

---

## RAÍCES DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO

---

---

JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ

---

*Resumen:* El origen del Derecho Agrario mexicano y por ende la Reforma Agraria en nuestro país, fue el Decreto expedido por el Primer Jefe del revolucionario Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo Federal Venustiano Carranza el 6 de enero de 1915 con fundamento en el Plan de Guadalupe adicionado el 12 de diciembre de 1914; Decreto que obviamente contenía una “exposición de motivos” la que, a nuestro entender, confundía muchas cosas, todo en razón de no querer reconocer que la raíz del despojo de las tierras a las comunidades indígenas fue uno de los ordenamientos liberales más importantes de mitad del siglo XIX, el Decreto de Desamortización de los Bienes de las Comunidades Civiles y Eclesiásticas de 25 de junio de 1856.

En tal virtud, el presente trabajo explica los diversos ordenamientos jurídicos que se expidieron a partir de 1856, que trajeron como consecuencia el desvalijamiento de los bienes de comunidades indígenas y la formación de los grandes latifun-

dios, lo que dio causa a la concreción de una de las banderas de la Revolución Mexicana: la Reforma Agraria. Con ello se pretende explicar la situación que vivía el campo mexicano al estallar dicho movimiento armado y por ello el cimiento del derecho agrario.

*Palabras clave:* Reforma Agraria, Derecho Agrario, Decreto de Desamortización de los Bienes de las Comunidades Civiles y Eclesiásticas, comunidades indígenas, Revolución Mexicana.

*Abstract:* The origin of Mexican Agrarian Law and therefore the Agrarian Reform in our country, was the Decree issued by the First Chief of the revolutionary Constitutionalist Army in charge of the Federal Executive Power Venustiano Carranza on January 6, 1915 based on the Plan of Guadalupe added on December 12, 1914; Decree that obviously contained an "exposition of motives" which, to our knowledge, confused many things, all because of not wanting to recognize that the root of the dispossession of the lands to the indigenous communities was one of the most important liberal ordinances by the half of the 19th century: the Decree of Confiscation of the Assets of the Civil and Ecclesiastical Communities of June 25, 1856.

*In virtue of this, the present work explains the diverse juridical ordinances that were issued from 1856, that brought as consequence the dispossession of the goods of indigenous communities and the formation of the large latifundios, which gave cause to the concretion of one of the flags of the Mexican Revolution: the Agrarian Reform. This intends to explain the situation that was lived in the Mexican countryside when the armed movement broke out and therefore the foundation of agrarian law.*

*Keywords:* Agrarian Reform, Agrarian Law, Decree of Confiscation of the Assets of the Civil and Ecclesiastical Communities, Indigenous Communities, Mexican Revolution.

Al preparar la confección de un libro sobre la Constitución mexicana de 5 de febrero de 1917<sup>1</sup>, tuvimos que revisar la legislación preconstitucional expedida por don Venustiano Carranza, en el puerto de Veracruz a finales de 1914 y principios de 1915. Destaca, dentro de ésta, la referente a la reforma agraria y, particularmente, su exposición de motivos, de la que nos vamos a ocupar a continuación, pues los razonamientos que albergaba no nos parecieron muy coherentes y quisimos ahondar en el tema.

Se sabe que el origen del derecho agrario mexicano es el Decreto —mal llamada Ley— expedido por el primer jefe del Ejercito Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo Federal, Venustiano Carranza Garza, en el Puerto de Veracruz, el 6 de enero de 1915, con fundamento en el Plan de Guadalupe, adicionado el 12 de diciembre de 1914. Como era natural, Carranza inició el Decreto con una exposición de motivos lo suficientemente mal redactada como para crear más confusiones que explicaciones. Sobre ese tema nos ocuparemos en los siguientes párrafos.

Al respecto, diremos que desde la época prehispánica, la propiedad de la tierra, *calpullalli*, era comunal y pertenecía al *calpulli*<sup>2</sup>, la entidad política y social básica en el Altiplano Central mexicano durante el período posclásico<sup>3</sup>. Lucio Mendieta y Núñez<sup>4</sup> comenta: “La nuda propiedad de las tierras del *calpulli* pertenecía a éste: pero el usufructo de las mismas, a las familias que las poseían”. Posteriormente, durante la época colonial, la *calpullali* se respetó y protegió<sup>5</sup>, lo mismo que durante los primeros 35 años de vida independiente de nuestra patria, es decir, hasta 1856. Además, durante esos 35 años, junto con el carácter

---

<sup>1</sup>Y *la Revolución se hizo Constitución*, México, Porrúa 2016, 391p.

