la gubernatura el doctor Donato Moreno, quien fuera opositor de Estrada en 1917.

---

<sup>34</sup> *Alba Roja*, 4 de enero de 1920, Zacatecas, época III, año II, núm. 1, p. 2, las cursivas son mías.



El gobierno de Moreno, al igual que el anterior, estuvo lleno de interinatos,<sup>35</sup> lo que no ayudó a aliviar la situación de inestabilidad que se vivía en el estado, pues los enfrentamientos entre los presidentes municipales y los regidores se convirtieron en práctica cotidiana, así como las disputas entre el propio gobernador y el Congreso local; esto debido a que el Partido Laborista seguía contando con numerosos adeptos y no veían con buenos ojos al gobernador por su reputación como reaccionario, ya que había apoyado la dictadura de Huerta.

A diferencia del gobierno de Enrique Estrada, en el período gubernamental de Donato Moreno, la política agraria local no siguió la misma línea que marcaba el gobierno federal, puesto que el gobernador zacatecano prefirió ensanchar su base de poder local mediante la protección de determinadas haciendas y las solicitudes atendidas en este período provenían en su mayoría de años anteriores. El gobierno federal no podía en estos momentos intervenir de manera directa en la política local, pues las dificultades por las que pasaba el gobierno postrevolucionario le impedían un control pleno de todo el país. El gobernador Moreno suprimió los preceptos que determinaban la superficie máxima de terreno que legalmente tenía derecho a poseer un individuo, dando con ello más libertad de acción a los hacendados; además de realizar actos de represión en contra de algunos grupos campesinos.<sup>36</sup>

En el panorama nacional, Obregón entendió que si quería alcanzar la legitimidad y alzarse como representante de la revolución debía ir más allá de las prácticas carrancistas en materia agraria. De tal forma, la "justicia social" se convirtió en bandera de su régimen, y el mismo mes en que tomó posesión de la presidencia se promulgó la Ley de Ejidos, en la que el procedimiento para las dotaciones de tierras fue simplificado y acelerado, y en el que se decretó que un jefe de familia debería poseer una extensión de tierra que

---

<sup>35</sup> Los encargados de cubrir al gobernador constitucional fueron los siguientes: Adolfo Enciso Álvarez, Benjamín R. Díaz, Luis Cardona, Salvador de Alba Álvarez, Francisco Bañuelos, Ezequiel Salcedo, José T. Delgado y Félix Frías Quirarte. Salvador Vidal, *loc. cit.*

<sup>36</sup> Jesús Flores Olague, *op. cit.*, pp. 171.

produzca una utilidad diaria equivalente al doble del jornal medio de la localidad.<sup>37</sup> También se estableció que no sería obstáculo para conceder los beneficios de esta ley a un núcleo de población, el que éste fuera conocido oficialmente con la denominación de *villa*, ciudad u otra cualquiera, si reunía los requisitos que esta misma ley exigía; asimismo, el artículo 5o. de esta ley señalaba que:

la necesidad que tiene un pueblo de obtener tierras por dotación se dará por suficientemente probada con cualquiera de las siguientes circunstancias: cuando los habitantes carezcan de terreno que rinda una utilidad diaria mayor al duplo del jornal diario de la localidad; cuando se compruebe que la población está enclavada en un latifundio o rodeada por latifundios; cuando la mayor parte de la población se vea compelida al trabajo agrícola; cuando se compruebe que el pueblo disfrutó de tierras comunales antes del 25 de junio de 1856, pero no proceda la restitución por cualquier causa.<sup>38</sup>

Obregón también permitió la creación de las primeras organizaciones campesinas, como lo fue el Partido Nacional Agrarista (PNA) fundado el 13 de junio de 1920 por Antonio Díaz Soto y Gama, Aurelio Manrique, Rodrigo Gómez y Felipe Santibañez; el presidente dejó en manos de este núcleo político la CNA, así como la promoción de las Ligas de Comunidades Agrarias en los estados.<sup>39</sup> No obstante, se trató de "limpiar" el proceso de dotación mediante una circular donde se estipulaba que la CNA "ha tenido a bien disponer que se conmine a todas y cada una de las autoridades y empleados agrarios de la República para que se abstengan en absoluto de mezclar sus labores oficiales con nada que signifique política local o general hecha a costa de tan serio como trascendental problema nacional."<sup>40</sup>

<sup>37</sup> DOF, México, 8 de enero de 1921.

<sup>38</sup> DOF, México, 8 de enero de 1921.

<sup>39</sup> Moisés González Navarro, *La CNC un grupo de presión en la reforma agraria mexicana*, México, UNAM, 1977, p. 48.

<sup>40</sup> Circular 46. Manuel Fabila, *op. cit.*, pp. 366-367.



Sin embargo, en las miras del presidente sería la pequeña propiedad la que traería el progreso al país, por lo que en el Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922 –bajo el cual se regiría el proceso de restitución, dotación y ampliación de ejidos de aquí en adelante– se declaraba como inafectables a las propiedades no mayores de 150 hectáreas de riego, de 250 de buen temporal y de 500 hectáreas de otras clases. En el artículo 3o. de este Reglamento, se daba marcha atrás en algunos aspectos enunciados en la Ley de Ejidos emitida sólo dos años antes; por ejemplo, se declaraba que "los núcleos de población comprendidos dentro de las haciendas que no tengan definida alguna de las categorías políticas que señala el artículo 1o. (pueblos, rancharías, congregaciones, condueñazgos, comunidades) y cuyas fincas hayan sido construidas con el propósito de alojar a los trabajadores dedicados a la explotación de las mismas, no tendrán derecho a ejidos."<sup>41</sup>

Esta actitud proteccionista hacia las pequeñas propiedades también se reflejó en la inafectabilidad que obtuvieron las unidades agrícolas-industriales, así como las plantaciones frutales. De igual modo se negó la dotación a los peones acasillados, a quienes se les instaba a la colonización de terrenos nacionales; pero, no estaban preparados para convertirse en colonos en tierras ajenas a las que habían crecido, quedando atados a una hacienda como mano de obra barata.<sup>42</sup>

Obregón definió mejor la política agraria, pero no contaba aún con el poder necesario para vigilar que su programa fuera respetado; fue por ello que en algunos estados se dieron los llamados "experimentos socialistas". Sin embargo, Zacatecas no se unió a esta tendencia, pues su gobernador era más bien de tinte conservador y aliado a los terratenientes, y además estaba muy ocupado con las constantes luchas al interior de su propio gobierno. La estabilidad política no era algo muy común, ni siquiera dentro de las organizaciones campesinas, por lo que el 9 de mayo de 1923 el PNA

---

<sup>41</sup> DOF, 18 de abril de 1922.

<sup>42</sup> Rosa María Tirado de Ruiz, *op. cit.*, pp. 40-42.

sufrió un cisma, de donde se escindió un grupo de aquellos cansados de la "dictadura" de Soto y Gama, quienes formaron la Confederación Nacional Agraria, cuya política no se distinguió sustancialmente del PNA. Entre sus fundadores estaban Mendoza López, Molina Enríquez y el general Gildardo Magaña.<sup>43</sup>

Otro cisma, pero de mayores proporciones y que representó un severo sobresalto dentro del proceso de consolidación del nuevo régimen, se daría con la revuelta delahuertista. Adolfo de la Huerta, que había sido presidente interino en 1920, se sentía con derecho para reclamar su postulación a la presidencia en los comicios de 1924, por lo que cuando Obregón designó a Plutarco Elías Calles como "su candidato", aquél optó por levantarse en armas el 7 de diciembre de 1923, acusando a Obregón de violar la soberanía de varios estados y de pretender imponer a Calles como próximo presidente. La rebelión fue secundada por algunos generales revolucionarios, más por conveniencia económica que por convicción política, pero la mayoría del ejército permaneció ajeno al conflicto.

En Zacatecas el ex gobernador Enrique Estrada se declaró a favor de De la Huerta, pero no tuvo mucho respaldo, más que en la región de Jerez y Valparaíso; más tarde, Obregón diría que Estrada participó sólo por vanidad, pues tras haber sido Secretario de Guerra y Marina, no fue ratificado en su puesto. La llegada de tropas federales a Zacatecas hizo que el movimiento quedara rápidamente desarticulado, aunque a partir de este conflicto, fue que algunos campesinos se sintieron con derecho de exigir tierras, pues apoyaron a Calles y creían merecer alguna recompensa.<sup>44</sup>

El 1o. de diciembre de 1924 Plutarco Elías Calles ocupó formalmente la presidencia de la república, continuando con la labor de Obregón de crear instituciones sólidas en las que el nuevo gobierno pudiera sentar sus cimien-

---

<sup>43</sup> *Historia de las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos*, t. II, México, CNC-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1988, pp. 64-71.

<sup>44</sup> Moisés González Navarro, *op. cit.*, p. 49.



tos. De ahí que comenzara una política mejor estructurada respecto a las organizaciones campesinas y obreras; éstas debían integrarse al régimen y permitir la creación de un canal institucional a través del cual se pudieran resolver las divergencias entre el pueblo y sus gobernantes. En 1926 se formó la primera agrupación nacional de organizaciones sociales agraristas: la Liga Nacional Campesina, a la que se adhirieron las ligas estatales ya establecidas.<sup>45</sup> Además, en los dos primeros años del gobierno callista, se crearon los Bancos Ejidales regionales, la Comisión de Caminos y las Escuelas Centrales Agrícolas, todas estas instituciones destinadas a complementar la dotación de tierras y lograr una mejoría en la productividad.<sup>46</sup>

Durante estos años se expidieron varias leyes que pretendían poner orden dentro de la maraña legal que se refería a la reforma agraria. Casi al final de 1925 se aprobó la Ley de Patrimonio Familiar Ejidal, la que señalaba la naturaleza exacta de los ejidos: "tan pronto como al ejidatario le era asignada su parcela, disfrutaba de un derecho de usufructo inalienable, pero no podía vender, hipotecar o arrendar a ninguna persona." El 9 de enero de 1926 se promulgó la Ley de Riego, destinada a fomentar la pequeña propiedad, y que declaraba que las tierras abiertas al cultivo por medio del riego público deberían dividirse en lotes familiares asignados no a ejidatarios ni a grandes propietarios, sino al *campesino medio*. Finalmente, el 23 de abril de 1927 se expidió la Ley de Restitución y dotación de tierras y aguas, en un intento de construir un código agrario, pues la confusión que existía sobre el tema había propiciado largos juicios y hacía que la tenencia fuera insegura tanto para los hacendados como para los ejidatarios.<sup>47</sup>

A pesar de todo esto, el gobierno callista no tenía todos los hilos en la mano, ya que en Zacatecas, por ejemplo, había llegado a la gubernatura Aureliano Castañeda, alguna vez miembro del Partido Católico Nacional, y quien se

<sup>45</sup> Otto Granados Roldán, *Las organizaciones campesinas*, México, Océano, 1983, pp. 26-27.

<sup>46</sup> Jean Meyer et al. *Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928. Estado y sociedad con Calles*, México, El Colegio de México, 1981, pp. 7-15.

<sup>47</sup> Rosa María Tirado de Ruiz, *op. cit.*, pp. 40-41.

había mostrado simpatizante del general Ángel Flores –el candidato de la derecha en la campaña presidencial de 1924– por considerarlo menos radical en cuestiones como el reparto agrario. Asimismo, este gobernador buscó eliminar a la oposición en todos los ayuntamientos del estado, poniendo especial énfasis en la remoción de aquellos afiliados al Partido Laborista, brazo político de la CROM.<sup>48</sup>

La gubernatura de Castañeda fue un claro ejemplo de un gobierno atrapado entre dos fuegos: hacendados y campesinos. La fragilidad política con que nació esta administración le impidió adoptar un plan firme relativo a la cuestión agraria, el apoyo brindado a las grandes haciendas no pudo resistir el embate de manifestaciones y protestas públicas, eso sin contar con la presión de la Comisión Local y Nacional, ya que el gobierno callista marcaba otro rumbo para la reforma agraria. El único sostén de Castañeda eran los propietarios y cuando éste no pudo garantizar la inafectabilidad de las haciendas, perdió todos los apoyos, y ni siquiera los repartos de última hora pudieron brindarle algún respaldo; en síntesis, nos demuestra la importancia que estaba adquiriendo en estos años el ser "bien visto" por el gobierno central, cada vez más poderoso.

Así como estos elementos conservadores en Zacatecas intentaban salirse de los márgenes de la política nacional, había otro grupo fuera de control; pero, la diferencia estaba en que éste no se constreñía a un estado, sino que abarcaba toda la república: la Iglesia. Las constantes fricciones entre Estado e Iglesia llevaron a un clima de tensión, en donde ninguna de las dos instituciones estaba dispuesta a ceder, pues lo que se jugaba era la definición de quién realmente gobernaba el país. Finalmente, tras la llamada Ley Calles, que reglamentaba el artículo 130 constitucional, los líderes eclesiásticos suspendieron el culto, y la reacción de los feligreses no se dejó esperar. Así, inició la guerra cristera.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Jesús Flores Olague, *op. cit.*, p. 171.

<sup>49</sup> Jean Meyer, *op. cit.*, pp. 240-244.



Desarrollado principalmente en el Bajío, el conflicto cristero también ocupó cierta relevancia en Zacatecas, pues desde 1924 se habían producido algunos incidentes en la región noroeste, en los municipios de Chalchihuites y Valparaíso, pero el verdadero movimiento comenzó en 1926, mezclándose la cuestión religiosa con el problema de la tierra. El pleito se daba entre rancheros y agraristas, ya que los primeros defendían los derechos de las grandes propiedades arrendadas al clero, mientras que los segundos pugnaban por que éstas fueran repartidas entre el pueblo.<sup>50</sup>

La confusión en el estado aumentó con la renuncia del gobernador Aureliano Castañeda el 19 de diciembre de 1925, debido a la presión ejercida por los legisladores, en su mayoría miembros del Partido Laborista. Las constantes críticas respecto al conservadurismo del gobierno de Castañeda, quien había usado la fuerza para reprimir movimientos campesinos, obreros y de los estudiantes normalistas, trajeron como consecuencia su abdicación, la que fue cubierta por dos interinatos, el de Pedro Belauzarán hasta abril de 1926, y el de Leonardo Recéndiz Dávila, quien ocupó el cargo hasta que se eligió gobernador para el período del 1o. de mayo de 1926 al 16 de septiembre de 1928, resultando triunfador Fernando Rodarte, de conocida filiación cromista.<sup>51</sup>

En estos años se promulgó la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, la cual establecía en su artículo 2o. que:

en ningún caso gozarán de capacidad para obtener dotación de tierras: las capitales de la Federación y de los Estados; las poblaciones que tengan más de 10 mil habitantes, si en ellas el censo agrario no arroja por lo menos un total de 200 individuos con derecho a tierra; los puertos de mar; las comunidades donde no habiten, a lo menos, 25 individuos con derecho

---

<sup>50</sup> Jesús Flores Olague, *op. cit.*, pp. 171-173.

<sup>51</sup> José Sánchez Cortés, *Historia de la cuestión agraria mexicana*, vol. II, México, UAZ-CEHAM, 1992, pp. 135-138.

a dotación; los centros de población que se formen dentro de tierras objeto de colonización; los grupos de peones acasillados alrededor de las fincas de campo en explotación.<sup>52</sup>

También se declaró que sólo transcurridos diez años de la fecha en que, por resolución presidencial, un poblado hubiera recibido tierras o aguas por dotación o restitución, podría tramitarse un nuevo expediente.

Rodarte trató de equilibrar la situación en lo referente a la dotación de tierras, siguiendo los lineamientos de la política callista que, como ya hemos dicho, planeaba terminar lo más rápido posible con el reparto. Este gobernador zacatecano recibió ya la "aprobación oficial" por parte del presidente, práctica que luego sería de lo más común, llegando al cargo con un amplio respaldo, por lo que su posición no corría peligro y pudo hacer frente a los propietarios sobre una base política más sólida que sus antecesores. Como podemos apreciar, el sistema se consolidaba cada vez más, y la libertad de los gobernadores se restringía de manera inversamente proporcional, tratando de hacer de la reforma agraria un proceso más homogéneo de acuerdo a los intereses de la cúpula política, lo que no se lograría plenamente hasta la llegada de Cárdenas. Empero, el camino ya estaba trazado.

Mientras tanto, el movimiento cristero se extendió en Zacatecas hasta Concepción del Oro hacia el norte y a algunos municipios del sur como Jalpa, El Plateado y Villanueva, aunque había actividad esporádica a través de todo el estado. Sin una idea clara de cómo terminaría el conflicto, las altas autoridades, tanto gubernamentales como de la Iglesia, emprendieron una ronda de acercamientos y reuniones, las cuales dieron como fruto las famosas negociaciones secretas de agosto de 1927, mismas que fueron estropeadas debido a su publicación en la prensa. A pesar de estas tentativas de paz, la violencia no desapareció sino de forma muy paulatina; y es que el asesinato

---

<sup>52</sup> DOF, 27 de abril de 1927.



del presidente electo Álvaro Obregón en 1928 no hizo sino echarle más leña al fuego.

Las acusaciones a los callistas estuvieron a punto de provocar otra guerra civil, por lo que Calles prefirió sacrificar a algunos de sus seguidores, entre ellos a Luis Morones, líder de la CROM, quien se adhirió tardía y recelosamente a la candidatura del caudillo y que llegó a ser acusado de ser el autor intelectual del crimen. Calles, asediado por el descontento, finalmente aceptó "hacer las paces" con Roma, con lo que la intensidad del conflicto cristero comenzó a decrecer. Sin embargo, todo este clima de incertidumbre sirvió para la creación de una institución que lograría cierta estabilidad y le daría continuidad al régimen: el Partido Nacional Revolucionario (PNR).

Calles en su informe de gobierno del 1o. de septiembre de 1928 dijo: "la falta de caudillos debe permitirnos, va a permitirnos, orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de 'país de un hombre' a la de 'nación de instituciones y de leyes'.<sup>53</sup> Aunque, en realidad, él puede ser considerado como el último caudillo, o tal vez como el primer caudillo *institucional*, ya que a partir de 1928 se convirtió en el *Jefe máximo* de la revolución, gobernando sin ocupar la presidencia.

Para el presidente interino Emilio Portes Gil fue todo un reto gobernar a la sombra de Calles. Su primera disputa fuerte se dio, precisamente, en relación a la cuestión de la tierra, pues el Jefe máximo pretendía dar por terminado el reparto. Esta decisión venía sustentada en una revisión de los resultados económicos a propósito de la productividad del ejido, pero sin considerar que hacía falta más que tierra –y sin considerar que la repartida casi siempre era de mala calidad–, para lograr un resultado positivo. No obstante, Portes Gil comprendió que en esos momentos de inestabilidad política y económica

---

<sup>53</sup> Plutarco Elías Calles, *Pensamiento político y social. Antología (1923-1936)*, México, FCE, 1988, pp. 163-164.

era importante contar con el apoyo de los campesinos, por lo que las ideas de Calles debían que ser aplazadas. El temor del presidente interino de una revuelta era tan palpable que se lo comentó al Jefe máximo: "Mire usted general, yo tengo que dar más tierras de las que usted dio, porque se nos viene encima una revolución dentro de tres o cuatro meses, y me considero en el deber de demostrar a los campesinos que soy tan revolucionario como usted. Se me va a levantar parte del ejército y yo voy a tener necesidad de que los campesinos sustituyan al ejército".<sup>54</sup>

Esta preocupación de Portes Gil se reflejó en un Decreto por el cual se adicionaba y reformaba la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927, gracias al cual se les concedió el derecho de recibir parcela individual en un ejido a los varones solteros mayores de 16 años, a los casados, aun cuando fueran menores de edad, y las mujeres solteras o viudas que tuvieran familia a la cual sostener. En las dotaciones se dio preferencia a las tierras de labor o laborables, y solamente cuando las condiciones topográficas, geográficas o económicas lo exigieran, o cuando no hubiera tierras de labor en cantidad suficiente, se comprenderían en la dotación tierras de agostadero, de monte alto, áridos o cerriles.<sup>55</sup>

En la política zacatecana, los enfrentamientos entre laboristas y cromistas trajeron un ambiente de inseguridad en el gobierno, lo que provocó cambios y destituciones al por mayor, tanto de gobernadores como del cuerpo legislativo y en los ayuntamientos. En las elecciones de 1928 resultó electo Alfonso Medina, quien sólo permaneció nueve meses en el puesto, ya que por su lealtad al Partido Laborista nunca fue bien visto por Calles. Tras la salida de Medina, ocupó el cargo Jesús Delgado, quien organizó nuevas elecciones y le dejó la gubernatura al antiguo jefe de las Defensas Sociales en el estado, Luis Reyes –que ya contó con el apoyo del Partido Revolucionario de Zaca-

---

<sup>54</sup> Citado en Tzvi Medin, *op. cit.*, p. 60.

<sup>55</sup> DOF, 13 de febrero de 1929.



tecas-, quien comenzó a gobernar a partir del 1o. de enero de 1930 y completaría su función en 1932.<sup>56</sup>

El gobierno zacatecano quiso en este período "cerrar" con el reparto agrario, siguiendo las líneas de la política nacional, por lo que Luis Reyes trató de terminar la etapa ejidal y dar paso para el fomento de la pequeña propiedad. Una de las declaraciones más controversiales de Reyes fue cuando afirmó que el reparto de tierras había concluido en el estado, y tan fuera de lugar estaba esta afirmación que, a finales de 1931, expidió una nueva Ley Agraria, aunque ésta exigía a los campesinos pagar por las parcelas entregadas.<sup>57</sup>

En los dos años de su gubernatura, se revisó gran cantidad de solicitudes pendientes, concretándose acuerdos con algunos hacendados, quienes creyeron que lo peor había terminado. Las donaciones de terreno parecían significar el fin de futuras expropiaciones; así, sacrificando algunas hectáreas, creían haberse librado de la amenaza de la reforma agraria. El gobierno federal por su parte, bajo el *Maximato*, también pretendía dar por terminado el reparto de tierras, aunque la lentitud burocrática le impidió resolver una cantidad tan grande como su contraparte estatal.

Pero no sólo en Zacatecas había revuelo político, pues tras la designación de Pascual Ortiz Rubio como candidato a la presidencia por parte del PNR el 4 de marzo de 1929, las inconformidades no se hicieron esperar; el general José Gonzalo Escobar, jefe de operaciones militares en Coahuila, se autoproclamó Jefe del Movimiento Libertador y se declaró en rebelión contra el Gobierno federal. Esta asonada llegó a Zacatecas por la región de Río Grande, dándose enfrentamientos en Fresnillo, Jerez, Concepción del Oro y Mazapil; pero gracias al envío de tropas de San Luis Potosí y a los numerosos contingentes de campesinos zacatecanos, los rebeldes fueron rápidamente expulsados del estado.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Salvador Vidal, *op. cit.*, p. 11.

<sup>57</sup> Jesús Flores Olague, *op. cit.*, pp.173-179.

<sup>58</sup> José Sánchez Cortés, *op. cit.*, pp. 156-160.

El año de 1929 terminó con la victoria del gobierno federal, tanto en las elecciones como en la lucha armada; tal como Portes Gil preveía, hubo fuertes amenazas, pero fueron superadas y el régimen salió fortalecido. Pascual Ortiz Rubio, con la bendición de Calles, asumía la presidencia del país el 5 de febrero de 1930. Enseguida, el 27 de marzo se expidió un decreto en que se señalaba que la tierra comprendida en los proyectos de riego era declarada de utilidad pública, por lo que los propietarios debían vender sus terrenos a la Comisión Nacional de Irrigación; este decreto tenía como finalidad establecer la pequeña propiedad en estas superficies.

También se dio un Decreto con el cual se excluía de la dotación a las tierras sembradas de alfalfa, destinadas al sostén de explotaciones lecheras o cría de animales en general; igualmente, se establecía como requisito para conceder ampliación que el pueblo interesado demostrara haber logrado un aprovechamiento eficiente del ejido,<sup>59</sup> lo que –por las condiciones propias de la agricultura mexicana de la época– era casi imposible.

La depresión económica que se dio en el país a finales de la década de los veinte –a consecuencia de los acontecimientos que se dieron en 1929 en los Estados Unidos– aunada a las confrontaciones internas del PNR y a los conflictos sindicales, orilló a que Calles le sugiriera su renuncia a Ortiz Rubio; aunque también había de por medio algunos nombramientos que no fueron del agrado del Jefe máximo. La renuncia se dio el 2 de septiembre de 1932 y dos días después entró al relevo Abelardo Rodríguez, quien había fungido como Secretario de Industria, Comercio y Trabajo.<sup>60</sup>

Casi simultáneamente, el 16 de septiembre de ese mismo año, el general Matías Ramos tomaba posesión de la gubernatura en Zacatecas, después de un interinato de siete meses por parte de Leobardo C. Ruiz, quien completó el período que le correspondía a Luis Reyes, pues éste tuvo que re-

---

<sup>59</sup> DOF, 23 de enero de 1931.

<sup>60</sup> Arnaldo Córdova, *En una época de crisis 1928-1934*, México, UNAM-Siglo XXI, p. 143.



nunciar tras un escándalo electoral a principios de 1932. Como Jefe de las Defensas Sociales en contra de los cristeros, Reyes se ganó muchos enemigos, los cuales no aceptaron a las autoridades municipales que apoyaban al gobernador, provocando una ola de incidentes que terminaron con la salida del Ejecutivo local.<sup>61</sup>

El período de gobierno de Matías Ramos, de conocida filiación callista, se caracterizó por la elaboración de un programa *netamente revolucionario* que tenía como metas la elevación del nivel de vida de los zacatecanos, una redistribución de la propiedad que condujera a la formación de una amplia capa de pequeños propietarios, la constitución de asociaciones de campesinos y obreros, y una reforma en la educación que garantizara el acceso de toda la población a una enseñanza laica.

A pesar de los múltiples obstáculos puestos en el camino por sus adversarios políticos, se puede decir que logró en buena parte sus objetivos; aunque algunos de ellos tomaran un giro inesperado aun para el propio gobernador. Sobre todo aquellos referentes a la creación de organizaciones campesinas y proletarias, ya que éstas se politizaron demasiado y perdieron de vista la función por la que habían sido creadas: procurar una verdadera representación para el pueblo y gestionar una mejora en sus niveles de vida.<sup>62</sup> El gobierno de Ramos serviría en Zacatecas como puente entre el Maximato y la presidencia de Cárdenas, iniciando un período ya más estable y con una política agraria más concreta y uniforme, que además dejó en claro que las disposiciones estatales debían alinearse con lo dictado por la federación.

Respecto a la cuestión agraria, Ramos dio un giro en lo que se refiere al reparto ejidal, pues se enfocó mucho más en los fraccionamientos y en el fomento a las cooperativas. El tiempo de repartir tierras había pasado y era necesario pasar a la segunda etapa de la reforma agraria: estimular la creación

---

<sup>61</sup> José Sánchez Cortés, *op. cit.*, pp. 181-182.

