

MARÍA ROSARIO POLOTTO
THORSTEN KEISER
THOMAS DUVE (EDS.)

Derecho privado y modernización

América Latina y Europa en la
primera mitad del siglo XX

Daniela Marino

Institucionalización de la Reforma Agraria (1915–1937).
Revolución y modernización jurídica en México | 153–178



MAX PLANCK INSTITUTE
FOR EUROPEAN LEGAL HISTORY

ISBN 978-3-944773-01-8
eISBN 978-3-944773-11-7
ISSN 2196-9752

First published in 2015

Published by Max Planck Institute for European Legal History, Frankfurt am Main

Printed in Germany by epubli, Prinzessinnenstraße 20, 10969 Berlin
<http://www.epubli.de>

Max Planck Institute for European Legal History Open Access Publication
<http://global.rg.mpg.de>

Published under Creative Commons CC BY-NC-ND 3.0 DE
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de>

The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliographie;
detailed bibliographic data are available on the Internet at <http://dnb.d-nb.de>

Copyright ©
Cover photo by Modotti, Tina: Workers Parade, 1926 © 2015
The Museum of Modern Art, New York/Scala, Florence
Cover design by Elmar Lixenfeld, Frankfurt am Main

Recommended citation:

Polotto, María Rosario, Keiser, Thorsten, Duve, Thomas (eds.) (2015), Derecho privado y modernización. América Latina y Europa en la primera mitad del siglo XX, Global Perspectives on Legal History, Max Planck Institute for European Legal History Open Access Publication, Frankfurt am Main, <http://dx.doi.org/10.12946/gplh2>

Institucionalización de la Reforma Agraria (1915–1937)

Revolución y modernización jurídica en México

Este artículo es un primer intento por resolver un cruce de caminos planteado en la última década del siglo XIX y las tres o cuatro primeras del siglo XX. En ese cruce, uno de los caminos sería el construido por las problemáticas sociales y políticas, en particular su vertiente agraria – generalmente aducidas como una de las causas de descontento que condujeron a la crisis del régimen porfirista –, y las propuestas de solución articuladas por la Revolución Mexicana.¹ El segundo, las evoluciones del derecho occidental – en particular el derecho privado y, sobre todo, el derecho de propiedad. En ese cruce, la reforma agraria revolucionaria y la Constitución de 1917 han sido vistas, algunas veces, como precursoras de desarrollos políticos y jurídicos posteriores en el resto de Occidente. ¿En qué medida fue así? ¿La coyuntura política y social mexicana efectivamente generó innovaciones que aceleraron el propio desarrollo jurídico occidental, o que al menos influenciaron otras reformas agrarias en Latinoamérica? ¿O esto fue evaluado así *a posteriori* como parte de la mitología nacionalista sobre la revolución?

Parte de esa mitología es nombrar Revolución Mexicana (en singular) a la variedad de movimientos que, con distinta composición social e ideología, terminaron por derrocar la dictadura de Porfirio Díaz, así como adscribirle de origen las banderas de justicia social por la que será conocida a partir de 1917. Sin embargo, al justificar el levantamiento armado por la opresión política y la desigualdad social del régimen vencido, las facciones triunfantes hubieron

1 La etapa de lucha armada de la Revolución inició en noviembre de 1910 con el levantamiento de Francisco I. Madero contra el régimen del presidente Porfirio Díaz, y se prolongó por las luchas entre las distintas facciones hasta 1919. Se considera la década de 1920 como los años de reconstrucción y, en general, se da por concluida la institucionalización del nuevo régimen político con la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934–1940). Existe una amplísima bibliografía al respecto, dos obras generales de provechosa consulta pueden ser: KNIGHT (1986); y los capítulos correspondientes de VELAZQUEZ et al. (2010).

de sostener los ideales liberales de la Reforma que decían querer recuperar (un programa democrático, secularizador y anticorporativo, basado en el positivismo jurídico y el individualismo propietario, plasmado en la constitución federal de 1857), al mismo tiempo que era necesario premiar a las bases campesinas que habían hecho posible el triunfo, reconociendo su demanda de redistribución agraria. Esta contradicción de origen persiste en las dos décadas que pretendemos analizar. Mientras que la breve presidencia de Francisco I. Madero – quien había llamado a la insurrección – se centró en el elemento democratizador y de apego a la ley, los generales sonorenses – Venustiano Carranza y, en particular, Álvaro Obregón – optaron por construir las bases corporativas de una nueva legitimidad, sin embargo sin romper con el liberalismo iusnaturalista decimonónico.