<sup>2</sup>Cfr. López Austin, Alfredo, *La constitución real de México – Tenochtitlan*, Prol. Miguel León Portilla, México, UNAM, 1961, p. 139.

<sup>3</sup>Cfr. López Austin, Alfredo, “Organización política en el altiplano central de México durante el posclásico” en *Historia Mexicana*, Vol. 23, No. 4, El estado político mexicano, abril-junio 1974, pp. 517-524.

<sup>4</sup>Cfr. *El derecho precolonial*, 5ª ed., México, Porrúa, 1985, p. 112

<sup>5</sup>Cfr. Díaz Rementería, Carlos, “la propiedad” en Sánchez Bella, Ismael, Alberto de la Hera y Carlos Díaz Rementería, *Historia del derecho indiano*, Madrid, Mapfre, 1992, p. 347.

comunal, la propiedad de los pueblos indígenas tenía otra característica fundamental: estaba amortizada, es decir, era un bien de manos muertas. Joaquín Escriche, en su famoso *Diccionario*<sup>6</sup>, define manos muertas como: “los poseedores de bienes en quienes se perpetúa el dominio de ellos por no poder enagenarlos ó venderlos. De esta clase son las comunidades y mayorazgos”.

El 8 de agosto de 1855 triunfaba la Revolución de Ayutla. Era la primera vez que los liberales puros asumían el poder en nuestro país e iniciaba la Reforma Liberal<sup>7</sup> con su enorme programa de renovación político social y económica, de secularización de la sociedad, a través de un gran cúmulo de disposiciones legislativas, entre ellas, evidentemente, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857. Ahora bien, antes de dicha Constitución encontramos algunos cuerpos legales de corte liberal de enorme importancia como fue la Ley Juárez, de 23 de noviembre de 1855, que redujo los fueros militar y eclesiástico y la *Ley de Desamortización de los Bienes de las Comunidades Civiles y Eclesiásticas*, de 25 de junio de 1856, conocida como Ley Lerdo, pues parece que fue redactada por el ministro de Hacienda del gobierno de Ignacio Comonfort, Miguel Lerdo de Tejada, en la que se asumía uno de los postulados fundamentales del pensamiento liberal mexicano: la desamortización de bienes en manos muertas.

La Ley Lerdo que disponía:

Artículo 1.- Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.

---

<sup>6</sup>Cfr. *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense. Con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*, (edición facsimilar, tomada de la de Galván, México, 1837) Ed. y est. Int. Por María del Refugio González, México, UNAM, 1993, p. 416

<sup>7</sup>Cfr. nuestro libro *Una aproximación al constitucionalismo liberal mexicano*, México, Porrúa, 2015, 278 p.

Artículo 2.- La misma adjudicación se hará a los que hoy tienen a censo enfiteútico fincas rústicas o urbanas de corporación, capitalizando al seis por ciento el canon que pagan, para determinar el valor de aquéllas.

Artículo 3.- Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

Artículo 4.- Las fincas urbanas arrendadas directamente por las corporaciones a varios inquilinos se adjudicarán, capitalizando la suma de arrendamientos, a aquél de los actuales inquilinos que pague mayor renta, y en caso de igualdad, al más antiguo. Respecto de las rústicas que se hallen en el mismo caso, se adjudicará a cada arrendatario la parte que tenga arrendada.

Artículo 5.- Tanto las urbanas como las rústicas que no estén arrendadas a la fecha de la publicación de esta ley, se adjudicarán al mejor postor en almoneda que se celebrará ante la primera autoridad política del Partido.

Artículo 6.- Habiendo fallos ya ejecutoriados en la misma fecha para la desocupación de algunas fincas se considerarán como no arrendadas, aunque todavía las ocupen de hecho los arrendatarios; pero éstos conservarán los derechos que les da la presente ley si estuviere pendiente el juicio sobre desocupación. También serán considerados como inquilinos o arrendatarios, para los efectos de esta ley, todos aquellos que tengan contratado ya formalmente el arrendamiento de alguna finca rústica o urbana, aún cuando no estén todavía de hecho en posesión de ella.