<sup>62</sup> Jesús Flores Olague, *op. cit.*, pp. 174-176.

de infraestructura hidráulica y de comunicaciones, dar apoyos crediticios y fomentar la creación de sindicatos y organizaciones campesinas. Esta era la visión del centro y Matías Ramos estaba convencido de que era la más apropiada –Cárdenas y el extensivo reparto de tierras demostrarían que aún faltaba mucho para concluir la etapa de la dotación– por lo que puso en práctica un plan de gobierno con cuatro puntos a destacar: 1) un fomento gubernamental que condujera a la formación de una amplia clase de pequeños productores; 2) la constitución de asociaciones sectoriales de campesinos, obreros y empleados públicos; 3) una reforma educativa que permitiera el acceso de toda la población a una enseñanza laica; y, 4) la elevación en general del nivel de vida de la población trabajadora.<sup>63</sup>

Al igual que el gobierno estatal de Matías Ramos, la presidencia de Abelardo Rodríguez sirvió como punto de transición entre los restos de una política de hombres por una de instituciones. La recesión económica se frenó y tanto campesinos como obreros fueron agrupados en organizaciones dirigidas por el Estado; la figura de Calles aún mantenía el poder, pero se veía próxima su salida del escenario político. Asimismo, la cuestión agraria parecía tomar un rumbo más claro y definido, pues fue el 22 de marzo de 1934 cuando se promulgó el Código Agrario, en el que por primera vez se ordenaban todas las leyes, decretos y reglamentos relacionados con la reforma agraria, sistematizándolos e incorporándolos a un Código General. Este Reglamento dio paso a la creación de una comisión mixta compuesta por representantes de la federación, de los gobiernos locales, y de los propios campesinos; esta comisión sustituyó las funciones de la cla.<sup>64</sup> Los Delegados del Departamento Agrario tenían como funciones presidir las Comisiones Agrarias Mixtas y vigilar el funcionamiento de éstas.

El reparto parecía mejor institucionalizado, pero las afectaciones a las haciendas disminuían, las propiedades de la federación, de los estados o municipios,

---

<sup>63</sup> Jesús Flores Olague, *op. cit.*, pp.174-175.

<sup>64</sup> DOF, 10 de enero de 1934.





cuando eran susceptibles de contribuir para las dotaciones o ampliaciones de ejidos o para la creación de nuevos centros de población agrícola, eran preferidas sobre las propiedades privadas. Asimismo, conforme a este Código, los dueños de propiedades afectables tenían derecho a escoger la localización que dentro de sus predios debe tener la superficie inafectable de acuerdo al artículo 51 (150 horas de riego y 300 horas de temporal).<sup>65</sup>

Hasta este momento, el problema agrario había sido visto solamente como una solución parcial y temporal para las clases rurales, como un complemento de su trabajo en las haciendas; pero, la realidad exigía que se tratara como una forma de vida para el campesino, como la base de una nueva agricultura y una nueva sociedad rural. Y así, con esto en mente, fue que el régimen de Lázaro Cárdenas inició su programa de Reforma Agraria. Los años confusos y de experimentos habían terminado, los primeros pasos ya estaban dados.

## A CIEN AÑOS DE LA REFORMA AGRARIA: LOGROS Y EXPECTATIVAS

Es sabido que el agrarismo revolucionario fue construido al vapor y sobre la marcha, sin un plan definido ni una idea clara de hacia dónde se quería llegar. Sin embargo, lo que este trabajo se propone es aclarar cómo fue que la relación entre los gobiernos federal y estatal se convirtió en factor determinante a la hora de entregar tierras a los campesinos.

Hubo quien vio al reparto de ejidos como una fase intermedia entre el régimen latifundista y una agricultura moderna, en la que el campesinado obtendría conciencia de la propiedad y buscaría más tarde convertirse en un pequeño propietario. El modelo agrícola estadounidense impactó a los

---

<sup>65</sup> DOF, 03 de julio de 1934.

gobiernos postrevolucionarios, y la creación de *farmers* era el sueño de aquellos que visualizaban un México poblado de múltiples granjas que impulsarían nuevas técnicas de cultivo y estarían enfocadas a la exportación. Algunas voces se alzaron advirtiendo que la simple entrega de tierras no iba a producir ningún cambio cualitativo en la agricultura nacional, sugiriendo un plan integral, donde se les otorgara a los campesinos un sistema de crédito que les permitiera el acceso a las nuevas tecnologías del campo, pues sólo así se lograría elevar la productividad; sin embargo, fueron pocos y escasamente escuchados aquellos que planteaban dichas ideas.

Hoy en día, tras una nueva reforma al campo, podemos apreciar más claramente los logros y fracasos de la Revolución mexicana en el renglón agrario, y llegamos a la conclusión de que la dotación de ejidos no cambió –como algunos pensaban– la situación económica del país, pero sí hubo una transformación al nivel de las mentalidades. Los campesinos lentamente fueron asimilando la concepción de propiedad, pero no para comenzar una granja o tratar de expandir su terreno, sino como un lugar de pertenencia al cual pueden regresar; una *matria* muy propia, una parcela que apenas les da para comer pero que se niegan a vender tras la reforma al ejido de 1992.

Los campesinos no tuvieron un rol pasivo en el proceso de reforma agraria, aprovecharon la coyuntura y se adueñaron de aquello con lo que soñaban: un pedazo de tierra. Y no es que vieran en ello una forma de independizarse del patrón o una posibilidad de empezar una forma de producción más rentable, era simple y llanamente la realización de un deseo básico: el ser dueños de una parcela que les asegurara la subsistencia y que les permitiera trabajarla de la forma que quisieran, aunque sólo diera para mal comer. Ésta, obviamente, no es una mentalidad capitalista, pero ha sido y es la que predomina en el campo y su explicación cultural requiere de un profundo estudio.

Al abordar los aspectos legales de la reforma agraria, específicamente aquellos que se refieren al ejido, hemos pretendido vincular los acontecimientos



políticos y económicos que circundaron las modificaciones o adiciones hechas al artículo 27 constitucional. El propósito de esto fue mostrar un panorama integral, donde legislación, sociedad y política se interrelacionan y dan forma a un proceso determinante para el país: la dotación de tierras a los pueblos que carecen de ellas.

Ordenar la reglamentación agraria no fue tarea fácil, las diferencias entre los propios miembros de la "familia revolucionaria" provocaban serias discusiones al respecto, las que desembocaban en alteraciones a la ley agraria, que frenaban o impulsaban el reparto de tierras de acuerdo a los ritmos de la política. Esto sin contar con las presiones de los detractores por excelencia de la reforma y que fueron, obviamente, aquellos a quienes se les afectaba en su patrimonio: los hacendados. Aliada a ellos estaba la Iglesia. Esta afirmación no es un simple reflejo de nuestra historia broncínea, pues el clero y los propietarios no se unieron por tener ideas retrógradas y reaccionarias –en algunos casos eran más progresistas que quienes gustaban de etiquetarse bajo este concepto–; su alianza partía de una premisa bastante razonable: cuidar sus propios intereses. A pesar de haber sufrido grandes expropiaciones durante la segunda mitad del siglo XIX, el clero aún continuaba siendo propietario o al menos administrador de numerosas fincas. Además, es bien sabido el uso que hicieron de los presta-nombres y cómo algunos de los hacendados arrendaban sus tierras a eclesiásticos del lugar.

Los obstáculos que presentaron estos personajes a la reforma agraria repercutieron en cambios a la ley, en los que se "suavizaba" la rigurosidad de las expropiaciones. En el ámbito nacional, se notan estas modificaciones desde 1917, cuando Pastor Rouaix, Presidente de la CNA, decreta la protección que se debía dar a las pequeñas propiedades, o qué decir del Reglamento Agrario de 1922, donde Obregón se ve obligado a matizar su Ley de Ejidos expedida dos años antes.

Las tensiones que se crearon entre los propietarios y el gobierno estaban íntimamente enlazadas a la situación política y económica del país, aprove-

chando los momentos de inestabilidad fue que los terratenientes más acaudalados y con mayor vinculación al poder lograron pactar con el gobierno y pudieron reorientar sus inversiones hacia otros ramos de la economía. Pero aquellos que no gozaban de buenas relaciones no pudieron evitar la expropiación de sus terrenos, sin ver nunca la indemnización prometida, por lo que eran los que más se quejaban de la política agraria y que estuvieron prestos a unirse a quienquiera que se opusiera al régimen. Fue así como varios hacendados se enrolaron en las revueltas delahuertista y escobarista, así como dentro de las filas cristeras. Realmente no tuvieron mucho éxito, pero fueron parte fundamental del proceso de reajuste político que se dio en todos los niveles; en el ámbito local, era necesario imponer un gobierno a los propietarios y no al revés.

Pero además de la presión de los propietarios, el propio gobierno postrevolucionario tuvo una actitud variante respecto al problema agrario, lo cual se nota mucho más en la época del Maximato, donde el mismo Calles en 1927 colocó los cimientos de lo que pretendía fuera el "cierre" del reparto. Sin embargo, dos años después, Portes Gil reformó la ley para continuar con la entrega masiva de tierras; pero al siguiente año, Ortiz Rubio volvió a modificar la ley para acercarla más a los deseos del jefe máximo. Todas estas reformas y contra-reformas dieron pie al Código Agrario de 1934, el cual se proponía ordenar la legislación agraria existente hasta la fecha y ajustarla a los designios de la política nacional, esfuerzo que tampoco produjo muchos rendimientos, pues Cárdenas reformó y modificó en repetidas ocasiones este último Código, pero sin permitir ya que los gobiernos estatales hicieran lo propio. En este momento, la legislación agraria se adecuaba a las necesidades del Ejecutivo nacional y de nadie más.

La reforma agraria se convirtió en un escenario más de la reconfiguración del poder político, construyendo las líneas de mando del centro a los estados, por lo que resulta pertinente intentar una investigación regional del reparto de tierras. En Zacatecas, hemos podido observar cómo en los primeros años de la reforma, el gobierno local intentó reducir las afectaciones lo más

posible en ciertas haciendas que resultaban estratégicas por la preponderancia política y económica de sus dueños, mientras que la cna, casi siempre de acuerdo con su representación local, tenía por objetivo hacer un reparto más amplio, que lograra consolidar una base firme para el nuevo gobierno. La cadena de poder debía ir del centro a los estados, y no al contrario.

La política agraria zacatecana fue un reflejo fiel del acontecer nacional, pues los controles políticos del centro no estaban todavía consolidados y esto les daba a los gobernadores cierta libertad de acción. Aunque, en el transcurso de 17 años, pudimos ver cómo se hacía cada vez más patente la necesidad de ser aprobado por el presidente para conservar el puesto, y así poder hacer frente a los grupos de influencia local.

Gracias al presidencialismo creciente que se dio a partir de la segunda mitad de la década de 1920, el control político se volvió más sólido, pues los gobernadores zacatecanos ya no llegaron al puesto sin la aprobación del presidente; para este momento, era ya necesario ser aceptados como "miembros de la familia revolucionaria" para llegar al poder. Fernando Rodarte (1926-1928), Luis Reyes (1930-1932) y Matías Ramos (1932-1934), fueron gobernantes con la "venia" del Ejecutivo nacional –o más bien del que estaba detrás la silla presidencial– por lo que fueron sus gobiernos los que más se apegaron a los planes que salían del centro del país.

Pero no sólo fueron las relaciones políticas las que dictaron la marcha del reparto ejidal, pues los campesinos, al igual que los gobernantes o los hacendados, no respondieron de manera uniforme a la reforma agraria. Si bien la mayoría aspiraba a tener una parcela propia, hubo otros que vieron en esto una traición a quien les había brindado seguridad y protección, por lo que renunciaron a su derecho de exigir tierras.

Hacia 1934 el Gobierno federal trató de dar por finalizada la "primera etapa" de la reforma agraria con la esperanza de que la pequeña propiedad se convirtiera en el eje de la economía rural, para con ello crear una industria

agropecuaria competitiva y capaz de exportar. Muy pronto se vería que el gobierno postrevolucionario estaba equivocado y que sus planes respecto al campo se vendrían abajo, el ejido se convirtió en la forma predominante de tenencia de la tierra y la agricultura fue quedando cada vez más rezagada en el ramo económico, hasta convertirnos en un país importador de granos básicos. La explicación de este fracaso no se le debe achacar, sin embargo, sólo al manejo político de la reforma agraria, sino más bien a un desconocimiento de los gobernantes sobre el territorio y, más importante, sobre el pueblo mexicano.

Este fue el inicio de una historia nueva, donde el ejido ha significado infinidad de cosas, de acuerdo a quién y en qué momento las observa; en un estado como Zacatecas, de clima árido y con muy pocos apoyos al sector agropecuario, es difícil explicar porque los miles de braseros que cada año van al país del norte, regresan en época de siembras con la esperanza de que ahora sí llueva. Saben bien que el campo por sí solo no les dará de comer a sus familias, pero se aferran a sus parcelas. Si ese "amor a la tierra" se impulsara con verdaderos programas de fomento, y no con programas electoreros, tal vez no naciera un sistema de granjas al estilo americano, pero si una agricultura rentable y que pudiera convertirse en una opción real de trabajo, pues el campo será símbolo o añoranza, pero no una actividad económica a la que un campesino pueda dedicarse por completo y vivir dignamente.

## ARCHIVOS, LEYES Y HEMEROGRAFÍA

Registro Agrario Nacional, Delegación Zacatecas, Comisión Local Agraria.

Constitución Política Mexicana de 1917.

Ley Agraria del Estado de Zacatecas, Zacatecas, 1919.

Ley del 6 de enero de 1915, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH15.pdf> [consulta: 4 de junio de 2015].

*El monitor republicano*

*Diario Oficial de la Federación (DOF)*

*Periódico Oficial de Zacatecas (POZ)*

*Alba Roja* (Órgano de la Cámara Obrera de Zacatecas. Semanario Obrero de Doctrina, Información y Combate. Contra todos los abusos).

## BIBLIOGRAFÍA

Cabrera, Luis, *Semblanzas y opiniones*, México, INEHRM, 1976.

Calles, Plutarco Elías, *Pensamiento político y social. Antología (1923-1936)*, México, fce, 1988.

Confederación Nacional de Campesinos, *Historia de las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos*, t. II, México, CNC-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1988.

Córdova, Arnaldo, *En una época de crisis. 1928-1934*, México, UNAM-Siglo XXI, 1989.

Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria en México*, México, Procuraduría Agraria, 1941.

Flores Olague, Jesús, *Historia mínima de Zacatecas. La fragua de una leyenda*, México, Limusa, 1995.

\_\_\_\_\_, *Breve historia de Zacatecas*, México, El Colegio de México, 1996.

García Ramírez, Sergio, "El espíritu social de la Constitución Mexicana", en *Sólo Historia*, núm. 8, abril-junio, 2000.



González Navarro, Moisés, *La CNC, un grupo de presión en la reforma agraria mexicana*, México, UNAM, 1977.

Granados Roldán, Otto, *Las organizaciones campesinas*, México, Océano, 1983.

Lemus García, Raúl, *Derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 1996.

Matute, Álvaro, *Historia de la Revolución Mexicana, 1917-1924. La carrera del caudillo*, México, El Colegio de México, 1977.

Medin, Tzvi, *El Maximato presidencial: Historia política del maximato (1928-1935)*, México, Era, 1983.

Meyer, Jean et al., *Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928. Estado y sociedad con Calles*, México, El Colegio de México, 1977.

Navarrete, Ifigenia (comp.), *Bienestar campesino y desarrollo económico*, México, FCE, 1971.

Peña, Guillermo de la, "Poder agrario y ambigüedad revolucionaria: bandidos, caudillos y facciones", en Ricardo Avila Palafox, Carlos Martínez Assad, Jean Meyer (coords.), *Las formas y las políticas del dominio agrario. Homenaje a Francois Chevalier*, México, Universidad de Guadalajara, 1992.

Sánchez Cortés, José, *Historia de la cuestión agraria mexicana. Zacatecas*, vol. II, México, UAZ-CEHAM, 1992.

Tirado de Ruiz, Rosa María, "Desarrollo histórico de la política agraria sobre tenencia de la tierra, 1910-1970", en Ifigenia M. De Navarrete (coomp.) *Bienestar campesino y desarrollo económico*, México, FCE, 1971.

Ulloa, Berta, "La lucha armada (1911-1920)", en *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2000.



Valadés, José C., *Breve historia de la Revolución Mexicana (1900-1940)*, México, Cambio XXI/UNAM, 1993.

Vidal, Salvador, *Gobernadores del Estado de Zacatecas, 1823-1974*, Zacatecas, UAZ, 1969.





**LA TIERRA Y EL TERRITORIO.**  
**LAS PROPUESTAS AGRARIAS**  
**DURANTE LA REVOLUCIÓN**  
**Y LA APARIENCIA CARTOGRÁFICA**  
**DE MÉXICO ANTES Y DESPUÉS**  
**DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917**  
Francisco Gallardo Negrete

Las fronteras externas de la república mexicana, libres de cambios significativos desde hace más de 132 años, circundan una superficie aproximada de 1 958 201 kilómetros cuadrados.<sup>1</sup> Después de la consumación de la Independencia, a partir de 1821, el país mantuvo una tendencia de pérdidas territoriales que, en determinados momentos de algidez (1836, 1848, 1854), pareció agravarse sin remedio.

Por cuestiones netamente situacionales, la manera en que se prolonga la litósfera en el hemisferio occidental, el desmembramiento geográfico más notorio acaeció en el norte y en el sur de sus dominios. Escasa en tales puntos cardinales y, por el contrario, muy abundante en el centro, todo indica que la distribución irregular de los habitantes jugó un papel insoslayable en esta historia. Jan de Vos refiere que "uno de los principales males que el Estado

---

<sup>1</sup> INEGI, *Datos básicos de la geografía de México*, México, 1991, p. 24.

Mexicano heredó, en 1821, de la Colonia fue la acumulación excesiva de la población en el Altiplano Central".<sup>2</sup>

Guatemala se convirtió en la otra parte involucrada en la última disputa considerable de frontera. Al respecto, Edmundo O'Gorman señala que "el 4 de julio de 1878 fueron canjeadas las ratificaciones de una convención preliminar para el arreglo de límites entre México y Guatemala [...] Por fin, el día 1 de mayo de 1883, fueron canjeadas las ratificaciones del Tratado de límites territoriales entre ambos países, publicándose el Tratado por decreto de esa misma fecha".<sup>3</sup>

En poco tiempo el país había visto reducidas sus dimensiones drásticamente, y además había cobrado la forma de una cornucopia, de un cuerno de la abundancia, como lo describiría medio siglo después el poeta español José Moreno Villa. Por lo que atañe a las fronteras interiores, éstas conservaron su mutabilidad durante unos cuantos años más. Las anexiones, las separaciones y las dislocaciones se acentuaron a partir del segundo tercio del siglo XIX. Por orden expresa de Antonio López de Santa Anna, Aguascalientes se deslindó de Zacatecas en 1835, pero, debido a la informalidad de su mandato, volvió a ser parte de su jurisdicción en 1848, hasta que consiguió su independencia definitiva en 1853. Coahuila se unió a Nuevo León en 1857 y tan sólo siete años más tarde, en 1864, recobró su autonomía y sus características espaciales de antaño. Cuando se desprendió de Yucatán, Quintana Roo transformó la vista panorámica de la península del sudeste, adquiriendo el rango de territorio federal en 1902. O'Gorman, en la obra citada, ofrece un interesante cuadro de conjunto, con censos y cartas geográficas incluidos, en torno a estas transfiguraciones.

---

<sup>2</sup> Jan de Vos, "Una legislación de graves consecuencias. El acaparamiento de tierras baldías en México, con el pretexto de colonización, 1821-1910", en *Historia mexicana*, vol. 34, núm. 1, 1984, p. 76.

<sup>3</sup> Edmundo O'Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 2000, pp. 140-141.



Por estas y otras causas análogas, los mapas de México estuvieron sometidos a un proceso de actualización constante. No es coincidencia que los topógrafos, corógrafos y cartógrafos nacionales más diestros y habilidosos hayan surgido, precisamente, en esa época. Humboldt había despertado su interés con las *Tablas geográfico-políticas del Reino de Nueva España* y con el *Ensayo político sobre la Nueva España*, publicados por primera vez en 1808 y 1811, respectivamente. Antonio García Cubas, quizá el más reconocido de sus sucesores en el país, se vio obligado a intensificar su labor en apego a las exigencias de una apariencia cartográfica fluctuante, siempre negada a la permanencia. Héctor Mendoza Vargas escribe que "entre 1857 y 1885, García Cubas hizo su mejor esfuerzo para adaptar la geografía [de México] a las circunstancias de la administración pública. En ese lapso se nota la variación de escalas en la representación".<sup>4</sup>

Es probable que en este contexto las variaciones cartográficas de México se hayan debido, en buena medida, al "problema de la tierra". Tiempo atrás, una vez instaurada la época colonial, gran parte del territorio nacional había pasado a ser posesión del clero. Ahora, la reforma, que intentaba hacerle frente a una adversidad centenaria, agravó las cosas pues el gobierno federal, consciente de la importancia de ayudar a la cultura de la pequeña propiedad, desamortizó los bienes de la curia pontificia y puso en marcha una serie de leyes con el objetivo de fomentar *in extenso* la denominada "colonización".

La colonización, entendida de acuerdo con una acepción específica, consistía en ocupar las inmensas zonas desérticas que persistían en el norte, en el sur y en algunos lugares más del país, dándoles prioridad de adquisición a los extranjeros emigrados. El 29 de julio de 1856, en el marco del Congreso Constituyente, José Antonio Gamboa, diputado por el estado de Oaxaca, subió a la tribuna y expresó: "Hay que pensar [...] en que la colonización es

---

<sup>4</sup> Héctor Mendoza Vargas, "Las opciones geográficas al inicio del México independiente", en Héctor Mendoza Vargas (coord.), *México a través de los mapas*, México, UNAM, Instituto de Geografía-Plaza y Valdés, 2003, p. 106.

el único medio de que México pueda existir como nación. Sólo llenando los espacios inmensos que nos separan a unos de otros podemos establecer los vínculos de unión que necesitamos. Sólo poblando el país podemos explotar y defender nuestra riqueza".<sup>5</sup> Producto de la administración juarista, el primer recurso amplio y sistemático encaminado en esa dirección se expidió el día 22 de julio de 1863. La Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos buscaba normativizar la situación, a la sazón completamente descontrolada, de los terrenos baldíos, que para propósitos de claridad expositiva definía como "[...] todos [aquéllos] que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma, a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos".<sup>6</sup>

A través de la recepción de solicitudes de denuncia y de la posterior venta de esos terrenos, Juárez y su gabinete tenían dos cometidos esenciales: por un lado, obtener ganancias para el financiamiento de la guerra que libraban contra los franceses; y, por otro, blindar las fronteras del norte y del sur, anticipándose a más posibles invasiones extranjeras y, por lo tanto, a más probables absorciones territoriales. Por eso en el artículo dos del documento, se hacía puntual aclaración de que "todo habitante de la República tiene derecho de denunciar hasta dos mil quinientas hectáreas [...] con excepción de los naturales de las naciones limítrofes de la República".<sup>7</sup>

Los terrenos que entraban en esa nomenclatura eran enormes porque, en principio, asfixiadas por una cadena de guerras civiles, ni las autoridades federales ni las centralistas habían hecho labores suficientes de exploración

---

<sup>5</sup> Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857]*, México, Secretaría de Gobernación, 1979, p. 343.

<sup>6</sup> *Legislación de terrenos baldíos. Completa colección de leyes, decretos, órdenes, circulares, reglamentos, contratos y demás disposición supremas, relativas a terrenos baldíos de la República, publicadas hasta el mes de septiembre de 1885*, Chihuahua, Imprenta y Librería de Donato Miramontes, 1885, p. 3.

<sup>7</sup> *Idem.*



geográfica; y también porque, en la década inmediata anterior, exactamente en 1856, Juárez le había retirado importantes cantidades de tierra a la Iglesia esgrimiendo la Ley Lerdo, que mandaba, precisamente, la pronta desamortización de las fincas rústicas y urbanas caídas en "manos muertas". Al dejar flotando dichos terrenos, preservándolos o convirtiéndolos en mercancías disponibles para la especulación y el acaparamiento, Juárez y los suyos le dieron el primer espaldarazo al latifundismo. Silva Herzog opina que "lo peor de todo consistió, al fin de cuentas, en que los resultados de las leyes referidas fueron contrarias a los propósitos de sus autores, quienes pensaron que al desamortizar las propiedades eclesiásticas se crearía la pequeña propiedad y se estimularía el desarrollo agrícola e industrial de la República"<sup>8</sup>.

Wistano Luis Orozco, en *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, uno de los testimonios finiseculares más alumbreadores acerca del particular, adjudica este efecto contraproducente a la poca o nula experiencia que el Estado mexicano había desarrollado en la materia. En su opinión, las crisis bélicas y económicas habían sepultado el interés por una legislación adecuada cuya presencia en el escenario político se hacía, por lo demás, cada vez más necesaria. Apunta, además, que por falta de pericia, "la ley del 22 de julio de 1863 hace omisión absoluta de las facultades e injerencia del gobierno, que a éste concedían las leyes antiguas sobre terrenos baldíos, y se limita a dar aquellas reglas que nuestras instituciones políticas hacían más indispensables y urgentes, para que la acción e intereses privados pudieran solicitar y obtener la propiedad de los mencionados terrenos"<sup>9</sup>.

Por razones de seguridad social y financiera, el territorio mexicano no suponía una gran tentación para los inversionistas que venían de otros países, público al que, en última instancia, estaba dirigida la ley en cuestión. En consecuencia,

---

<sup>8</sup> Jesús Silva Herzog, *Breve historia de la Revolución mexicana. Los antecedentes y la etapa maderista*, México, FCE, 2012, p. 24.

<sup>9</sup> Wistano Luis Orozco, *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, t. I., México, Imprenta de El Tiempo, 1895, p. 3.

doce años después, el gobierno federal reformuló el manuscrito y trató de ofrecer mayores estímulos a los clientes potenciales. Intentando asumir su papel como garante vendedor, a fin de apejar, medir y deslindar los terrenos sujetos a comercio, creó la figura de las "compañías exploradoras"; una de las primeras que gozó de determinada solidez institucional, obteniendo ingresos para manutención y gastos operarios por intermedio de la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, fue la Comisión Geográfica-Exploradora de Oriente, bajo la dirección y batuta del ingeniero Agustín Díaz. De Vos refiere que Sebastián Lerdo de Tejada, "el 31 de mayo de 1875, dictó la Ley General sobre la Colonización, confiando explícitamente la tarea colonizadora, además de al Estado, a empresas particulares. Éstas recibieron toda clase de facilidades, entre ellas una subvención para cada familia de inmigrantes establecida".<sup>10</sup>

La ley aplicada por Lerdo de Tejada no consiguió atraer a más extranjeros porque los conflictos dentro del bando de los liberales se habían acentuado, vaticinando el arranque de una nueva oleada de conflictos internos. Además, la responsabilidad delegada a las compañías exploradoras era tan grande que éstas, a pesar de sus esfuerzos, no podían cumplir las diversas tareas que usualmente se les encomendaban. Por eso el gobierno federal, ahora presidido por Manuel González, tuvo que tomar cartas en el asunto. Revisada con detenimiento, la Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883, avalada por el presidente aludido, era una prolongación de su antecesora.

Experto en el tema, Orozco las estudia de manera conjunta y afirma que "la Ley de 83 viene a ser algo como una explicación de la Ley de 75, que contiene las bases generales para el desarrollo de una buena legislación sobre colonias".<sup>11</sup> Las funciones a desempeñar, como había ocurrido previamente, se trastocaron, pues ahora, en el artículo 1o., se apelaba al criterio del Ejecu-

---

<sup>10</sup> Jan de Vos, *op. cit.*, p. 79.

