

## LAS TIERRAS OCIOSAS

Moisés GONZÁLEZ NAVARRO  
*El Colegio de México*

EN EL DERECHO ROMANO sólo el propietario de tierras agrícolas, o quien tuviera sus derechos, podía cultivarlas. Este principio se conservó en la legislación española, pero ya el Fuero Viejo de Castilla le daba un sentido social a la propiedad al conceder cierto derecho a los campesinos a usar, en su provecho, temporalmente, las tierras ociosas. También el propietario del *calpulli* tenía la obligación de cultivar la tierra: su incumplimiento importaba la pérdida de la misma. Este principio coincidía con la ley de 18 de agosto de 1523, según la cual los españoles que aceptaban tierras debían edificar los solares, poblar la casa y labrar las tierras de labor.<sup>1</sup> Sin embargo, al finalizar la colonia, Manuel Abad y Queipo propuso, entre otras medidas para remediar el problema agrario, una ley semejante a la de Asturias para la apertura de las tierras incultas de las grandes propiedades.<sup>2</sup>

Como al parecer esta proposición no fue atendida, José María Luis Mora volvió sobre este tema al acusar a la mayoría de los grandes propietarios de no cultivar sus tierras. No por eso pretendía atacar directamente a todos los grandes propietarios, sólo al clero.<sup>3</sup> Las críticas de los liberales se acentuaron en la primera mitad del xix, pero la mayoría no atacó el latifundismo laico. *El Monitor Republicano*, por ejemplo, criticó a la mitad de 1852 la acumulación de la propiedad territorial en una sola mano, frecuentemente la de una corporación religiosa, que dejaba inculta una gran

<sup>1</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, 1946, pp. 337-340. Véanse las explicaciones sobre siglas y referencias al final de este artículo.

<sup>2</sup> ABAD Y QUEIPO, 1837, I, p. 87.

<sup>3</sup> MORA, 1837, I, p. 349.

porción de sus tierras.<sup>4</sup> Algunos atribuían esta situación a que los hacendados limitaban sus siembras a lo preciso para sostener sus fincas por temor a nuevos impuestos o a una revolución, y tratándose de los pueblos de indios a la "natural" indolencia de éstos.<sup>5</sup> Luis de la Rosa, corifeo de los liberales moderados, criticó que frente a unos cuantos dueños de inmensos terrenos incultos los arrendatarios vivieran en precarias condiciones y los simples jornaleros en una situación aún más miserable. Si él dirigiera el país distribuiría esas tierras incultas, pero no gratuitamente, y, sobre todo, sin herir en lo más mínimo los derechos de ningún propietario territorial, ni los de ninguna clase, corporación o establecimiento, añadía para tranquilizar a sus compañeros hacendados. Él personalmente contribuiría distribuyendo en enfiteusis o renta perpetua, y de ser posible en venta, la mayoría de sus tierras zacatecanas.<sup>6</sup>

Como todo se reducía a meras críticas que no se traducían en una ley, Ponciano Arriaga, uno de los prohombres de los liberales puros, al reunirse poco después el congreso constituyente convocado por la triunfante revolución de Ayutla, el 23 de junio de 1856, hizo una crítica más profunda de los pocos dueños de inmensos e incultos terrenos que podrían dar subsistencia a muchos millones de hombres. Apoyándose en las leyes de Indias denunció que como el derecho de propiedad se perfeccionaba por el trabajo y la producción, la acumulación de grandes posesiones territoriales en unas pocas personas sin trabajo, cultivo ni producción, perjudicaba el bien común. Concretamente propuso que los poseedores de fincas rústicas con una extensión mayor a quince leguas cuadradas de terreno, para ser reconocidos ante las leyes del país como perfectos propietarios, deberían deslindar y cultivar sus territorios acotándolos y cercándolos. En caso de no cumplir con estos requisitos no

<sup>4</sup> *El Monitor Republicano* (27 jul. 1852).

<sup>5</sup> *Memoria Cuernavaca*, 1850, pp. 31-33, 36-39.

<sup>6</sup> DE LA ROSA, 1851, pp. 5-6.

tendrían derecho a quejarse de los daños que les causaran sus vecinos o los transeúntes "ni a cobrar cosa alguna por los pastos, montes, aguas o cualesquiera otros frutos naturales del campo". Si después de un año esos terrenos permanecían sin cercado, incultos u ociosos, causarían a favor del erario federal una contribución de 25 al millar sobre su valor verificado por peritos nombrados por el gobierno. De no pagarse con puntualidad esa contribución se iría capitalizando sobre el mismo terreno hasta que se extinguiera su justo precio. Los terrenos de fincas rústicas o haciendas que tuvieran más de quince leguas cuadradas y que dentro del término de dos años no estuvieran cultivados, deslindados y cercados se tendrían por baldíos y serían renunciabiles y vendibles por cuenta de la hacienda federal, rematándose al mejor postor.<sup>7</sup>

Como es sabido, el congreso constituyente desechó el voto particular de Arriaga porque puso la libertad al servicio de la propiedad.<sup>8</sup> De cualquier modo, los códigos civiles (1870, 1884, 1928) dispusieron que cuando alguien de buena fe sembrara en terreno ajeno el propietario de la tierra podía quedarse con lo sembrado, pagando su precio, o exigir al sembrador el valor de la renta de la tierra.<sup>9</sup>

De todos modos el problema se agravó, y las tierras ociosas continuaron obstaculizando el desarrollo agrícola del país. Durante el porfiriato, Nicolás de Zúñiga y Miranda aseguró que cuando no hubiera tierras ociosas la prosperidad de México sería mayor que la de Argentina. Macedonio Gómez pidió el fraccionamiento de las tierras ociosas, conciliando los derechos del propietario con los de la comunidad, y el plan del Partido Liberal de 1906 propugnó el recobrar las tierras incultas para repartirlas entre los repatriados.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> ZARCO, 1956, pp. 309-404.

<sup>8</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, 1971, pp. 28-30.

<sup>9</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, 1946, p. 338.

<sup>10</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, 1957, pp. 278-279.

Mucho se habló de la enorme extensión de las tierras ociosas, pero poco se cuantificó su magnitud. Por excepción se sabe que en San Luis Potosí en 1829, de un total de 17 328 fanegas, 2 099 (12%) quedaban baldías; veinte años después las tierras incultas aumentaron a 100 154.<sup>11</sup> En 1877 el Real del Castillo, en Baja California, sólo cultivaba una doceava parte de sus 3 600 hectáreas; la hacienda de Santa Teresa, en Coahuila, dos de sus 58 sitios de ganado mayor; en Guadalcázar, hacienda potosina, de 150 sitios de ganado mayor únicamente se cultivaba una centésima parte de su superficie; la hacienda guanajuatense de Tejalpa cultivaba el 41% de su extensión; en Tuxtla Gutiérrez, una hacienda de doce caballerías sólo cultivaba una.<sup>12</sup>

*The Mexican Investor* propuso desde 1902 establecer el tributo sobre el rendimiento, disminuyendo el tanto por ciento de la tasa a medida que la superficie cultivada fuera mayor, o relacionando el valor de lo cultivado con lo inculto y gravando más lo segundo que lo primero. *El Economista Mexicano* aceptó que, en efecto, el valor real de la propiedad agrícola era muy superior a la estimación fiscal, pero rechazó que con esos impuestos diferenciales se pudiera resolver el problema, porque era más difícil conocer el rendimiento que el valor. Sobre todo, era injusto gravar más los terrenos incultos que los cultivados cuando no estuviera al alcance del terrateniente cultivarlos por falta de un mercado de consumo o de brazos, déficit este último general en todo el país. A los ojos de *El Economista Mexicano* era aún más grave que *The Mexican Investor* defendiera el "comunismo agrario", pues inspirado en Enrique George argumentaba que "en un amplio sentido" la tierra "pertenece a todos", cosa muy extraña en labios de una publicación destinada a atraer a los inversionistas extranjeros. Esta polémica renació al finalizar 1906, cuando de

<sup>11</sup> *Memoria San Luis Potosí, 1829*, anexo 5; *Memoria San Luis Potosí, 1849*, anexo 4.

<sup>12</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, 1957, p. 217.

nueva cuenta *The Mexican Investor* propugnó un impuesto a las grandes extensiones incultas. *El Economista Mexicano* replicó que, contra una generalizada opinión, una política fiscal de esa naturaleza no resolvería el problema, pues éste era una característica común a los países nuevos, faltos de población, comunicaciones y agua. Además, a estos países más les convenía la agricultura extensiva que la intensiva. La experiencia de Asia central, tal como había sido expuesta por Enrique Moser, indicaba que lo primero era regar; el aprovechamiento de los latifundios y su fraccionamiento vendrían por añadidura.<sup>13</sup>

Al término del porfiriato se calculó que el 10% de la superficie nacional estaba formado por tierras eriazas, no comprendidas en latifundios, pueblos, villas y compañías deslindadoras.<sup>14</sup> Desde diferentes posiciones se atacó este problema: por ejemplo, el 18 de marzo de 1911 un grupo de representantes de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, entre los que se contaban personas que después figuraron en el zapatismo, pidieron que las tierras incultas fueran trabajadas por quienes las solicitaran.<sup>15</sup> En el Norte, un año después, el "Pacto de la Empacadora" propugnó que, previo avalúo, fueran expropiadas las tierras incultas.<sup>16</sup>

Algunas personas ligadas al antiguo régimen, por supuesto, aunque propugnaron el fraccionamiento de los latifundios incultos, como Jorge Vera Estañol, se limitaron a pedir que se dejara a los dueños dos porciones iguales a las que cultivaran. Los adquirentes deberían pagar del 10 al 20% al contado, el resto en cincuenta años, con garantía hipotecaria. Se preferiría a los pequeños capitalistas que pudieran adquirir de cincuenta a cien hectáreas; los jefes de

<sup>13</sup> *El Economista Mexicano* (1º dic. 1906), pp. 177-178 (22 dic. 1906), pp. 246-247.