Artículo 7.- En todas las adjudicaciones de que trata esta ley, quedará el precio de ellas impuesto al seis por ciento anual y a censo redimible sobre las mismas fincas, pudiendo cuando quieran los nuevos dueños redimir el todo o una parte que no sea menor de mil pesos, respecto de fincas cuyo valor exceda de dos mil, y de doscientos cincuenta en las que bajen de dicho precio.

Artículo 8.- Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aún cuando se

arriende alguna parte no separada de ellos, como los conventos, palacios episcopales y municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia; como parte de cada uno de dichos edificios podrá comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a ellos y la habiten por razón de oficio los que sirven al objeto de la institución, como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas. De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.

Artículo 9.- Las adjudicaciones y remates deberán hacerse dentro del término de tres meses, contados desde la publicación de esta ley en cada cabecera de Partido.

Artículo 10.- Transcurridos los tres meses sin que haya formalizado la adjudicación el inquilino arrendatario, perderá su derecho a ella, subrogándose en su lugar con igual derecho al subarrendatario o cualquiera otra persona que en su defecto presente la denuncia entre la primera autoridad política del partido, con tal que haga que se formalice a su favor la adjudicación dentro de los quince días siguientes a la fecha de la denuncia. En caso contrario, o faltando ésta, la expresada autoridad hará que se adjudique la finca en almoneda al mejor postor.

Artículo 11.- No promoviendo alguna corporación ante la misma autoridad dentro del término de los tres meses el remate de las fincas no arrendadas, si hubiere denunciante de ellas se le aplicará la octava parte del precio, que para el efecto deberá exhibir de contado aquel en quien finque el remate, quedando a reconocer el resto a favor de la corporación.

Artículo 12.- Cuando la adjudicación se haga a favor del arrendatario, no podrá éste descontar del precio ninguna cantidad por guantes, traspaso o mejoras; y cuando se haga a favor del que se subrogue en su lugar, pagará de contado al arrendatario tan sólo el importe de los guantes, traspaso o mejoras que la corporación hubiere reconocido, precisamente por escrito, antes de la publicación de esta ley; quedando en ambos casos a favor de aquélla todo el precio, capitalizada la renta actual al seis por ciento. En el caso de remate al mejor postor, se descon-

tará del precio que ha de quedar impuesto sobre la finca, lo que deba pagarse al arrendatario por estarle reconocido en la forma expresada.

Artículo 13.- Por las deudas de arrendamiento anteriores a la adjudicación, podrá la corporación ejercitar sus acciones conforme a derecho común.

Artículo 14.- Además el inquilino o arrendatario deudor de rentas, no podrá hacer que se formalice a su favor la adjudicación sin que, liquidada antes la deuda con presencia del último recibo, o la pague de contado, o consienta en que se anote la escritura de adjudicación, para que sobre el precio de ella quede hipotecada la finca por el importe de la deuda entre tanto no sea satisfecha. Esta hipoteca será sin causa de réditos, salvo que, prescindiendo la corporación de sus acciones para exigir desde luego el pago, como podrá exigirlo aún pidiendo conforme a derecho el remate de la finca adjudicada, convenga e que por el importe de la deuda se formalice imposición sobre la misma finca.

Artículo 15.- Cuando un denunciante se subrogue en lugar del arrendatario, deberá éste, si lo pide la corporación, presentar el último recibo, a fin de que, habiendo deuda de rentas, se anote la escritura para todos los efectos del artículo anterior. Entonces podrá el nuevo dueño usar también de las acciones de la corporación para exigir el pago de esa deuda. Más en el caso de remate al mejor postor, no quedará por ese título obligada la finca.

Artículo 16.- Siempre que no se pacten otros plazos, los réditos que se causen en virtud del remate o adjudicación se pagarán por meses vencidos en las fincas urbanas, y por semestres vencidos en las rústicas.

Artículo 17.- En todo caso de remate en almoneda se dará fiador de los réditos y también cuando la adjudicación se haga en favor del arrendatario o de quien se subrogue en su lugar, si aquél tiene dado fiador por su arrendamiento, pero no en caso contrario.

Artículo 18.- Las corporaciones no sólo podrán, conforme a derecho, cobrar los réditos adeudados, sino que, llegando a deber los nuevos dueños seis meses en las fincas urbanas, y dos se-

mestres en las rústicas, si dieren lugar a que se les haga citación judicial para el cobro y no tuviesen fiador de réditos, quedarán obligados a darlo desde entonces, aun cuando verifiquen el pago en cualquier tiempo después de la citación.