Es así que durante la presidencia de Carranza se expide la primera Ley Agraria (6 de enero de 1915) que dispuso el reparto y restitución de tierras a los pueblos que las hubieran perdido, misma que fue ratificada y ampliada en la Constitución federal de 1917, en cuyo artículo 27 se estableció la propiedad originaria de la nación sobre el suelo y el subsuelo y restableció el pluralismo jurídico al reconocer la propiedad colectiva (que había sido abolida por la anterior constitución liberal de 1857). Este fue el puntapié inicial del programa institucional de reforma agraria (algunos generales habían hecho repartos limitados, por propia iniciativa, en las regiones que controlaban) que se desarrolló, con marchas y contramarchas, profusamente en el plano legal hasta la promulgación del Código Agrario en 1934 y su reforma en 1937. En la práctica, sin embargo, Carranza y Obregón distribuyeron poca tierra y no perjudicaron a la clase terrateniente, mientras que Plutarco Elías Calles pretendió dar por terminado el reparto en 1925. Es durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934–1940) cuando comenzó el periodo de distribución masiva de tierras, junto con un completo programa agrario que implicó la corporativización del campesinado, el desarrollo de la organización administrativa ejidal (distinta y paralela a la municipal), la educación rural socialista, el crédito ejidal, etc. Dos reformas constitucionales importantes de ese mismo año de 1934 quitaban cualquier recurso jurídico a los propietarios afectados por la reforma agraria y anulaba el carácter vitalicio de las magistraturas, es decir, abolía la inamovilidad de los jueces, lo que permitió al presidente nombrar a la Suprema Corte que le acompañó en su sexenio. Por supuesto, ambas reformas, junto a la voluntad de Cárdenas, son las que permitieron el reparto de casi 18 millones de hectáreas entre 815.000 beneficiarios durante su presidencia.

Este breve repaso nos permite ubicar las problemáticas principales que abordaremos en este trabajo propuesto:

En primer lugar, las continuidades y rupturas en la temporalidad mexicana. Sabemos que en los últimos lustros del régimen porfirista surgen voces críticas contra los efectos de la reforma liberal individualista sobre la propiedad campesina e indígena (las más notorias: Wistano Luis Orozco, 1895 y Andrés MOLINA ENRÍQUEZ, 1909), así como sobre las dificultades para las asociaciones de beneficencia laicas (LIRA, 2009). Al mismo tiempo, hay reformas legislativas que implican cambios en este sentido, y aparecen voces entre los hombres de leyes sobre nuevas maneras de entender la sociedad y el derecho. Subsecuentemente, las décadas de 1910 y 1920 (las presidencias de Madero, Huerta, Carranza y Obregón), muestran más acomodos políticos que cambios de fondo. Esto nos obliga a, antes que nada, sistematizar los cambios legislativos referentes a la propiedad agraria desde 1911 hasta 1937, para identificar cambios y permanencias en el régimen de propiedad sostenido por los sucesivos gobiernos revolucionarios y, por el otro, sondear en la prensa general y especializada y en la bibliografía jurídica de la época los temas, los personajes y los debates en el campo jurídico.

En segundo lugar, cabe entonces indagar en qué medida los desarrollos jurídicos del periodo considerado responden meramente a las circunstancias locales y políticas y en qué medida están también influenciados por, e influyen a, procesos extra-mexicanos, tanto en el plano político y socio-económico como propiamente en el campo del derecho. Resulta obvio que las pocas características mencionadas del sexenio cardenista responden no solamente a los procesos políticos mexicanos sino más ampliamente a la categoría que ha sido definida como «Estado intervencionista»,² y a las características de lo que, de Comte a Duguit pasando por Durkheim, se llamaba entonces «socialización del derecho», también en México.³ Pero ¿qué sucedía en las dos décadas previas, en el periodo que hemos definido entre 1915 y 1934? ¿Qué desarrollos jurídicos son propios del caso mexicano? ¿En qué medida la reinstauración de la propiedad corporativa o del pluralismo propietario supuso una modernización jurídica? ¿Qué elementos de la reforma agraria mexicana, y las adecuaciones al sistema jurídico que la hicieron posible, son discutidas y recogidas en otros países latinoamericanos o europeos? ¿Cuáles fueron