<sup>11</sup> Wistano Luis Orozco, *op. cit.*, p. 799.





tivo. "Con el fin de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, el Ejecutivo mandará deslindar, medir, fraccionar y valor los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiera en la República, nombrando al efecto las comisiones de ingenieros que considere necesarias".<sup>12</sup>

Debido al apaciguamiento político que impuso el porfiriato y a la mayor especificidad de la ley decretada, esta vez sí llegaron colonos procedentes de España, de Francia, de Italia, de Bélgica y, surcando el Pacífico, de Japón. Los planes del Estado mexicano encontraron mucha difusión en el exterior y la comunidad internacional pronto emitió su voto aprobatorio. Voz representativa, Hubert Howe Bancroft, al redactar una de las tantas biografías de Porfirio Díaz, resaltó las luces que le deparaban a México en el porvenir, gracias, de acuerdo con su análisis, al buen tino que habían demostrado las autoridades federales con la decisión de procurar el arribo y la congregación eficaz de extranjeros en el territorio nacional. A propósito, el historiador norteamericano realiza la siguiente observación: "Desde el año arriba mencionado [1883] se han hecho muchos contratos de colonización [...] Según la constitución el derecho de naturalización lo puede adquirir todo el que posea bienes raíces o tenga hijos mexicanos; y bajo la presente liberal y pacífica administración los extranjeros aprecian debidamente este beneficio".<sup>13</sup>

Lejos de la propaganda y de la eventual aceptación de la opinión popular, el perfeccionamiento de estas leyes o, mejor dicho, su evolución constante, acarrió consecuencias nocivas y deletéreas que más temprano que tarde resintió la dinámica social. De repente se hizo tan fácil la compraventa de la tierra que tanto los vendedores como los compradores comenzaron a actuar

---

<sup>12</sup> "Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883", en *Legislación de terrenos baldíos...*, *op. cit.*, p. 109.

<sup>13</sup> Howe Bancroft, *Vida de Porfirio Díaz. Reseña histórica y social del pasado y presente de México*, San Francisco, The History Company, 1887, p. 576.

con verdadera negligencia. La sincronizada comunicación que requerían sostener el Ejecutivo y el cuerpo de ingenieros experimentó fallas iterativas. Existe constancia de que el gobierno federal llegó a lucrar con terrenos que, al final de las transacciones correspondientes, no pudieron ser ocupados por la gente que había pagado las tarifas convenidas. Orozco, en un tono más bien aleccionador, advierte a los funcionarios públicos que "recibir dinero por cosas que no está uno cierto de que le pertenezcan y pueda disponer de ellas libremente, o hacer negocios a tontas y a locas, sin saber con certidumbre el negocio que se hace, son actos que no dan honra ni prestigio al que los verifica".<sup>14</sup>

Por otro lado, la voracidad de los compradores también se desató. En el Estado de México, en 1892, tuvo lugar un caso muy ilustrativo. Según la versión de Prisciliano María Díaz González, abogado litigante de profesión, algunos vecinos de la localidad de San Miguel Chapultepec, amparándose en la ley vigente, denunciaron un llano que pertenecía al municipio vecino de San Mateo Mexicaltzingo. La denuncia susodicha sorprendió a propios y extraños puesto que el llano en disputa, desde 1835, había sido declarado posesión de San Mateo en siete ocasiones no consecutivas. La maniobra no quedó exenta de sospechas debido a una razón: apenas unos meses antes de que se hiciera la denuncia, los documentos que declaraban la justa posesión se habían extraviado misteriosamente de las oficinas del Registro Público de la Propiedad. Díaz González, defensor de los vecinos de San Mateo, dio a conocer los sucesos con lujo de detalle. Desde su punto de vista, la legislación de terrenos baldíos en el país enseñaba y animaba a los especuladores, denunciantes en potencia, a tomar la vía rápida del lucro y del peculado. En el fondo, Díaz González reprobaba la manera en que la inestabilidad de la tierra ponía en jaque a la estabilidad del territorio. En el "Prólogo" a la *Sentencia del Tribunal de Circuito de México condenando*

---

<sup>14</sup> Wistano Luis Orozco, *op. cit.*, p. 383.



a los denunciantes del pueblo San Miguel Chapultepec, Estanislao Castellanos y socios a prestar la caución Judicatum Solvi en favor de los opositores a la demanda de baldíos, indica: "La gran llaga de nuestra propiedad ha consistido siempre en los litigios de los pueblos, los cuales nunca se conforman con ser vencidos por sentencias ejecutoriadas; y hoy el pretexto de la denuncia de baldíos ha renovado los litigios, a despecho de la soberanía de los Estados y dejando como papeles para la historia, la sentencia de los tribunales ordinarios".<sup>15</sup>

Así pues, las fronteras interestatales se desplazaban constantemente porque a medida que una tierra se hacía más grande, en beneficio de unos pocos potentados, el territorio nacional se reformulaba. En otras palabras, conforme el latifundismo crecía o disminuía, proporcionalmente a la inversa de la pequeña propiedad y de la propiedad comunal, disminuía o crecía la superficie de las entidades federativas donde tenía su epicentro. Conforme a esta óptica, hay algunos casos que resultan particularmente gráficos: el de Chihuahua, el de Jalisco y el de Tepic, por ejemplo.

Chihuahua alcanzó sus más imponentes dimensiones con base en el ensanchamiento irrefrenable del peculio personal de Luis Terrazas, héroe de las batallas de la Labor de Terrazas y del arroyo de Mortero. Su más grande expansión se llevó a cabo en el último tercio del siglo XIX. Jane-Dale Lloyd dice que en aquellos tiempos "el omnipresente general Terrazas, valiéndose de terceras personas, se adjudicó 14 400 hectáreas en el lugar denominado Laguna de Palomas, al noroeste de Janos".<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Prisciliano María Díaz González, *Sentencia del Tribunal de Circuito de México condenando a los denunciantes del pueblo San Miguel Chapultepec, Estanislao Castellanos y socios a prestar la caución Judicatum Solvi en favor de los opositores a la demanda de baldíos*, México, Imprenta Popular de José Joaquín Terrazas, 1892, p. 4.

<sup>16</sup> Jane-Dale Lloyd, *El proceso de modernización capitalista en el noroeste de Chihuahua (1880-1910)*, México, Universidad Iberoamericana, 1987, p. 70.

En efecto, cuando se revisa una carta geográfica del estado correspondiente al año 1881, levantada por Enrique Barchesqui, y se le compara con otra que data de 1893, obra de Pedro Larrea y Cordero, es posible apreciar que Chihuahua creció varios kilómetros hacia el occidente, avicinándose con el municipio de Bavispe, en Sonora (véanse láminas 1 y 2). El incremento también se llevó a cabo en la dirección contraria, hacia el oriente, pues de un mapa a otro se observa cómo los terrenos de la Sierra de las Cruces pasaron de estar fuera de Chihuahua a estar dentro. Por otra parte, la vocación expansionista de Luis Terrazas (véase lámina 3) no sólo afectó a su estado natal en cuanto al tamaño, sino también a las entidades federativas contiguas: al oeste, Sonora sufrió un proceso de empequeñecimiento y, al este, Coahuila corrió con una suerte semejante.

De modo paralelo, en la franja occidental del país, Jalisco experimentó sus propias reformulaciones territoriales. Todavía en un mapa de García Cubas, registrado en 1885 pero elaborado un par de años antes, su frontera norte colinda con Sinaloa; Tepic, el séptimo cantón, le sirve de intermediario (véase lámina 4). Justamente en Tepic, Leopoldo Romano, que había derrotado a Manuel Lozada, mejor conocido como el *Tigre de Alicia*, estaba haciéndose de múltiples propiedades. En 1867 Tepic había sido designado distrito militar y ahora, en 1884, gracias a la influencia política de Romano y a la imparable ampliación de su emporio, se convirtió en territorio federal, separándose de Jalisco. En un mapa fechado en 1898, se observan las diferencias con más claridad: Jalisco se contrajo y adquirió una forma única, perdió el contacto inmediato con Sinaloa y, a la mitad, apareció el prototipo de un nuevo estado, Nayarit, que alcanzaría tal rango en 1917 (véase lámina 5).

Julio Pérez González, en el *Ensayo estadístico y geográfico del territorio de Tepic*, dice que Romano, desde el principio, "deseoso como siempre de promover todo lo que es benéfico para este territorio, dispuso, entre otras cosas, que los ayuntamientos y autoridades políticas resolvieran varios cuestionamientos que se les remitieron con el objeto de adquirir datos para la formación

de la estadística del territorio [...] y formar un Ensayo Estadístico que abarque, en lo posible, todos los ramos que corresponden a esa materia".<sup>17</sup>

Expuestos tales arquetipos, conviene revisar los planes agrarios publicados durante la revolución, para ver cómo sus denominadores comunes, las defensas a ultranza de la pequeña propiedad y de la propiedad comunal (complementos en el marco de la propiedad privada), perfilaron el cese de éstos y otros cambios cartográficos frecuentes en distintos puntos del país.

## 2

El 1 de octubre de 1910, cuatro días antes de la publicación del Plan de San Luis Potosí, apareció un interesante artículo en el periódico *Regeneración*: "Tierra". En el calce tenía la inconfundible rúbrica del editor en jefe, el segundo de los hermanos Flores Magón, Ricardo. Además de anunciar el inminente estallido de la revolución, que se llevaría a cabo formalmente dentro de un par de semanas más, ahí el autor subrayaba la necesidad de condenar el acaparamiento de las tierras porque éste era, en su opinión, la consecuencia más palmaria de una práctica ilícita y, mejor aún, "inmoral" que había vedado la posibilidad de acudir a soluciones alternas.<sup>18</sup>

El proyecto agrario de los Flores Magón era, por supuesto, mucho más amplio y no podía comprimirse en un único texto periodístico. Tiempo atrás, el 1 de julio de 1906, se había publicado en el mismo medio y de manera conjunta el Programa del Partido Liberal Mexicano y el Manifiesto a la Nación. En ambos documentos, el Manifiesto con una prosa febril y encendida y el Programa dividido en las cláusulas consecuentes, se leen las ideas más im-

---

<sup>17</sup> Julio Pérez González, *Ensayo estadístico y geográfico del territorio de Tepic*, Tepic, Imprenta de Retes-Angulo S. O. Puebla y Lerdo, 1894, p. 3.

<sup>18</sup> Cf. Ricardo Flores Magón, "Programa del Partido Liberal Mexicano", en Carlos M. Rama y Ángel J. Cappelletti (selec.), *El anarquismo en América Latina*, Venezuela, Biblioteca Ayacucho, 2011, p. 370.

portantes ofrecidas por el magonismo para enfrentar, contrarrestar y subvertir el aparatoso problema de la tierra. *Grosso modo*, éstas pueden clasificarse en tres ejes que operan de manera simultánea y sistemática.

En principio, el magonismo veía en la tierra, no un bien proclive a convertirse en propiedad privada, sino una cosa diferente cuya concesión y defensa por parte del Estado dependía, directamente, de la capacidad de explotación que mostrara el aspirante a beneficiario. Así pues, resulta altamente probable que los Flores Magón, periodistas destacados precisamente por su grado de cultura, hayan leído el ensayo dedicado a la ley agraria que Gaspar Melchor de Jovellanos había escrito hacia el año 1794, donde el humanista asturiano apunta que hay una "propiedad distinta a la de la propiedad de la tierra, esto es [...] la propiedad del trabajo".<sup>19</sup> El monopolio de los terratenientes, alimentado durante más de treinta años por la dictadura porfirista, había originado niveles censurables de improductividad.

Terrazas y los demás hacendados del norte, tomando un caso concreto, dejaban miles de hectáreas fértiles sin trabajar porque, como señalan los Flores Magón en el Manifiesto, para mantener sus privilegios les alcanzaba y hasta les sobraba "con la natural multiplicación de sus ganados y con lo que les produce la parte de sus tierras que cultivan sus jornaleros y medieros, casi gratuitamente".<sup>20</sup> A cambio de la oportuna cesión de las tierras, las únicas dos condiciones que el magonismo preveía, con carácter de indispensables y forzosas, eran las siguientes: 1) que se trabajaran en aras del correspondiente sustento familiar y de la comercialización de sus frutos, y 2) que no se vendieran a terceros bajo el amparo de ningún pretexto.

A diferencia de las políticas decimonónicas de colonización, cuya intención había sido traer extranjeros a cualquier costa con el objetivo de que la inte-

<sup>19</sup> Gaspar Melchor de Jovellanos, *Ley agraria*, Madrid, Dirección y administración, 1882, p. 17.

<sup>20</sup> Ricardo Flores Magón, "Manifiesto a la Nación", en Carlos M. Rama y Ángel J. Cappelletti (selec.), *El anarquismo en América Latina*, Venezuela, Biblioteca Ayacucho, 1990, p. 364.



relación con ellos modificara la conducta de los indígenas, el magonismo abogaba, más bien, por la repatriación de los mexicanos radicados en el exterior. La amenaza constante del expansionismo norteamericano y la difícil situación impuesta por el porfiriato habían empujado, según las estadísticas que manejaban sus integrantes, importantes olas de migración hacia el país vecino. El magonismo, que publicó sus más reconocidas declaratorias de principios en los Estados Unidos –en Los Ángeles, California, y en San Luis, Missouri–, proponía como adenda que el Estado mexicano se hiciera cargo de los costos de viaje de regreso de las personas emigradas y que, en compensación, les dispensara las tierras suficientes a su llegada, poniéndolas al tanto del par de condiciones que valían para todos los connacionales que serían auxiliados tan pronto como ocurriera la esperada transición a la democracia.

El acto de habitación de las tierras, en este sentido, no tenía únicamente un propósito comunicacional, como habían pretendido los esfuerzos colonizadores del siglo XIX; también buscaba incentivar una economía basada en la sustentabilidad y aumentar, paralelamente, la calidad de vida de la sociedad. El magonismo, que había moldeado un nacionalismo exacerbado a partir de diversas lecturas europeas, consideraba que la indiscriminada llegada de extranjeros, resultado de las iterativas invitaciones formuladas por el gobierno federal, necesitaba encontrarse con un tope definitivo. El caso asiático era singular porque daba la impresión de ser imparable. Puntualmente, los magonistas pensaban que los chinos, acostumbrados a un régimen de semiesclavitud en la era imperial, a la sazón al mando de la tricentenaria dinastía Qing, no constituían un buen ejemplo para los indígenas, en quienes deseaban infundir la exigencia de derechos y la concepción de mayores aspiraciones como prácticas cívicas fundamentales.

Debido al gran empobrecimiento que había gestado el porfiriato, producto de la especulación y del acaparamiento, el magonismo postulaba, por último, la creación de una institución especializada en el otorgamiento de

créditos para los campesinos: el Banco Agrícola. Partiendo de una premisa, que afirmaba al indígena como un ciudadano con recursos limitados para hacerse de un patrimonio, por más modesto que éste fuera, dicha institución –un adelanto notable respecto a las reformas agrarias posteriores a la revolución–, tendría el cometido de impulsar la economía popular. Los Flores Magón, siguiendo las huellas impresas por Adam Smith en el ámbito anglosajón y por Jovellanos en el mundo hispano, creían en el interés personal, ese potente catalizador que orillaba a la gente a competir entre sí y que aumentaba, a fuerza de la insistencia, el rendimiento de la agricultura. El secreto estaba, no en la negación de la competencia, sino en su aceptación y en su posterior mejoramiento; el Banco Agrícola debería ofrecer, en su calidad de entidad reguladora, igualdad de condiciones. A propósito del pago de las deudas contraídas, una cuestión ineludible, el Banco Agrícola estaría obligado, de acuerdo con sus propuestas, a expedir sus préstamos con "poco rédito y [tendría que hacerlos] redimibles a plazos".<sup>21</sup> Aproximadamente cien años atrás, en el siglo XVIII y al otro lado del Atlántico, Jovellanos había formulado un método semejante para lidiar con los terribles estragos del latifundismo en el sur de España, en la región de Andalucía, donde "convenría empezar vendiendo [las tierras] bajo de un rédito moderado, y con facultad de redimir el capital por partes".<sup>22</sup>

Según un acuerdo consensual, el magonismo representó un antecedente directo e inmediato de la revolución y, en cierto sentido, también hizo las veces de su principal detonante. Esta tesis es aceptable y susceptible a verificación. No obstante, cabe subrayar que el magonismo, quizá por culpa de su extrema radicalidad o de su intelectualidad característica, que le colocaban muy lejos de las clases populares a pesar de que se dirigía a ellas, no tuvo el poder de atracción y congregación que requería un movimiento análogo, motivo por el cual terminó disolviéndose y arrojando a muchos de sus más brillantes integrantes, que todavía deseaban contribuir a la revolu-

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p.370.

<sup>22</sup> Gaspar Melchor de Jovellanos, *op. cit.*, p. 31.





ción, a las filas del maderismo; Juan Sarabia, por ejemplo, no dudó en dar ese importante salto en 1911. En vista de las circunstancias, el maderismo quedó destinado a unificar y homogeneizar, en la medida de lo posible, los ideales revolucionarios en un solo cauce.

En el contexto de la Revolución mexicana, donde chocaron fuerzas provenientes de distintas direcciones, el maderismo apareció, pues, como el único movimiento que aglutinó a todos los caudillos del momento. Si alguna vez hubo una revolución, expresada en singular, en vez de unas revoluciones, dichas en plural, ésa la abanderó Francisco I. Madero, miembro de una poderosa familia de hacendados que radicaba en el estado de Coahuila. A la luz de esta premisa, resulta extraño que su líder, el denominado *Apóstol de la democracia*, haya tenido en tan poca estima el problema de la tierra. En el Plan de San Luis Potosí, que escribió durante su exilio en San Antonio, Texas, sólo aparece una mención al respecto, y es, más que una verdadera táctica de acción, una promesa demagógica. Cito en extenso:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores, los terrenos de los que se les despojó de un modo tan inhumano, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que estos terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.<sup>23</sup>

Madero había publicado una propuesta más completa en su obra de 1908, *La sucesión presidencial en 1910: El Partido Nacional Democrático*, aunque

---

<sup>23</sup> "Plan de San Luis Potosí", en Javier Garciadiego y María del Rayo González Vázquez (selec.), *Textos de la Revolución mexicana*, Venezuela, Biblioteca Ayacucho, 2010, p. 195.

ésta tampoco satisfacía las expectativas depositadas en un líder de su envergadura. Al parecer, Madero creía que el inconveniente más grave al que México hacía frente era estrictamente electoral y, por lo tanto, el problema agrario se le figuraba de segundo orden. Aprovechando la gira que realizaban con él alrededor del país, sus asesores y sus colaboradores más cercanos le advirtieron que había una falta de precisión en su juicio comparativo, que había un error anidado en su ponderación. Félix Fulgencio Palavicini, entonces secretario general del Partido Nacional Democrático, fue quien le sugirió incluir este tópico en la agenda política de la organización que encabezaba, "pues creyó que no se podía interesar a las masas con temas esencialmente políticos y abordó en todos sus discursos la conveniencia de reformas económicas y sociales".<sup>24</sup>

Madero se había educado en los Estados Unidos y Europa, por lo que en términos de sus inclinaciones ideológicas, simpatizaba con la fisiocracia inglesa y con el liberalismo norteamericano, dando fe de las fuerzas ocultas o, mejor dicho, invisibles del mercado. Parado en la cúspide de su peana, desdeñaba las encomiendas de la expropiación y la redistribución de las tierras. Desde su punto de vista, la agricultura suponía una actividad cuya función más importante era impulsar la macroeconomía a como diera lugar. Mientras las tierras fértiles estuvieran activas, y las reservadas para el agostadero surtieran de alimento suficiente a los animales del ganado, lo menos relevante era a quién o a quiénes pertenecieran. En *La sucesión presidencial*, Madero declara que, en efecto, lo más preocupante era que "el país [...] no produce ni el algodón, ni el trigo necesario para su consumo en años normales, y en años estériles, tenemos que importar hasta el maíz y el frijol, que son la base de la alimentación del pueblo mexicano".<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, t. I., México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1980, p. 11.

<sup>25</sup> Francisco I. Madero, *La sucesión presidencial en 1910: el Partido Nacional Democrático*, San Pedro, Coahuila, s.p.i., 1908, p. 224.



El autor del Plan de San Luis Potosí pensaba que el asunto de la tierra constituía un precedente de la lucha armada, pero no necesariamente un objetivo en sí mismo. Sus biógrafos lo han hecho ver como un hombre que pecaba de inocente, supersticioso y confiado en demasía, pero es probable que en el fondo haya estado defendiendo sus propios intereses; en el umbral del siglo XX, Coahuila era todavía un estado muy deshabitado y sus padres, Francisco Madero Hernández y Mercedes Gonzáles de Madero, habían logrado acumular un patrimonio familiar envidiable, compuesto por varios miles de hectáreas. La poca energía que invirtió en el cumplimiento de su palabra, reflejada en la conservación de una buena parte del personal de la burocracia porfirista, pronto le valió la antipatía de sus antiguos aliados y el odio visceral de sus detractores más acérrimos. Tanto Pascual Orozco, en el Plan de la Empacadora, como Emiliano Zapata, en el Plan de Ayala, desconocieron, en la cláusula número 9 y en la 2 respectivamente, la investidura del hacendado del norte. José Fernández Rojas, artífice de uno de los libelos infamatorios más populares en su contra, recalca que, apenas sucedió el derrocamiento de Porfirio Díaz de la máxima magistratura,

aquel ferviente propagandista de la democracia [...] que encontraba justificada la revolución en el hecho sólo de que el sufragio se había convertido en una farsa y la justicia en una burla al pueblo, descarada y cruel [...] empieza a faltar a los solemnes compromisos contraídos con quienes lo habían seguido a la revolución; le voltea despóticamente la espalda a los suyos, a los que con más eficacia habían contribuido a la victoria de su causa".<sup>26</sup>

La repentina disgregación del maderismo y su gradual, pero inevitable desintegración, cobró forma en dos corrientes ulteriores bien definidas: el orozquismo en el norte –Chihuahua–, y el zapatismo en el centro y el sur, con una eficiente base de operaciones afincada en Morelos. Es de suponer que, debido a las distancias kilométricas que mediaban entre uno y otro,

---

<sup>26</sup> José Fernández Rojas, *La Revolución mexicana. De Porfirio Díaz a Victoriano Huerta: 1910-1913*, México, Editores F. P. Rojas & Cía., 1913, pp. 11-12.

y a las notorias diferencias geográficas en las que se hallaban, los proyectos de ambos caudillos fueron muy diferentes en cuanto a la repartición de las tierras. Los dos habían vivido siempre en sus correspondientes lugares de nacimiento: Orozco en un estado árido, más dado a la minería que a la agricultura, con una ubicación marginada dentro del territorio nacional, la superficie más grande en comparación a sus homólogos de la federación –cuyas fronteras jamás pudo rebasar– y con una población que en aquel tiempo era relativamente escasa; Zapata, por el contrario, en uno templado, tradicionalmente agrícola, situado en una posición céntrica y, a pesar de su moderado tamaño, con una concentración de habitantes que le permitió, como lo señala Héctor Ribot, incluir rápidamente en su palmarés "ocho estados invadidos por el zapatismo [que] sigue en aumento".<sup>27</sup>

Por su parte, el Plan de la Empacadora y el Plan de Ayala le concedían al problema de la tierra la atención que merecía. El primero dedicaba una serie de fracciones, subordinadas a la cláusula número 35, a tal cuestión. Pascual Orozco, el principal signatario, escribe que esas medidas, en su especificidad y puntualidad, están especialmente diseñadas pensando en "el problema agrario en la República [que es] el que exige más atinada y violenta solución".<sup>28</sup>

Orozco no había recibido una educación formal pero, aparentemente, una vez que aseguró su manutención y la de su familia con la explotación de una mina de oro, se volvió autodidacta y mostró un particular interés por las publicaciones periódicas, que estaban en boga desde hacía un par de décadas. El proyecto de los Flores Magón, dado su exilio en los Estados Unidos, encontraba en la zona fronteriza, concretamente en Chihuahua, una extraordinaria acogida, y Orozco era uno de sus lectores más asiduos. Michael Meyer apunta que "como era de esperarse, estos grupos de clase media del

---

<sup>27</sup> Héctor Ribot, *La Revolución de 1912: Pascual Orozco en el norte. Zapata en el sur / Los jefes federales y los combates en Rellano, Conejos y Bachimba. Resumen de la situación política*, México, Imprenta 1ª, 1912, p. 102.

<sup>28</sup> "Plan de la Empacadora", en Javier Garciadiego (selec.), *La Revolución mexicana: crónicas, documentos, planes y testimonios*, México, UNAM, 2005, p. 156.

estado [a los que se circunscribía Orozco] eran especialmente susceptibles al flujo incesante de propaganda revolucionaria que saturaba Chihuahua durante los últimos años de la dictadura de Díaz".<sup>29</sup>

Sería muy difícil imaginar a alguien como Orozco, una personalidad que hallaba en el latifundismo el único obstáculo verdaderamente infranqueable para su propio ascenso económico, que fuera ajeno a las ideas reformadoras del trío de pensadores de Oaxaca, ya que ellos de manera efectiva "empezaron a inundar al estado con ejemplares de *Regeneración*, órgano oficial de los revolucionarios liberales".<sup>30</sup> Una influencia clara del magonismo en el pensamiento de Orozco se refleja en dos puntos: la demanda de restitución del territorio de Quintana Roo a Yucatán y el apoyo a la repatriación, como lo descubre Berta Ulloa en una carta mecanografiada que reposa en el Archivo Histórico Diplomático Mexicano, de los mexicanos resididos en el país de las barras y las estrellas.<sup>31</sup>

La respuesta a la pregunta de por qué un hombre que no estaba versado en el arte de las letras pudo hacer translúcida en su Plan una encomiable confianza en la palabra escrita, como si tuviera cierta conciencia de su validez, quizá deba buscarse en los alcances de este influjo. Orozco intuía que la palabra escrita podía cambiar el orden establecido, como lo estaba confirmando la imprenta de los Flores Magón, o bien, que podía volverlo perdurable y por eso, más que ningún otro caudillo, hizo énfasis en la necesidad de ordenar los títulos de propiedad y de ponerlos en regla.

La historia de la Colonia enseña que quienes están en posesión de la escritura también están, la mayoría de las veces, en posesión de la tierra. Los reyes

---

<sup>29</sup> Michael Meyer, *El rebelde del norte: Pascual Orozco y la Revolución*, México, UNAM, 1984, pp. 19-20.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>31</sup> Cf., Berta Ulloa, *Archivo Histórico Diplomático Mexicano / Guía para la historia diplomática de México*, t. 3. *Revolución mexicana: 1910-1920*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, p. 144.

expedían actas de fundación para erigir ciudades y concedían, a través de documentos impresos, rubricados y sellados, grandes extensiones territoriales a los más destacados conquistadores. El castellano vernáculo se había impuesto por obra de la ley y de la legalidad. Convencido de que el remedio al problema de la tierra sólo podría tener un efecto duradero si se respetaban los títulos de propiedad, Orozco visualizaba dos vías, una para su conservación y una más para su redistribución. A fin de alcanzar la primera meta, en los casos de justicia incuestionable, afirma que se debe velar por el "reconocimiento de la propiedad a los poseedores pacíficos por más de veinte años".<sup>32</sup> En este talante, añade que son precisos la "revalidación y el perfeccionamiento de todos los títulos legales".<sup>33</sup> Por otro lado, para lograr la segunda meta, la de la redistribución, manda que "se dictará una ley orgánica reglamentaria sobre la materia".<sup>34</sup>

Más impetuoso pero por desgracia menos claro, el Plan de Ayala cuenta con las firmas de cincuenta y ocho signatarios. De autoría inclusiva, entre todos los planes de caudillos es quizá el que más se enfoca en el problema de la tierra. Gildardo Magaña Cerda sugiere que con este documento, dado a conocer a la opinión pública el día 28 de noviembre de 1911, es decir, un año y una semana después del inicio de la revolución, se empieza, *sensu stricto*, la verdadera etapa agraria del país.<sup>35</sup>

El Plan de Ayala, en la cláusula número 4, reconoce que no parte de cero, de la nada, sino que "hace suyo el Plan de San Luís Potosí".<sup>36</sup> Sin embargo, a propósito del problema de la tierra, resulta mucho más explícito y fervoroso que su precedente directo, al dedicarle cuatro cláusulas completas

---

<sup>32</sup> "Plan de la Empacadora", *op. cit.*, p. 156.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 156.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 157.