<sup>14</sup> GONZÁLEZ ROA, 1915, pp. 66-67.

<sup>15</sup> *El Nacional* (28 feb. 1941).

<sup>16</sup> *El Pueblo* (25 jun. 1916).

familia de los pueblos recibirían de diez a veinte hectáreas por cabeza.<sup>17</sup>

Poco después, en sólo nueve días (del 12 al 21 de octubre de 1912) la cámara de diputados recibió cuatro proyectos en los que se propugnaba el aprovechamiento de las tierras incultas. Miguel Alardín explicó que, mientras algunos grupos habían mejorado con la revolución, los jornaleros de Chihuahua y Morelos continuaban padeciendo una desesperada carencia de tierras porque muchas permanecían incultas. Para remediar esta situación propuso una contribución directa del 2% anual sobre el valor de la propiedad rústica superior a mil hectáreas de las que no se cultivara la cuarta parte y del medio al millar anual sobre las propiedades rústicas cultivadas o sobre las mayores de mil hectáreas que sólo cultivaran la cuarta parte de su extensión y sobre las propiedades de un solo dueño menores de mil hectáreas, cultivadas o no.<sup>18</sup> La Comisión Agraria de la "extrema izquierda" (Eduardo Fuentes, Antonio Díaz Soto y Gama y Juan Sarabia) propuso erigir pueblos y dotarlos de ejidos, utilizando para tal fin los excedentes de los latifundios y las tierras incultas; los ayuntamientos repartirían las tierras entre los vecinos o las conservarían en común.<sup>19</sup>

Según Adolfo M. Isasi el gobierno debería comprar las tierras incultas, expropiando a quienes se negaran a vender, mediante bonos pagaderos en treinta años, lo cual tenía el fin de formar granjas de una hectárea en las tierras muy ricas y de dos en las tierras menos fértiles. Sólo formarían parte de estas granjas quienes carecieran de tierras; al terminar de pagarlas recibirían la plena propiedad de ellas, y de inmediato el asesoramiento de peritos californianos en árboles frutales y de japoneses para verduras.<sup>20</sup> En fin, J. T. Carrión pidió que los extranjeros no pudieran adqui-

<sup>17</sup> *El Imparcial* (7 jun. 1912); *El País* (6 jun. 1912).

<sup>18</sup> *DDD*, 12 oct. 1912 (pp. 2-51).

<sup>19</sup> *DDD*, 14 oct. 1912 (pp. 5-11).

<sup>20</sup> *DDD*, 14 oct. 1912 (pp. 2-6).

rir bienes raíces y la expropiación de los terrenos incultos, vendiéndose de preferencia a labradores pobres.<sup>21</sup>

Uno de los primeros en legislar sobre el problema de las tierras ociosas fue Francisco Villa. En efecto, a fines de 1914 se puso en práctica en Chihuahua su ley agraria: expropiación, por causa de utilidad pública, de los terrenos no cultivados y restitución de las tierras quitadas a los pueblos. Las tierras expropiadas se dividirían en lotes de cuatro a veinte hectáreas, según su calidad, procurándose que bastaran para la subsistencia de una familia de cinco personas. En la distribución de los lotes se preferiría a los chihuahuenses y a los agricultores competentes o que contaran con recursos propios suficientes para el cultivo.<sup>22</sup>

Varios subordinados de Venustiano Carranza y el propio primer jefe del Ejército Constitucionalista obligaron al cultivo de las tierras ociosas, en general con buenos resultados. En efecto, Domingo Arrieta decretó, en 1914 en Durango, que minas, ranchos y haciendas fueran inmediatamente explotadas por sus propietarios, quienes habían huido a Zacatecas o a México.<sup>23</sup> El 15 de febrero de 1916 se declaró como abandonados los terrenos hidalguenses incultos y se autorizó a trabajarlos a quienes lo solicitaran a las autoridades municipales.<sup>24</sup> Carranza dispuso en junio de este año que se cuidara de que se cultivaran todas las tierras de labor.<sup>25</sup> La ley potosina de julio de 1916 que obligó al inmediato cultivo de las tierras laborables no concedió ninguna participación a los propietarios en la cosecha.<sup>26</sup>

Por entonces varios agricultores poblanos denunciaron que los jefes militares les decomisaban sus pasturas, por lo que se veían obligados a vender sus animales de trabajo y, por lo tanto, no podían cultivar sus tierras y corrían el riesgo

<sup>21</sup> DDD, 21 oct. 1912 (pp. 4-11).

<sup>22</sup> *La Convención* (18 dic. 1914).

<sup>23</sup> *El Imparcial* (31 mar. 1914).

<sup>24</sup> *Informe Hidalgo*, 1916, p. 17.

<sup>25</sup> *El Pueblo* (25 jun. 1916).

<sup>26</sup> *Informe San Luis Potosí*, 1917, p. 37.

de sufrir la sanción correspondiente.<sup>27</sup> César López de Lara, gobernador del Distrito Federal, dispuso el 25 de julio de 1916 el inmediato reparto de las tierras incultas y concedió el plazo de una semana a quienes, disfrutando de esta clase de tierras, no las cultivaran, en cuyo defecto se entregarían a otras personas.<sup>28</sup> El gobernador de Aguascalientes ordenó el cultivo de las tierras abandonadas, concediendo una quinta parte del producto de la cosecha a los propietarios: el de Guanajuato concedió dos tercios y ordenó que los jefes militares no se apoderaran de los animales de trabajo ni de las semillas.<sup>29</sup>

En septiembre de 1917 se expidió una circular en Puebla que obligaba al cultivo de las tierras ociosas. Esta disposición originó graves conflictos entre los dueños de las tierras y los pueblos que las habían trabajado.<sup>30</sup> Ese mismo año Carranza, ya en su carácter de presidente constitucional, estableció la obligación de dar a los dueños la parte acostumbrada en los contratos de aparcería en el cultivo de las tierras ociosas.<sup>31</sup>

En fin, después de que mucho se había legislado sobre este problema, entró en vigor la nueva constitución el primero de mayo de 1917. Estableció en su artículo 27 que la propiedad de las tierras y de las aguas correspondía originariamente a la nación, la cual había tenido y tenía el derecho de transmitir su dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada, la que sólo podía ser expropiada por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La nación, además, tenía el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público.<sup>32</sup> Este artículo parecía facilitar una legislación de

<sup>27</sup> *El Pueblo* (28 jul. 1916).

<sup>28</sup> *El Siglo* (28 jul. 1916).

<sup>29</sup> *Informe Aguascalientes*, 1916, p. 6; *Informe Guanajuato*, 1916, p. 29.

<sup>30</sup> *Informe Puebla*, 1917a, pp. 14-15; *Informe Puebla*, 1917b, p. 9.

<sup>31</sup> *DDD*, 1º sep. 1917 (p. 6).

<sup>32</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, 1970a, pp. 75-76.

tierras ociosas mucho más radical y completa que las leyes dispersas entonces existentes. No ocurrió así, porque precisamente el encargado de cumplirla le opuso una gran resistencia.

De todos modos, varios diputados presentaron, el 23 de septiembre de 1917, un proyecto de ley para establecer un impuesto anual de un peso por hectárea de tierra laborable que no se cultivara en cada temporada de aguas. La comisión dictaminadora aprobó esta iniciativa limitando sus efectos al distrito y territorios federales. Luis Cabrera lamentó que la reforma agraria se emprendiera a pellizcos, con medidas esporádicas como ésta; objetó que en Baja California y en Quintana Roo fuera posible resistir ese impuesto por la dificultad de saber cuáles terrenos laborables habían sido cultivados. El problema del Distrito Federal era diferente, pues todo estaba cultivado, incluida Milpa Alta, en buena parte en poder del zapatismo.

Otro problema era saber las razones por las cuales no se cultivaban las tierras. Según José Siurob, por las leoninas condiciones que imponían los propietarios a los aparceros (por eso en Guanajuato pasaban de cien las grandes haciendas abandonadas), y porque los latifundistas, por ser enemigos de la revolución, pretendían disminuir la producción agrícola.<sup>33</sup> Según el diputado Aurelio Velázquez, en muchos casos las tierras no se cultivaban por falta de capital y de brazos; éstos se podrían obtener combatiendo la vagancia y haciendo efectiva la amnistía. Para Basilio Vadillo la causa del abandono de las tierras eran las represalias de los hacendados hacia quienes habían solicitado ejidos. Cabrera señaló que, como nadie trabajaba a la fuerza, lo conveniente era interesar a los hacendados en que cultivaran sus propiedades. Finalmente, como vimos, la comisión dictaminadora restringió esta iniciativa al distrito y territorios federales.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> DDD, 23 sep. 1917 (pp. 16-24).