Artículo 19.- Tanto en los casos de remate como en los de adjudicación a los arrendatarios, o a los que subroguen en su lugar, y en las enajenaciones que unos a otros hagan, deberán los nuevos dueños respetar y cumplir los contratos de arrendamiento de tiempo determinado, celebrados de antes de la publicación de esta ley, y no tendrán derecho para que cesen o se modifiquen los de tiempo indeterminado, sino después de tres años contados desde la misma fecha. Cuando la adjudicación se haga a los arrendatarios, no podrán modificar dentro del mismo término los actuales subarriendos que hubieren celebrado. Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio del derecho para pedir la desocupación por otras causas, conforme a las leyes vigentes.

Artículo 20.- En general, todos los actuales arrendamientos de fincas rústicas y urbanas de la República celebrados por tiempo indefinido podrán renovarse a voluntad de los propietarios después de tres años contados desde la publicación de esta ley; desde ahora, para lo sucesivo se entenderá siempre que tienen el mismo término de tres años todos los arrendamientos de tiempo indefinido, para que a ese plazo puedan libremente renovar los los propietarios.

Artículo 21.- Los que por remate o adjudicación adquieran fincas rústicas o urbanas en virtud de esta ley, podrán en todo tiempo enajenarlas libremente y disponer de ellas como de una propiedad legalmente adquirida, quedando tan sólo a las corporaciones a que pertenecían los derechos que conforme a las leyes corresponden a los censualistas por el capital y réditos.

Artículo 22.- Todos los que en virtud de esta ley adquieran la propiedad de fincas rústicas podrán dividir los terrenos de ellas para el efecto de enajenarlos a diversas personas, sin que las corporaciones censualistas puedan oponerse a la división, sino sólo usar de sus derechos para que se distribuya el reconocimiento del capital sobre las fracciones en proporción de su valor, de



modo que quede asegurada la misma suma que antes reconocía toda la finca.

Artículo 23.- Los capitales que como precio de las rústicas o urbanas queden impuestos sobre ellas a favor de las corporaciones tendrán el lugar y prelación que conforme a derecho les corresponda entre los gravámenes anteriores de la finca y los que se le impongan en lo sucesivo.

Artículo 24.- Sin embargo de la hipoteca a que quedan afectas las fincas rematadas o adjudicadas por esta ley, nunca podrán volver en propiedad a las corporaciones, quienes al ejercer sus acciones sobre aquéllas sólo podrán pedir el remate al mejor postor, sin perjuicio de sus derechos personales contra el deudor.

Artículo 25.- Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualesquiera que sean su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el Artículo 8 respecto de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

Artículo 26.- En consecuencia, todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones a otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares o invertir las como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz.

Artículo 27.- Todas las enajenaciones que por adjudicación o remate se verifiquen en virtud de esta ley deberán constar por escrituras públicas, sin que contra éstas y con el objeto de invalidarlas en fraude de la ley puedan admitirse en ningún tiempo cualesquiera contradocumentos, ya se les de la forma de instrumentos privados o públicos, y a los que pretendieren hacer valer tales contradocumentos, así como a todos los que los hayan suscrito, se les perseguirá criminalmente como falsarios.

Artículo 28.- Al fin de cada semana desde la publicación de esta ley, los escribanos del Distrito enviarán directamente al Ministerio de Hacienda una noticia de todas las escrituras de

adjudicación o remate otorgadas ante ellos, expresando la corporación que enajena, el precio y el nombre del comprador. Los escribanos de los Estados y Territorios enviarán la misma noticia al jefe superior de Hacienda respectivo, para que éste la dirija al Ministerio. A los escribanos que no cumplan con esta obligación, por sólo el aviso de la falta que dé el Ministerio o el jefe superior de Hacienda a la primera autoridad política del Partido, les impondrá ésta gubernativamente, por primera vez, una multa que no baje de cien pesos ni exceda de doscientos o, en defecto de pago, un mes de prisión; por segunda vez, doble multa o prisión, y por tercera, un año de suspensión de oficio.

Artículo 29.- Las escrituras de adjudicación o remate se otorgarán a los compradores por los representantes de las corporaciones que enajenen; mas si éstos se rehusaren, después de hacerles una notificación judicial para que concurran al otorgamiento, se verificará éste en nombre de la corporación por la primera autoridad política o el juez de primera instancia del Partido, con vista de la cantidad de renta designada en los contratos de arrendamiento o en los últimos recibos que presenten los arrendatarios.