<sup>35</sup> Cf. Gildardo Magaña Cerda, *Zapata y el agrarismo en México*, t. II, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, p. 132.

<sup>36</sup> En Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución mexicana: la formación del nuevo régimen*, México, Era, 1982, p. 437.



—de la seis a la nueve—, y postulando el ejercicio de tres acciones complementarias para darle solución: 1) la restitución; 2) la expropiación con indemnización; y 3) la redistribución.

A pesar de que su principal preocupación es, pues, el problema de la tierra, la desfavorable redacción del Plan de Ayala lo hace parecer, más que uno definitivo, un instrumento meramente provisional. Unos generales, unos más coroneles, otros capitanes y otros más tenientes, quienes se encargaron de elaborarlo, campesinos en su vasta mayoría sin escuela ni instrucción formal, tenían varias limitaciones en el ámbito de la escritura y, además, se encontraban inmersos en la devastación de la guerra; la destreza simultánea con el fusil y con la pluma es un atributo que han alcanzado muy pocos hombres a lo largo de la historia. Magaña Cerda, en este tenor, afirma lo siguiente:

Al examinar el documento con la atención y serenidad que merece, a la distancia que nos separa del día en que fue proclamado y sobre el panorama de todos los acontecimientos que se desarrollaron desde entonces, no se puede menos que admirar la visión que encierra y la justicia de su fondo [...] No diremos lo mismo de su forma. Redactado sin precipitación, pero en condiciones en que era necesario aprovechar los instantes que pasaban, el Plan de Ayala adolece de graves defectos gramaticales; sus períodos son difusos, no pocas de sus oraciones están desarticuladas y algunas de sus frases llegan hasta hacer un tanto confusos los pensamientos.<sup>37</sup>

Aunque el Plan de Ayala sirvió como norte durante la primera etapa de la revolución, que estuvo forjada por la confusión y el caos, la verdadera concretización de los ideales zapatistas en materia de legislación agraria se llevó a cabo tiempo después, en la llamada época de la Convención. Manuel Palafox, un trabajador de hacienda que contaba con estudios universitarios en ingeniería, se encargó de redactar la denominada Ley Agraria de la Soberana Convención Revolucionaria, fechada el día 26 de octubre de 1915; había

---

<sup>37</sup> Gildardo Magaña Cerda, *op. cit.*, p. 132.

acumulado experiencia en su juventud y, desde la instauración del gobierno de Eulalio Gutiérrez, había desempeñado el cargo de Secretario de Agricultura y Colonización. Estas páginas pueden considerarse un apéndice del Plan de Ayala y, hasta cierto punto, su ampliación y su corrección, porque reafirman que "es de precisa urgencia reglamentar debidamente los principios consignados en dicho Plan, en forma tal que puedan desde luego llevarse a la práctica, como leyes generales de inmediata aplicación".<sup>38</sup>

En la Ley Agraria de la Soberana Convención Revolucionaria se explayan los objetivos del zapatismo en torno al particular y se agregan datos, en aras de una utilidad mayor, sobre las diferentes zonas geográficas del país: climatología, extensión de las superficies y modalidad de riego, entre otros. Se habla de la necesaria restitución de los ejidos, una figura que había sido creada por el rey Felipe II en el año de 1573, y que después, con el auge de las leyes de desamortización y colonización propias de la vida independiente, había quedado prácticamente extinta.

La visión de Zapata y de los suyos acerca del problema de la tierra se observa diametralmente opuesta a la de Madero en al menos dos sentidos cruciales: por un lado, considera a la redistribución de las tierras, no como uno de los tantos antecedentes del levantamiento armado, sino como el fin supremo de la revolución; y, por otro, concibe a la agricultura como la base de la microeconomía, ora individual, ora familiar. Símbolo de un nacionalismo atávico, Zapata descreía de las fórmulas financieras que había elucubrado la modernidad europea; antes bien, tenía en mente una economía de tipo prehispánico, cercana al *calpulli* de los nahuas –con más elementos intelectuales y académicos, José Carlos Mariátegui reveló una visión parecida en derredor a un país muy cercano históricamente a México, en sus *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Por eso, la cláusula número 4 de la Ley Agraria de la Soberana Convención Revolucionaria, dice claramente que "la

---

<sup>38</sup> En Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución mexicana: la formación del nuevo régimen*, México, Era, 2003, p. 471.





Nación reconoce el derecho indiscutible que asiste a todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de terreno, cuyos productos le permitan cubrir sus necesidades y las de su familia".<sup>39</sup>

Posterior al Decreto del 6 de enero de 1915 es también la Ley general Agraria del 24 de mayo, del mismo año, expedida por Francisco Villa en la ciudad de León, Guanajuato. A fin de tener un cuadro de conjunto, donde puedan sobresalir las diferencias y las analogías de las distintas propuestas agrarias de la revolución, es preciso revisarla con algún detenimiento. Esta ley, que condensa el espíritu de la época, se divide en veinte artículos y su rasgo más característico es, quizá, la confianza que muestra el *Centauro del norte* en la soberanía de las entidades federativas. A diferencia de sus coetáneos, que querían realizar la reforma agraria utilizando el aparato omnímodo del poder federal, Villa pensaba que sólo los estados y los territorios federales, en su particularidad y en su individualidad, podían llevar a cabo esa tarea.<sup>40</sup> No es lo mismo sembrar trigo en el sur del país que cultivar agave en Jalisco; no hay punto de comparación entre sembrar maíz o frijol en el Altiplano Central que cultivar la uva en la península de Baja California. Sus argumentos eran sólidos y partían del convencimiento de que la diferencia y la pluralidad, tanto en la agricultura como en la democracia, eran fructíferas. Como se ha señalado, aunque "esta ley no alcanzó a tener fuerza legal debido a la derrota militar de Villa [...] daba preferencia a la pequeña propiedad [y] contribuyó a que la Constitución de 1917 equilibrase la propiedad social y la pequeña propiedad".<sup>41</sup>

Allende las desavenencias y los contrastes remarcados, las propuestas agrarias de la revolución, al intuir o denunciar abiertamente el exterminio preme-

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 472.

<sup>40</sup> Cf., "Ley general agraria del 24 de mayo de 1915", en Federico Cervantes, *Francisco Villa y la Revolución*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, p. 782.

<sup>41</sup> Joaquín Contreras Cantú y Eduardo Castellanos Hernández, *El registro público de la propiedad social en México*, México, cieras, 2000, p. 42.

ditado de la pequeña propiedad y de la propiedad comunal, insinuaron la importancia de proteger al territorio nacional de su desorganización y desconcierto internos a través de una sola bandera: la lucha por la tierra. Absorbidas sus demandas por el Decreto agrario del 6 de enero de 1915 y por la Carta Magna de 1917, su realización, como se verá enseguida, supuso una apariencia cartográfica que, salvo contadas modificaciones, se prolonga hasta el presente.

### 3

En el marco de la XXVI Legislatura, el 2 de diciembre de 1912, Luis Cabrera Lobato pronunció un extraordinario discurso en la Cámara de Diputados; tenía treinta y seis años cumplidos, usaba unos lentes con montura metálica y un pequeño bigote engominado en forma de cornamenta. Como Cicerón, era de muchas palabras y, en concordancia, dicho discurso, que estaba pensado para ser dado a conocer por vía de la expresión oral, resultó más extenso de lo que la audiencia esperaba; exageraciones aparte, se prolongó más que los planes de caudillos que lo habían antecedido y que lo sucederían, aunque éstos habían sido y serían elaborados especialmente para preservarse en la letra escrita y para gozar, eventualmente, de una incuestionable fuerza de ley.

Además de hombre de acción, Luis Cabrera estaba provisto de una gran capacidad de análisis. Antes de convertirse en abogado, conviene recordar, había trabajado como profesor en diversas escuelas rurales y por eso estaba muy empapado del ambiente en el que vivía el campesinado del país. A contracorriente de sus antecesores y de sus sucesores, Luis Cabrera no creía que hubiera un único problema de la tierra; no había por qué hablar, pues, del *problema*, sino de los *problemas*. Sin ánimos de pesimismo, la sumatoria de los treientos años de Colonia y los cien años de vida independiente había arrojado muchos resultados negativos que requerían de una estrategia organizada y sistemática. En su opinión, previo al reparto de tierras que estaban pregonando los demás caudillos, era urgente asegurar la integridad



de los individuos al interior de las haciendas; el "peonismo" y el "hacendismo", vocablos que acuñó y definió con una precisión lógica y argumentativa, eran los verdaderos enemigos a combatir.

Luis Cabrera entendía, quizá mejor que nadie, que el problema de la tierra sólo podría zanjarse con base en un proyecto de nación que contemplara la seguridad de los trabajadores. De manera singular, se oponía a la pura "restitución de las tierras", a la que consideraba una panacea ilusoria, una tarea irreal y engañosa que se había hospedado, primero, en los idearios de los Flores Magón, y, después, en los de Emiliano Zapata y sus surianos. Aunque debido a la lejanía de la época no existen registros audiovisuales que permitan reproducir los hechos, su voz parece la de un extraordinario orador por cómo hace las pausas, por cómo ordena sus ideas y por cómo captura, finalmente, la atención de las personas que lo escuchan, arrancándoles los aplausos que fija el transcriptor con reiterativas acotaciones entre paréntesis.

El acierto de Luis Cabrera, más allá de su percepción de la complejidad del problema de la tierra, estribó en la valoración que hizo de los ejidos. Hasta 1856, los ejidos habían circundado a los municipios y, en consecuencia, a los estados y a los territorios federales, asegurando su soberanía y sus límites cartográficos. Posteriormente, las leyes de desamortización y de colonización que iniciaron con la Ley Lerdo de 1856, habían succionado la división administrativa desde el centro (el casco de la hacienda) hasta sus márgenes (los ejidos propiamente dichos). El acabose ocurrió, en este sentido, cuando los ejidos fueron consumidos por ese vórtice irrefrenable. Entonces, además de la pequeña propiedad, la propiedad comunal sufrió una dura debacle, poniéndose en entredicho los lindes de las entidades federativas.

A la luz de lo expuesto, la solución propuesta por Luis Cabrera seguía dos vías principales que buscaban, operando en conjunto, restablecer la relación entre la tierra y el territorio, subsumiendo la primera al segundo. En resumen,

consistía en la incentivación, por un lado, de la pequeña propiedad, y, por otro, de la propiedad comunal; la Revolución mexicana había aparecido como un fenómeno colectivo, nunca individualizante. Gran parte de su razonamiento estaba inspirado por las disertaciones de su contemporáneo Andrés Molina Enríquez, a quien de hecho citaba de forma recurrente como una autoridad en la materia. En *Los grandes problemas nacionales*, Molina Enríquez ya hacía hincapié en ambos tipos de propiedad y en su forma complementaria de trabajar. Por supuesto, hay una historia detrás de esta dualidad y Molina Enríquez tiene a bien narrarla en estos términos:

[En la Colonia] quedaron bien definidas cuatro fuentes de propiedad privada: *la merced*, *la posesión* comenzada desde antes de la Conquista o a raíz de ella, donde por supuesto la ocupación territorial tenía ya el carácter de *posesión*, *la ocupación definida* de los incorporados, y *la ocupación precaria* y accidental de los dispersos. De la merced, se derivó la gran propiedad de los españoles, en calidad de propiedad individual, y de la posesión y ocupación definida y accidental de los indígenas, se derivó la propiedad comunal.<sup>42</sup>

Luis Cabrera dice que "todo el que haya leído una titulación de tierras de la época colonial puede sentir cómo trasciende la lucha entre las haciendas y los pueblos a cada página de la titulación de una hacienda o de un poblado".<sup>43</sup> En el último tercio del siglo XIX y aún a principios del XX, el latifundismo, sistema que privilegia la concentración de enormes extensiones de tierra en unos cuantos pares de manos, había modificado sustantivamente el territorio, aplastando a la pequeña propiedad y desplazando a la propiedad comunal. Ante este panorama, la defensa de la pequeña propiedad representaba sólo un recurso parcial para hacerle frente a una problemática que, debido a su complejidad y a su carácter poliédrico, afectaba a la soberanía de las enti-

<sup>42</sup> Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, Imprenta de A. Carranza e Hijos, 1909, p. 30.

<sup>43</sup> Luis Cabrera, *Expedición de la Ley agraria del 6 de enero de 1915*, México, INHERM, 1985, p. 26.



dades federativas, dilatando arbitrariamente sus superficies, o bien, disminuyéndolas. En aras de la efectividad, el auge de la pequeña propiedad tenía que llegar acompañado, no de una "restitución de los ejidos", sino de una "reconstitución" de los mismos.

El interés por resguardar a la pequeña propiedad, que efectivamente enarboló la revolución y que se filtró a la cultura popular a través de lemas como "La tierra es de quien la trabaja" y "Tierra y libertad", ha opacado otra aspiración legítimamente revolucionaria que consistió en propugnar la paralela difusión de la propiedad comunal. La construcción de un México institucional exigía el respeto a la soberanía de las partes integrantes de la federación y, por ende, la propiedad comunal, materializada en el ejido, jugaba un papel muy importante.

Hay profusas noticias acerca del Congreso Constituyente de 1916 y 1917 y de su repetida elección de un tema: las superficies y las fronteras de los estados y de los territorios federales. Verbigracia, en su *Crónica del Constituyente*, Djed Bórquez, cuyo nombre verdadero era Juan de Dios Bojórquez, rememora la historia de un "lío territorial", en el que estuvieron involucrados Guanajuato, Querétaro y el Estado de México, y explica que, después de debatir tal cuestión, uno de sus compañeros en la Cámara de Diputados sentenció: "ningún estado de la República tiene derecho a pretender una sola tajada de territorio, de ninguno de los estados circunvecinos".<sup>44</sup>

Luis Cabrera, después de un período de actividad política bastante intenso, se incorporó al gabinete de Venustiano Carranza. Secretario de Hacienda en la administración carrancista, redactó el Decreto del 6 de enero de 1915, que no revelaba cambios sustanciales en el pensamiento de su autor. En la primera consideración, de hecho, Luis Cabrera subraya el deber irrenunciable de la reconstitución de la propiedad comunal: "Considerando que una de

---

<sup>44</sup> Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*, México, INEHRM-UNAM, IJ, 2014, p. 179.



las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimento".<sup>45</sup>

El Decreto está compuesto por nueve consideraciones y por doce artículos más. Las leyes agrarias de Villa y de Zapata, que podrían parecer tardías, en realidad surgieron como reacciones declaradas, como alternativas disponibles a este documento. No obstante, sólo la ley carrancista, que contó con la aprobación de varios expertos en el tema agrario –Pastor Rouaix, por mencionar a alguno, que asimismo era, no por coincidencia, ingeniero topógrafo, graduado en 1896 en la Escuela Nacional de Ingenieros–, alcanzó estatus constitucional cuando, en febrero de 1917, comenzó a trabajar simultáneamente con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su carácter de texto preconstitucional, funge como un punto de encuentro entre las demandas hechas en las etapas más álgidas de la revolución y la plataforma de un discurso legal que las contempla y representa.

El Decreto, recibido con optimismo en su tiempo, significó un estímulo para el ejercicio legislativo que se avecinaba. Junto con diversas reuniones extracongreso, llevadas a cabo fuera de las instalaciones del Teatro Iturbide, en Querétaro, contribuyó activamente a que el artículo 27 constitucional no hallara opositores verdaderos. Su labor de convencimiento abrió el camino para que los "preceptos [del artículo susodicho] por estar en la conciencia de todos y cada uno de los constituyentes [...] no plantearan discusiones de fondo, sino observaciones en cuestiones de detalle y de estilo".<sup>46</sup>

Como corolario del pensamiento agrario mexicano, el artículo 27 constitucional parte de una noción básica: la capacidad de concesión de la tierra

<sup>45</sup> Luis Cabrera, *op. cit.*, p. 51.

<sup>46</sup> Jesús Castañón y Alberto Morales Jiménez, "Las reivindicaciones sociales y nacionales en el artículo 27", en *50 discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución mexicana: 1916-1917*, México, INEHRM, 1967, p. 219.

que tiene el Estado depende directamente de la extensión de su territorio y, por lo tanto, a fin de garantizar aquélla, ésta tiene que ser, primero, salvaguardada. "La propiedad de las tierras [...] comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".<sup>47</sup>

Resarciendo a través de un efecto colateral la difusa cartografía que había caracterizado a México en el siglo pasado, este artículo ordenó la reconstitución de la propiedad comunal, el ejido, sin que sus ocupantes pudieran convertirla en mercancía de lucro, vendiéndola o negociándola. En la fracción número VI, estipula claramente que las variaciones de la tierra no pueden ni deben modificar al territorio, sino que éste tiene que conservarse de preferencia inalterable para satisfacer a los reclamos de aquélla: "Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras".<sup>48</sup>

Los miembros del Congreso Constituyente de 1916 y 1917 estaban preocupados por la estabilidad de la tierra pero también, y sobre todo, por la del territorio. Heriberto Jara, quien se había desempeñado como diputado federal en representación del decimoquinto distrito del estado de Veracruz, Orizaba, creía firmemente que del aseguramiento de la tierra surgía el amor a la patria; y del amor a la patria, a su vez, la disposición a la defensa del territorio. Jesús Castañón y Alberto Morales Jiménez rescatan un discurso que pronunció durante la sexagésima sexta sesión, realizada el día 29 de enero

---

<sup>47</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en el *Diario Oficial de la Federación*, núm. 30, México, Gobierno Provisional de la República Mexicana, 1917, p. 150.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p.151.

de 1917, en el cual sentenció: "el individuo, consciente de lo que tiene, percibiendo de manera palpable los beneficios que la patria le prodiga, está seguro de que mañana, cuando alguno quisiera venir a arrebatarle el pedazo de tierra, sin necesidad de llamarlo, sin necesidad de decirle que se le daría esto o aquello, consciente el mexicano, procuraría defender el pedazo de tierra hasta el último instante".<sup>49</sup>

El Decreto y el artículo 27 constitucional, maniobrando al alimón, generaron una nueva cartografía donde los cambios de apariencia del país se minimizaron con notoriedad. El fenómeno resulta interesante porque la elaboración de las piezas de la cartografía rural, a diferencia de las de la corografía urbana, no parte del centro, sino que lo hacen de las orillas. En las cartas geográficas nacionales de México, desde 1917, las líneas arrancan en las fronteras y se unen e intersecan en las inmediaciones del diseño. Por lo demás, la gradual ampliación de las tierras ejidales fortaleció y solidificó, paso a paso, los lindes de las entidades federativas, reportando un *continuum* ininterrumpido en su representación cartográfica. Los mapas catalogados en el Archivo General Agrario constituyen una prueba fehaciente de esta tesis. Estudiosos contemporáneos han dicho en referencia a ellos que "en el proceso de reforma agraria [en México] esos documentos son de gran valor debido a que están relacionados con la tenencia de la tierra de los pueblos [y] su análisis permite conocer las diferentes mentalidades, ideas, concepciones y construcciones del espacio local, así como la configuración del territorio a lo largo de la historia de México".<sup>50</sup>

La Constitución de 1917, que apareció por primera vez el 5 de febrero del año en turno en el *Diario Oficial de la Federación*, cuya dirección y administración editorial corrían a cargo de Francisco Padilla González y de José Fernández

---

<sup>49</sup> Jesús Castañón y Alberto Morales Jiménez, *op. cit.*, pp. 223-224.

<sup>50</sup> Esparza René, *et al.*, *Catálogo de mapas, planos, croquis e ilustraciones históricas de restitución y dotación de tierras y ampliación de ejidos del Archivo General Agrario*, México, Registro Agrario Nacional-Archivo General Agrario-ciesas, 2000, p. 22.





Nespral, respectivamente, consolidaba la proeza del artículo 27 con el artículo 43, que enumera las entidades federativas en estricto orden alfabético y por categorías:

Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de Baja California y Territorio de Quintana Roo.<sup>51</sup>

A partir de entonces, las mudas en la imagen cartográfica de México han sido escasas y pequeñas. Dos son las que, tal vez, podrían servir como contraargumentos: la inclusión de El Chamizal o la Isla de Córdova a los dominios nacionales y la elevación de rango de territorio federal a estado de Quintana Roo, por decreto promulgado el 8 de octubre de 1974. Ambos casos, sin embargo, carecen de fuerza y no son suficientes para echar por tierra este postulado.

En primer lugar, El Chamizal se mantuvo como una zona de "incertidumbre" desde la famosa avulsión hidrográfica acaecida en 1864. María de Jesús Duarte Espinosa explica que "este movimiento formó una nueva vertiente del río [Bravo] en territorio mexicano, dando lugar a un espacio de 247 hectáreas entre el nuevo y el antiguo cauce".<sup>52</sup> La disputa legal se sostuvo por más de seis décadas, hasta que en los años sesenta, en el transcurso de la administración de Adolfo López Mateos, los Estados Unidos reconocieron la posesión íntegra en favor de México. Por otra parte, las medidas de la superficie de El Chamizal, que convertidas equivalen a un poco más de 2 km<sup>2</sup>, o bien al

<sup>51</sup> "Constitución Política...", *op. cit.*, p. 152.

<sup>52</sup> María de Jesús Duarte Espinosa, *Frontera y diplomacia. Las relaciones México-Estados Unidos durante el porfiriato*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001, p. 106.

.0001% del total del territorio nacional, apenas son perceptibles a vista de pájaro.

En segundo lugar, la promoción de Quintana Roo se debió más bien al aumento de su población y no supuso ninguna transformación considerable en los mapas de la península del sudeste mexicano.

## CONCLUSIONES

Louis Adolphe Thiers afirma en su tratado que, incluso, el hombre primitivo "acaba por escoger un territorio, por distribuirlo en patrimonios, donde cada familia se establece, trabaja y cultiva para sí y su sucesión".<sup>53</sup> La teoría del Estado nacional moderno ha revelado las articulaciones entre la tierra y el territorio y, con base en sus avances, es posible extraer un diagnóstico: los inconvenientes hacen acto de presencia en la administración territorial cuando la tierra desborda al territorio o bien, lo que es lo mismo, cuando el territorio no es capaz de abarcar a la tierra.

Según una opinión muy extendida, a finales del siglo XIX el latifundismo desapareció casi por completo a la pequeña propiedad y a la propiedad comunal, y ése, el problema de la tierra, se convirtió en la principal motivación de la Revolución mexicana. Los distintos puntos de vista asoman, en cualquier caso, a la hora de debatir el grado de efectividad de cada una de las estrategias que intentaron ponerle un alto. Algunos historiadores aseguran que la revolución cumplió sus consignas de modo más bien tardío, aproximadamente dos décadas después de lo acordado, porque no creó los suficientes recursos legales para contrarrestar el progreso que había alcanzado el latifundismo en su carrera de más de cincuenta años. El italiano Francesco Ricciu, verbigracia, asevera que la esperada repartición de las tierras se llevó a cabo hasta la administración de Lázaro Cárdenas, el protagonista de "la segunda

---

<sup>53</sup> Louis Adolphe Thiers, *La propiedad*, Madrid, Librería de Antonio Novo, 1880, p. 44.



revolución" como él lo llama, luego de la primera reforma al artículo 27 constitucional que se realizó el 10 de enero de 1934.<sup>54</sup>

Existen críticos más enérgicos y quizá menos objetivos, que oscilan entre la coincidencia con la postura de la supuesta demora revolucionaria y el escepticismo inveterado. Sus juicios, que recorren de un lado a otro esa amplia línea de gradaciones, permiten pensar que el más importante de los objetivos de la revolución –la redistribución de las tierras– es todavía hoy motivo de desavenencias, como si la ruptura del monopolio de los hacendados y terratenientes finiseculares no pudiera verificarse ni tampoco desmentirse satisfactoriamente haciendo uso de los elementos que aporta la historiografía, como si ese tópico perteneciera, por el contrario, al rubro de la opinión popular, de la *doxa* de la que hablaron los antiguos griegos.

Este trabajo no busca sumar evidencias en un sentido u otro. Su intención es diferente: apuntalar una tesis que, aunque se ha mantenido a flote, ha pasado desapercibida, o que simplemente no ha sido enunciada con detalle. Ésta se refiere a un efecto colateral que produjo la Revolución mexicana mientras sostenía el estandarte de la lucha por la tierra: la estabilidad de la apariencia cartográfica de México. A partir del gobierno de Juárez, pasando por el de Lerdo de Tejada e intensificándose en el de Porfirio Díaz, los mapas habían presentado a un México mutable, como el fondo de un caleidoscopio; esta dinámica, cuyo resultado directo fue una considerable profusión de planos cartográficos, quedó de manifiesto en obras de la época, por ejemplo, en *Materiales para una cartografía mexicana* o en *Apuntes para la historia de la geografía en México*, de Manuel Orozco y Berra. Más tarde, las limitaciones impuestas por la Revolución a los latifundios, su fragmentación en la pequeña propiedad y su cerco de circunvalación en la propiedad comunal (el ejido), dieron pie a un trazado de cartas geográficas nacionales más fijas y duraderas.

---

<sup>54</sup> Cfr., Francesco Ricciu, *La Revolución mexicana*, México, Bruguera, 1970, p. 209.



No se puede construir un todo prescindiendo de las partes. Los territorios nacionales dependen de la pequeña propiedad y de la propiedad comunal como sucede a la inversa, y ésta es una historia que, en vez de los libros, han contado los mapas de México. Silva Herzog, en su *Breve historia de la Revolución mexicana*, ya había previsto esta idea, aunque de forma parcial, sin desarrollarla ni darle prosecución. "La pequeña propiedad –escribe uno de los últimos testigos presenciales de aquella guerra– es la espina dorsal de las naciones".<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Jesús Silva Herzog, *op. cit.*, p. 18.

# LÁMINAS



1.- Carta geográfica del estado de Chihuahua (1881), por Enrique Barchesqui, 90 x 98 cm., Mapoteca Manuel Orozco y Berra, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SAGARPA.

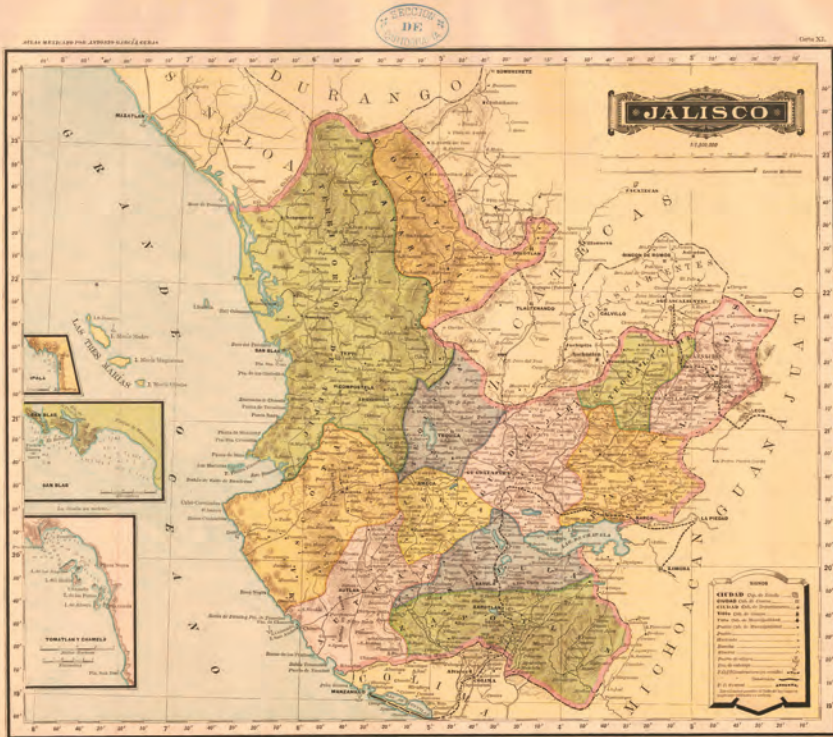


2.- Carta geográfica del estado de Chihuahua (1893), por Pedro Larrea y Cordero, 78 x 62 cm., Mapoteca Manuel Orozco y Berra, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SAGARPA.