2 MANNORI, SORDI (2004).

3 OLEA Y LEYVA (1933).

tomadas de teóricos del derecho o de procesos simultáneos de otros países? «No nos es posible contestar aún todos estos interrogantes, pero en estas páginas estableceremos los cambios legislativos y constitucionales, así como los temas problematizados por la prensa de la época. En una próxima etapa, ahondaremos en las tesis de licenciatura en derecho, prensa y bibliografía jurídica de la época para concretar el proyecto que estamos proponiendo.

I La propiedad de la tierra y sus reformas jurídicas

México ha sido un país fundamentalmente agrario. Todavía hasta la década de 1930 el sector agropecuario representaba la porción principal del producto interno bruto y, en ese año, las dos terceras partes de la fuerza de trabajo residían en el campo. Dicho esto, analicemos los diferentes sistemas agrarios que estuvieron vigentes: Después de la conquista española, la cual incorporó los sistemas nativos al mercantilismo europeo, reconocemos otros dos hitos legales que impactaron el sistema de propiedad de la tierra, y que, no es casualidad, coincidieron con las dos mayores guerras civiles que ha sufrido México, motores de transformaciones determinantes en la historia nacional, tanto en el régimen de gobierno como en la composición de las élites y, por supuesto, en la conformación del México moderno.

El primero de estos cambios legales fue el programa liberal decimonónico, que se propuso forjar una sociedad de mercado, formada por individuos productores y consumidores, con derechos políticos y de propiedad personales, eliminando a las corporaciones. Se consideraba que el pequeño y mediano productor debía ser el actor principal de la modernización agraria y la constitución de un mercado libre de tierras, en oposición a una realidad donde la tierra permanecía estancada en manos corporativas (sobre todo de la Iglesia y las comunidades indígenas), o inculca en grandes latifundios improductivos o baldíos no identificados por el Estado. Estas ideas sociales y económicas guiaron la política agraria desde 1856 (fecha de expedición de la ley federal de desamortización de corporaciones civiles y eclesiásticas) hasta la primera década del siglo XX, y se tradujeron en un profuso corpus legal [artículo 27 de la constitución de 1857, leyes sobre nacionalización de bienes y capitales eclesiásticos (1859), colonización, deslinde y tierras baldías (1863, 1883, 1894), varios decretos del ejecutivo ordenando la desamortización de ejidos comunales y municipales (1889–1890), y la codificación civil que inició en 1868] y jurisprudencial que transformaron radicalmente el sistema jurídico

de la propiedad, para establecer el monismo legal de la propiedad privada «perfecta» (deslindada y titulada, sin obstáculos para incorporarse al mercado libre de tierras), favorecer la inversión de capitales y obtener ingresos públicos.

Con el cambio de siglo, el positivismo permitió algunas atenuaciones en las disposiciones que privaban de personalidad jurídica a las corporaciones civiles: ésta les fue devuelta temporalmente a los ayuntamientos en la ley de tierras baldías de 1894 (con el objeto de que resolvieran judicialmente los límites y derechos de propiedad en litigio entre pueblos, para poder proceder a su reparto), y en 1901 se reformó el artículo 27 constitucional para habilitar y permitir a las corporaciones civiles desvinculadas de instituciones religiosas la posesión de tierras y la administración de hipotecas (aunque esta última medida estuvo motivada por la problemática de las asociaciones de beneficencia).⁴ Una ley, en noviembre de 1896, cedía gratuitamente a los campesinos pobres los terrenos baldíos o nacionales que estuvieran ocupando, así como a nuevas poblaciones para conformar su fundo legal y para garantizar servicios públicos. El reglamento de septiembre de 1897 consideraba como sujetos de la ley recién citada a quienes ocuparan terrenos baldíos o nacionales con valor igual o menor a \$200. No obstante, también afirmaba que los ejidos y terrenos de común repartimiento no eran objeto de dicha ley y se seguirían parcelando y adjudicando. En diciembre de 1902 un decreto presidencial sometía los futuros deslindes de tierras bajo el control directo de Porfirio Díaz, y exigía como requisito de propiedad el ocupar la tierra por treinta años. Tres decretos en 1909 suspendieron la venta de tierras baldías indefinidamente y prohibieron la renovación de los contratos una vez expirada la concesión original. Finalmente, en abril de 1911 el presidente Díaz sugirió al Congreso se considerara la adopción de políticas federales de fraccionamiento de latifundios y de irrigación en gran escala, para beneficiar la pequeña y gran producción agrícola empresarial.