Artículo 30.- Todos los juicios que ocurran sobre puntos relativos a la ejecución de esta ley, en cuanto envuelvan la necesidad de alguna declaración previa, para que, desde luego, pueda procederse a adjudicar o rematar las fincas, se sustanciarán verbalmente ante los jueces de primera instancia, cuyos fallos se ejecutarán sin admitirse sobre ellos más recurso que el de responsabilidad.

Artículo 31.- Siempre que, previa una notificación judicial, rehúse alguna corporación otorgar llanamente, sin reservas ni protestas relativas a los efectos de esta ley, recibos de los pagos de réditos o redenciones de capitales que hagan los nuevos dueños, quedarán éstos libres de toda responsabilidad futura en cuanto a esos pagos, verificándolos en las oficinas respectivas del gobierno general, las que los recibirán en depósito por cuenta de la corporación.

Artículo 32.- Todas las traslaciones de dominio de fincas rústicas y urbanas que se ejecuten en virtud de esta ley causarán

la alcabala de cinco por ciento, que se pagará en las oficinas correspondientes del gobierno general, quedando derogada la ley del 13 de febrero de este año en lo relativo a este impuesto en las enajenaciones de fincas de manos muertas. Esta alcabala se pagará en la forma siguiente: una mitad en numerario y la otra en bonos consolidados de la deuda interior por las adjudicaciones que se verifiquen dentro del primer mes; dos terceras partes en numerario y una tercera en bonos por las que se hagan en el segundo; y sólo una cuarta parte en bonos y tres cuartas en numerario por las que se practiquen dentro del tercero. Después de cumplidos los tres meses, toda la alcabala se pagará en numerario.

Artículo 33.- Tanto en los casos de adjudicación como en los de remate pagará esta alcabala el comprador, quien hará igualmente los gastos del remate o adjudicación.

Artículo 34.- Del producto de estas alcabalas se separará un millón de pesos, que, unidos a los otros fondos que designará una ley que se dictará con ese objeto, se aplicará a la capitalización de los retiros, montepíos y pensiones civiles y militares, así como a la amortización de alcances de los empleados civiles y militares en actual servicio.

Artículo 35.- Los réditos de los capitales que reconozcan las fincas rústicas o urbanas que se adjudiquen o rematen conforme a esta ley continuarán aplicándose a los mismos objetos a que se destinaban las rentas de dichas fincas.

La Ley Lerdo era muy oscura respecto a los bienes de comunidades indígenas, como también lo fue su correspondiente Reglamento de 30 de julio del mismo año de 1856.

Tenemos que acudir a otras resoluciones posteriores a la Ley de Desamortización en que se aclaraba que los bienes de comunidad indígena perdían su carácter de comunidad y pasaban a ser propiedad particular de sus miembros. En primer lugar, encontramos la Resolución del presidente sustituto, Ignacio Comonfort, de 11 de noviembre de 1856, en la que el ministro de Hacienda, Lerdo de Tejada, apuntaba:

S.E. [el presidente sustituto] después de oír los informes que creyó oportunos en el caso, se ha servido declarar que los terrenos de que se trata (se refiere a la solicitud de los indígenas del pueblo de San Francisco Tepeji del Río, en que se pedía que los terrenos de repartición que poseían desde tiempo inmemorial no sean confundidos con los que hablaba la Ley de Desamortización) deben tenerlos los indígenas referidos en absoluta propiedad ... sino que simplemente se liberta ésta de las trabas indebidas y anómalas á que estaba sujeta. (O sea el régimen de comunidad).

Quizá sea más clara la resolución que el mismo ministro de Hacienda dirigió al gobernador de Michoacán, el 19 de diciembre de 1856; pero, antes de examinarla, veamos la aclaración que al respecto nos hace Jacinto Pallares<sup>8</sup>:

La Secretaría de Hacienda ha dictado varias resoluciones y reglamentos sobre reparto de terrenos de comunidad, unos en el período anterior á la Constitución [la de 1857] en el cual tenía facultades extraordinarias, y otros con posterioridad; pero desde que los Estados con arreglo a nuestro Código político adquirieron ó recobraron su soberanía, tienen facultad para reglamentar el reparto de dichos terrenos, respetando únicamente el principio de desamortización sancionado en la ley fundamental.