3.- Mapa de la hacienda Encimillas y de una parte de las anexas, pertenecientes a don Luis Terrazas y a don Enrique Muller (1890), por Hearter Carlos, 27 x 43 cm., Mapoteca Manuel Orozco y Berra, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SAGARPA.

13.582



4.- Carta del estado de Jalisco (1885), por Antonio García Cubas, 50 x 54 cm., Mapoteca Manuel Orozco y Berra, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SAGARPA.





5.- Mapa del estado de Jalisco (1898), por Pascal A. V., 85 x 69 cm., Mapoteca Manuel Orozco y Berra, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SAGARPA.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre Berlanga, M., *Génesis legal de la revolución constitucionalista / Revolución y Reforma*, México, INHERM, 1985
- Bórquez, Djed, *Crónica del Constituyente*, México, INEHRM-UNAM, iij, 2014.
- Cabrera, Luis, *Expedición de la Ley agraria del 6 de enero de 1915*, México, INHERM, 1985.
- Castañón, Jesús y Alberto Morales Jiménez, "Las reivindicaciones sociales y nacionales en el artículo 27", en *50 discursos doctrinales en el congreso Constituyente de la Revolución mexicana: 1916-1917*, México, INEHRM, 1967, pp. 217-232.
- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en el *Diario Oficial de la Federación*, núm. 30, México, Gobierno Provisional de la República Mexicana, 1917, pp. 149-161.
- Contreras Cantú, Joaquín y Eduardo Castellanos Hernández, *El registro público de la propiedad social en México*, México, CIESAS, 2000.
- Díaz González, Prisciliano María, *Sentencia del Tribunal de Circuito de México condenando a los denunciantes del pueblo San Miguel Chapultepec, Estanislao Castellanos y socios a prestar la caución Judicatum Solvi en favor de los opositores a la demanda de baldíos*, México, Imprenta Popular de José Joaquín Terrazas, 1892.
- Duarte Espinosa, María de Jesús, *Frontera y diplomacia. Las relaciones México-Estados Unidos durante el porfiriato*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001.
- Esparza, René, et al, *Catálogo de mapas, planos, croquis e ilustraciones históricas de restitución y dotación de tierras y ampliación de ejidos del Archivo General*

*Agrario*, México, Registro Agrario Nacional-Archivo General Agrario-CIESAS, 2000.

Espinosa, Rodrigo A., *Ligeros apuntes históricos, geográficos y estadísticos del estado de Aguascalientes*, México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, 1900.

Fernández Rojas, José, *La Revolución mexicana. De Porfirio Díaz a Victoriano Huerta: 1910-1913*. México, Editores F. P. Rojas & Cía., 1913.

Flores Magón, Ricardo, *et al.*, "Manifiesto a la Nación", en Carlos M. Rama y Ángel J. Cappelletti (selec.), *El anarquismo en América Latina*, Venezuela, Biblioteca Ayacucho, 1990.

\_\_\_\_\_, "Programa del Partido Liberal Mexicano", en Carlos M. Rama y Ángel J. Cappelletti (selec.), *El anarquismo en América Latina*, Venezuela, Biblioteca Ayacucho, 1990, pp. 368-375.

\_\_\_\_\_, *Obras completas. Regeneración (1910). Volumen VII*, Jacinto Barrera Bassols (coord.), México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 2011.

García Cubas, Antonio, *Escritos diversos. De 1870 a 1874*, México, Imprenta de Ignacio Escalante, 1874.

Humboldt, Alexander von, *Ensayo político sobre la Nueva España*, trad. Vicente González Arnao, Paris, Casa de Jules Renouard, 1827.

Howe Bancroft, Hubert, *Vida de Porfirio Díaz. Reseña histórica y social del pasado y presente de México*, San Francisco, The History Company, 1887.

INEGI, *Datos básicos de la geografía de México*, México, 1991.

Jovellanos, Gaspar Melchor de, *Ley agraria*, Madrid, Dirección y administración, 1882.



"Ley agraria de la soberana convención revolucionaria", en Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución mexicana: la formación del nuevo régimen*, México, Era, 2003, pp. 471-476.

"Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883", en *Legislación de terrenos baldíos. Completa colección de leyes, decretos, órdenes, circulares, reglamentos, contratos y demás disposición supremas, relativas a terrenos baldíos de la República, publicadas hasta el mes de septiembre de 1885*, Chihuahua, Imprenta y Librería de Donato Miramontes, 1885, pp. 108-215.

"Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos", en *Legislación de terrenos baldíos. Completa colección de leyes, decretos, órdenes, circulares, reglamentos, contratos y demás disposición supremas, relativas a terrenos baldíos de la República, publicadas hasta el mes de septiembre de 1885*, Chihuahua, Imprenta y Librería de Donato Miramontes, 1885, pp. 3-106.

◆ "Ley general agraria del 24 de mayo de 1915", en Federico Cervantes, *Francisco Villa y la Revolución*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, pp. 781-784.

Lloyd, Jane-Dale, *El proceso de modernización capitalista en el noroeste de Chihuahua (1880-1910)*, México, Universidad Iberoamericana, 1987.

Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910: el Partido Nacional Democrático*, San Pedro, Coahuila, s.p.i., 1908.

Magaña Cerda, Gildardo, *Emiliano Zapata y el agrarismo en México*, t. II, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.

Mendoza Vargas, Héctor, "Las opciones geográficas al inicio del México independiente", en Héctor Mendoza Vargas (coord.), *México a través de los mapas*, México, UNAM, Instituto de Geografía-Plaza y Valdés, 2003, pp. 89-110.



Meyer, Michael C., *El rebelde del norte: Pascual Orozco y la Revolución*, Carolina Espejel Sherman (trad.), México, UNAM, 1984.

Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Imprenta de A. Carranza e Hijos, 1909.

O'Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 2000.

Orozco, Wistano Luis, *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos t. I.*, México, Imprenta de El Tiempo, 1895.

Orozco y Berra, Manuel, *Materiales para una cartografía mexicana*, Sociedad de Geografía y Estadística (ed.), México, Imprenta del Gobierno, 1871.

\_\_\_\_\_, *Apuntes para la historia de la geografía en México*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1881.

Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, t. I., México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1980.

Pérez González, Julio, *Ensayo estadístico y geográfico del territorio de Tepic*, Tepic, Imprenta de Retes-Angulo S. O. Puebla y Lerdo, 1894.

"Plan de Ayala", en Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución mexicana: la formación del nuevo régimen*, México, Era, 1982, pp. 435-439.

"Plan de la Empacadora", en Javier Garciadiego (selec.), *La Revolución mexicana: crónicas, documentos, planes y testimonios*, México, UNAM, 2005, pp. 151-158.

"Plan de San Luis Potosí", en Javier Garciadiego y María del Rayo González Vázquez (selec.), *Textos de la Revolución mexicana*, Venezuela, Biblioteca Ayacucho, 2010, pp. 190-199.

Ribot, Héctor, *La Revolución de 1912: Pascual Orozco en el norte. Zapata en el sur / Los jefes federales y los combates en Rellano, Conejos y Bachimba. Resumen de la situación política*, México, Imprenta 1ª, 1912.

Ricciu, Francesco, *La Revolución mexicana*, México, Bruguera, 1970.

Silva Herzog, Jesús, *Breve historia de la Revolución mexicana. Los antecedentes y la etapa maderista*, México, FCE, 2012.

Thiers, Louis Adolphe, *La propiedad*, Madrid, Librería de Antonio Novo, 1880.

Ulloa, Berta, *Archivo Histórico Diplomático Mexicano. Guía para la historia diplomática de México, t. 3. Revolución mexicana: 1910-1920*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985.

Vos, Jan de, "Una legislación de graves consecuencias. El acaparamiento de tierras baldías en México, con el pretexto de colonización, 1821-1910", en *Historia mexicana*, núm. 34, 1984, pp. 76-113.

Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857]*, México, Secretaría de Gobernación, 1979.

## MATERIAL CARTOGRAFICO DE LA "MAPOTECA MANUEL OROZCO Y BERRA"

1. Colección: Orozco y Berra

Estado: Chihuahua

Título: Carta geográfica del estado de Chihuahua

Autor: Enrique Barchesqui (Ing)

Año: 1881 - 1881

Escala: Sin escala

Técnica: Papel común manuscrito

Medidas: 90 x 98 cm

Varilla: OYBCHIH01

Número clasificador: 1687-OYB-7214-A

2. Colección: Orozco y Berra

Estado: Chihuahua

Título: Carta general del Estado de Chihuahua

Autor: Pedro Larrea y Cordero

Año: 1891 - 1893

Escala: 1 : 1 000 000

Técnica: Papel común impreso

Medidas: 78 x 62 cm

Varilla: OYBCHIH01

Número clasificador: 1690-OYB-7214-A

3. Colección: Colección general

Estado: Chihuahua

Título: Mapa de la hacienda Encillas y de una parte de las anexas, pertenecientes a don Luis Terrazas y don Enrique Muller

Autor: Hearter Carlos

Año: 1890 - 1890

Escala: 1 : 125 000

Técnica: Impreso en papel común

Medidas: 27 x 43 cm

Varilla: CGCHIH06

Número clasificador: 595-CGE-7214-A

4. Colección: Colección general

Estado: Jalisco

Título: Carta del estado de Jalisco

Autor: Sin autor

Año: 1000 - 1000

Escala: 1 : 500 000



Técnica: Papel común impreso a color  
Medidas: 50 x 54 cm  
Varilla: CGJAL06  
Número clasificador: 13562-CGE-7233-A

5. Colección: Colección general  
Estado: Jalisco  
Título: Mapa del estado de Jalisco  
Autor: Pascal A. V.  
Año: 1898 - 1898  
Escala: 800 000  
Técnica: Papel marca impreso  
Medidas: 85 x 69 cm  
Varilla: CGJAL02  
Número clasificador: 2124-CGE-7233-A





## **LAS TENSIONES DEL REPARTO AGRARIO: LA JUSTICIA Y LA VIDA INSTITUCIONAL.**

### **UNA PERSPECTIVA DESDE EL JUICIO DE AMPARO EN MICHOACÁN (1917-1921)**

Nicolás Nieto Nava

**E**ste ensayo analiza un lapso breve en una delimitación territorial específica, la forma en que evolucionó la pugna por el reparto agrario en el escenario del juicio de amparo. Para ello, se analizaron las diversas propuestas para crear una ley agraria y la forma en que influyeron en la Carta Magna de 1917. Con dicho análisis espera demostrarse que, si bien el reparto agrario constituyó un acto de elemental justicia, con una esencia política, su implementación fue obstaculizada por el proceso de institucionalización que vivía el país al iniciar el siglo XX, lo cual agregaba un ingrediente jurídico. Así, uno de los máximos ideales de la revolución abandonaba el escenario político, para introducirse en el terreno técnico jurídico: un proceso de institucionalización en el que los reclamos sociales suelen diluirse.

En la parte final del ensayo, para agregar ingredientes reales y no sólo teóricos, se presentan los resultados de una consulta de expedientes históricos de juicios de amparo, promovidos por los afectados de los actos de restitución y dotación en Michoacán, entre 1917 y 1921. Se considera que los expedientes revisados demuestran la forma en que los tribunales de amparo intentaron

a toda costa proteger el reparto agrario hasta en cuanto las exigencias de legalidad y constitucionalidad (la vida institucional) se los permitieron.

## LAS PROPUESTAS PARA SOLUCIONAR EL TEMA AGRARIO EN EL PERÍODO REVOLUCIONARIO

De manera esquemática, puede afirmarse que Francisco I. Madero asumió el tema de la cuestión agraria pero sin lograr cumplir sus promesas; esto le generó enemistad con Zapata, quien junto con Francisco Villa, encabezaron propuestas al respecto; en lo que se considera una maniobra para restarles poder, Venustiano Carranza promulgó la Ley de 6 de enero de 1915 a la que suceden legislaciones agrarias presentadas por Villa y Zapata. No obstante, es la ley de Carranza la que adquirió vigencia y en el Congreso Constituyente de 1916-1917, logró también rango constitucional. Sin embargo, el propio Venustiano Carranza obstruyó el reparto agrario, primero mediante una reforma a su propia ley, el 19 de septiembre de 1916, y luego, al romper relaciones con gobiernos estatales que realizaban por su cuenta el reparto. En todo este entramado de legislaciones es que se generaron varios litigios de amparo.

Es por esto que se analizan las propuestas de ley agraria y su relación o influencia con el artículo 27 constitucional. Con ello se aspira a identificar la forma en que aquéllas influyeron en la Constitución, y de qué manera la Ley de 1915, su reforma de 1916 y el artículo mencionado generaron tensiones entre dos conceptos que, en muchas ocasiones, parecen irreconciliables: el reclamo de justicia y la vida institucional.

Dichas tensiones se reflejan en el trámite de los juicios de amparo promovidos por los dueños de los predios expropiados y las autoridades administrativas y jurisdiccionales que, haciendo uso del entramado institucional, intentaron proteger el reparto agrario; pero, con el paso del tiempo, fue la propia estructura institucional (el estricto derecho, la división de poderes, principio de legalidad, etcétera) la que acabó por debilitar las acciones del reparto, al



quedar éste vulnerable ante los juicios de amparo, al grado de ser necesario un golpe de timón: decretar como improcedente el juicio de garantías respecto de actos expropiatorios de tierras (23 de diciembre de 1931).

A efecto de no reiterar citas, al enunciar cada propuesta se realizará la referencia respectiva que deberá entenderse de tipo global en tanto no sea abordada otra propuesta.

El 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero<sup>1</sup> expresó en el Plan de San Luis que el abuso que había propiciado la Ley de Terrenos Baldíos, pues había despojado de sus tierras a los pequeños propietarios, entre ellos los indígenas, había generado un problema, siendo de elemental justicia restituir dichas tierras a sus dueños originales, así como revisar las disposiciones y fallos de las instituciones citadas.

Madero explicó de qué forma las instituciones habían servido no sólo para acrecentar los abusos en contra de los dueños originales de las tierras, sino para legitimar o por lo menos, legalizar dichos despojos. No debe perderse de vista que este personaje adquirió una fuerza que fue creciendo de manera exponencial gracias a la claridad con que reclamaban condiciones democráticas para México en su libro *La sucesión presidencial*,<sup>2</sup> y que si bien hizo alusión al problema agrario, no fue precisamente el tema principal de su campaña, como sí lo era acabar con el régimen de Díaz y llevar a cabo la institucionalización pero de tipo electoral en México. Por ello no sorprende que, aunado a las dificultades de tipo político-electoral que tuvo como presidente, dado su peculiar estilo de gobernar y tomar decisiones, haya incumplido su promesa de efectuar una reforma agraria, lo que le valió la

---

<sup>1</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (ed.), *Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana. La estabilidad política y la modernización económica. Un nuevo pacto para la Nación 1906-1917*, t. III, ed. facsimilar, México, 2010, p. 235.

<sup>2</sup> Álvaro Arreola Ayala, "Estudio introductorio. El México electoral de 1911" en *La ley electoral de 1911, un instrumento revolucionario*, México, Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, 2012, Colección Bicentenarios, pp. 20-21.

enemistad y la rebelión de Emiliano Zapata,<sup>3</sup> sumando otro factor de desestabilización a su gobierno, que tendría un trágico desenlace.

Precisamente, el 28 de noviembre de 1911, Emiliano Zapata expidió el Plan de Ayala, en el cual resaltaba que la inmensa mayoría de los mexicanos no era dueño de la tierra que pisaban, de ahí que no podían mejorar su condición, sufriendo miseria e improductividad. Por lo tanto, surgió la necesidad de expropiar los monopolios de tierra y latifundios, para luego dotarlos. De igual forma, Zapata advirtió que dichos beneficiarios habían adquirido tierras gracias a la tiranía y el aparato de justicia, por lo que las tierras debían ser restituidas a sus dueños originales, siempre que lo justificaran con los títulos respectivos.<sup>4</sup> También le puso nombre al sector que se había beneficiado a costa de la pobreza y sufrimiento de la mayoría de los mexicanos: políticos, poderes fácticos, intermediarios del poder. Acertó al precisar que los beneficiarios del latifundio habían adquirido las tierras por dos vías: la arbitrariedad y la ilegalidad. Ambas son injustas e ilegítimas. Ante dicho panorama, no quedaba otra opción que la rebelión, la revolución, pues como bien lo advertía Soto y Gama: el opresor nunca cede sus privilegios de manera voluntaria.<sup>5</sup> De ahí que al pueblo no le quede más opción que la lucha armada, con la esperanza que el siguiente proceso de institucionalizar sus reclamos ahora sí los atiendan y los solucionen de manera definitiva.

El 6 de enero de 1915, Venustiano Carranza emitió la Ley que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos otorgados en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio

---

<sup>3</sup> Luis Medina Peña, "El maderismo, la oportunidad perdida", en Luis Medina Peña, (coord.), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, FCE-IFE-conacyt, 2010, pp. 47-48.

<sup>4</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Leyes y documentos constitutivos... op. cit. supra* nota 1, pp. 245-246.

<sup>5</sup> Díaz Soto y Gama, Antonio, *La cuestión agraria*, México, Biblioteca del Pensamiento Legislativo y Político Mexicano, 2014, pp. 11-12, [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/la\\_cuestion\\_agraria.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/la_cuestion_agraria.pdf) [20 de junio de 2015].



de 1856, (en adelante, Ley de 6 de enero de 1915).<sup>6</sup> Dicha ley va adquirir el nivel de norma constitucional debido a lo acordado en el Constituyente de 1916-1917 y que quedó plasmado en el artículo 27 constitucional.

En su preámbulo reconoció que una causa general de malestar en las poblaciones agrícolas había sido el despojo de las propiedades que les habían sido otorgadas por el gobierno colonial. Que si bien la ley de 1856 ordenó el fraccionamiento de la tierra para dotarlas a los pobladores, lo cierto es que de manera paulatina, fueron quedando en manos de los especuladores, situación que empeoró con la creación y legalización de compañías deslindadoras.

Resaltó el grave error de la Constitución de 1857 al desconocer personalidad jurídica a las comunidades indígenas, ya que ni pudieron adquirir o poseer tierras con ese carácter, como tampoco pudieron defender sus tierras y dicha función, delegada en los síndicos municipales, tampoco fue ejercida por éstos. Enseguida, la ley plantea la política a seguir para llevar a cabo la destrucción de los latifundios: primero se realizaría la restitución de tierras atendiendo al interés de la Nación y no de los propietarios; si la restitución no fuese posible al no poder acreditar las poblaciones la previa posesión o propiedad de las tierras despojadas, se llevaría a cabo una dotación. Las solicitudes de restitución y/o dotación se realizarían ante los gobernadores de las entidades federativas; se crearía una Comisión Nacional Agraria y Comisiones Locales, así como Comités Ejecutivos Municipales, quienes estarían facultados para otorgar la posesión de las tierras solicitadas. La expropiación se llevaría a cabo mediante una indemnización, pero un vacío importante fue que esta ley no estableció montos o mecanismos para indemnizar, sino que lo dejó en manos de la legislación secundaria; no existía ley secundaria y debía recurrirse ante los tribunales en el término de un año.

---

<sup>6</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Leyes y documentos constitutivos...* op. cit., nota 1, pp. 305-309.

Se estableció que las restituciones o dotaciones acordadas por las Comisiones Locales Agrarias tendrían el carácter de provisionales y la Comisión Nacional emitiría una decisión final e irrevocable. Otro punto de conflicto intenso en los tribunales fue lo dispuesto en el artículo 10, en cuanto facultaba a los propietarios o poseedores afectados con la expropiación a interponer un recurso dentro del año siguiente a la emisión de las resoluciones de restitución y/o dotación.

Sin embargo, el propio Carranza asestaría un golpe que obstruiría la aplicación de la ley y con ello, el reparto agrario: mediante la reforma de 19 de septiembre de 1916, se prohibieron las posesiones provisionales, y se decreta que las restituciones y dotaciones serían facultad exclusiva del Poder Ejecutivo Federal. Más adelante se apreciará cómo dicha reforma aportó argumentos a favor de los terratenientes y creó un conflicto sobre qué ley era la aplicable en materia de afectaciones agrarias.

Francisco Villa realizó lo propio al presentar una propuesta el 24 de mayo de 1915, que expidió como Jefe de operaciones del Ejército Convencionista en función de la Convención de Aguascalientes.<sup>7</sup> Consideraba que la tierra es fuente casi única de riqueza y que existía una gran desigualdad en su distribución, lo que generaba sometimiento respecto del terrateniente, impidiendo al pueblo el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, el justo pago de sus jornales, que era causa de pobreza y de que no pudiera mejorarse la vida intelectual y moral de las personas. Además, la concentración de tierras dejaba sin cultivar grandes extensiones de tierra lo que a su vez repercutía en la falta de soberanía alimentaria.

Con lo anterior, sigue la ley mencionada, se demostraba el contubernio entre la clase propietaria y el gobierno, lo que generaba abusos y obligaba al pueblo

---

<sup>7</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Leyes y documentos constitutivos... op. cit.*, nota 1, pp. 334-336.



a ponerles fin por la fuerza de las armas; entonces, la persistencia del problema agrario era un factor que impedía la evolución pacífica del país. Por tanto, una de las promesas de la revolución haya sido reducir las grandes propiedades de tierra y repartirlas de manera justa y equitativa. El gobierno debía conciliar todos los intereses, pues una reforma social de tal importancia impactaría no sólo a los mexicanos actuales, sino también a las futuras generaciones.

Continúa la exposición de dicha ley que se requería una ley única a nivel nacional que sirviera de directriz a las legislaciones locales de acuerdo con sus necesidades locales; se aceptó que si el reparto de tierras dependía sólo del centro, el proceso de reparto de tierras se vería retardado. Para cerrar esta referencia, basta citar la contundencia del artículo 1o. de la ley de Francisco Villa: "la existencia de grandes propiedades territoriales es incompatible con la paz y la prosperidad de la Nación". Es sabida la claridad de pensamiento de Francisco Villa, pero al mismo tiempo, su resistencia al cargo público, su dificultad hacia el lenguaje técnico.<sup>8</sup> Pero esa claridad de pensamiento es la que se refleja en su propuesta.

Emiliano Zapata presentó su propuesta de Ley Agraria el 26 de octubre de 1915.<sup>9</sup> Con una redacción clara y contundente establece que dicha ley tiene como efecto cumplir el Plan de Ayala y que ésta a su vez requería de otras leyes para complementar sus cometidos. Es deber de la Revolución devolver las tierras a sus legítimos dueños, acabar de raíz con el monopolio de la tierra. Estableció que el contexto revolucionario imponía elevados deberes a las autoridades quienes lejos de cumplirlos, se rehusaban a los mismos, lo que debía ser causa de responsabilidad. Se ordenó la restitución y dotación de tierras. Se hizo referencia a un derecho histórico de propiedad por los habi-

<sup>8</sup> Fernando Benítez, *Lázaro Cárdenas y la Revolución mexicana*, vol. II. *El caudillismo*, México, FCE, 2013, pp. 48-53.

<sup>9</sup> Ley Agraria el 26 de octubre de 1915, en <http://www.bibliotecas.tv/zapata/1915/z26oct15.htm>, [15 de junio de 2015].

tantes, por lo que la Nación reconocía el establecimiento de la propiedad privada.

Se considera que esta ley es la mejor estructurada que las propuestas por Villa y Carranza. Su claridad, su lenguaje conciso, el llamado a que la vida institucional sirva a los ideales revolucionarios y el nivel de explicitación que demuestra en su artículo 5o., cuando señala las extensiones de tierra que serán respetadas a los dueños que no sean enemigos de la Revolución y para evitar discreción en este calificativo, enumera quiénes son esos enemigos, lo que estará a cargo de Comisiones, quienes a su vez ejecutarán la confiscación de bienes. Decretó la creación de tribunales especializados para dirimir controversias por las expropiaciones. Estableció que las indemnizaciones serán pagadas con valor fiscal. Protegió a los aparceros y arrendatarios, declaró inalienables e imposibles de enajenar las tierras cedidas por el gobierno a la población. Instituyó la propiedad de la nación así como la nacionalización de bienes que serán aplicados a pagar las indemnizaciones de las tierras expropiadas. Incluso permitió la creación de cooperativas para el efecto de impulsar la productividad de las tierras.

A título personal, se considera que la propuesta presentada por Emiliano Zapata es la mejor estructurada. Quizá el único gran tema olvidado es el de las comunidades indígenas, pero fuera de ello aborda los aspectos de la cuestión agraria de una manera clara y contundente. Con energía, pero sin arbitrariedad, ordenó el reparto agrario, visualizó la creación de instituciones administrativas y jurisdiccionales especializadas, así como la legislación secundaria. Todo el entramado institucional que desde luego debe servir al interés de la Revolución y no a las clases en el poder. El aspecto lamentable es que ni la propuesta de Villa ni la de Zapata, pudieron coincidir en una propuesta única, acompañar a la ley de 6 de enero de 1915, por obvias razones, y aún dentro del Constituyente de 1916-1917, no hubo una referencia directa a sus aportes, pero se estima que en una especie de proceso de sedimentación, todas esas ideas dispersas terminaron por asentarse, sin llegar a lo idóneo, en el la nueva Constitución.



## LAS PROPUESTAS DE UNA LEY AGRARIA Y EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917. ENTRE LA JUSTICIA Y LA VIDA INSTITUCIONAL

Si la Constitución de 1857 tuvo una gran oportunidad, el Constituyente de 1916-1917 tenía la responsabilidad de responder a propuestas estructuradas, concretas y viables para solucionar el problema agrario. Más allá de las disposiciones que pudo heredar el artículo 27 constitucional, las propuestas previas de ley agraria impusieron el tema como uno de los más relevantes en el Constituyente, le dieron el toque de revolución social al movimiento mexicano y su Carta Magna; mostraban el camino para que la institucionalidad fuera capaz de responder al reclamo histórico y estar a su servicio, desprendiéndose de la influencia de los poderosos de siempre. Sin embargo, como ya se expresó, la reforma agraria ya estaba herida con la reforma de 1916 y más allá del texto constitucional, el vacío legislativo y de relaciones entre los poderes federal y los locales, vinieron a ralentizar el reparto y permitieron que la clase en el poder pudiera dar la lucha en la propia arena institucional a través del juicio de amparo. ¿Cuáles fueron los aspectos en los que influyen dichas propuestas en la Constitución de 1917? De manera global, se identifican las siguientes.

El despojo de tierras a sus dueños originarios se debió a la arbitrariedad de los hacendados y su contubernio con el gobierno. La concentración de tierras en pocas manos era injusta, hacía la tierra improductiva, sometía al pueblo de México y generaba conflicto social. Fraccionar el latifundio, restituir y dotar tierras era un tema de interés nacional y un acto de elemental justicia. Las expropiaciones debían hacerse conforme a derecho, mediante el pago de una indemnización que debía ser mínima. La disyuntiva era si su pago debía corresponder a los adquirentes o a los gobiernos, quienes en todo caso, quedaron autorizados a generar deuda o ser garantes de los adquirentes. Debían darse a las comunidades indígenas las tierras que circundaban sus poblaciones, así como emitirse leyes y crearse instituciones para llevar a cabo



el reparto agrario mediante la coordinación entre las entidades federativas como inmediatas responsables. Se crearon regímenes de propiedad como el de la Nación, la propiedad privada y la ejidal. Las inconformidades de los dueños de los predios expropiados se resolverán ante los tribunales.