<sup>34</sup> DDD, 25 sep. 1917 (pp. 4-20).

Sin embargo, la iniciativa anterior fue retirada. El 27 de septiembre de ese año se presentó una nueva, hecha conjuntamente por Vadillo y Cabrera, quienes manifestaron que no afectaba absolutamente en nada al derecho de propiedad, y declararon de utilidad pública el cultivo de las tierras de labor y el derecho de la nación a disponer temporalmente, para fines agrícolas, de las tierras que sus propietarios no cultivaran. Las tierras quedarían a disposición de los ayuntamientos, quienes las concederían en aparcería o en arrendamiento a los vecinos que las solicitaran. Se considerarían como tierras ociosas todas las que en años anteriores hubieran sido cultivadas, durante la temporada de aguas o por riego, y las susceptibles de ser abiertas al cultivo en el temporal de lluvias. Las legislaturas locales determinarían en cada estado la época en que podría considerarse que los propietarios habían desistido de cultivar sus tierras, de acuerdo con la costumbre, el clima y la naturaleza de los cultivos. En el Distrito Federal se fijó el 30 de abril como el fin de la época de la siembra para el propietario, y el 1º de mayo como el principio para los labradores. El importe de la aparcería o el arrendamiento no excedería del 40% del producto de la cosecha; cada vecino tendría derecho a un máximo de veinte hectáreas en el Distrito Federal y de cien en Baja California y en Quintana Roo. El producto de la aparcería o del arrendamiento ingresaría a los fondos de los ayuntamientos y el propietario no tendría derecho a exigir a los labradores ninguna renta o indemnización, disposición contraria a la circular de Carranza. El artículo 15 establecía que los ayuntamientos protegerían debidamente a los labradores y a los terratenientes, a efecto de que la ley se cumpliera sin atropellos. Cabrera explicó que ese artículo debería leerse entre líneas, porque existían ejemplos "terriblemente desastrosos" de que en algunas partes del país se consideraba lícito destruir las siembras de las haciendas y de los pequeños poblados, las que eran entregadas a la caballada de cualquier jefe militar. Era preciso cultivar el país para que la nación comiera, con-

cluyó Cabrera; por tanto, había que tomar las tierras de donde las hubiese.<sup>35</sup>

El 29 de septiembre de 1917 se presentó una iniciativa similar a ésta, obra de los diputados Siurob, Múgica y Figueroa.<sup>36</sup> Dos años después fue archivada porque trataba muy someramente su objeto y porque adolecía de algunos defectos.<sup>37</sup>

Siurob confiaba en que con el proyecto de Vadillo y Cabrera los proletarios se podrían convertir en pequeños propietarios, realizando así uno de los ideales de la revolución. Velázquez, en cambio, lo consideró anticonstitucional e imposible, porque los ayuntamientos carecían de los recursos económicos necesarios para refaccionar a los aparceros, pues aun el propio ayuntamiento de la ciudad de México necesitaba del auxilio de la federación. Más convenía continuar declarando la caducidad de las concesiones de terrenos u ocupando los latifundios de los reaccionarios, pues de ese modo se proporcionaría trabajo inmediato. Eduardo Hay respondió que ese proyecto era constitucional porque temporalmente se expropiaban las tierras en beneficio público. Cabrera señaló el carácter absolutamente revolucionario de esa ley en materia de posesión, pues chocaba abiertamente con el derecho romano; era preciso aceptar francamente esa trascendental reforma a la legislación civil. La iniciativa fue aprobada en lo general contra sólo el voto de Velázquez.<sup>38</sup>

Al discutirse en lo particular, Velázquez volvió a la carga pidiendo que se pagara algo a los propietarios y señalando la posibilidad de que los ayuntamientos abusaran al fijar el monto del arrendamiento o de la aparcería por no establecerse ninguna regla con tal fin, lo que legalmente era imposible porque fijarla violaría la libertad municipal.

<sup>35</sup> *DDD*, 27 sep. 1917 (pp. 10-15).

<sup>36</sup> *DDD*, 29 sep. 1917 (p. 4).

<sup>37</sup> *DDD*, 4 sep. 1919 (p. 20).

<sup>38</sup> *DDD*, 10 nov. 1917 (pp. 1-19).

Eduardo Neri respondió que la ley autorizaba a las legislaturas de los estados para hacer ingresar a las arcas municipales esas rentas, cuyo monto los ayuntamientos no podían establecer arbitrariamente. El diputado Carrascosa indicó el peligro de que por ignorancia los peones no entendieran el carácter temporal de la ley, y una vez instalados en las tierras ociosas sólo sería posible sacarlos de ellas por medio de la fuerza. Froylán Manjarrez replicó que la experiencia del período constitucional demostraba que muchos de estos temores eran infundados y Cepeda Medrano que, pese a la violencia revolucionaria, las leyes preconstitucionales sobre tierras ociosas permitieron que el país no muriera de hambre.<sup>39</sup>

Según Daniel S. Córdoba esta ley tal vez sería benéfica en los estados de población más densa, cuyos labradores podrían ir al campo sin perjuicio de sus tareas, pero no en los de escasa población, donde las localidades estaban muy distantes de las tierras de labor, lo que obligaría al agricultor a establecerse en ellas con el gasto adicional de la construcción de una choza. Otro diputado pidió que se exceptuaran de esta ley las parcelas menores de cinco hectáreas. Arellano señaló, con su experiencia de propietario de unas cuatrocientas hectáreas, que el problema no era dónde sembrar, sino con qué dinero hacerlo. Finalmente, el artículo 1º fue aprobado por ciento veinte votos contra cinco.<sup>40</sup>

Nueva discusión surgió cuando Blancarte señaló la dificultad que podría surgir por la costumbre de dejar descansar las tierras en algunas regiones hasta dos años. A lo que Neri respondió que si los agricultores sabían que se trataba de tierras improductivas sencillamente no las solicitarían. Sin embargo, las cosas se complicaban porque tanto en el centro como en el sur existía la costumbre de dar en aparcería las tierras que se abrían al cultivo sin la obliga-

<sup>39</sup> *DDD*, 17 nov. 1917 (pp. 3, 8).

<sup>40</sup> *DDD*, 20 nov. 1917 (pp. 3-11).

ción de entregar nada al propietario hasta por tres años, caso no previsto por esa iniciativa.<sup>41</sup>

Vadillo explicó que esta iniciativa era relativamente conservadora en cuanto a la propiedad; su verdadero fin consistía en impulsar la producción. No se trataba de ayudar al indigente, al pobre o al incapacitado, sino al apto para producir. En cambio, las leyes sobre el fraccionamiento de los latifundios sí serían radicales; la de tierras ociosas tenía un carácter transitorio para resolver una necesidad momentánea.<sup>42</sup> Vadillo también esperaba que con el tiempo los ayuntamientos se convertirían en los almacenadores de los granos, labor que hasta entonces, en algunos lugares, realizaba el clero onerosamente por medio del diezmo.<sup>43</sup>

Por otra parte, Siurob señaló que generalmente en el centro del país los contratos de aparcería eran muy leoninos; incluso obligaban a los labradores con su trabajo personal a falta de bienes. Por esa razón se modificó esta iniciativa en el sentido de que cuando los ayuntamientos proporcionaran elementos de trabajo los labradores pagarían, como máximo, un 20% de la cosecha; un 10%, también como máximo, cuando proporcionaran únicamente la tierra. Según Pablo García, era injusto que el ayuntamiento cobrara por tierras que no le pertenecían; de cualquier modo, no se hacía muchas esperanzas con esa ley por la suma pereza del pueblo. Siurob replicó que siempre que se dieran tierras en condiciones ventajosas sobrarían brazos para labrarlas; reconoció que en el campo había pereza: la de los grandes hacendados incapaces de modernizar sus implementos agrícolas.<sup>44</sup>

Otro problema surgió por la oposición de un diputado a que los propietarios continuaran pagando las contribuciones pese a no recibir ninguna parte del fruto de las co-

<sup>41</sup> *DDD*, 24 nov. 1917 (pp. 3-6).

<sup>42</sup> *DDD*, 29 nov. 1917 (p. 10).

<sup>43</sup> *DDD*, 4 dic. 1917 (pp. 6-9).