El contexto de estas últimas medidas, que de todos modos no se alejan del liberalismo dominante, lo constituye una sucesión de crisis económicas y agrícolas en 1907–1910, así como las nuevas corrientes que discutían los operadores jurídicos y la propia crisis del régimen porfiriano que, iniciado en 1876, llevaba ya tres décadas de dictadura y estaba mostrando su agotamiento, en particular por el surgimiento de voces críticas que pedían cambios sociales y políticos.

4 LIRA (2009).

Cuadro 1: Disposiciones Legislativas de la Reforma Agraria. 1915–1937

Fecha	Disposición	Características
6-1-1915	Decreto del Ejecutivo (Ley Agraria)	Anula todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes de los pueblos hechas en contravención de la ley Lerdo; establece la restitución y dotación de ejidos a los pueblos que los necesitan, si es necesario expropiando tierras particulares. Crea la Comisión Nacional Agraria y las locales respectivas a cada estado. Autoriza a los jefes militares a operar provisionalmente esta ley.
5-2-1917	Art. 27 de la Constitución federal	Crea la propiedad social. Establece la propiedad originaria de la Nación sobre el suelo y el dominio inalienable e imprescriptible de aguas y recursos del subsuelo. Devuelve personalidad jurídica y posesión colectiva a comunidades agrarias (y usufructo comunal hasta que una ley reglamentaria indique el procedimiento de división). Mantiene la prohibición a las órdenes religiosas. Declara ley constitucional al decreto de 6-1-1915. Declara revisables y nulificables todos los contratos y concesiones hechos desde 1876, pero legales las tierras tituladas en los repartimientos hechos en cumplimiento de la Ley Lerdo.
28-12-1920	Ley de ejidos	Instituye el ejido como “la tierra dotada a los pueblos” con extensión suficiente para “producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en una localidad”. Agrega a la inafectabilidad los terrenos hasta 50 ha poseídos en nombre propio a título de dominio por más de 10 años.
1-9-1921	Circular 48 de la Comisión Nacional Agraria, sobre el régimen interior de los ejidos.	Prohíbe la enajenación de ejidos, su título sólo ampara el dominio útil, concedido a perpetuidad; el dominio directo se lo reserva la Nación. Establece dos modalidades de titulación y uso ejidal: Los títulos son comunales pero los ejidatarios tienen derechos individuales de posesión. El ejido se dividirá en fundo legal, monte y/o pastal y superficie de cultivo. Esta última se dividirá en parcelas a los jefes de familia según las reglas que establezca el monte y pastos se aprovecharán en común. Considera voluntaria “pero de suma importancia” que los jefes de familia se organicen sindicalmente para la explotación colectiva de los ejidos y fines comerciales y de crédito según “la corriente económica moderna hacia la cooperación”