Ahora, ¿cuáles fueron los aspectos que, delegados a la legislación secundaria, fueron minando y obstaculizando el reparto agrario? Definir las extensiones mínimas que se respetarían a los hacendados, así como las dimensiones de las parcelas que serían dotadas a cada persona. El precio que sería tomado en cuenta para el pago de las indemnizaciones y la forma en que este se haría, ya a cargo de las entidades federativas (adquirir deuda) o de los propios adquirentes (el gobierno hará las veces de garante). La posesión provisional de los predios expropiados. El inexistente blindaje de las disposiciones de la Ley de 6 de enero de 1915 frente al juicio de amparo.

Una vez precisados estos aspectos, se procede a reflexionar la forma en que el reclamo de justicia en el tema agrario y la necesaria implementación de la vida institucional riñeron en el Constituyente de 1916-1917, debate que no fue sencillo.

El orden institucional es quizá inevitable. La arbitrariedad, si bien puede ser contrarrestada con respuestas radicales y sin cortapisas, lo cierto es que dicha intensidad no puede mantenerse y tampoco es conveniente. El problema radica en que el orden institucional sea cooptado por la clase en el poder y sea excluyente con los sectores a los que debiera reivindicar. Más allá: con el paso del tiempo, somos testigos que incluso es insuficiente que el texto constitucional de la bienvenida a las diferentes propuestas y aspiraciones de cambiar *statu quo*, si dichos principios no descienden al nivel de las reglas y de las normas. Es decir, muchos preceptos constitucionales quedan vacíos ante la inexistencia o la inoperancia de las legislaciones secundarias.

En diversos casos, las legislaciones secundarias han servido, ya para "darle la vuelta" al texto constitucional, hacer una contrarreforma, o para obstacu-

lizar la implementación íntegra de los principios constitucionales. Por ejemplo, la Ley de 6 de enero de 1915, elevada a rango constitucional, se ve obstruida por la reforma de 1916 que prohíbe las posesiones provisionales; el artículo 135 constitucional prohíbe la propaganda personalizada de cualquier tipo de gobierno o gobernante, mientras la ley secundaria determina que los informes de gobierno no se consideran incluidos en la prohibición del 135; un tema sensible del nuevo sistema de justicia penal es el referente a la cadena de custodia, y el Código Nacional de Procedimientos Penales establece en su artículo 228 que los indicios, huellas o vestigios que sean alterados durante el procedimiento de cadena de custodia no perderán su valor a menos que se estime que dicha alteración sea grave; el principio pro persona lesionado por la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011.

Lo anterior sin contar la dinámica actual del Estado mexicano y su gobierno de volver el texto constitucional en contra de la propia Constitución. Es decir, y gracias a lo establecido en la citada contradicción de tesis, las restricciones a derechos humanos previstos en la Constitución prevalecen a lo dispuesto en los tratados internacionales. Entonces, la solución está dada: si se desea blindar cualquier tipo de arbitrariedad, lo que se necesita es incluirle en texto constitucional ya que ni siquiera es procedente el amparo en contra del proceso de reforma. El orden institucional en favor de la arbitrariedad.

Lo que se pretende es demostrar que, reclamos justos se ven debilitados, al someter la energía del reclamo histórico a la regulación del orden institucional<sup>10</sup> que, si bien es el camino y lo deseable, al final termina por excluir a

---

<sup>10</sup> En el histórico encuentro con Emiliano Zapata el 4 de diciembre de 1914, Francisco Villa reconoce ante la intervención del general Serratos, en el sentido de que en mano de estos dos caudillos está el destino de México: "Yo no necesito puestos públicos porque no sé lidiar con ellos. Vamos a ver por dónde están estas gentes (el gobierno). Nomás vamos a encargarles que no nos den quehacer... Pues yo creo que no seremos engañados. Nosotros nos hemos estado limitando a estarlos arriando, cuidando, por un lado y por otro, a seguirlos pastoreando. Yo muy bien comprendo que la guerra la hacemos nosotros, los ignorantes y la tienen que aprovechar los gabinetes; pero que ya no nos den quehacer". Fernando Benítez, *op. cit.*, nota 8, p. 49.

los interesados del debate y la toma de decisiones. Luego, dicho orden es controlado por la clase dominante y lo vuelve en contra del movimiento social.

Al respecto, en el debate del artículo 27 constitucional, con fecha de 29 de enero de 1917, en su intervención, el C. Luis T. Navarro expuso: "Hemos visto por dolorosa experiencia, que siempre ha habido movimiento armados en la República, a su triunfo, los ricos, los científicos, los convenencieros, se han unido a los jefes de los movimientos o a los que están cerca de ellos, para valerse de ellos y así salvar sus derechos y conservar en su poder las tierras que legítimamente corresponden al pueblo".<sup>11</sup> El propio deponente explicó la importancia de darle cauce institucional al problema agrario de manera eficaz: "Pues bien señores, yo tuve ocasión de ver que ese pueblo (Jonacatepec, Morelos) de trabajadores está cansado de la guerra, y si tuviera la seguridad de que se le diera un pedazo de terreno para sembrar y un lugar para construir su casa, dejaría las armas y se sometería al Gobierno que le diera garantías".<sup>12</sup>

El ciudadano diputado Jara hizo un llamado a ese radicalismo que debía ser la energía de la institucionalización de la revolución. Se coincide con las ideas del legislador en el sentido que los legítimos y apasionados reclamos de justicia social no tienen por qué ser traicionados ni ignorados por la Carta Magna; al contrario, nada malo existe en tener posturas radicales que beneficien al pueblo (al final y en nuestros días, somos testigos de la ausencia de escrúpulos de poner al texto constitucional a la orden de los intereses de los beneficiarios del poder político y fácticos) y que se les dé la orientación precisa en el contenido de la Carta Magna y sus leyes secundarias. De ahí la estatura de la ley presentada por Emiliano Zapata. Sin embargo, el legislador referido puso en evidencia la forma en que el problema agrario había sido

---

<sup>11</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (ed.), *Nueva Edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, t. I, México, 2013, p. 1015.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 1020.



ignorado pese a las numerosas propuestas de ley y del papel histórico de ese Congreso Constituyente en un tema tan complejo y relevante no sólo para el futuro inmediato, sino para las generaciones futuras al ser sólo ellos quienes pueden incluir los reclamos radicales de justicia agraria en el texto constitucional.<sup>13</sup> Se transcriben extractos de su magistral intervención:

Pero insisto sobre lo que cabe y lo que debe haber y no debe haber en la Constitución. Yo quiero que alguien nos diga, alguien de los ilustrados, de los científicos, [...] de los estadistas. ¿Quién ha hecho las pautas de las constituciones? ¿Quién ha señalado los centímetros que debe tener una Constitución, quién ha dicho cuántos renglones, cuántos capítulos y cuántas letras son las que deben formar una Constitución? Es ridículo sencillamente; eso ha quedado reservado al criterio de los pueblos, eso ha obedecido a las necesidades de los mismos pueblos; la formación de las constituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensados en eso que se ha de llamar Constitución [...] Estoy seguro de que nuestros ilustres antecesores, los de 57, los más radicales de entonces si resucitaran, volverían a morir al ver las opiniones de los más conservadores de hoy. ¿Por qué? Porque hemos avanzado, porque no nos hemos detenido ni podemos detenernos en la marcha del progreso; lo que antes era considerado como radical, se puede considerar ahora como retardatario [...] Todas las naciones libres, amantes del progreso, todas aquellas que sientan un verdadero deseo, un verdadero placer en el mejoramiento de las clases sociales, todos aquellos que tengan el deseo verdadero de hacer una labor libertaria, de sacar al trabajador del medio en que vive, de ponerlo como hombre ante la sociedad y no como bestia de carga, recibirán con beneplácito y júbilo la Constitución Mexicana[...]

<sup>13</sup> El Ciudadano Diputado Jara refiere que en la XXVI legislatura se presentaron más de 20 proyectos sobre la cuestión agraria, y que ninguno de ellos siquiera se tocó o discutió debido a la fuerza los terratenientes a quienes les interesaba no se discutieran dichos proyectos pues bien saben que no habían adquirido sus grandes propiedades a fuerza de trabajo, sabían que eran responsables de robo ante la nación. *Ibid.*, p. 1038.

Sí señores, si este libro lo completamos con una ley de esta naturaleza, la naturaleza de la cuestión agraria, pondremos a salvo los intereses nacionales, queda asegurado el pedazo de tierra al pequeño labrador: Esta ley le dirá de una manera clara: ya no serás el esclavo de ayer sino el dueño de mañana, ya no irás al campo a labrar el surco... a cambio de unos miserables veinte o veinticinco centavos; ya no, ya tendrás tu pequeño pedazo de tierra para labrarlo por tu cuenta... ya no te levantarás con el azote, a las tres de la mañana, a rezar el famoso alabado, a rezarle a ese Dios que ha permitido tenerte como esclavo y que no ha permitido tenerte como gente... vas a ver lo que está aquí en la tierra, porque con esta ley se te va a dar un pedazo donde puedas sembrar y donde puedas vivir.

No hay que detenernos, señores; ya que comenzamos la obra no hay que amedrentarnos; la revolución francesa fracasó porque la comunidad se espantó del poder que tenía en la mano y no fue hasta donde debía ir; a nosotros puede pasarnos lo mismo. Ahora que es tiempo de que tomemos medidas radicales para corregir nuestros males.<sup>14</sup>

Justifico la extensa cita porque revela la intención de algunos legisladores de poner a la Constitución al servicio del reclamo social en la cuestión agraria, de conciliar la lucha con la forma institucional, de incluir en el texto constitucional y posteriormente en el legal, las bases para realizar el reparto agrario. Sin embargo, al mismo tiempo ya se vislumbraban, o por lo menos ya estaban enquistadas, las diversas causas que provocarían la lentitud del reparto y la defensa de los hacendados frente a las expropiaciones: la reforma a la Ley de 6 de enero de 1915, que prohíbe las posesiones provisionales; la falta de acuerdos sobre el precio que debía pagarse por concepto de expropiación (comercial o fiscal); la ruptura de relaciones entre el Gobierno federal y varias entidades federativas, lo que obstaculizaba la confirmación de las restituciones y dotaciones acordadas por las Comisiones Locales

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 1038-1041.

Agrarias; el concurso de leyes con circulares, así como de diversas autoridades administrativas.

De manera paralela, el juicio de amparo se desarrollaba como un medio de control constitucional, un nuevo orden que exigía criterios de legalidad a los que no estaban ni acostumbradas ni capacitadas las autoridades intervinientes en el reparto. Ello traería especiales complicaciones a las acciones del reparto, como se expone a continuación.

### **LAS TENSIONES ENTRE LA JUSTICIA Y LA VIDA INSTITUCIONAL: EL REPARTO AGRARIO Y EL JUICIO DE AMPARO. EL CASO DE MICHOACÁN**

Las razones por las que se considera que el reparto agrario fue un tema sujeto a tensiones, se refieren a que el Estado mexicano tenía interés especial por dos temas: el reparto agrario y un proceso paulatino de institucionalización. Con el reparto agrario se buscaba beneficiar a grandes sectores de la nación que habían sufrido el despojo de sus tierras o que, en todo caso, no contaban con las necesarias para lograr su desarrollo. Sin embargo, el reparto implicó afectar la propiedad de los terratenientes, quienes formaban un sector poderoso, si bien atomizado pero relevante por el poder económico y político que ostentaban.

En el rubro de la vida institucional, se aspiraba a construir un Estado con instituciones fuertes, sólidas, terminar con la "balcanización" en el tema político-electoral, transitar hacia un Estado constitucional. No se pierda de vista que a partir de la Constitución de 1857 el tema de lo que ahora denominamos derechos humanos había tomado un papel protagónico. En la Carta Magna de 1917 se refleja la preocupación de garantizar esos derechos fundamentales (de ahí que en el artículo 1o. se denominarán garantías individuales a lo que debió llamarse derechos fundamentales o humanos), de implementar medios efectivos de control constitucional. Por lo tanto, el juicio de amparo se presentaba como el procedimiento de control constitucional



por excelencia, si bien se encontraba en pleno nacimiento y delimitación de aspectos como su procedencia, improcedencia, trámite, etcétera.

Es posible afirmar que no se previó el papel que el juicio de amparo iba a jugar en el tema del reparto agrario. Por otra parte, no se pierda de vista que el reparto iba a estar a cargo de las autoridades estatales, a través de los gobernadores y Comisiones Locales, y la autoridad federal sólo haría las veces de validar las restituciones o dotaciones efectuadas por las autoridades estatales. De esta forma, los terratenientes regionales veían peligrar su poder económico, sus propiedades, e iban responder, se opondrían a la afectación de sus tierras. En este ensayo sólo interesa analizar el empleo del juicio de amparo para resistir el reparto. Como se apreciará, dicha defensa, dentro de la vida institucional, va a ralentizar ese aspecto del tema agrario, iría delineando el tema del control constitucional y obligaría a tomar una decisión drástica como lo fue la improcedencia del amparo en materia de afectaciones agrarias.

El juicio de amparo se diseñó con dos finalidades esenciales: proteger la libertad personal y combatir leyes inconstitucionales. Los diversos proyectos de regulación del amparo transitaron entre la disyuntiva de si los actos jurisdiccionales tenían que ser sujetos al control constitucional y, sobre todo, si la inexacta aplicación de las normas esenciales del procedimiento eran materia del amparo. Con este último supuesto se abría la posibilidad de que los tribunales federales revisaran procedimientos jurisdiccionales (judiciales o administrativos) en caso de que no se aplicaran los principios esenciales de todo proceso (igualdad de las partes, derecho de audiencia, aspectos competenciales, el desahogo y valoración de la prueba, así como las normas bajo las que debe dictarse una sentencia), lo que en apariencia desnaturalizaba la finalidad del amparo, provocaba la intromisión de los Jueces federales en la función de los tribunales estatales y aumentaba la carga laboral de los Jueces de amparo.





La Constitución de 1917 acabó con el debate al respecto y consolidó el criterio jurisprudencial de hacer procedente el amparo por la violación al principio de legalidad previsto en los numerales 14 y 16 constitucionales. Estas exigencias de legalidad no eran conocidas ni asimiladas por las autoridades que intervinieron en el reparto agrario, por lo que las afectaciones agrarias padecían de errores graves en su trámite, en su fundamentación, en la competencia de las autoridades que las ordenaban. Ese cúmulo de errores era susceptible de control constitucional a través del juicio de amparo, que era otro de los temas relevantes para el Estado que buscaba configurarse luego de la revolución. Además, el concurso de normas y autoridades y el no prever que las resoluciones de dotación y restitución quedaban a expensas de ser impugnadas por vicios de legalidad como cualquier otra resolución, dejaban a los núcleos de población en desventaja: el amparo en materia agraria aún no tenía una especial regulación, por lo que los litigios tendrían una arena que supone igualdad entre las partes, lo cual no sucedía. Si le sumamos la falta de capacidad de las autoridades administrativas para ceñirse a las exigencias del control constitucional, entonces se entiende por qué los dueños expropiados comenzaron a emplear la propia vida institucional para contrarrestar el reparto agrario.

La falta de juicio previo, de indemnización, la prohibición de posesiones provisionales, la ausencia de ley reglamentaria del 27 constitucional; además, el recurso previsto de manera oscura en el artículo 9 y el expreso en el numeral 10 de la Ley de 6 de enero de 1915,<sup>15</sup> sólo tenían por efecto solucionar

---

<sup>15</sup> Art. 9. La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación 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.

Art. 10. Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este 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

lo referente a la indemnización, pero no tenían como fin revocar o nulificar el acto expropiatorio.

Como se aprecia, sin afán limitativo, las causas para interponer el juicio de amparo por los propietarios eran diversas y en buen número. Del estudio que sigue se aprecia una genuina voluntad de proteger el reparto agrario a través de la vida institucional, pero al final, sería este mismo criterio el que acabaría por derrumbar esas resistencias y de manera paulatina, a partir de 1920, los hacendados comenzaron a ganar amparos, así como a revertir las posesiones provisionales mediante los decretos presidenciales, y ello culminaría con la decisión de declarar improcedente el amparo en materia de restitución y dotación de tierras, acción que, se piensa, debió realizarse desde el Constituyente de 1916-1917.

Los archivos guardan constancia de las decisiones de la autoridad. Esa información es valiosa porque permite conocerlas y emitir juicios, efectuar análisis y valorar procesos históricos para su mejor comprensión. Para complementar este ensayo y exponer las tensiones a que estuvo sujeto el reparto agrario frente al juicio de amparo, se revisaron expedientes históricos de amparo en el Archivo Histórico de la Casa de Cultura Jurídica "Ministro Felipe Tena Ramírez" de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con sede en Morelia, Michoacán. Para cumplir con el requisito académico de citar la fuente, se precisa que todos los expedientes consultados corresponden al rubro de amparo del Juzgado de Distrito de Michoacán, la materia es administrativa civil con relación a la materia agraria, en atención a que el acto reclamado invocado por los diversos quejosos viola las garantías previstas en los artículos 14, 16 y 27 constitucionales.

Se citará el número de expediente y el de legajo, en caso de haberse identificado en el documento correspondiente. Los juicios analizados corresponden

---

indemnización correspondiente. En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.



al período de 1918-1921. Con esta revisión de expedientes se espera presentar una parte de los diversos conflictos que generó el reparto agrario. En el caso concreto, la tensión creada por dos grandes sectores de la población: los desposeídos y quienes se decían legítimos propietarios de las tierras. El trasfondo, se estima, consiste en el choque entre el reclamo de justicia social en contra de la necesidad de crear una vida institucional. En medio quedaba el Estado interesado tanto en cumplir con uno de los grandes reclamos de la Revolución, como en lograr un progresivo avance en la construcción de sus instituciones.

A través de los expedientes se apreciará el papel que jugaron en dicha tensión actores tan diversos como gobernadores, jefes militares, comisiones, jueces y el propio Presidente de la República. El estudio no logra llegar a la temporalidad en que los hacendados comienzan a revertir mediante el mismo amparo las expropiaciones que les afectaban. Esa tarea excede los fines de este ensayo, pero puede constituir una tarea inmediata en cuanto permitirá ampliar la perspectiva sobre las tensiones del reparto agrario, sino también la evolución de los criterios en materia de amparo y el desarrollo mismo del control constitucional en México.

Se presenta el resultado de la consulta de 13 expedientes. Se inicia citando el número de registro de cada uno de ellos y una reseña de su trámite procesal. Luego, se expondrán los argumentos opuestos por los quejosos, así como los vertidos en las resoluciones de las autoridades de amparo. Con dichos elementos se hará un análisis de la controversia jurídica planteada y de los recursos argumentativos con los cuales se advierte la intención de proteger el reparto agrario. Se aspira a poner de relieve las tensiones del reparto dentro del juicio de amparo. Finalmente, y para complementar la presentación de la consulta, se expone una reseña progresiva de los hechos de cada expediente consultado, con la finalidad de no entorpecer un análisis global y de fondo del tema planteado, pero sin dejar de precisar las particularidades de cada juicio de amparo revisado.

Los expedientes que fueron consultados son los siguientes: juicio de amparo indirecto 40/1918;<sup>16</sup> juicio de amparo indirecto número 61/1919;<sup>17</sup> juicio de amparo indirecto 93/1919;<sup>18</sup> amparo indirecto 28/1920;<sup>19</sup> juicio de amparo indirecto 37/1920;<sup>20</sup>; juicio de amparo indirecto 43/1920;<sup>21</sup> juicio de amparo indirecto 83/1920;<sup>22</sup> Amparo indirecto 4/1921 Bis;<sup>23</sup> juicio de amparo

<sup>16</sup> Legajo 127. NC 5430. Promovido por Eudoro Méndez con fecha de inicio 5 de abril de 1918. Se identifican como autoridades responsables a la Comisión Nacional Agraria (CNA) y Comisión Local Agraria (CLA). Se invocan como numerales violados el 14, 16 y 27 constitucionales. La sentencia se dicta el 17 de noviembre de 1918, negando el amparo e imponiendo una multa de cuatrocientos pesos al quejoso, quien recurre y el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se inicia el 5 de diciembre de 1918 y se dicta sentencia el 19 de enero de 1919, sobreseyendo.

<sup>17</sup> Legajo 19. NC 5632. Promovido por José Herrejón Domínguez. Autoridad responsable: el Director de la CLA. Materia civil. Artículos violados el 14 y 16 constitucionales. Inició con fecha 17 de julio de 1919 y se dictó sentencia el 1 de agosto de 1919.

<sup>18</sup> Legajo 132. NC 5690. Quejoso J. Jesús Solórzano Pliego. Autoridad responsable: Presidente de la República y cmla. Acto administrativo civil violatorio de los artículos 14, 16 y 27 constitucionales. Inicia el 2 de noviembre de 1919 y se dicta sentencia el 18 de noviembre de 1919 que niega el amparo. La revisión ante la Corte se resuelve con fecha 31 de diciembre de 1919, sobreseyendo.

<sup>19</sup> NC 5768. Quejosos María Soledad, Catalina, Rita y Librado Ortega. Autoridad responsable: Presidente de la República, Gobernador y Presidente de la CLA. Acto reclamado de tipo civil, violatorio de los artículos 16 y 27 constitucionales. Con fecha de inicio 8 de mayo de 1920 y sentencia de 10 de febrero de 1922, que sobresee.

<sup>20</sup> NC 3785. Quejoso Ramón Ramírez García. Autoridades responsables. Gobernador y Presidente de la CLA. Acto reclamado de naturaleza civil, violatorio de los artículos 14, 16 y 27 constitucionales. Inicia el 15 de junio de 1920 y se dicta sentencia el 10 de agosto de 1920 concediendo el amparo y protección de la justicia federal.

<sup>21</sup> NC 5798. Autoridad responsable. el Gobernador del Estado, la Dirección Local Agraria y el Congreso del Estado. Acto reclamado de naturaleza civil, violatorio de los artículos 14, 16 y 27 constitucionales. Se inicia el 15 de julio de 1920 (aún no se dictaba sentencia en el juicio de amparo anterior), y se resuelve el 2 de agosto de 1920 (previo a la sentencia del anterior juicio de amparo), amparando en una parte y negando por la otra. El Recurso de Revisión ante la SCJN se resuelve el 6 de septiembre de 1920 y revoca la sentencia del Juez de Distrito.

<sup>22</sup> Legajo 136. NC 5844. Autoridad responsable: sólo la Comisión Local Agraria. Acto reclamado de naturaleza Civil que viola los artículos 14 y 16 constitucionales. La sentencia se dicta el 13 de diciembre de 1920, sobreseyendo e imponiendo multa de 10 pesos al quejoso. La revisión inicia el 31 de diciembre de 1920 sin que haya constancia de la misma ni el sentido de su resolución.

<sup>23</sup> Promovido por José y Amalio Ballesteros Pliego. Legajo 137. Autoridad responsable: el Gobernador, CLA y Comité Particular Ejecutivo de Contepec. Acto reclamado de naturaleza civil, violatorio de los artículos 114, 16 y 27 constitucionales. Se inició el 10 de enero de 1921 y se dicta sentencia el 1 de febrero de 1921, negando el amparo. La revisión ante la SCJN decreta la revocación para luego sobreseeer y lo hace hasta el 25 de febrero de 1930, una vez creada jurisprudencia sobre la necesidad de interponer los recursos de la ley de 6 de enero de 1915, previo al amparo.



indirecto 23/1921;<sup>24</sup> juicio de amparo indirecto 24/1921;<sup>25</sup> juicio de amparo indirecto 56/1921 Bis;<sup>26</sup> Juicio de amparo indirecto 57/1921,<sup>27</sup> y juicio de amparo indirecto 79/1921.<sup>28</sup>

Se reitera que todos los juicios fueron promovidos ante el Juez de Distrito en el estado de Michoacán, con sede en Morelia. De igual forma, se recuerda que en dicha época el recurso de Revisión se tramitaba de manera directa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues aún no existían los Tribunales Colegiados de Circuito. Otro rasgo distintivo del juicio de amparo en dicho contexto es la dureza con que se aplicaba el principio de estricto derecho, es decir, que la autoridad de amparo no suplía argumentos deficientes del quejoso, sino que éste debía argumentar de manera clara y suficiente los conceptos por los cuales estimaba violadas sus garantías individuales.

De manera global, los argumentos opuestos por los quejosos (los promoventes del amparo, los propietarios afectados por las expropiaciones) son los siguientes:

<sup>24</sup> Legajo 137. Autoridad responsable: CNA, CLA y Comité Particular Ejecutivo de Tanhuato. Acto reclamado de naturaleza administrativa civil que viola los artículos 14, 16 y 27 constitucionales. Inicia en febrero de 1921 y se resuelve el 23 de febrero, negando el amparo. La revisión inicia el 10 de marzo de 1921 y se resuelve hasta el 26 de febrero de 1930 por la SCJN.

<sup>25</sup> Autoridad responsable: CNA, CLA y Comité Ejecutivo Particular de Yurécuaro. Acto reclamado en materia civil, en el que se violan los artículos 14, 16 y 27 constitucionales. Inicia el 7 de febrero de 1921 y se resuelve el 24 de febrero de 1921, negando por una parte y se ampara por la otra. La revisión ante la SCJN inicia el 8 de marzo de 1921 y se resuelve el 26 de febrero de 1930 (mismo día que el amparo anterior.) revocando primero, sobreseyendo después.

<sup>26</sup> Misma parte quejosa que los dos amparos previos. Autoridad responsable: CLA y Comité Ejecutivo Particular de Yurécuaro. El juicio inicia el 5 de abril de 1921 y se resuelve el 13 de mayo de 1921, sobreseyendo, sin que se hubiese recurrido.

<sup>27</sup> Quejoso Prudencio Cobián. Autoridad responsable: CLA y Gobernador. Acto reclamado administrativo civil, violatorio de los artículos 14, 16 y 27 constitucionales. Se inicia el 5 de abril de 1921 y se dicta sentencia el 26 de mayo de 1921, negando el amparo. La revisión se integra el 30 de junio de 1921 y se resuelve hasta el 5 de marzo de 1930, sobreseyendo.

<sup>28</sup> NC 6032. Quejoso Carlos Haghenback. Autoridad responsable: Delegado de la CNA en Michoacán y Comité Particular Ejecutivo de Queréndaro. Acto reclamado administrativo civil violatorio de los artículos 14, 16 y 27 constitucionales. El juicio inicia el 9 de mayo de 1921 y se dicta sentencia que ampara por una parte y niega por la otra, el día 13 de junio de 1921. La revisión inicia el 9 de julio de 1921 y se dicta sentencia el 2 de septiembre de 1929, sobreseyendo.

- a) Falta de competencia de las autoridades que realizaban la restitución y/o dotación, ya fueran el gobernador, el Presidente de la República o la propia Comisión Local.
- b) La no demostración, por parte de los núcleos de población, de la posesión previa de las tierras que reclamaban en restitución.
- c) Falta de ley reglamentaria para realizar la indemnización, pues para tal efecto debían emitirse bonos y la entidad federativa correspondiente (que era quien tenía que pagar la indemnización) tenía que contar con autorización para endeudarse.
- d) No se otorgaba derecho de audiencia ya que los quejosos se enteraban (según su dicho) sino hasta que eran despojados físicamente de sus tierras.
- e) Que las tierras pedidas en restitución y/o dotación no colindaban con los núcleos de población que las reclamaban, con lo cual no se satisfacían los parámetros constitucionales para que fuese procedente el reparto.
- f) La afectación de derechos de terceros, ya fueren aparceros o compradores.
- g) Que los núcleos de población ya habían recibido tierras con antelación y, por lo tanto, una nueva dotación era excesiva.
- h) Que con el reparto se beneficiaba no sólo a campesinos, sino a comerciantes y otros sectores.
- i) La afectación de acueductos de los propietarios expropiados.