<sup>44</sup> *DDD*, 4 dic. 1917 (pp. 12-13); 6 dic. 1917 (pp. 4-5).

sechas; para Aurelio Manrique éste sería un estímulo más para que no abandonaran sus tierras.<sup>45</sup> El 13 de diciembre se aprobó este proyecto de ley y pasó al senado.<sup>46</sup> Todavía los diputados yucatecos presentaron nueva iniciativa para que las tierras ociosas sufrieran un impuesto equivalente a tres tantos del ordinario.<sup>47</sup>

El 26 de diciembre se discutió en lo general en el senado la iniciativa aprobada por los diputados. Francisco S. Mancilla recordó que el objeto principal de esa ley era evitar el hambre, riesgo probable porque en ese año las cosechas de maíz habían tenido un déficit de la mitad. Los debates de los senadores repitieron muchos de los argumentos de los diputados; según Leonardo Pescador existían tierras abandonadas por la falta de dinero para pagar a los peones y por los atropellos de los militares; de cualquier modo esa ley era innecesaria porque, como lo demostraba el ejemplo de La Laguna, sólo se necesitaban ganas de trabajar. Mancilla recordó las graves proporciones que adquirió el hambre en 1915: sólo en Guanajuato habían muerto seis mil personas por esa causa. Pescador insistió en que el problema era la pereza campesina. En Tabasco se ofrecían buenos salarios a los braceros y no aceptaban; en consecuencia, quienes morían de hambre lo hacían por su culpa, por su falta de cultura. Finalmente, el proyecto fue aprobado en lo general sólo con cuatro votos en contra. L. G. Monzón, al igual que Vadillo, reconoció que ésa no era una ley revolucionaria, pero la apoyó porque convenía resolver siquiera un punto del problema agrario para que la revolución no se recrudesciera; esa ley en realidad no despojaba a los hacendados, por más que ése fuera su personal deseo.<sup>48</sup> Otros senadores repitieron los argumentos del peligro del descanso de las tierras y de la indebida participación del mu-

<sup>45</sup> *DDD*, 8 dic. 1917 (p. 7).

<sup>46</sup> *DDD*, 13 dic. 1917 (p. 10).

<sup>47</sup> *DDD*, 15 dic. 1917 (pp. 12-13).

<sup>48</sup> *DDS*, 26 dic. 1917 (pp. 4-22).

nicipio en los frutos de la cosecha, aunque en este punto Monzón aclaró que era justo resarcirlos de los gastos que erogaran en esa clase de labores.<sup>49</sup>

La iniciativa fue aprobada y enviada al presidente para su definitiva aprobación. Mientras tanto en Sonora y en Durango con gran éxito se concedieron tierras ociosas con base en decretos locales.<sup>50</sup>

El presidente devolvió en 1918 a la cámara de diputados, por el conducto de la de senadores, esa iniciativa con varias observaciones. Carranza tachó de unilateral el procedimiento de la ley porque prescindía del terrateniente, estimó conveniente tomar en cuenta los casos de fuerza mayor que obligaran a no cultivar las tierras y objetó, por injusto, que no se pagara nada al propietario.<sup>51</sup> Las comisiones dictaminadoras rechazaron las observaciones del presidente, porque el procedimiento no era unilateral, simplemente subordinaba el interés particular al general. La iniciativa no era injusta por el hecho de no conceder una parte de los frutos al propietario, pues su espíritu era favorecer al proletario y constreñir al propietario a que cultivara sus tierras. Tampoco era injusto que los ayuntamientos recibieran parte de las cosechas y nada los terratenientes, porque voluntariamente o por incapacidad material dejaban ociosas sus tierras.<sup>52</sup> Poco después las comisiones dictaminadoras retiraron su dictamen porque se habían salido de sus límites legales; el 7 de diciembre de ese año de 1918 presentaron nuevo dictamen y el voto particular de Luis Espinosa y J. Iturralde T.<sup>53</sup>

Sin embargo, hasta el 6 de septiembre de 1919 no se presentaron a la cámara el dictamen de la mayoría y el voto particular de la minoría. El dictamen, después de reconocer que el proyecto adolecía de algunas deficiencias, probable-

<sup>49</sup> DDS, 26 dic. 1917 (pp. 23-32).

<sup>50</sup> Informe Sonora, 1918, p. 24; Informe Durango, 1918, p. 19.

<sup>51</sup> DDS, 2 sep. 1918 (pp. 2-3).

<sup>52</sup> DDD, 28 oct. 1918 (pp. 11-12).

<sup>53</sup> DDD, 5 nov. 1918 (pp. 29-30); 7 dic. 1918 (p. 21).

mente producto de la festinación con que se aprobó, no lo modificó esencialmente y se limitó únicamente a considerar las observaciones del presidente. Carranza se inspiraba en principios abstractos de alta justicia y los diputados en las necesidades de la explotada masa rural; las comisiones adoptaron un criterio ecléctico concediendo al propietario la posibilidad de concurrir a la diligencia de inspección ocular, para darle una oportunidad de evitar falsas certificaciones del ayuntamiento. En cambio, rechazaron que perjudicara a los terratenientes el aprovechamiento que una tercera persona hiciera de sus propiedades. Distinguieron los frecuentes casos de abandono de las tierras por desidia y por causas de fuerza mayor, concediendo en este último caso todas las oportunidades compatibles con la ley a los propietarios para que demostraran su inculpabilidad en el abandono de la tierra y recibieran una mínima parte de la cosecha. Los diputados de la minoría aceptaron en su voto particular la iniciativa tal como había sido aprobada, salvo la concesión a los ayuntamientos de la facultad de fijar las fechas de preparación de la tierra.<sup>54</sup>

Aprobado el dictamen de la mayoría, la cámara de diputados lo envió a la de senadores.<sup>55</sup> Ésta lo aprobó el 4 de diciembre de ese año de 1919 y lo envió al ejecutivo de la unión el 10 de ese mismo mes y año, quien lo rechazó, el 19 de diciembre, porque lejos de haberse suprimido los puntos señalados por él en sus observaciones se acentuaban con una orientación contraria al espíritu y a la letra de la Constitución, adoptando un sistema que pugna “con los dictados de la equidad social, al menoscabar el derecho de propiedad en términos que de ninguna manera pueden ajustarse a las prevenciones del código supremo”. El ejecutivo creía haber demostrado que lo guiaba el deseo de proveer a las necesidades de la sociedad considerada en su conjunto, con equidad “y con idénticas miras de justicia

<sup>54</sup> *DDD*, 6 sep. 1919 (pp. 7-11).

<sup>55</sup> *DDS*, 9 oct. 1919 (pp. 7-8).

para capitalistas y operarios". Por todas esas razones y porque el artículo 12 (el producto de la aparcería o del arrendamiento ingresaría a los fondos del ayuntamiento sin participación del hacendado) pugnaba con la letra de la Constitución y con el "espíritu igualitario que anima a nuestras instituciones", el ejecutivo se abstenía de promulgar la ley.<sup>56</sup>

La devolución de esta iniciativa de ley fue acompañada por unas declaraciones de Luis Cabrera en las que señaló los muchos defectos de que, en su opinión, adolecía, pese a confesar que no había estudiado el asunto a conciencia y de ser él uno de los padres de esa criatura. El diputado Espinosa hizo ver que cuando el senado envió por segunda vez la ley a Carranza fue para que éste la promulgara, pues ya no estaba facultado para hacerle nuevas observaciones, y que no conforme con no promulgarla la devolvió al senado y no a la cámara de diputados como era su obligación. Esto había ocurrido así porque Carranza, político porfirista de cuarta fila, se había mostrado un celoso defensor de los latifundistas. Espinosa propuso que se nombrara una comisión que se acercara al ejecutivo de la unión a pedirle explicaciones, pero fue derrotado por 117 votos contra 32.<sup>57</sup>

Carranza, ese "político porfirista de cuarta fila", empujó este proyecto, pero él, a su vez, poco después, fue desplazado por la rebelión iniciada en Agua Prieta el 23 de abril de 1920 por los partidarios de Alvaro Obregón. En menos de un mes, el 21 de mayo de ese año, Carranza fue asesinado. Cuatro días después el Congreso de la Unión nombró presidente sustituto a Adolfo de la Huerta, del trío que encabezó esa revuelta. A los dos meses de haberse iniciado ese movimiento, el 23 de junio, Adolfo de la Huerta promulgó la ley de tierras ociosas.

Declaró de utilidad pública el cultivo de las tierras de labor, y por lo tanto la nación podría en todo tiempo disponer temporalmente para fines agrícolas de las laborables

<sup>56</sup> DDS, 4 dic. 1919 (p. 13); 22 dic. 1919 (p. 3).

<sup>57</sup> DDD, 27 dic. 1919 (pp. 6-17); 29 dic. 1919 (p. 5).

que sus propietarios o legítimos poseedores no cultivaran (artículo 1º). Las no barbechadas o puestas en cultivo en las fechas marcadas por la ley para su preparación y siembra quedarían a disposición de los ayuntamientos para los efectos de esa ley (art. 2). Se incluían las que en años anteriores hubieran sido cultivadas en siembras anuales de cualquier naturaleza durante el temporal de aguas o por sistema de riego o humedad y las susceptibles de abrirse al cultivo en el temporal, salvo las de agostadero y pastos en servicio, plantas vivaces y bosques que debieran conservarse (art. 3). Los ayuntamientos dispondrían de las tierras únicamente para darlas en aparcería o en arrendamiento, prefiriéndose a los vecinos del municipio correspondiente (art. 4). Las legislaturas de los estados, tomando en consideración las costumbres, clima, cultivos, etc., fijarían para cada región dentro de un mes a partir de la promulgación de esta ley las fechas en que terminarían los períodos de preparación y siembra, de modo que pudieran ser utilizadas. En caso dado también podrían fijar esos términos las comisiones permanentes de las legislaturas y los gobernadores provisionales (art. 5).