La mencionada resolución de 19 de diciembre de 1856 del secretario —en esa época se usaba indistintamente el título de ministro o secretario— de Hacienda señalaba de manera contundente: “Incuestionable es que no debe tolerarse la subsistencia de las comunidades de indígenas, procurándose por el contrario la repartición de los bienes de que han sido propietarios, y

---

<sup>8</sup>Cfr. *Legislación federal complementaria del derecho civil mexicano. Colección formada por los alumnos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia de México José Vazquez Tagle, Héctor Díaz Mercado, Justino Fernández Castelló, José Romero y Manuel R. Uruchurtu. Bajo la dirección y con un estudio preliminar del Lic. Jacinto Pallares*, México, Tipografía Artística de Ramón F. Riveroll, 1897, T. I p. 116.

este es cabalmente uno de los principales preceptos de la ley de 25 de Junio”.

A mayor abundamiento, líneas abajo expresa la resolución de Miguel Lerdo de Tejada:

Preveniéndose en la ley de 25 de Junio que los arrendatarios que soliciten la adjudicación en tiempo hábil, tienen derecho á que se les otorgue, dispone el Excelentísimo señor Presidente que se observe esta regla sin variación en ese Estado, aun cuando los terrenos no arrendados y á los que el arrendatario no haga uso de su derecho, S.E. ha acordado que se repartan entre los mismos indígenas con total sujeción á lo establecido en la circular de 9 de Octubre<sup>9</sup> y en las posteriores concordantes.

Más adelante, en Acuerdo de 20 de marzo de 1868, respecto a los bienes de las antiguas parcialidades, en el artículo 3º, se disponía: “Si se encontrasen todavía algunos de esos bienes como propiedad común, los Ayuntamientos cuidarán de que se reduzcan desde luego á propiedad particular”. Y así podríamos citar muchas más resoluciones que abonan en el espíritu de la Ley de Desamortización con respecto a la propiedad comunal de las agrupaciones indígenas.

No obstante, para entender lo que Venustiano Carranza dijo en el Decreto de 6 de enero de 1915 y en su exposición de motivos, tenemos que profundizar la legislación relativa del siglo XIX. Para ello, continuemos con una de las grandes cuestiones que enfrentó nuestro país desde la consumación de la independencia y a lo largo de todo el siglo XIX: la colonización, dado las grandes extensiones de tierra no ocupada y el inminente problema que ello acarrea. Aquí encontramos disposiciones el 4 de enero de 1823, el 18 de agosto de 1824, el 25 de noviembre de

---

<sup>9</sup>En dicha circular se exentaba a los indígenas y otros labradores menesterosos, cuya propiedad no tuviera un valor superior a los doscientos pesos, del pago de alcabala y otros derechos así como de protocolizar la transmisión de dominio en escritura pública, bastaba un documento otorgado ante la autoridad política del lugar.

1835, el 4 de abril de 1837 y el 11 de marzo de 1840. Así llegamos al Decreto que expidió el presidente Benito Juárez, en San Luis Potosí, el 20 de julio de 1863, en plena guerra de Intervención Francesa, por lo tanto, con facultades extraordinarias para reglamentar la fracción XXIV del artículo 72 constitucional<sup>10</sup>, titulada *Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos*.

Joaquín Escriche<sup>11</sup> define Baldío como: “El terreno común de algun concejo ó pueblo, que ni se labra ni está adhesionado”. Además, nos proporciona una breve historia de los campos vacíos en España desde la invasión de los visigodos hasta el Decreto expedido por las Cortes de Cádiz el 4 de enero de 1813 en que se mandó reducir los baldíos y otros terrenos a propiedad particular. Pues bien, en el Decreto de 1863, se definían, de manera negativa a los baldíos como los terrenos que no habían sido destinados a uso público ni cedidos por la autoridad, a título onerosos o lucrativo, a un individuo o corporación autorizada para adquirirlos —en consecuencia, quedaron excluidas las instituciones señaladas por la Ley de Desamortización de 1856—, por lo tanto, quedaba fuera la propiedad privada. En el Decreto de 1863 también se regulaba el procedimiento de “denuncio” para que los habitantes de la República pudieran adquirir hasta dos mil quinientas hectáreas de dichos terrenos baldíos.