En el mismo tenor, en algunos expedientes se detectaron controversias de mayor complejidad (37, 43 y 83 de 1920), en cuanto:

- a) La dotación la había efectuado el gobernador en un contexto de ruptura del orden constitucional y de relaciones con el poder federal.
- b) En este caso, el Gobernador de Michoacán había dictado una ley para llevar a cabo restituciones y dotaciones provisionales con base en poderes legislativos extraordinarios y cuyo origen de los mismos los basaba en el Plan de Agua Prieta que, no obstante, no desconocía los poderes locales, por lo que el gobernador no contaba con facultades para legislar.
- c) La aparente vigencia de la reforma de 1916 que prohibía las posesiones provisionales.
- d) En el expediente 79/1921 se encontró un decreto del Presidente Carranza revirtiendo una dotación realizada por el gobierno de Michoacán.

A continuación se enumeran los argumentos mediante los cuales las autoridades de amparo (Juez de Distrito y Suprema Corte de Justicia de la Nación) resolvieron los juicios consultados. En su mayoría el amparo fue negado al sobreseerse.

1. Subordinar el derecho de propiedad al interés general.
2. Ante la improcedencia de la restitución, conceder en todo caso la dotación pues la esencia del reparto era otorgar tierras necesarias para el desarrollo personal y de la comunidad.
3. La improcedencia por tratarse de un acto consentido en atención a lo extemporáneo con que se promovía el amparo.
4. La improcedencia por tratarse de un acto consentido y no agotarse el principio de definitividad al no promover los recursos previstos en los artículos 9 y 10 de la Ley de 1915.

5. Los quejosos tenían que acreditar que la dotación era excesiva o que los núcleos de población beneficiados no tenían vocación para la agricultura.
6. Ante la ruptura del orden constitucional y de relaciones con el centro, se admite que las autoridades locales deben continuar con el reparto.
7. La reforma de 1916 no tiene rango constitucional, máxima que iba en contra del espíritu del reparto al obstaculizarlo en cuanto prohíbe las posesiones provisionales.
8. En su momento, la entrada en vigor de la Ley de Ejidos de 1920, que validaba todas las posesiones provisionales efectuadas con antelación por las autoridades locales.

De esta forma, se advierten diversos planos en los cuales los afectados por las expropiaciones pretendían oponerse al mismo. De inicio, pretendían descalificar la legitimidad del reclamo de tierras, ya fuera tras alegar que los núcleos de población no acreditaban la posesión previa de las tierras; que ya habían recibido dotaciones con antelación; que sus poblaciones no colindaban con las tierras reclamadas o que no se tenía vocación campesina. A este argumento se oponían los argumentos más sólidos de la política del reparto agrario: lo importante era beneficiar a la mayoría de la población de México, quienes no contaban con la propiedad privada de tierras indispensable para llevar a cabo actividades productivas para su familia y, con ello, para la comunidad. Sobre cualquier criterio procesal o probatorio se impuso una idea básica: destruir el latifundio y beneficiar a los grupos de población que esperaban resultados de la revolución de 1910. Prácticamente sólo era necesario que un núcleo de población solicitare tierras para que éstas le fueran restituidas o dotadas.

Otro argumento opuesto por los terratenientes fue el de la incompetencia de las autoridades que realizaban el reparto. Desde el intento por descalificar





a las Comisiones, como de invalidar las posesiones otorgadas por el Presidente de la república. En el primer supuesto, se afianzó la competencia de las Comisiones (Nacional y las Locales) para otorgar las posesiones con fundamento en la Ley de 1915 y el artículo 27 constitucional, es decir se trataba de un caso de excepción a la garantía de legalidad juicio previo que se encuentra en el artículo 14 constitucional. En contra del segundo argumento se imponía de nueva cuenta la esencia del reparto, lo menos importante era quién daba la posesión de las tierras, sino beneficiar con ellas a las poblaciones que lo necesitaran.

Como puede apreciarse, estas razones de los propietarios afectados por las expropiaciones eran las más endeble, se advierte también la pretensión de que el tema fuere tratado como cualquier otro asunto en el ámbito jurídico; sin embargo, las implicaciones políticas del reparto obligaban a pasar por alto ciertos criterios de elemental procedimiento o legalidad cuando lo más importante era cumplir el ideal revolucionario.

El tercer argumento apreciado en los amparos promovidos era el de la afectación de personas terceras, ya fuesen aparceros o compradores. Mediante argucias legales se creaba un conflicto de derechos en agravio de terceros ajenos al reparto. La ficción era evidente pero ingeniosa. No obstante, los quejosos conocían un aspecto implacable del juicio de amparo que se les mostraba de manera selectiva: el principio de estricto derecho. A los quejosos se les exigió acreditar sus supuestos derechos, mientras que a los núcleos de población les bastaba la petición de tierras. Una ausencia de equilibrio procesal comprensible desde la óptica de proteger el reparto e imponerlo aún cuando fuese posible afectar a terceros, no se ocultaba pues, la voluntad política del Estado mexicano.

La reforma de 1916 otorgó mejores argumentos a los afectados. Al prohibir las posesiones provisionales y crear una confusión sobre su rango constitucional, aunado a la ruptura de relaciones entre el gobierno de Michoacán y el gobierno federal, se creó un vacío que pretendieron llenar las autoridades

locales mediante posesiones provisionales basadas en leyes estatales. La defensa legal parecía sólida. Sin embargo, las autoridades administrativas (las Comisiones) y las autoridades de amparo opusieron argumentos igual de elevados y, en el caso de la Suprema Corte, dotados de una implacable técnica jurídica, que incluso aprovechó una errónea interpretación del concepto de recurso previo en el juicio de amparo y una práctica que sólo dio tiempo al sobreseimiento de los juicios de amparo: el retraso para emitir la sentencia de amparo.

Ante la aparente prohibición de las posesiones provisionales, se llegó al grado de consultar sobre la vigencia de la reforma de 1916 y su carácter de norma constitucional; luego, se determinó con base en una interpretación teleológica que dicha reforma iba en contra del artículo 27 constitucional ya que entorpecía el reparto. De igual forma, se introdujeron ingredientes políticos al acusar que la reforma multicitada debía tomarse como una traición del propio Venustiano Carranza, pues, en plena rebeldía, se autorizaban las posesiones provisionales realizadas por los gobernadores (así lo decretó la Comisión Nacional Agraria, como se apreciará más adelante). La forma de proteger estas posesiones fue la posterior expedición de la Ley de Ejidos de 1920, que las convalidaba, siendo el criterio recurrente de la Suprema Corte el agotar de manera previa los recursos ordinarios, y toda vez que la ley de 1915 contemplaba recursos en los numerales 9 y 10, se sobreseían los juicios de amparo.

Como se aprecia, la situación se volvía cada vez más compleja, tanto por aspectos jurídicos como por los políticos. Ello era reflejo del concurso de voluntades en el tema del reparto e, incluso, de conflictos entre el poder federal y los estatales. En medio quedaban una serie de juicios que se resolvían, en los casos consultados y en el lapso que comprenden los mismos, si bien a favor del reparto, pero que demostraban las dificultades de los tribunales al emplear todos los recursos posibles desde un punto de vista jurídico, cuando el trasfondo era político. ¿Se politizó la justicia? O bien, ¿se judicializó la política?

Sería cuestión de tiempo para que las afectaciones agrarias se vieran impedidas mediante el juicio de amparo y para que éste fuese declarado improcedente mediante una reforma constitucional. Los alcances de este ensayo impiden llegar a estas realidades, lo cual puede ser materia de un estudio posterior.

## REFLEXIÓN FINAL

Han pasado más de cien años del inicio del reparto agrario. La vida nacional sufre un severo deterioro, círculos viciosos; problemas serios en la política, la economía, la seguridad; una reforma de derechos humanos que no desciende al mundo real; una reforma penal que parece quedará estancada en las exigencias de la propia institucionalidad; procesos electorales mediatisados; nula responsabilidad de los servidores públicos; calidad democrática endeble; altos índices de violencia y de impunidad; una clase política cínica; pobreza en aumento; dilapidación de recursos naturales; el retorno de un régimen autoritario con todo y sus reformas estructurales. Con todo ello, el tema agrario aún dista de tener una situación por lo menos adecuada.

El reparto agrario, como parte de la esencia de la Revolución, se llevó a cabo de manera lenta y azarosa. Sin embargo, y más allá de que el reparto haya sido suficiente, lo cierto es que los siguientes pasos –la productividad, la elevación de la calidad de vida del jefe de familia y los suyos, el respeto a la propiedad de las comunidades indígenas–, siguen pendientes en la agenda actual. La construcción de la propiedad ejidal que es objeto de muchas críticas y su desintegración en décadas recientes; el abandono del campo a partir de la etapa del "milagro mexicano"; la migración de la población rural a la ciudad; la ausencia de políticas públicas serias para impulsar la productividad en el campo, entre otros factores, hacen ver lejano y acaso infructuoso el anhelo del reparto agrario. Lo anterior porque ni han mejorado las condiciones de vida del mexicano, porque carecemos de soberanía alimenticia, ni es la tierra ya aquella fuente de riqueza que significaba el eje de la vida nacional. Problemas pendientes de resolver y que no tienen viso de ello.



Esa distancia nos permite apreciar que los procesos de institucionalización sólo han dado vuelta en círculos viciosos, protegen mediante sus complejas estructuras (instituciones, legislación, tribunales, principios) a los beneficiarios de un poder político subordinado a poderes fácticos. Esa política del gobierno mexicano de quitar y luego proteger respecto del poderoso y de dar para quitar hacía el resto del pueblo. En dicho escenario, el desarrollo propio del juicio de amparo fue más aprovechado por los propietarios que por los núcleos de población. De ahí su proscripción temporal.

La simplicidad del reclamo social se enfrentó a un proceso de institucionalización complejo y nebuloso. La justicia frente a la vida institucional; un ingrediente político frente a uno técnico-jurídico. El problema no es ése. Como se aprecia en la propuesta de ley presentada por Emiliano Zapata, e incluso en las propuestas presentadas por Carranza y Villa, sí es posible orientar el poder del Estado, así como su entramado institucional, a favor de los reclamos sociales. El problema radica en la voluntad perversa de la clase en el poder y la traición que juegan los líderes políticos y/o sociales, que se dejan cooptar por aquéllos, al temer actuar de manera radical y emplear la Carta Magna para proteger los intereses de la sociedad, dada una oportunidad histórica, como lo es un Constituyente. El problema se encuentra en que el Estado y su gobierno estén más preocupados de su permanencia sin que en ello incluyan privilegiar los intereses y los fines nacionales.

## RELATORÍA DE HECHOS DE LOS EXPEDIENTES CONSULTADOS

Con la finalidad de presentar la estructura jurídica, de hechos y consideraciones de derecho de los expedientes revisados de una manera puntual, se presenta, con un orden cronológico, una relatoría de los pormenores de los juicios de amparo materia de esta parte final del ensayo. Se considera que de esta forma se facilita la exposición global de los resultados y reflexiones de la revisión de expedientes y la consulta concreta y pormenorizada de cada uno de ellos a efecto de profundizar en sus aspectos técnico-jurídicos.

### *Juicio de amparo indirecto 40/1918*

Eudoro Méndez era administrador de la "Hacienda de Huaracha", ubicada en el municipio de Jiquilpan. Argumentó que con fecha 23 de marzo de 1918 se le citó por el Alcalde a una diligencia de deslinde, pues parte del terreno de dicha hacienda había sido expropiado por la Comisión Nacional Agraria. El quejoso expone (demanda visible a fojas 1-4) en su amparo que desconocía toda diligencia previa y que las autoridades municipales eran incompetentes; que la dotación ratificada por el Presidente de la República era ilegal porque el pueblo no demostró la posesión previa a 1856 mediante los títulos de propiedad respectivos, por lo que la dotación ordenada no cabía en el supuesto de contravenir la ley de ése año y por ende no estaba regulada por la Ley de 6 de enero de 1915, sino que debía ser regulada por el artículo 27 constitucional que carecía de ley reglamentaria; además, tampoco existía ley reglamentaria para llevar a cabo la indemnización y que los predios estaban alrededor y no colindaban con el pueblo de Guarachita (que obtuvo la dotación).

La sentencia (fojas 22-24) del Juez de Distrito determinó que el pueblo tenía la necesidad de tierras por carecer de las mismas, así como de aguas y que era necesario subordinar el derecho de propiedad al interés general. Además, si bien no procedía la restitución ante la ausencia de títulos idóneos para demostrar la posesión y/o propiedad previa a 1856 de las tierras reclamadas, sí procedía la dotación. Además, existen constancias de que la dotación se acordó por Venustiano Carranza con fecha 26 de septiembre de 1917, razón por la cual había fenecido el término para interponer el amparo, dejándose a salvo los derechos del quejoso para obtener la indemnización. Por ello es que se le impuso multa al tramitar un amparo a todas luces improcedente (acto consentido). Misma razón por la que la SCJN decretó el sobreseimiento (sentencia de revisión visible a fojas 34-36).

Llama la atención la celeridad con que se resuelven estos primeros juicios, lo que incluye la revisión, en contraste con los últimos expedientes aquí



expuestos. Los argumentos del quejoso son interesantes en cuanto alegan la falta de vigencia de la Ley de 1915 que a su vez atendió las adjudicaciones de bienes que se hubiesen efectuado en violación a la Ley de 1856 y que por lo tanto, la norma aplicable era el artículo 27, que a su vez carecía de ley reglamentaria tanto para regular la restitución/o dotación, como para efectuar la indemnización. De la resolución se rescata la declaración, sin cortapisas, de que lo importante es llevar a cabo la restitución de tierras y cuando no sea procedente por la carencia de títulos de propiedad por las comunidades, la dotación de las mismas. De igual forma, dado que el espíritu constitucional es llevar a cabo el reparto agrario, no importa que no exista ley reglamentaria ya que en todo caso lo único que quedará pendiente será el pago de la indemnización. El fondo respecto de la ley aplicable al caso concreto queda sin resolución toda vez que se decretó el sobreseimiento en atención a que el amparo no se interpuso en el término de ley, siendo un acto consentido y el amparo improcedente. Pero se advierten los primeros argumentos que pretenden combatir las expropiaciones que, por falta de técnica jurídica no pueden llegar a que se decida en el fondo de la sentencia.

### *Juicio de amparo indirecto número 61/1919*

En su demanda (fojas 2-3) el quejoso argumentó ser aparcerero del señor Fidencio Hernández, quien es a su vez arrendatario de la "Hacienda del Rincón". Expresó que el 7 de julio de ese año se presentó un ingeniero acompañado de peones y con un arado abrieron unos surcos para trazar lotes. Estimó que con dicha obra afectaban su siembra, producto de su trabajo lo que constituye un derecho inviolable.

En la audiencia constitucional (fojas 4-5), la autoridad responsable expuso que el gobierno de Michoacán había adquirido 15 hectáreas de dicha Hacienda por compra al señor Francisco Ortiz Rubio, con la finalidad de fraccionarlo y dotar de tierra a la población que así lo había solicitado. Por ende y dado que el quejoso no acreditó ni su calidad de aparcerero ni la de arrendatario de Fidencio Hernández, se niega el amparo al sobreseer.

### *Juicio de amparo indirecto 93/1919*

El expediente inicia con un citatorio al quejoso, firmado por un ingeniero de la CNA, con base en una resolución del Presidente de la República de 24 de enero de 1918 mediante la cual dota de 1755 hectáreas a los indígenas del pueblo de Huiramba. La solicitud de los indígenas data de 1915, al no ser posible la restitución, se les concede la dotación. El quejoso consideró en su demanda (fojas 3-6) que se había violado su derecho de audiencia pues no había sido notificado de ningún procedimiento y que el expediente se encontraba en la Ciudad de México en poder de la CNA; además, que los indígenas pidieron la restitución ante el Presidente de la República, siendo que la ley de 1915 preveía que se hicieran ante el Gobernador del estado y que la expropiación, al ser acto de privación, sólo debía ser ejecutada por autoridad judicial; de igual forma, no existía ley reglamentaria para el tema de la indemnización; finalizó exponiendo que la cantidad de hectáreas era excesiva para las necesidades de los indígenas y la dimensión de su población.

La CNA afirmó (fojas 9-13) que, de acuerdo con un censo, en Huiramba habitaban 378 familias y que dado a que en otras dotaciones se había tomado el criterio de dotar con 4 hectáreas y 63 áreas a cada jefe de familia, la expropiación no era excesiva. De igual forma, se hizo patente que, de acuerdo con la Ley de 1915, en temas de restitución las autoridades judiciales no eran competentes, sino que lo eran las respectivas Comisiones.

La sentencia del Juez de Distrito (fojas 35-39) reconoció que si bien el artículo 6 de la Ley de 1915 prevé que las solicitudes de restitución y dotación se realicen al Gobernador del estado, lo cierto es que la petición directa al presidente no afectaba la sustancia del reparto agrario. Además, dado que la solicitud se inició en 1915, cuando estaba interrumpido el orden constitucional, es que se negó el amparo al no existir ninguna violación a garantías individuales (ahora derechos humanos).

Por su parte, la SCJN en su sentencia de revisión (50-55) estableció que toda vez que el artículo 10 de la ley de marras concede un recurso ante los tribu-

nales respecto de las resoluciones de dotación, y dado que dicho recurso no fue interpuesto en el término de ley (la resolución presidencial es de enero de 1918 y la demanda de amparo se interpone en noviembre de 1919), se sobresee el juicio de amparo.

Ahora, llama la atención el voto particular del Ministro Germán Vaca, quien si bien apoyó el sobreseimiento por lo que ve a lo extemporáneo de la demanda de amparo, hace notar que el recurso del artículo 10 de la Ley de 1956 en realidad no modifica, revoca ni anula el acto reclamado cuando lo constituye la expropiación de un predio, pues dicho recurso sólo se refería a la obtención de una indemnización, dejando intocada la expropiación. Por lo tanto, ese recurso no tenía las características de lo previsto en la Constitución y Ley de Amparo, tanto para que se tenga por agotado el principio de definitividad, como respecto de que el acto reclamado sea de posible reparación mediante la interposición de un recurso. A título personal se coincide y se agrega que no debe perderse de vista que la Ley de 1915 adquirió carácter constitucional por lo que es interesante que previera un recurso en contra de sus propios actos cuando en teoría, el amparo es improcedente en contra de lo dispuesto en la propia norma constitucional.

En el mismo sentido resalta la forma en que el Juez de Distrito anula el argumento del quejoso en lo referente a que la petición de restitución y/o dotación se efectuó ante el presidente y no ante el gobernador. Con un argumento que se asemeja al actual principio pro persona y con una interpretación teleológica, el juzgador admitió que si bien existía ese vicio, lo que importaba era efectuar el reparto agrario y dejar intocado el derecho del quejoso a su indemnización (pese a que aún no existe ley reglamentaria).

### *Amparo indirecto 28/1920*

En su demanda (fojas 4-6), las quejosas intentaron demostrar que compraron a su hermana, Dámasa Ortega, una superficie de 67 hectáreas y 75 áreas de la "Hacienda de Quironguaro" perteneciente a la tenencia de Huiramba,





municipio de Pátzcuaro. Toda vez que dicha porción la partirían a partes iguales, a cada hermano le correspondían 16 hectáreas y 93 áreas con 86 centiáreas. Toda vez que la comunidad de Huiramba pidió restitución de tierras al gobierno, ante la improcedencia de la misma se les dotó de cierta superficie y se afectó la propiedad de los quejosos, siendo que debió respetarse pues de acuerdo con el artículo 27 constitucional, en todo caso de expropiación debe respetarse la pequeña propiedad por una superficie equivalente a 50 hectáreas, y cada quejoso tenía una porción mucho menor que esa dimensión.

En sus informes, la CLA y el gobernador (fojas 9 y 10 respectivamente) contestaron que dado que el reparto entre hermanos era de tipo interno y no constaba en ningún instrumento público, no podía causar efectos frente a terceros; el gobernador complementó con que dicha propiedad en realidad tenía 84 hectáreas, superior a las 50 de la propiedad privada, de ahí que se haya expropiado una dimensión que los quejosos consideraban mayor a lo que debió ser en función de no perjudicar la pequeña propiedad.

La sentencia (intercalada con otras constancias y sin número de foja certero) sobresee por la razón de que se trata de un acto consumado pues el acuerdo de expropiación del presidente es 24 de enero de 1918 y se ejecutó el 13 de noviembre de 1919 y la demanda se presentó el 7 de marzo de 1920.

En este supuesto se advierte otra vía de los hacendados para proteger sus propiedades: simular contratos. Por otra parte, se advierte el desconocimiento de las responsables respecto de un requisito esencial para promoción del amparo como lo es el acto consentido en función del término para oponerlo. De igual forma, resalta de nueva cuenta la máxima flexibilidad de la norma a favor de la población que solicita la restitución y/o dotación y el estricto derecho aplicado a los quejosos (aunque sea argumento de una de las responsables) por lo que ve al reparto de tipo interno que efectuaron los quejosos con la finalidad de que no les fuese expropiado el predio.

Ahora toca el turno de un litigio por demás interesante ya que se identificaron por lo menos 3 juicios de amparo relacionados y con argumentos sólidos, que reflejan las tensiones entre los propietarios y las autoridades que resolvían las dotaciones. Adelantamos que de manera lamentable, no fue posible ubicar la sentencia del Recurso de Revisión interpuesto ante la SCJN, pues el expediente se encuentra incompleto y que habría sido de mucha utilidad para darse cuenta de la solución final que dio este Máximo Tribunal al litigio tan complejo que se construyó. Podrán apreciarse una especie de malabares argumentativos para atacar y defender el reparto agrario.

Es quizá el inicio de litigios mejor estructurados y que fueron poniendo contra la pared al reparto agrario a través del juicio de amparo que, por ende, luego se decretaría improcedente en dichos casos.

### *Juicio de amparo indirecto 37/1920*

En los hechos se expuso que los indígenas de Santiago Undameo pidieron a la CLA la restitución de tierras de acuerdo con el decreto de 6 de enero de 1915. Se les negó la restitución pero se acordó la dotación, pese a que dichos indígenas ya contaban con grandes extensiones de tierra. Se afectaron extensiones de la "Hacienda la Huerta"; una vez decretada la dotación se otorgó la posesión provisional de 832 hectáreas y 30 áreas y se envió el expediente a la CNA para su resolución final. A la fecha de la promoción del amparo no existía dicha resolución.

Ahora, el motivo concreto de violación de garantías radica en que la Comisión Local Agraria efectuó la dotación y posesión provisional con base en un decreto del gobernador del estado, Pascual Ortiz Rubio, de 11 de mayo de 1920, que aún no se publicaba en el *Periódico Oficial del Estado*; tal decreto se realizó con base en supuestos Poderes Legislativos extraordinarios emanados del Plan de Agua Prieta, dada la ruptura de relaciones con el gobierno federal. Sin embargo, dicho Plan desconocía al gobierno federal, pero no así a los poderes locales, antes bien, ordenaba sostenerlos, correspondiendo,

en todo caso, al Congreso de Michoacán emitir una ley para efectuar las dotaciones y posesiones provisionales. El gobernador, pues, carecía de poderes extraordinarios para legislar por decreto. Aún más, expone el quejoso que, de acuerdo con la reforma de 19 de septiembre de 1916, las posesiones provisionales habían quedado prohibidas.

Para clarificar, el quejoso expuso que dado a que en la reforma de 1916 se prohibían las posesiones provisionales y mediante un decreto del gobernador se autorizó una, estimó inconstitucional que un decreto ilegal pudiera violar lo dispuesto en una ley que tiene carácter constitucional, como lo era la ley de 6 de enero de 1915, reformada el 19 de septiembre de 1916. El quejoso concebía que la reforma del 16 tiene también rango constitucional.

La CLA contestó que sólo tenía carácter constitucional el decreto de 6 de enero de 1915 y no su reforma de 1916, puesto que en el Constituyente de 1916-1917 sólo se hace mención expresa del decreto del 15 y no de su reforma (el quejoso argumentaría en la audiencia constitucional que toda vez que la Constitución se firmó el 31 de enero de 1917, al hacerlo se elevaba a rango constitucional el decreto de 1915 tal y como estaba, es decir, con la reforma de 1916). También contestó que ante la ruptura de relaciones con el gobierno federal, el gobernador tenía que cumplir con el reparto agrario ordenado por el decreto de 1915 y que sólo Michoacán, Zacatecas, San Luis Potosí, Durango y Chihuahua habían tomado medidas para que no se interrumpiera el reparto agrario.

La sentencia (fojas 24-28), resolvió que era inconstitucional la posesión provisional porque estaba prohibida por la reforma de 1916, que además facultaba a las Comisiones, Nacional o Local, para efectuarlas y no a los gobernadores. Además, el decreto del gobernador carecía de valor legal ya que si bien dictó con base en el Plan de Agua Prieta, éste no le otorgaba facultades extraordinarias para legislar por decreto. Se otorgó el amparo en contra de la posesión provisional y la sentencia no se impugnó, causando ejecutoria.

Luego se promueve por el mismo quejoso, Ramón Ramírez García, el juicio de amparo indirecto 43/1920, en este caso el quejoso expuso en su demanda (fojas 15 a 19), que el jefe de la Dirección Agraria del Estado, con base en un decreto del gobernador de Michoacán de 11 de mayo de 1920, le emplazó para que fraccionara un predio de su propiedad de la "Hacienda la Huerta". Consideraba que dicho Decreto era inconstitucional porque Pascual Ortiz Rubio (el gobernador) lo dictó en cuanto jefe del movimiento revolucionario que había triunfado y de acuerdo con el Plan de Agua Prieta, pero que dicho Plan no desconocía las autoridades legalmente constituidas en los Estados, antes bien, el Ejército Liberal quedó obligado a sostener las autoridades estatales legítimas. De ahí que Pascual Ortiz no había recibido facultades extraordinarias para legislar.

Estima además (suponiendo sin conceder) que el Decreto sólo afectaba latifundios perjudiciales en el sentido que hayan impedido a las poblaciones su desarrollo agrícola o que los hubiesen dejado sin fracciones de terrenos, siendo que la "Hacienda la Huerta" se encuentra lejos de Santiago Undameo, población beneficiada con las tierras del quejoso que pretenden ser expropiadas, y que dicha población de indígenas ya contaba con tierras más que suficientes para su desarrollo. Entonces, no existía declaración oficial de que la hacienda propiedad del quejoso causara las afectaciones a que se refiere el decreto del gobernador, lo que generaba inseguridad jurídica y violaba las reglas esenciales del procedimiento pues lo dejaba en estado de indefensión. De igual forma, alegó que la Ley de Michoacán, en su artículo 14, preveía que la indemnización se pagare con el valor fiscal del predio expropiado, siendo que el artículo 27 determinaba que se hiciera con el valor comercial, además que el Estado de Michoacán no había emitido ley reglamentaria para facultar a su gobierno a crear la deuda, ni la emisión de bonos con que habría de garantizarse la expropiación.