El 30 de abril concluía para el Distrito Federal el término para la preparación de maíz, el 20 de mayo para la siembra, y el 20 de octubre y el 15 de noviembre, respectivamente, para el trigo. Los términos para Quintana Roo serían 5 y 20 de mayo para la siembra, y 16 y 31 de julio para el maíz común. En Baja California, dada la eventualidad de las lluvias, se facultó a los ayuntamientos para que, de acuerdo con los agricultores, fijaran las fechas. A solicitud de los propietarios los plazos podrían ampliarse por una sola vez, cuando lo exigieran las condiciones climatológicas (art. 6).

Todo vecino tenía derecho a solicitar las tierras ociosas que creyera podía cultivar, y la solicitud podía ser verbal o por carta simple sin timbre (art. 7). El ayuntamiento concedería las tierras dentro de los tres días siguientes a la solicitud, con sólo cerciorarse de que la tierra se encontraba

sin preparar o sin sembrar. A la inspección ocular podría concurrir el propietario, pero su ausencia no impediría que se concedieran si era procedente hacerlo. La negación injustificada concedía al solicitante el derecho de apelar en juicio verbal y sumario en el que serían suficientes las simples presunciones. Si el fallo favorecía al solicitante, el responsable lo indemnizaría con el equivalente de la mitad de la cosecha. El permiso para el cultivo de estas tierras sería personal e intransferible (art. 8). Los ayuntamientos establecerían libremente las condiciones de la aparcería o del arrendamiento, pero el plazo nunca excedería de un año agrícola. En las tierras nuevas y no cultivadas en cuatro años continuos inmediatos a la aplicación de esta ley el plazo podría prorrogarse hasta por tres años (art. 9).

Cuando se proporcionaran elementos de trabajo pagaría el labrador un máximo de un 10% de la cosecha y un 5% cuando sólo se proporcionara la tierra. Si ésta ya hubiera sido barbechada se abonaría al propietario un 2% de la cosecha (art. 10). En el Distrito Federal la extensión de la tierra no excedería de veinte hectáreas y de cien en Baja California y en Quintana Roo. Las legislaturas locales determinarían la extensión máxima en los estados correspondientes (art. 11). El producto de la cosecha ingresaría a los fondos del ayuntamiento (art. 12). El propietario no tendría derecho a exigir al usuario ninguna renta o indemnización, salvo en los casos antes señalados (art. 13). La posesión de las tierras de regadío traía consigo la de las aguas utilizadas para regarlas (art. 14). Las tierras seguirían considerándose propiedad de los dueños, pero el municipio sería poseedor a título precario durante el período legal agrícola respectivo (art. 15). Los ayuntamientos darían a las siembras toda la protección necesaria (art. 16). Los municipios llevarían un registro de los cultivos (art. 17). Sobre estas bases generales las legislaturas locales reglamentarían en los estados y el Congreso de la Unión en el Distrito Federal y en los territorios (art. 18). En fin, en los artículos transitorios se estableció que los gobiernos del Distrito Federal,

de los territorios y de los estados resolverían las dudas al aplicarse esta ley en caso de que se hiciera antes de que se hubiera reglamentado.<sup>58</sup>

Pero antes de estudiar la forma en que el gobierno federal legisló sobre esta materia, incluso en otras leyes agrarias, y la manera en que varios estados la reglamentaron, conviene recordar que aun antes de que fuera aprobada dos estados expidieron sus propias leyes, anteriores pero tal vez en parte inspiradas en la federal. En efecto, el 15 de junio de 1918 Durango decretó, en uso del derecho que le concedía el artículo 27 constitucional que declaraba de utilidad pública el cultivo de las tierras de labor, que consideraría como ociosas las tierras que habiendo sido cultivadas regularmente en años anteriores no se cultivaran en las fechas señaladas en esta ley y las susceptibles de ser abiertas al cultivo, excepto las de agostadero en servicio, las ocupadas con huertas y los bosques que debieran conservarse. Incluyó, en cambio, el algodón y el maíz y dividió el estado en tres regiones (La Laguna, la sierra y el resto). Todo vecino, sin distinción de nacionalidad o sexo, tenía derecho a cultivar las tierras que pudiera según los elementos con que contara, pero tendrían preferencia los vecinos del municipio de su ubicación. Se concederían de una a diez hectáreas de riego o de aniego y de una a veinticinco de temporal; el beneficiario sembraría a costo con contratos de aparcería con quienes sólo aportarían su trabajo personal. El cultivador entregaría al propietario una indemnización del 5% de la cosecha en las tierras de temporal y 15% en las de riego. En este último caso los usuarios cooperarían, conforme a la costumbre y el derecho, a la composición de las presas, al cuidado de los depósitos y a la limpieza de los acueductos. El beneficiario (no el ayuntamiento como en la ley federal) sería el poseedor a título precario durante el año agrícola. Las autoridades, tanto civiles como militares, que impidieran la aplicación de esta ley sufrirían

<sup>58</sup> *Diario Oficial* (28 jun. 1920).

un arresto de cuatro a seis meses, multa de quinientos a mil pesos, o ambas penas. Las tierras incultas susceptibles de cultivo inmediato se concederían por tres años, gratuito el primero y en los otros dos se pagaría el 5% en las tierras de temporal y el 15% en las de riego.<sup>59</sup>

El 27 de diciembre de 1919 Sinaloa declaró de utilidad el cultivo de las tierras de labor para el mayor bienestar de sus habitantes. Las tierras que no hubieran sido cercadas, limpiadas o preparadas para su cultivo pasadas las fechas acostumbradas en cada localidad quedarían a disposición de los ayuntamientos para los efectos de esta ley. Se incluían las que en años anteriores hubieran sido cultivadas en siembras anuales durante el temporal de aguas o por humedad y las que los vecinos denunciaran como susceptibles de ser abiertas al cultivo en la época de lluvias, excepto las de agostadero y pastos en servicio, plantas vivaces y los bosques que debieran conservarse por tener maderas preciosas de construcción. Los ayuntamientos dispondrían de ellas únicamente para darlas en arrendamiento, prefiriéndose a los vecinos del municipio. El permiso sería personal e intransferible. Los ayuntamientos fijarían las fechas de terminación, preparación y siembra, modificables por causa de fuerza mayor. Cuando el terreno no estuviera cercado el labrador pagaría de renta 10% en metálico del valor total de la cosecha y 15% cuando estuviera cercado; en el primer caso correspondería 5% al propietario y el resto al ayuntamiento; en el segundo, 10% al propietario y el resto al ayuntamiento. En las tierras nuevas y en las que hubieran permanecido sin ser cultivadas durante cuatro años continuos inmediatamente anteriores a la aplicación de esta ley el plazo del arrendamiento podría prorrogarse hasta por dos años. El producto del arrendamiento de estas tierras se destinaría exclusivamente al mejoramiento de los caminos. En la renta de las tierras pertenecientes a las comunidades

<sup>59</sup> *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango* (28 jun. 1918), pp. 4-5.

indígenas y de las personas notoriamente impedidas (a juicio del ayuntamiento) sólo se deducirían los gastos erogados por éste. Se concederían tierras hasta para sembrar veinticinco litros de maíz. No podrían ser objeto de requisición militar ni de ningún género.<sup>60</sup>

La preocupación por las tierras ociosas reaparece en el proyecto del gobierno federal sobre fraccionamiento de los latifundios que Obregón presentó a la cámara de diputados el 9 de febrero de 1921. Como su objeto era procurar el mejoramiento de la agricultura, no se desmembrarían injustamente las grandes propiedades que usaran modernos sistemas de cultivo y que constituyeran unidades agrícolas indivisibles, para que sirvieran de ejemplo. Igualmente se satisfacerían las necesidades de quienes carecieran de tierra, pero oyendo e indemnizando a quienes fueran expropiados. Este proyecto reconocía el derecho natural, inalienable e imprescriptible de poseer la superficie de terreno necesaria para satisfacer las necesidades de una familia "dada una aplicación media de trabajo". Con tal fin expropiarían los latifundios, las tierras mantenidas en erial durante los últimos cinco años y las cultivadas con procedimientos primitivos y anticuados. Las parcelas serían inalienables y de una extensión de cinco a veinte hectáreas. Los derechos de los adjudicatarios caducarían cuando la tierra no se cultivara durante un año. Se excluía de sus beneficios a los propietarios de más de veinte hectáreas, nacionales o extranjeros, así como a quienes previamente no acreditaran hábitos de trabajo y la necesaria capacidad para cultivar la tierra. Se preferiría en la adjudicación a los vecinos sobre los extraños, a los casados sobre los solteros, y a los arrendatarios, aparceros y peones.<sup>61</sup> Uno de los diputados se opuso a que se fraccionaran las tierras que se habían mantenido eriazas durante cinco años, porque sus propietarios las habían aban-

<sup>60</sup> *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa* (26 mar. 1920), pp. 1-3.