Fecha	Disposición	Características
22-11-1921	Decreto	Abroga la Ley de Ejidos. Establece la Procuraduría de Pueblos. Reorganiza las autoridades agrarias, define procedimientos y responsabilidades de gobernadores y comités agrarios.
10-4-1922	Reglamento agrario	Define a los poblados rurales como sujetos a dotación, exceptúa los pueblos de hacienda, villas y ciudades. Establece el tamaño de las dotaciones individuales, según la calidad de las tierras. Declara no sujetas a reparto las propiedades hasta 50 has. poseídas a nombre propio, con título de dominio, por 10 años; así como las tituladas por repartos en cumplimiento de la Ley Lerdo.
11-10-1922	Circular 51 de la CNA	Deroga la circular 48. Instituye la forma cooperativa para la explotación ejidal. Establece el procedimiento de asamblea para elegir y renovar comités de ejido y para asuntos internos de interés general.
2-8-1923	Ley de tierra libre	Regula la apropiación individual y posterior titulación legal de tierras nacionales y baldías por todo habitante no propietario que desee dedicarse a la agricultura. Declara derecho vigente las leyes porfiristas de 30-12-1902 y 18-12-1909.
19-12-1925 Reglamento: 4-3-1926 Reformada: 25-8-1927	Ley de repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio ejidal	Reforma la circular 51. Determina la propiedad comunal de bosques, aguas y tierras, aunque ordenaba repartir estas últimas. Crea el Comisariado Ejidal, en sustitución de los Comités Administrativos vigentes. Declara inalienables las parcelas ejidales, incluso entre vecinos, y define los derechos hereditarios. Instituye el Registro Agrario (Reglamento de 24-4-1928).
31-12-1925	Ley de Extranjería	Ley orgánica de la fracción I del art. 27 constitucional. Prohíbe la propiedad de extranjeros en las franjas de playa y frontera y limita su participación en compañías agrícolas e industriales.
4-1-1926	Ley de Irrigación	Declara de utilidad pública la irrigación de las propiedades agrícolas privadas que aprovechen aguas federales. Crea la Comisión Nacional de Irrigación. Establece las modalidades de construcción, conservación y pago de obras de irrigación por los privados.

Fecha	Disposición	Características
5-4-1926	Ley de Colonización Ley Forestal	Deroga la ley de 15-12-1883. Reglamenta la fragmentación de las propiedades privadas con excepción de las que tuvieron una adecuada explotación agrícola, aquellas que constituyeran una "unidad agrícola industrial" con tecnología moderna y las que eran cultivadas por administración directa en más del 50% de los terrenos. Declara de utilidad pública la conservación y propagación de la vegetación forestal en terrenos nacionales y baldíos, así como municipales, comunales o ejidales, y privados. Establece como reservas forestales, inenajenables e imprescriptibles, las que se encuentren en terrenos nacionales o las que se expropien para ese fin. Los terrenos forestales comunales o ejidales son de usufructo común, y pueden explotarse comercialmente por medio de cooperativas de vecinos.
23-4-1927 Reformada: 11-8-1927, 17-1-1929. 26-12-1930	Ley de dotación y restitución de tierras y aguas, reglamentaria del art. 27 constitucional Ley que refunde en la de dotaciones y restituciones de tierras y aguas, las reformas y adiciones de 1929	Reforma el Reglamento de 1922. Establece el derecho a dotación de todo poblado sin tierra o agua en cantidad suficiente para las necesidades agrícolas de su población. Define los terrenos inafectables: la pequeña propiedad (en ha., según la calidad del terreno) y ciertos cultivos comerciales (café, cacao, hule, vainilla, alfalfa, árboles frutales). Cambia el tamaño de la pequeña propiedad, en casi todas las calidades, y añade otras condiciones de inafectabilidad: los terrenos titulados por repartos en cumplimiento de la Ley Lerdo, las parcelas que se adquirieron en colonias establecidas según la ley respectiva. Añade a los cultivos comerciales los sembrados con plátano, caña de azúcar, maguey o henequén, pero tanto estos como los incluidos en la ley anterior (excepto los árboles frutales hasta 150 ha) dejan de ser inafectables, sólo se les dan ciertas prerrogativas (permuta de terrenos).
22-03-1934	Código Agrario	El primer código de este tipo, sustituye a toda la legislación agraria anterior. Fijó la extensión de la parcela ejidal en 4 hectáreas de riego u 8 de temporal, además de las superficies necesarias de tierra de agostadero o de monte. Los límites para la propiedad privada inafectable se ampliaron considerablemente: a 150 hectáreas de riego o 300 de temporal, condicionadas a que, cuando en un radio de 7 kilómetros a la redonda el poblado solicitante no hubiera tierras suficientes para dotar al núcleo, la extensión señalada podría reducirse a 100 y 200 hectáreas, respectivamente. Aceptó que los peones acasillados de las haciendas, que hasta entonces habían estado marginados de los procesos de dotación y restitución, pudieran ser considerados sujetos de derecho agrario.