El informe de la Dirección Agraria (foja 27), aclaró que la hacienda materia de la expropiación colindaba con la población y que los empleados de la misma habían denunciado abusos de los dueños y capataces. En sentencia,

el Juez Distrito (fojas 44-55), ampara porque, en efecto, el Decreto de Pascual Ortiz Rubio era inconstitucional al no haber contado con facultades extraordinarias para legislar.<sup>29</sup> Pero en todo caso, niega el amparo en contra de la Ley de Michoacán pues en su artículo 7 la ley otorgaba un plazo hasta el 31 de diciembre de dicho año para señalar o fraccionar los excedentes del predio y dado que a la fecha de promoción del amparo no había transcurrido dicho término, se trataba de un acto futuro.

En la revisión, la SCJN (foja 67) aclaró que el recurso sólo se pidió por la parte en la que niega el amparo (lo que impide pronunciarse sobre el decreto del gobernador), decidió sobreseer el recurso, y por ende el amparo, toda vez que, en efecto, se trataba de actos futuros que aún no tenían ejecución material (la indemnización y emisión de bonos que tendrán que legislarse luego de transcurrido el término para señalar excedentes), y por lo que no causaban perjuicios al quejoso al momento de interponer el amparo.

Con fecha 26 de septiembre de 1926 el mismo quejoso Ramón Ramírez García interpuso el juicio de amparo indirecto 83/1920, ahora, el quejoso reclamó la expropiación de una fracción de la "Hacienda La Huerta" a favor de indígenas de Santiago Undameo, la cual elevaron ante la CLA con base en la Ley de 1915, reformada el 19 de septiembre de 1916, autoridad que les concedió la posesión provisional, pese a que lo prohibía la reforma citada.

---

<sup>29</sup> Se transcriben partes medulares de dicho Decreto: "Pascual Ortiz Rubio, Gobernador constitucional y jefe del Movimiento Revolucionario en el Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, a los habitantes del mismo hace saber: Que en uso de las facultades extraordinarias de las que me hallo investido... Considerando 2. Que en la Comisión Local Agraria creada bajo los auspicios de la Ley de 6 de enero de 1915, obran diversos expedientes sobre dotación de tierras, unos pendientes de trámite y otros ya resueltos, pero pendientes de aprobación en la Comisión Nacional. Considerando 3. Que por virtud de la interrupción de relaciones oficiales con el Gobierno del centro, dicha aprobación no puede gestionarse ahora... he tenido a bien expedir el siguiente: Decreto Número 19. Artículo 1. Los expedientes iniciados y que se inicien en lo sucesivo, deberán tramitarse en la forma y términos que establece la Ley de 6 de enero de 1915, sin la cortapisa que le pone el Decreto de 19 de septiembre de 1916. Artículo 2. La remisión de expedientes a que se refiere el Artículo 8 de la citada Ley de 6 de enero de 1915 (sic), se hará tan luego como se reanuden las relaciones con el Gobierno Federal... Dado en Palacio de Gobierno en la Ciudad de Morelia a los 11 días del mes de mayo de 1920.

Luego, la CLA remitió el expediente a la CNA sin que a la fecha del amparo existiese resolución final del presidente de la república.

La Comisión Local Agraria (fojas 9-10) informó que la posesión provisional la realizó con base en el decreto de 1915 pues el mismo tenía rango constitucional y prevalecía sobre su reforma de 1916. Además, dicho decreto obedecía precisamente a que Venustiano Carranza había falseado los ideales de la Revolución y mediante la reforma del 16 le puso cortapisas al reparto agrario, conducta que reforzó mediante la emisión de circulares a los estados prohibiendo las posesiones provisionales. Sin embargo, explica que con fecha 21 de mayo de 1920, el gobierno de Durango decretó varias posesiones provisionales con base en el artículo 7 de la Ley de 1915, acto respaldado por la CNA en una circular girada a los Estados, por lo que Michoacán "animado" por esta dinámica, decretó posesiones provisionales en octubre de 1920. Además, consideró que sólo el Decreto de 1915 tenía carácter constitucional.<sup>30</sup>

En este momento es necesario precisar que, con fecha 26 de noviembre de 1920 (en que se interpone la demanda), arrendatarios de la "Hacienda la Huerta" recibieron un oficio de la CLA en que se ordenó dar posesión de tierras a los indígenas de Santiago Undameo. El quejoso invocó el juicio de amparo

---

<sup>30</sup> Se refieren partes medulares de dicha circular: establece que con fecha 21 de mayo de 1920, el gobernador interino de Durango, general Enrique R. Nájera, autorizó posesiones provisionales y que fundó su determinación en la Ley de 6 de enero de 1915 pues la misma se elevó rango constitucional, no así su reforma de 19 de septiembre de 1916. Entonces dicho gobierno consulta a la CNA sobre la legalidad de dichas posesiones sobre la vigencia de las reformas de 1916 frente al decreto de 1915, ya que las posesiones provisionales dieron lugar a varias reclamaciones. Por lo tanto, la CNA emite el siguiente acuerdo, "Primero. Dígase al C. Gobernador del Estado de Durango, en contestación a mi oficio número 17, girado por la Sección Primera de Agricultura y Fomento de fecha 25 de junio último, que la Comisión Nacional Agraria, considera como firme y válido el decreto que expidió dicho funcionario, ordenando dar la posesión provisional a los pueblos del citado Estado, que previene la Ley de 6 de Enero de 1915 por estar esta disposición en un todo de acuerdo con los preceptos, (sic) de la Constitución General de la República, y tener en su apoyo la justicia social y la conveniencia pública (cursivas mías). Segundo. Diríjase una circular a los CC. Gobernadores de los otros Estados, dándoles a conocer este acuerdo para que normen sus procedimientos en lo sucesivo, respecto al asunto a que el mismo pueblo se refiere". México 7 de agosto de 1920, firma el presidente de la CNA Antonio I. Villarreal.



37/1920 en que se le otorgó el amparo al estar prohibidas las posesiones provisionales; además, a la fecha aún no se había dictado resolución final por la Comisión Nacional Agraria. Compareció incluso Miguel González Cueto, representando a su padre, Néstor González, en cuanto arrendatario y tercero afectado por la posesión provisional y llama la atención en el sentido de que se estaba burlado una ejecutoria de amparo al volver a otorgar una posesión provisional, siendo que se había declarado inconstitucional en la sentencia de amparo del juicio 37/1920.

En sentencia (fojas 16-19) el Juez de Distrito argumentó que se trata de los mismos hechos, aunque el fundamento u origen del acto reclamado era diferente y aun cuando no existía resolución final de la CNA, por lo que, al tratarse de los mismos actos, debía sobreseerse pues ya existía una ejecutoria y procedió a multar al quejoso. Es preciso señalar que el quejoso tuvo un abogado diferente en cada uno de los juicios de amparo, sin que se esté en condiciones de saber si pertenecían al mismo despacho o eran independientes.

Lamentablemente, el expediente está incompleto y no tiene constancias de la sentencia de Revisión por la SCJN y la carátula del expediente no tiene dato sobre el sentido de la misma, lo que habría sido idóneo dada la intensidad y complejidad del litigio. A título personal, se aventuran dos hipótesis: el sobreseimiento al no agotar principio de definitividad, pues estaba pendiente la resolución final de la CNA; y, segunda, el sobreseimiento por no agotar el recurso (ineficaz, por cierto) del artículo 9 o 10 de la Ley de 1915.

En este litigio aparecen elementos muy interesantes. De inicio, la insistencia de realizar el reparto por una u otra vía; la decisión del Juez de Distrito (amparo 37/1920) de reconocer vigencia a las reformas de 1916 y declarar la invalidez de las posesiones provisionales decretadas por los gobiernos locales. Luego, en diverso juicio de amparo que se cita a continuación (4/1921), el mismo Juez, es decir, la misma persona, licenciado Julio Espejo, abandonó su propio criterio y razonó que la reforma de 1916 obstaculizaba

la esencia del decreto de 1915 y del artículo 27 constitucional en materia del reparto agrario, por lo que estimó inaplicable dichas reformas a las que de paso, les niega vigencia. No pasa desapercibido el daño causado por la multitudada reforma, es posible aventurar la confusión generada sobre su vigencia y la situación de las posesiones provisionales, así como la ruptura de relaciones del gobierno federal con los locales.

Destaca la debilidad con que se invocó la inejecución de sentencia o la repetición del acto reclamado, así como el efecto de la cosa juzgada en materia de amparo. También, la valerosa decisión del gobernador de Durango y el notable respaldo de la CNA, ambos iban en contra de la reforma carrancista de 1916. Al mismo tiempo se advierte el retardo de resolución por la CNA sobre las posesiones provisionales de los estados.

Merece comentario aparte la nulidad del Decreto de Pascual Ortiz Rubio con base en la técnica jurídica respecto de temas como la división de poderes y facultades extraordinarias para legislar, así como el intento del Congreso de Michoacán para llevar a cabo posesiones provisionales con base en una ley local que incluso resultaba más benéfica que la propia Constitución en cuanto establecía como precio para la indemnización el valor fiscal, frente el comercial de la Carta Magna (¿principio pro persona?), intento aún endeble al carecer de legislación tanto para la creación de deuda, como para la emisión de bonos que garantizaran las deudas generadas por las expropiaciones.

Al final, se destaca el criterio central de hacer cumplir lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, un criterio teleológico que quizá fue útil para mantener avante el reparto agrario frente a los amparos interpuestos por los dueños afectados por las expropiaciones.

Es posible afirmar que pese a los esfuerzos del orden institucional de mantener la legalidad de las acciones del reparto agrario, la propia institucionalidad proporcionaba las armas para combatirlo mediante el amparo. De ahí que surja a la Ley de ejidos, reglamentaria del artículo 27 de diciembre de



1920 que declaró como válidas todas las posesiones provisionales que hubiesen efectuado los gobernadores y comandantes en las entidades federativas, lo que dio un impulso al agrarismo y como otro intento, a través del orden institucional, para vencer las resistencias al reparto.

### *Amparo indirecto 4/1921 Bis*

Los quejosos (fojas 3-7), argumentaron que con fecha 18 de diciembre de 1920 su abogado presentó escrito de inconformidad ante la CLA por falta de equidad en la dotación de tierras para los indígenas de los ejidos de Contepec y de Santa María. Consideraban improcedente la dotación ya que dichos ejidos contaban con tierras más que suficientes, además que no firmaron por sí mismos un compromiso de pago, sino que a su nombre lo hizo el Alcalde de Contepec; además, se beneficiaba no sólo campesinos, como lo manda el artículo 27 constitucional, sino que entre los beneficiados se encontraban comerciantes e industriales. Además, se les dio la posesión provisional, lo que estaba prohibido por la reforma de 1916.

En la sentencia el Juez de Distrito (fojas 38-41) resolvió que en el juicio no existía constancia de que los quejosos hayan poseído las tierras afectadas, que la reforma de septiembre de 1916 carecía de rango constitucional y obstruía el Decreto de 6 de enero de 1915, por lo que estaba en contra también del artículo 27 Magno. Además, refiere que la Ley de Ejidos de diciembre de 1920 declaraba como válidas todas las posesiones provisionales efectuadas por los gobernadores, razón por la cual negó el amparo.

La SCJN al resolver (fojas 51-52) lo hizo de manera muy breve pese a que tardó prácticamente nueve años en hacerlo. Y lo hizo con la siguiente consideración:

Esta sala ha sentado jurisprudencia en el sentido de que el amparo es improcedente cuando se trata de actos que tengan posible reparación ante la potestad común (se advierte el principio de definitividad en realidad)...



y siendo forzosamente revisable por el ciudadano Presidente de la República la resolución provisional que el ciudadano Gobernador dictó (nótese como en efecto, niega vigencia a la reforma de 1916) en el expediente administrativo a que se refiere la demanda, como lo ordena el artículo 9o. de la Ley de 6 de enero de 1915, en esa segunda instancia del procedimiento agrario, debió ocurrir al quejoso a hacer valer los agravios que contiene la demanda, para obtener la reparación correspondiente (de nueva cuenta, el recurso ineficaz porque no tiene el efecto de revocar, modificar o nulificar el acto reclamado); siendo en consecuencia, de sobreseerse en este juicio por causa de improcedencia.

Entonces, la SCJN revocó la sentencia del Juez de Distrito y luego sobreseyó. En este sentido se rescatan argumentos que se harán valer cada vez con mayor fuerza y que obedecen al necesario trámite del reclamo justo del reparto agrario: definir hasta qué grado una población tiene tierras suficientes, realizar un censo, identificar que las personas beneficiadas en realidad se dediquen a la agricultura. Otro aspecto digno de comentar es la aparición de la Ley de Ejidos que si bien prohibió las posesiones provisionales, convalidaba las que se hubiesen efectuado previo a su vigencia, con el intento de proteger el reparto agrario que no tenía la magnitud como se hubiese esperado.

Finalmente y es una conducta que se repetirá en los siguientes juicios de amparo: la SCJN ocupó de un término excesivo para resolver las revisiones y lo hizo mediante la repetición sistemática de un argumento que se estima inaplicable pues considera que debió agotarse el recurso del artículo 9 de la Ley de 1915, cuando este recurso era ineficaz y ningún caso tenía que se resolviera a favor cuando el acto que se reclamaba era la expropiación y no tanto la obtención de la indemnización, además de que se estaría autorizando el combate mediante el amparo de una norma constitucional (la de 1915) que ordena la posesión provisional.

Por la testamentaria de Josefa Martínez Negrete se promovieron 3 juicios de amparo. El primero, juicio de amparo indirecto 23/1921, en el cual la quejosa



(fojas 3-6) argumentó que la "Hacienda de Monteleón" había sido afectada por la expropiación de 497 hectáreas, y se interesó parte de la presa "Las Mañanas". Se otorgó posesión provisional pese a no existir resolución final de la CNA. Consideró que se violaba la Ley de Ejidos que prohibía posesiones provisionales y además se afectaban aguas federales, lo cual sólo podía ser decretado por la Secretaría de Fomento y no por autoridades locales ni la CNA.

En la audiencia final (fojas 24-28), la CLA argumentó que la posesión provisional se decretó el 20 de diciembre de 1920, cuando aún no entraba en vigor la Ley de Ejidos. Ese argumento fue validado por el Juez de Distrito quien agregó que la posesión provisional se efectuó con base en la Ley de 6 de enero de 1915, por lo que niega el amparo. La SCJN resuelve la revisión (foja 41), en el sentido que la resolución del gobernador era revisable y como no se agotó ni se hizo en tiempo, se revocó primero la sentencia del Juez de Distrito y luego sobreseyó.

En el caso del juicio de amparo indirecto 24/1921, el representante de la sucesión (fojas 3-6), se duele de la expropiación de 975 hectáreas de la propia "Hacienda de Monteleón" en favor de los vecinos de Yurécuaro, afectando un acueducto construido por el propietario afectado. En esencia, es el mismo argumento en contra de la posesión provisional. El Juez de Distrito negó el amparo (fojas 31-36) por lo que ve a la posesión provisional, pero lo otorgó en el sentido de no afectar el acueducto de la parte quejosa, ya que ni siquiera el decreto de 6 de enero de 1915 autorizaba la expropiación de acueductos de los propietarios. No obstante, la SCJN en la revisión (foja 43), resolvió igual que el amparo anterior: dado que el acto era revisable, revocó la sentencia del Juez de Distrito y luego sobreseyó.

Finalmente, el juicio de amparo indirecto 56/1921 Bis, lo que es interesante en este caso es que también se reclamaba la expropiación en beneficio de la población de Yurécuaro y la quejosa argumentó (fojas 1-2) que la hacienda de "Monteleón" ya había sido afectada por una expropiación a favor de Tanhuato, además de que la población de Yurécuaro no tenía vocación

agricultora, sino que se beneficiaban de la actividad ferroviaria y del comercio, por lo que estimó que la expropiación era improcedente y que además se violaba la Ley de Ejidos.

En sentencia, el Juez de Distrito (fojas 15-19) estableció que las circunstancias descritas sobre la vocación productiva de Yurécuaro no se acreditaron, por lo que se negó el amparo, sin que se hubiese recurrido ante la SCJN.

Lo relevante de este amparo es que el Juez de Distrito ya dió entrada a los contenidos de la Ley de Ejidos, que a todas luces desglosaba una serie de requisitos para autorizar las dotaciones: extensiones, censos, actividad productiva. Con ello quizá se entorpecía el reparto agrario. No obstante, se impuso un requisito quizá excesivo para un quejoso, como lo era demostrar en juicio la vocación productiva de una población.

### ***Juicio de amparo indirecto 57/1921***

En la demanda se expuso (fojas 3-5) que se decretó la dotación de 543 hectáreas y 5 áreas de la "Hacienda de Curimeo" a favor de vecinos de la población del mismo nombre, municipio de Puruándiro y se les dio posesión el 18 de marzo de 1921. Se relata que no se cumplían los requisitos de la Ley de Ejidos y aún así se dio la posesión provisional: no existía decreto de expropiación, no se había otorgado ni garantizado la indemnización, no se acreditaban requisitos de censo ni dimensiones del reparto. La CLA contestó que la posesión se otorgó con base en la Ley de 6 de enero de 1915 y el propio artículo 27 constitucional.

En sentencia, el Juez de Distrito (fojas 21 a 27) resolvió que el quejoso no acreditó la posesión de la hacienda, por lo que al no demostrar el agravio personal y directo, le negó el amparo. En la sentencia de revisión (foja 62), la SCJN reiteró el criterio de que la decisión del gobernador era revisable, lo que no se hizo, por lo que primero revocó y luego sobreseyó.



En este caso comenzó a conflictuarse la aplicación de la Ley de Ejidos. La Ley de 6 de enero de 1915 parece lejana y toda vez que a la fecha era poco en realidad el territorio que ya se había repartido, no cabe duda que los exhaustivos requisitos de la Ley de Ejidos significarían obstáculos serios para llevar a cabo el reparto, dado que ante la falta de su cumplimiento el número de amparos interpuestos aumentaría, además de contar con argumentos más sólidos para obtener la protección de la Justicia Federal, que luego se declararían improcedente en estos casos.

Para finalizar esta relatoría, se analizó el juicio de amparo indirecto 79/1921.<sup>31</sup> En su demanda (fojas 9-12), el quejoso se duele de la expropiación de 1750 hectáreas de su "Hacienda de Queréndaro", a favor de los habitantes del pueblo del mismo nombre. Argumentó que en 1916, un representante del pueblo acudió ante el gobernador para solicitar restitución de tierras, pero se le otorgó la dotación. No obstante, el Presidente de la República, mediante Resolución de 22 de abril de 1920, revocó la dotación y posesión. No obstante, la CNA giró oficio al Delegado de la misma para que procediera a dar posesión de las tierras a los habitantes de Queréndaro. Por lo tanto, al ser la resolución presidencial irrevocable e inatacable, solicitó el amparo en contra de la orden girada por la CNA y los actos del Delegado de la misma en que dio la posesión a los habitantes de Queréndaro.

En la sentencia (fojas 24-33), la CNA contestó que si bien existía el decreto de Carranza, revocando la dotación y posesión que había ordenado el Gobernador de Michoacán, lo cierto era que los habitantes de Queréndaro hicieron nuevas gestiones. Sin embargo, el Juez de Distrito concedió el amparo porque estima que, en efecto, el gobernador no puede reconsiderar

---

<sup>31</sup> NC 6032. Quejoso Carlos Haghenback. Autoridad responsable: Delegado de la CNA en Michoacán y Comité Particular Ejecutivo de Queréndaro. Acto reclamado administrativo civil violatorio de los artículos 14, 16 y 27 constitucionales. El juicio inicia el 9 de mayo de 1921 y se dicta sentencia que ampara por una parte y niega por la otra, el día 13 de junio de 1921. La revisión inicia el 9 de julio de 1921 y se dicta sentencia el 2 de septiembre de 1929, sobreesyendo.

una resolución del presidente y porque en autos no constaba un segundo trámite ante la CLA.

A esta resolución, el Comité de Queréndaro interpuso recurso de revisión ante la SCJN y argumentó que si bien es cierto existe el decreto de revocación de Carranza, éste era inhumano y violaba lo dispuesto en el párrafo tercero, inciso VII del artículo 27 constitucional que establecía que en ningún caso debía dejar de dotarse de tierras a los pueblos que las necesitaren, como sucedía en el caso concreto. Por lo tanto, estimó que la SCJN podía emitir resolución invalidando el decreto de Carranza para privilegiar el reparto agrario. Este argumento llama a la aplicación de lo que ahora conocemos como principio pro persona: aplicar la disposición más favorable a la persona.

La sentencia de revisión (fojas 49 y 50), lamentablemente, se da hasta 1929 cuando el quejoso había fallecido y se desconocen mayores detalles pues no constan en el expediente y se establece en la sentencia de revisión que a la SCJN compareció Emilio Huerta en cuanto que recibió derechos de la Hacienda denominada "Queréndaro" y con ese carácter se desistió de la acción de amparo (el 15 de junio de 1929), por lo que el juicio se sobreseyó.

En la parte que se aprovecha de este juicio resalta el decreto de Venustiano Carranza al revocar dotaciones ordenadas por las entidades federativas. Es novedoso el argumento del pueblo de Queréndaro en el sentido que si bien se trataba de un decreto presidencial, éste no podía estar por encima ni en contra del reparto agrario ordenado por el artículo 27 constitucional; así, la SCJN tenía la facultad de decidir con libertad de acuerdo con el fin constitucional y no con la voluntad del presidente de la república.

Lo ideal para el análisis jurídico habría sido un fallo de fondo. Las dimensiones de este ensayo no alcanzan para continuar con el análisis de expedientes posteriores que seguramente comenzarían a comprender este tipo de conflictos originados por las revocaciones del presidente. Como colofón y muestra del creciente tecnicismo que fue minando el reparto y lo hizo

vulnerable a las impugnaciones mediante el amparo, se exponen en lo sustancias las consideraciones del Decreto de Venustiano Carranza:<sup>32</sup>

Considerando segundo. La acción de dotación de ejidos exige que se acredite que el pueblo carezca de tierras, que tenga la necesidad de las mismas y que existan razones de conveniencia. Que en el caso concreto que de acuerdo con el censo elaborado, Queréndaro tiene (en ese momento) veinticinco mil habitantes, por lo que se ha pensado elevarlo a la categoría de Villa y no sería adecuado señalarle un ejido como si fuese un pueblo cualquiera; además de se comprobó en el trámite que la mayor parte de la población subsiste de medios diversos a la agricultura, pues muchos son artesanos, comerciantes e industriales y que muy pocos manifestaron su compromiso de pagar a la Nación las tierras que iban recibir y muchos otros expresaron que ni habían hecho gestión alguna para obtener tierras, como que tampoco autorizaban gestión alguna. Por lo tanto, declara nula la posesión otorgada a la población.

## ARCHIVOS

Archivo Histórico de la Casa de Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Ministro Felipe Tena Ramírez", de Morelia, Michoacán. Sección de Amparo.

## BIBLIOGRAFÍA

Arreola Ayala, Álvaro, "Estudio introductorio. El México electoral de 1911" en *La ley electoral de 1911, un instrumento revolucionario*, México, Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, 2012, Colección Bicentenarios.

Benítez, Fernando, *Lázaro Cárdenas y la Revolución mexicana, vol. II. El caudillismo*, México, FCE, 2013.

---

<sup>32</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 30 de junio de 1920. El acuerdo de Carranza se elabora el 22 de abril de 1920.



Díaz Soto y Gama, Antonio, "La cuestión agraria", en *Biblioteca virtual de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/la\\_cuestion\\_agraria.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/la_cuestion_agraria.pdf), México, Biblioteca del Pensamiento Legislativo y Político Mexicano, 2014, pp. 11-12, [20 de junio de 2015].

García Gómez, María José, "VI La propiedad en la Constitución de 1857", en *La Constitución de 1857, homenaje de su CL aniversario*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.

Medina Peña, Luis, "El maderismo, la oportunidad perdida" en Luis Medina Peña (coord.), *El siglo del sufragio / De la no reelección a la alternancia*, México, FCE-IFE-Conacyt, 2010.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (ed.), *Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la república federal*, t. I, facsimilar, México, SCJN, 2010.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (ed.), *Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana. Entre el paradigma político y la realidad*, t. II, facsimilar, México, SCJN, 2010.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (ed.), *Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana. La estabilidad política y la modernización económica / Un nuevo pacto para la Nación 1906-1917*, t. III, facsimilar, México, SCJN, 2010.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (ed.), *Nueva Edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, t. I, México, SCJN, 2013.

"Ley agraria, octubre 26 de 1915", <http://www.bibliotecas.tv/zapata/1915/z26oct15.htm>, [15 de junio de 2015]



## SOBRE LOS AUTORES

### REGINA TAPIA

**P**rofesora investigadora de El Colegio Mexiquense. Doctora en historia por el Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México y maestra en historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores. Su trabajo de investigación ha sido reconocido con el premio Francisco Xavier Clavijero (Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2011) y con las menciones honoríficas de los premios Gastón García Cantú (INEHRM, 2015) y Marcos y Celia Maus (UNAM, 2012).

Dirigió el libro *México Agrario. Su origen, sus raíces sus documentos* (2014). Entre sus publicaciones más recientes se encuentran los capítulos de libro "La voz popular en los 'vivas' del 13 de agosto de 1855, o de cómo las elites y el *pueblo* se unieron en un mismo acto político" (IISUE-UNAM, 2016); y "No más Dios y Libertad. ¿Cómo elegir nuevo ayuntamiento con la capital ocupada? Ciudad de México, 1847" (Instituto Mora-Conacyt, 2015).

Ha participado como ponente y conferencista en reuniones académicas nacionales e internacionales y ha impartido cursos a nivel universitario, tanto de licenciatura como de posgrado en torno a los temas de la política del siglo XIX en México, la cultura política mexicana contemporánea, la Reforma Agraria y la reconstrucción del Estado mexicano en el siglo XX en

distintas instituciones como la Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa y El Colegio Mexiquense.

### JOSÉ EDUARDO JACOBO BERNAL

Es Licenciado en Historia por la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ); Maestro en Historia Moderna y Contemporánea de México por el Instituto Mora; Doctor en Historia por la UAZ. Docente-Investigador de la Unidad Académica de Historia de la uaz; miembro fundador y activo de la Asociación de Historiadores *Elías Amador*, A. C. Sus líneas de investigación son Historia Política, Historiografía y Difusión de la Historia.

### FRANCISCO GALLARDO NEGRETE

Es licenciado en filosofía y maestro en literatura hispanoamericana por parte de la Universidad de Guanajuato (UG). Actualmente cursa el doctorado en Humanidades, con énfasis en Teoría Literaria, en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAM-I). Es colaborador habitual de la revista *Nexos*. En septiembre de 2015 ganó el Premio Nacional de Ensayo Literario Alfonso Reyes, que convocan el Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León (CONARTE) y la Secretaría de Cultura (entonces CONACULTA), con el libro *Andar de espaldas: la reescritura del relato del viaje decimonónico en El viajero del siglo de Andrés Neuman*. Ha realizado investigaciones para la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Es profesor en activo y ha impartido conferencias en diversas universidades del país.

### NICOLÁS NIETO NAVA

Es licenciado en derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana San Nicolás Hidalgo (UMSNH) y maestro en Derecho de la Información, por la División de Estudios de Posgrado de la misma Facultad. Actualmente es catedrático de las materias Ciencia Política y Amparo I en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Unidad Profesional de Ciudad Hidalgo, Michoacán, de la UMSNH.

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en julio de 2018 en los talleres de Impresores en Offset y Serigrafía, S.C. de R.L. de C.V., calle Pascual Orozco núm. 53, Colonia Barrio San Miguel, Delegación Iztacalco, C.P. 08650, Ciudad de México, México. Se utilizaron tipos Myriad Pro de 10, 15, 17 y 18 puntos. La edición consta de 2,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 gr.