No directamente relacionado con los baldíos, sino de manera colateral, encontramos la *Ley de Colonización* de 31 de mayo de 1875, que quizá haya sido la pauta que siguió Venustiano Carranza para señalar en Ley Agraria de 6 de enero de 1915, cuando dijo en la fracción II del artículo primero:

Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1º de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier

<sup>10</sup>Señalaba que era facultad del Congreso federal: “Para fijar las reglas á que debe sujetarse la ocupacion y enagenacion de terrenos baldíos y el precio de estos”.

<sup>11</sup>*Op. cit.* p. 64.

ra otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Así, continuamos con el Decreto del Congreso de la Unión de 15 de diciembre de 1883 en el que se expidió la *Ley de Colonización y Deslinde de Terrenos Baldíos*, cuyo artículo primero señalaba con mayor precisión: “Con el fin de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, el Ejecutivo mandará deslindar, medir, fraccionar y evaluar los terrenos baldíos ó de propiedad nacional que hubiere en la República”.

Finalmente, encontramos la *Ley sobre Ocupación y enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos* de 26 de marzo de 1894. En primer lugar, precisa lo se debería entender por terrenos baldíos —en donde se continuó con la definición que estableció la Ley de Benito Juárez de 1863—; demasías —lo que en la realidad superaba la extensión que señalara el título primordial de propiedad—; excedencia —terrenos ocupados por particulares más de 20 años, fuera de los linderos del título primordial— y los terrenos nacionales —o sea los baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o compañías autorizadas para ello y que no hayan sido legalmente enajenados. Asimismo, según la Ley de 1894, cualquier habitante de la República podía denunciar baldíos, demasías y excedencias, pero ahora sin límites de extensión, con lo que se daba origen a las grandes haciendas porfirianas. Se reglamentaba la prescripción adquisitiva de las demasías y las excedencias por 20 años, con título putativo, y se creó el Gran Registro de la Propiedad de la República.

Ahora bien, en ningún momento, los cuatro ordenamientos legales citados (1863, 1875, 1883 y 1894) consideraban a los terrenos comunales desamortizados como baldíos, demasías o excedencia y mucho menos nacionales. Por lo tanto, empezamos a dudar de la correcta fundamentación de la Ley Agraria de 1915, expedida por Venustiano Carranza.

Es más, en el artículo 67 de la Ley de 26 de marzo de 1894 subsiste la prohibición y la incapacidad jurídica de las comunidades y corporaciones civiles de poseer bienes raíces. Además, tam-

bién se mantiene la obligación de los gobiernos de los estados de continuar, si no se hubiera hecho, con el señalamiento, fraccionamiento y adjudicación entre los vecinos de los pueblos, de los terrenos de los ejidos y los excedentes del fundo legal, según los límites fijados en las concesiones otorgadas por el Gobierno español en la época de la colonia o los gobiernos de los estados cuando éstos podían disponer de los baldíos (a falta de señalamiento, se dispondría de una legua cuadrada, de los terrenos baldíos, pero que nunca se debía invadir la propiedad particular).

Con esos antecedentes legales, ya podemos regresar a lo que nos dice Carranza en la Exposición de motivos de la Ley Agraria de 1915:

Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros del Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos o deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia. Que, según se desprende de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos, conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos, y por otra parte, resultaba enteramente ilusoria la protección que la ley de terrenos baldíos vigente, [se] quiso otorgarles al facultar a los síndicos de los ayuntamientos de las municipalidades para reclamar y defender los bienes comunales en las cuestiones en que esos bienes se confundiesen con los baldíos, ya que, por regla general, los síndicos nunca se ocuparon de cumplir esa misión, tanto porque les faltaba interés que los excitase a obrar, como porque los jefes políticos y los gobernadores de los Estados, estuvieron casi siempre interesados en que se consumasen las explotaciones de los terrenos de que se trata.



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

Para tener una idea clara de lo anterior, nos resulta de utilidad recurrir a don Andrés Molina Enríquez, en su obra clásica *Los grandes problemas nacionales*<sup>12</sup>, cuando nos dice <sup>13</sup>:

El resultado de la repartición de los terrenos de los pueblos de indígenas, fue que los indígenas perdieran dichos terrenos ... Desde luego, aunque los terrenos comunales eran en lo general estériles y de mala calidad, ofrecían a los mismos indígenas medios de vivir.

Además, la comunidad ofrecía a los indígenas la ventaja de la posesión de la tierra, y la de no perder esa posesión en las bajas de su miserable fortuna ... Dentro de la comunidad, como era consiguiente, se respetaba el derecho del ocupante, y poco a poco se iba formando en ella una especie de propiedad individual que se trasmitía de padres a hijos. No ha acertado México independiente con un medio más eficaz de ayudar a la raza indígena, que el de la comunidad.