<sup>61</sup> *DDD*, 7 feb. 1921 (pp. 3-7).

donado a causa de la revolución.<sup>62</sup> Sin embargo, poco después se reformó ese artículo en el sentido de que sólo se expropiarían las tierras mantenidas en erial durante los últimos cinco años siempre que su extensión excediera de cincuenta kilómetros.<sup>63</sup> Finalmente no se dictaminaron los últimos artículos de esta iniciativa.<sup>64</sup>

En cambio, varios estados dictaron varias leyes para fraccionar los latifundios. La de Chihuahua de 1922 dio preferencia para obtener tierras a los arrendatarios, los aparceros y quienes se encontraran establecidos en ellas en virtud de la ley de tierras ociosas, los agricultores más antiguos y los residentes en el lugar.<sup>65</sup> En efecto, desde el 16 de julio de 1921 el gobernador I. C. Enríquez había promulgado la ley reglamentaria de las tierras ociosas. Incluyó las dedicadas al maíz, trigo, frijol y patatas. Concedió un máximo de tres hectáreas de riego y quince de temporal.<sup>66</sup>

El secretario de Gobernación, Plutarco Elías Calles, manifestó a fines de abril de 1922, al aprobar el Congreso General de Ayuntamientos un gravamen sobre las tierras ociosas, grandes esperanzas de que esa ley intensificaría la agricultura y disolvería los latifundios. Calles basaba su entusiasmo en la experiencia que había tenido con la ley de tierras ociosas de Sonora. Esta última le parecía más radical que la federal, pues en algunos casos gravaba las tierras ociosas y en otros facultaba a cualquier persona a denunciarlas e inmediatamente le autorizaba a cultivarlas durante un año si el denunciante no tenía que hacer trabajo alguno para el cultivo, pero si tenía que realizar alguna obra la autorización se ampliaba a tres años.<sup>67</sup>

Al año siguiente, 1923, el estado de Hidalgo declaró de utilidad pública el fraccionamiento de los latifundios. Esta

<sup>62</sup> *DDD*, 27 abr. 1921 (pp. 2-19).

<sup>63</sup> *DDD*, 28 abr. 1921 (pp. 2-19).

<sup>64</sup> *DDD*, 6 jul. 1921 (p. 8).

<sup>65</sup> *Ley agraria Chihuahua*, 1922, p. 18.

<sup>66</sup> *Alcance al Periódico Oficial de Chihuahua* (18 jul. 1921).

<sup>67</sup> *El Demócrata* (25 abr. 1922).

ley comprendió cuatro puntos principales: fraccionamiento de los latifundios, patrimonio familiar, deuda agraria y tierras ociosas. Consideró en esta última clase los terrenos que dejaran de cultivarse dos años consecutivos sin causa justificada, los cuales quedarían a disposición de quien deseara sembrarlos por su cuenta, quien tendría derecho a cultivarlos por dos años y después todo el tiempo que el propietario no lo reclamara. Los cultivadores de estas tierras pagarían las contribuciones correspondientes y abonarían al propietario un 5% del importe de la cosecha, pero gozarían de todas las garantías de los demás trabajadores de las fincas.<sup>68</sup>

La ley yucateca del 23 de noviembre de ese año de 1923 partía del hecho de que existían muchas haciendas abandonadas por la imposibilidad de continuar cultivándolas, tanto por la mala situación económica de sus propietarios como porque muchos hacendados, habituados a trabajar bajo un sistema de esclavitud, no podían continuar cultivándolas respetando la libertad de sus trabajadores. Esta antinomia la pudo resolver Salvador Alvarado porque su administración coincidió con una etapa de máxima demanda de henequén. Como, al parecer, Felipe Carrillo Puerto no había podido resolver la contracción de la demanda de la fibra, muchas haciendas fueron abandonadas. Para solucionar ese problema se necesitaba expropiar rápidamente, porque el mayor de los derechos era la "existencia colectiva". Carrillo Puerto decretó, por tanto, que las haciendas de henequén, caña de azúcar y ganado que estuvieran abandonadas podrían ser incautadas y expropiadas por el gobierno a pedimento de las ligas de resistencia o asociaciones de trabajadores del campo, con objeto de continuar cultivándolas o repoblándolas. Se dispuso que el precio de la hacienda se cubriera en anualidades por la liga beneficiada, con el 50% de las utilidades netas que dejara la producción, pero que

<sup>68</sup> *Ley agraria Querétaro*, 1923, pp. 100-135.

mientras la hacienda no produjera la liga no estaba obligada a ninguna clase de pago.<sup>69</sup>

Durante la presidencia de Calles dos estados reglamentaron la ley federal de 1920, ambos en 1926. El primero de ellos, Nayarit, el 26 de febrero, dividió el estado en tres zonas: los municipios de la costa, los próximos a Tepic, y los del sur. Entre los cultivos consideró hortalizas, sandías, melón, arroz, garbanzo y otros granos; también distinguió entre tierras de temporal y con yuntas y coamiles. Concedió un máximo de tres hectáreas de riego, seis de verano o de húmedo y nueve de temporal. No consideró entre las tierras ociosas las que tuvieran montes para "sombrió" de ganado, y corte de madera para fábricas y estanterías.<sup>70</sup> El 18 de mayo de ese mismo año Zacatecas reglamentó la ley federal considerando sólo dos cultivos, maíz y frijol, y concediendo una extensión máxima de cincuenta hectáreas calculadas a razón de siete hectáreas por cada yunta de que dispusiera el solicitante.<sup>71</sup>

En 1930 dos estados más reglamentaron la ley federal de tierras ociosas. Guerrero, el 22 de marzo, exceptuó de esta ley agostaderos y pastos en servicio, plantas vivaces y los bosques que debían conservarse. Dividió el estado en tres zonas (caliente, cálida y templada). Las fechas de preparación y de siembra variaban para los cultivos de ajonjolí, algodón y maíz. Mientras la ley federal concedía a los ayuntamientos el carácter de poseedores a título precario, este reglamento otorgaba tal carácter a los usuarios.<sup>72</sup>

Lázaro Cárdenas promulgó el 22 de mayo de 1930 la ley michoacana, basado en que el artículo 27 constitucional, al considerar a la tierra como una función social sujeta a las

<sup>69</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, 1970b, pp. 248-249.

<sup>70</sup> *Periódico Oficial — Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit* (4 abr. 1926), pp. 1-7.

<sup>71</sup> *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas* (22 mayo 1926), p. 653.

<sup>72</sup> *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero* (2 abr. 1930), pp. 4-5.

modalidades que dictara el interés público, posibilitaba hacer de ella un medio "en virtud del cual pudieran realizar su derecho a la existencia todos aquellos individuos capacitados físicamente para trabajarla". Pese a que la ley federal había sido dada a conocer desde el 23 de julio de 1920 y pese a las considerables extensiones de tierras ociosas no aprovechadas por propietarios inspirados en el "concepto romanista del derecho de propiedad en desuso", aún no se había reglamentado en Michoacán. Esta ley incluyó una amplia nómina de cultivos: ajonjolí, maíz, frijol, camote, hortalizas, arroz, cacahuete, caña de azúcar, jitomate, chile verde, trigo, cebolla, sandía, melón, papa, haba, linaza y garbanzo. Los propietarios o poseedores de terrenos de labor llamados de "año y vez" o los que pretendieran dejarlos en descanso, deberían manifestarlo por triplicado a la autoridad municipal de su jurisdicción a fin de que les permitiesen que quedaran inactivos. Los terrenos se concederían en el orden de fechas de las solicitudes, prefiriéndose a los vecinos con una residencia mínima de seis meses. El concesionario que cosechara fraudulentamente pagaría el doble de la renta designada por el tasador de acuerdo con el rendimiento medio por unidad de superficie de la región. El poder ejecutivo local designaría las escuelas o los aspectos educativos a que se destinaría el fondo formado por la explotación de las tierras ociosas. Se concederían hasta diez hectáreas de riego o humedad y hasta veinticinco de temporal o seco. Como estas tierras deberían trabajarse personalmente se prohibían subarriendos o aparcerías. Esta última disposición contradecía la ley federal.<sup>73</sup>

Veracruz había aplicado la ley de tierras ociosas con éxito desde la época en que Obregón era presidente.<sup>74</sup> El 30 de junio de 1931 promulgó una nueva ley destinada al aprovechamiento de las tierras agrícolas o ganaderas. Esta última categoría rebasaba la ley federal que sólo había dis-

<sup>73</sup> *Ley tierras ociosas Michoacán*, 1930, pp. 1-15.

<sup>74</sup> *Informe Veracruz*, 1923, p. 38.

puesto la utilización de tierras de labor. La ley veracruzana exceptuó las tierras cultivadas o debidamente preparadas para ser sembradas desde luego, así como las partes sembradas de árboles frutales, o, en general, de árboles de producto; los agostaderos y pastos en servicio si se probaba que eran los únicos que poseían los propietarios o poseedores y les eran indispensables para los animales que en ellos tuvieran; las reservas forestales; las tierras comprendidas en los contratos de colonización (federales o del estado); las destinadas a la industria petrolera en lo estrictamente necesario para el servicio de esa industria, y las ejidales, tanto provisionales como definitivas. Cada campesino tendría derecho a seis hectáreas en terrenos de riego o de humedad diez de temporal que aprovechara la precipitación pluvial y quince de temporal de otras clases, sin perjuicio de una extensión suficiente para veinticinco cabezas de ganado. La compensación al propietario no excedería del 4% anual del valor inscrito en el registro público de la propiedad, y en las tierras de agostadero y en pastos de 1 a 3% por hectárea. Se prohibía a los beneficiarios de esta ley arrendar a terceras personas estas tierras, en su totalidad o en parte.<sup>75</sup>

Rodolfo Elías Calles promulgó la ley reglamentaria de tierras ociosas de Sonora el primero de noviembre de 1932. Dividió el estado en norte y sur. Incluyó los cultivos de maíz, trigo y frijol y concedió un máximo de veinte hectáreas de temporal y diez de riego. En sus beneficios dio preferencia a los sindicatos de campesinos y trabajadores reconocidos oficialmente.<sup>76</sup> Jalisco promulgó el 23 de agosto de 1934 la ley reglamentaria de tierras ociosas. El estado se dividió en zonas caliente, fría y templada, pero autorizó al ejecutivo a modificar esa distribución conforme a los datos del departamento de control agrícola. No se considerarían tierras ociosas las cubiertas con macizos forestales, las

<sup>75</sup> *Boletín Mensual del Departamento de Economía y Estadística de la Secretaría de Agricultura y Fomento* [jun. 1931], p. 260.

<sup>76</sup> *Boletín Oficial de Sonora* (9 nov. 1932), pp. 1-2.

de agostadero y las que estuvieran en descanso. Concedió una extensión máxima de cuatro hectáreas de riego, ocho de humedad y doce de temporal. Otorgó a los denunciante quince días a partir de la fecha en que las hubieran recibido para prepararlas: pasado ese plazo se darían a un nuevo denunciante con igual gracia y si tampoco en este término las preparaba volverían al dueño o poseedor. Los mismos plazos eran aplicables para la siembra.<sup>77</sup>

Durante la presidencia de Cárdenas se dictaron cinco leyes reglamentarias sobre tierras ociosas y se reformaron dos. Tabasco concedió el 23 de diciembre de 1935 a cualquier ciudadano el derecho a solicitar esta clase de tierras por escrito. Excluyó las plantas viváceas (egipto, para, zacate gordura, zacate elefante, etc.), y los bosques protegidos por las leyes forestales. Consideró que una hectárea de pasto podía sostener una cabeza de ganado mayor en engorda y dos en reparto. Tendrían preferencia para obtenerlas los vecinos del municipio y quienes primero las solicitaran. Sugirió la conveniencia de especificar las colindancias y, de ser posible, fotografiar las tierras. Cuando las solicitudes se resolvieran afirmativamente se daría posesión inmediata de ellas. De las resoluciones negativas se podría apelar ante el juez del lugar en juicio verbal sumario. Si se confirmaba la apelación se entregaría al denunciante la mitad del producto obtenible. Si el ayuntamiento refaccionaba al denunciante percibiría un máximo del 10% de la cosecha; la mitad si sólo proporcionaba la tierra. En las tierras desmontadas por el propietario se abonaría a éstos el 2% de la cosecha. Se concedería un máximo de ocho hectáreas laborables de cualquier calidad.<sup>78</sup>

La ley tamaulipeca del 22 de julio de 1936 incluyó las tierras que se sembraran una vez al año, salvo el inmediato

<sup>77</sup> *Estado de Jalisco — Periódico Oficial del Gobierno* (28 ago. 1934), pp. 226-239.

<sup>78</sup> *Periódico Oficial — Órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco* (28 dic. 1935).

anterior, las de pastoreo a razón de una hectárea por cabeza de ganado mayor, frutales, cultivos cíclicos (caña de azúcar, alfalfa, henequén), las praderas artificiales de riego o temporal, y las que dadas en aparcería no se hubieran cultivado por causas imputables al aparcerero. Si la petición del solicitante se rechazaba podía recurrir al gobernador; si éste comprobaba que eran utilizables el ayuntamiento indemnizaría al solicitante con una cantidad equivalente al valor de las cosechas. El ayuntamiento pagaría los impuestos de la participación que le correspondiera de la cosecha. Concedió una superficie máxima de seis hectáreas, negó a los ejidatarios en posesión de su parcela y a las personas que no pudieran cultivarlas por sí mismas el derecho a solicitar esta clase de tierras. La concesión de las tierras traía aparejada la de las aguas, pero limitada a las sobrantes del propietario o del aparcerero; en este caso contribuiría proporcionalmente a la limpia de los canales y de las cargas de agua. El solicitante estaba obligado a cercar, y de no hacerlo incurriría en responsabilidad por los daños que pudieran originarse. Las mejoras quedarían en beneficio del poseedor o propietario, salvo las cercas, que podrían retirarse.<sup>79</sup>

Chiapas, al reglamentar la ley federal el 3 de diciembre de 1936, tomó en cuenta las considerables extensiones que por diversas causas los propietarios no habían querido o podido cultivar, la notoria escasez de los cereales que "consume nuestro pueblo humilde" y el considerable número de solicitudes de tierras ejidales no resueltas aún. Dividió el estado en tres zonas (fría, templada y caliente), y fijó para cada una de ellas las fechas correspondientes para los cultivos de maíz, frijol, haba, cebada, garbanzo, arroz, tabaco y ajonjolí. Estableció una extensión máxima de cuatro hectáreas de riego y el doble de temporal.<sup>80</sup> Esta ley se reformó el 12 de abril de 1939 porque no coincidían en la

<sup>79</sup> *Periódico Oficial — Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas* (25 jul. 1936), pp. 479-480.

<sup>80</sup> *Alcance al número 48 del Periódico Oficial* (Tuxtla Gutiérrez, 3 dic. 1936), p. 3.

práctica las fechas fijadas para la preparación y la siembra de los diversos cultivos. Por tanto, las zonas se ampliaron a cuatro (fría, templada, caliente húmeda y caliente seca) y a cada una le fijaron dos períodos, excepto a las tierras de riego, porque eran cultivables en cualquier tiempo, dejando sólo un período para que se levantara la cosecha. En vista de que los ayuntamientos estaban más en contacto con los campesinos (únicos interesados en las tierras ociosas) ellos interpretarían las dudas, y sólo cuando no pudieran resolverlas lo haría el Departamento Agrícola y de Ganadería del estado. Esta ley excluyó de los cultivos considerados en la ley anterior el garbanzo, el arroz y el tabaco, pero añadió el trigo.<sup>81</sup>

Tocó a Javier Rojo Gómez reglamentar la ley federal de tierras ociosas de Hidalgo, veintiún años después de que se había dictado la primera en el período preconstitucional. Dividió el estado en tres zonas (fría, caliente y templada). Para determinar la fecha de la preparación se tendría en cuenta el cultivo comúnmente practicado. En el caso de no haber sido cultivada en los tres años anteriores, la época más corta en el cultivo más corto de la zona. A solicitud de los propietarios el plazo podría ampliarse diez días antes de vencer por una sola vez si daban una fianza un 10% igual al costo de la siembra. Se preferiría a los solicitantes comprendidos en el padrón ejidal que aún no hubieran obtenido tierras, a los peones acasillados carentes de ellas y a los pequeños propietarios vecinos del lugar; en segundo término se tendría en cuenta la antigüedad de la solicitud. Concedió un máximo de cinco hectáreas de riego, veinte de temporal y setenta de agostaderos o pastos.<sup>82</sup>

La ley de Colima del 11 de abril de 1938 dividió el estado en zonas caliente y templada. No se considerarían ociosas las cubiertas con macizos forestales, las de agostadero y

<sup>81</sup> *Alcance al número 15 del Periódico Oficial* (Tuxtla Gutiérrez, 12 abr. 1939), p. 7.

<sup>82</sup> *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo* (24 mayo 1937), pp. 216-217.

las que estuvieran en descanso. Se concedería un máximo de nueve hectáreas de temporal, tres de riego y seis de humedad. Un año después se modificó esta ley precisando que no podrían reputarse como ociosas las dedicadas a explotaciones ganaderas para aprovechamiento de la leche y sus derivados, considerándose como la extensión necesaria para el mantenimiento del ganado una hectárea de terreno fértil y dos de eriazos o de agostadero por cabeza de ganado mayor.<sup>83</sup> Casi al finalizar el gobierno de Cárdenas, Zacatecas modificó su ley reglamentaria para ampliar la facultad que tenían los propietarios con respecto a las tierras sembradas dos años consecutivos o más a dejarlas ociosas por un solo año agrícola, para permitirles recuperar sus propiedades fertilizantes.<sup>84</sup>

En 1941, veinticinco años después de que había legislado sobre tierras ociosas, Aguascalientes reglamentó la ley federal de 1920. Ninguna podría ser solicitada como ociosa, siendo de riego, para destinarla a cultivo de temporal, sino hasta que transcurriera el término del cultivo de temporal. Grandes y pequeños propietarios y ejidatarios con parcela no podrían solicitar tierras ociosas. Los ayuntamientos, no los presidentes municipales, resolverían las solicitudes. Los solicitantes de tierras nuevas sólo tendrían derecho al 25% del desmonte; el resto correspondería a los propietarios. Además, deberían abrirlas y desmontarlas en su totalidad.<sup>85</sup> En fin, Nayarit, en 1964, modificó su ley de 1926 para aumentar la superficie máxima otorgable conforme a esta ley a diez hectáreas en terrenos de verano y húmedo y el doble en los de temporal.<sup>86</sup>

<sup>83</sup> *El Estado de Colima — Periódico Oficial del Gobierno Constitucional* (16 abr. 1938), p. 86 (8 abr. 1939).

<sup>84</sup> *Periódico Oficial — Órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas* (25 mayo 1940), p. 447.

<sup>85</sup> *Periódico Oficial — Órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Aguascalientes* (25 mayo 1941), pp. 1-4.