Sin embargo, un poco más adelante, nos dice de manera contundente lo que sucedió después de la Ley de Amortización:

---

<sup>12</sup>La edición príncipe es de 1909 (Imprenta de A. Carranza e hijos, México) Nosotros hemos utilizado la del INEHRM (México, 2016)

<sup>13</sup>p. 98-100.

Se comprende que en este caso, privados de los aprovechamientos comunes de que vivían, bajo la imperiosa necesidad de vivir, y ante los gravámenes de la calidad de propietarios, la mayor parte de los indígenas no utilizaron sus fracciones sino vendiéndolas y vendiéndolas en condiciones de gran oferta, reducida demanda y apremiante necesidad de realización. Los mestizos se apresuraron a comprar las fracciones de terrenos de indígenas, se valuaban en cinco, diez, cincuenta pesos, y se vendían en dos, cinco, veinte, etcétera... los mestizos han gestionado la repartición de los pueblos indígenas, han comprado casi todos los terrenos, han hecho expedir los títulos correspondientes, y han recogido esos títulos desde luego, pagando los impuestos a nombre de los adjudicatarios. Muchos indígenas de los adjudicatarios no fueron un solo día propietarios de las fracciones que les dieron en adjudicación.

Una vez que los indígenas enajenaban sus fracciones, no tenían ya de que vivir... dejaban de ser hombres pacíficos para convertirse en soldados mercenarios prestos a seguir a cualquier agitador.

Por ello no se entiende lo señalado en el artículo primero del Decreto de 6 de enero de 1915 expedido por Venustiano Carranza cuando apunta:

Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

Cuando precisamente dicha Ley abolió la propiedad comunal de los pueblos indígenas; es más, el primer párrafo de la exposición de motivos del mismo Decreto dice:

Que una de 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 repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores;

Las autoridades cumplieron con dicho ordenamiento, no contravenirlo; pero, como dijimos en otra ocasión:<sup>14</sup>

Claro que don Venustiano tuvo buen cuidado de ser “políticamente correcto”, de no criticar la Ley Lerdo —orgullo del liberalismo mexicano—, que fue la causa eficiente del despojo de los bienes a las comunidades indígenas, sino el abuso que de la misma se hizo por virtud de la legislación sobre deslinde y colonización de terrenos baldíos y nacionales, que detallaremos más adelante.

## CONCLUSIÓN

Con base en lo anteriormente señalado, podríamos señalar las siguientes conclusiones:

Primera: la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas de 25 de junio de 1856 tenía tres propósitos fundamentales: reactivar la economía al sacar de la mano muerta a una enorme cantidad de bienes de comunidades civiles y eclesiásticas que permanecían ociosos e incorporarlos al tráfico mercantil; obtener recursos para el gobierno por medio de los impuestos que causaba la (principalmente alcabala); y, con un propósito secularizador, restarle poder a las corporaciones religiosas.

Segundo: congruente con los principios liberales que informaban dicho cuerpo legal, las medidas desamortizadoras no se

---

<sup>14</sup>Cfr. nuestro libro *Y la Revolución ... cit.* p. 65-66.

podían limitar a las organizaciones religiosas; tenían que abarcar también a las comunidades civiles, de modo particular, en el caso mexicano, los bienes propios de los ayuntamientos y las agrupaciones indígenas.

Tercero: como apuntó Andrés Molina Enríquez, los liberales mexicanos del siglo XIX no alcanzaron a percibir el daño que se iba a causar a uno de los grupos más vulnerables de nuestra sociedad como eran los indígenas, como de hecho se les causó con la desamortización de su propiedad inmemorial.

Cuarto: la Revolución Mexicana, fiel a su vocación social, tenía que remediar esta situación, como de hecho lo hizo don Venustiano Carranza con Ley Agraria de 6 de enero de 1915.

Quinta: la mencionada Ley vino acompañada de su correspondiente exposición de motivos, la cual, a nuestro entender, estuvo mal redactada ya que se quiso salvar la responsabilidad histórica de la Ley Lerdo de 1856, joya del liberalismo mexicano, al no querer admitir que fue la causa eficiente del despojo que fueron víctimas las comunidades indígenas de nuestro país, y se embrollaron con unas explicaciones fundadas en leyes inaplicables que solo confunden.