<sup>86</sup> *Periódico Oficial — Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit* (30 mar. 1964).

En el período de 1914 a 1964 se dictaron, o reformaron, treinta y dos leyes (2 federales, 30 estatales) sobre tierras ociosas: seis en el período preconstitucional, cuatro durante la presidencia de Carranza, una con De la Huerta, cinco con Obregón, dos con Calles, tres con Portes Gil, dos con Abelardo Rodríguez, siete con Cárdenas, una con Ávila Camacho y otra más con López Mateos. Al parecer sólo seis estados no legislaron en esta materia: Nuevo León en el Norte, México, Morelos y Tlaxcala en el Centro, Campeche en el Golfo de México y Oaxaca en el Pacífico sur.

Cabe recordar las críticas que un jurista hizo hace más de treinta años a la ley de 1920: 1. Es ineficaz porque los ayuntamientos sólo pueden tener conocimiento de que una tierra está ociosa cuando ya ha pasado el tiempo más propicio para cultivarla. 2. Como la concesión de estas tierras se realiza sin ninguna declaración previa, los propietarios han recurrido con éxito al amparo. 3. El haber dejado la aplicación de una ley federal en manos de las autoridades locales la ha hecho inoperante, porque muchos estados no la han reglamentado. Para solucionar ese problema el PNR propuso que los propietarios de tierras cultivables mayores a una hectárea avisaran al ayuntamiento de su jurisdicción treinta días antes de la fecha de cultivo si no podían trabajarlas. En segundo lugar, los presidentes municipales convocarían a los interesados a cultivar estas tierras.<sup>87</sup> Este plausible proyecto exageraba el número de estados que no habían reglamentado esta ley.

En fin, para apreciar mejor su significado, conviene recordar que la legislación sobre tierras ociosas es complementaria de las principales leyes agrarias y que se expidió cuando éstas apenas comenzaban a aplicarse: el fraccionamiento de los latifundios y la dotación y restitución de los ejidos. Para evaluar su significación histórica se necesitaría conocer la época en que se concedieron las tierras ociosas, el número de hectáreas otorgadas, dónde y a qué cultivos se

<sup>87</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, 1946, pp. 342-344.

dedicaron, la presión demográfica y el desarrollo económico de esas regiones, su régimen de lluvias e irrigación, la organización de campesinos, hacendados y neolatifundistas, los conflictos a que dio lugar su otorgamiento, etc.

Por ejemplo, en 1935, al aplicarse esta ley en la hacienda de Vallarta, en Puebla, disputaron los vecinos de los pueblos de Tepatlaxco y Tlaxco.<sup>88</sup> Poco después se opuso una "lluvia" de amparos a esta ley. En Villa Obregón, por ejemplo, la compañía agrícola "Arsa" impugnó la "expropiación" de 130 hectáreas en favor de la cooperativa "Vista Alegre". El mismo *Nacional* comentó sorprendido que se estuvieran concediendo esta clase de tierras en el Distrito Federal, dada su baja densidad. Más significativo aún es que el pueblo de Tepepan se amparó para defender las lomas de Guadalupe, pues aseguraba que las tenía sembradas.<sup>89</sup>

Por último, en 1879, varios pueblos de Guanajuato y de Querétaro, con las armas en la mano, condenaron las inmensas tierras incultas de las haciendas.<sup>90</sup> Todavía a casi un siglo de distancia, en 1972, la CNC pidió que se vendieran a los campesinos las tierras ociosas.<sup>91</sup>

#### SIGLAS Y REFERENCIAS

DDD *Diario de los debates de la cámara de diputados,*  
México.

DDS *Diario de los debates de la cámara de senadores,*  
México.

---

<sup>88</sup> *El Nacional* (3 oct. 1935).

<sup>89</sup> *El Nacional* (10, 17 oct. 1935).

<sup>90</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, 1957, p. 241.

<sup>91</sup> *Excelsior* (7 mayo 1972).

## ABAD Y QUEIPO, Manuel

- 1837 "Escritos sobre crédito público", en José María Luis MORA: *Obras sueltas*, París, Librería de Rosa, t. I.

## GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés

- 1957 *El porfiriato — La vida social*, México, Editorial Hermes, 1957. (Daniel Cosío VILLEGAS: *Historia moderna de México*, IV.)
- 1970a *La Confederación Nacional Campesina — Un grupo de presión en la reforma agraria mexicana*, México, Costa-Amic.
- 1970b *Raza y tierra — La guerra de castas y el henequén*, México, El Colegio de México.
- 1971 *La reforma y el imperio*, México, Secretaría de Educación Pública, 1971. «SepSetentas, 11.»

## GONZÁLEZ ROA, Fernando

- 1915 *El problema ferrocarrilero y la compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México*, México, Carranza e hijos impresores.

*Informe Aguascalientes*

- 1916 *Informe rendido por el ciudadano general Martín Triana al ciudadano Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del poder ejecutivo de la nación, por su gestión administrativa en el estado de Aguascalientes de agosto de 1915 a junio 13 de 1916*, Aguascalientes, Imprenta del Gobierno del Estado.

*Informe Durango*

- 1918 *Informe rendido por el ciudadano gobernador constitucional del estado a la xxvii legislatura del mismo al inaugurar su primer período de sesiones*, Durango, Imprenta del Gobierno del Estado.

*Informe Guanajuato*

- 1916 *Informe general que rinde el suscrito gobernador y comandante militar del estado de Guanajuato al ciudadano primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del poder ejecutivo de la nación, ciudadano Venustiano Carranza — Noviembre 15 de 1916*, Guanajuato, Imprenta del Gobierno.

*Informe Hidalgo*

- 1916 *Informe que el ciudadano general de brigada Nicolás Flores, gobernador y comandante militar del estado de Hidalgo, rinde al ciudadano Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del poder ejecutivo de la nación, por conducto de la Secretaría de Estado y del Despacho de gobernación, Pachuca, Tipografía del Gobierno del Estado.*

*Informe Puebla*

- 1917a *Informe rendido por el ciudadano gobernador interino, general de división don Cesáreo Castro, ante la xxiii legislatura del estado, Puebla, Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios del Estado, julio.*
- 1917b *Informe que el jefe del Departamento Ejecutivo leyó el 30 de septiembre de 1917 ante la honorable xxiii legislatura del estado de Puebla en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 29 del decreto de 27 de julio del presente año, al clausurar su segundo período de sesiones ordinarias, Puebla, Tipográfica de la Escuela de Artes y Oficios del Estado.*

*Informe San Luis Potosí*

- 1917 *Informe que rinde el general brigadier Alfredo Breceda, gobernador provisional del estado libre y soberano de San Luis Potosí, de las labores llevadas a cabo por el gobierno durante todo el período preconstitucional, a la xxv legislatura del mismo, San Luis Potosí, Talleres de la Escuela Industrial Militar "Benito Juárez".*

*Informe Sonora*

- 1918 *Informe que rinde el ciudadano general Plutarco Elías Calles, gobernador constitucional del estado de Sonora, ante la xxiv legislatura del mismo, acerca de sus gestiones durante el período comprendido entre el 1º de abril al 16 de septiembre de 1918, Hermosillo, Imprenta del Gobierno del Estado.*

*Informe Veracruz*

- 1923 *Informe que rinde el ejecutivo del estado libre y soberano de Veracruz-Llave ante la honorable le-*

gislatura del mismo por el periodo comprendido del 16 de septiembre de 1922 al 5 de mayo de 1923, Jalapa-Enríquez, Oficina Tipográfica del Gobierno del Estado.

*Ley agraria Chihuahua*

- 1922 *Ley agraria expedida por la xxix legislatura del estado de Chihuahua.* Chihuahua, Imprenta del Gobierno del Estado.

*Ley agraria Querétaro*

- 1923 *Ley agraria del estado de Querétaro. 8 de mayo de 1923, s. p. i.*

*Ley tierras ociosas Michoacán*

- 1930 *Ley reglamentaria de tierras ociosas del estado de Michoacán Ocampo,* Morelia, Tipografía de la E. T. I. "Álvaro Obregón".

*Memoria Cuernavaca*

- 1850 *Memoria política y estadística de la prefectura de Cuernavaca, presentada al superior gobierno del estado libre y soberano de México por el licenciado Alejandro Villaseñor, prefecto del propio distrito,* México, Imprenta de Cumplido.

*Memoria San Luis Potosí*

- 1829 *Memoria con que el gobierno del estado libre y soberano de San Luis Potosí dio cuenta a la segunda legislatura constitucional del mismo en el primer periodo de sus sesiones ordinarias el 7 de febrero de 1829,* San Luis Potosí, Imprenta del Estado en Palacio.
- 1849 *Memoria con que el estado libre y soberano de San Luis Potosí, en cumplimiento del artículo 113 de la Constitución, dio cuenta a la sétima legislatura de sus sesiones ordinarias,* San Luis Potosí, Imprenta del Estado.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio

- 1946 *El problema agrario de México,* México, Editorial Porrúa.

MORA, José María Luis

- 1837 *Obras sueltas,* París, Librería de Rosa.

ROSA, Luis DE LA

- 1851 *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*, Baltimore, Juan Murphy y Cia.

ZARCO, Francisco

- 1956 *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente —1856-1857*, México, El Colegio de México, 1956.