Fecha	Disposicion	Características
22-03-1934	Modificación art. 27 constitucional	<p>Como órgano responsable de aplicarlo instituye al Departamento Agrario, cuya estructura se basaba en un jefe (federal), un Delegado Agrario en cada estado, el Registro Agrario Nacional, las Oficinas de Tierras y Aguas y de Fraccionamientos, sustituyendo a la Comisión Nacional Agraria. El artículo 2º consideró al Presidente de la República la suprema autoridad agraria, cuya Resolución Definitiva no podía ser modificada, ponía fin a cualquier expediente de restitución, dotación o ampliación de ejidos, de creación de un nuevo centro de población agrícola o de declaración de inafectabilidad de la pequeña propiedad. Los gobernadores seguían siendo la máxima autoridad en sus estados, quienes nombraban a los miembros de la Comisión Agraria Mixta estatal encargada de las resoluciones agrarias y del Comité Ejecutivo encargado de aplicarlas. Los Comisariados Ejidales realizaban las funciones de mandatario del ejido, y se integraban por un Presidente, un Secretario y un Tesorero propietarios y sus suplentes, quienes permanecían en el cargo dos años, debían ser ejidatarios residentes del núcleo de población que representaban y electos por la Asamblea de Ejidatarios. Establecía la responsabilidad de los funcionarios de la estructura agraria que contravinieran el código, y las sanciones que les correspondían. Por primera vez surge como autoridad el Cuerpo Consultivo Agrario, instituido como autoridad en la reforma de ese año al artículo 27 constitucional. Sus cinco miembros eran designados por el Presidente de la República, y debían dictaminar los expedientes agrarios, con el fin de apoyar las Resoluciones Presidenciales, oficiar de consultores del jefe del Departamento Agrario y peritos de las iniciativas de leyes agrarias que enviaba el Ejecutivo. La reforma constitucional también señaló que las afectaciones de tierra se realizarían respetando invariablemente la pequeña propiedad agrícola en explotación.</p>
6-12-1937	Reforma al Código Agrario	<p>Artículo 139: establece que en los cultivos que requiriesen un proceso de industrialización, con inversiones superiores a la capacidad económica individual de los ejidatarios, la explotación se organizará en forma colectiva, y agrega “sin perjuicio de adoptar este sistema en todos los casos en que sea conveniente para el mejor desarrollo de la comunidad”. El artículo 148 otorgó facultades al Departamento Agrario y al Banco Ejidal para organizar los ejidos y las sociedades de crédito ejerciendo funciones de dirección y vigilancia de la economía ejidal. En los casos en los que no se constituyeran sociedades locales de crédito, el Departamento Agrario quedaba facultado para establecer los cultivos y técnicas de explotación, determinar la forma de organización de los ejidatarios, buscar el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y definir cualquier otro concepto social o económico importante para la comunidad. Se permite el reconocimiento de áreas de inafectabilidad ganadera, para favorecer dicha actividad.</p>

Fuente: FABIOLA (1981), CUADROS CALDAS (1999), OROZCO (1895).

La segunda gran transformación jurídica del sistema de propiedad de la tierra en el México moderno la concretó la Revolución Mexicana, por medio de su reforma agraria, misma que detallamos en el cuadro 1. Esta inició con la sanción de la Ley Agraria de 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la constitución de 1917, medidas ambas que reintrodujeron, aunque sobre bases distintas a la colonial, un sistema jurídico plural de propiedad de la tierra, al reconocer la legalidad de la propiedad colectiva y el derecho originario del Estado sobre todo el territorio.

La ley de 6 de enero de 1915, promulgada por Venustiano Carranza, instituyó los mecanismos legales, institucionales y administrativos de la reforma agraria. Abolió las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, que se hubieran hecho contraviniendo la ley de desamortización de 1856, y fijó «como acto de elemental justicia» su devolución, así como el otorgamiento de más tierras a los pueblos que justificaran su necesidad, mediante los mecanismos de restitución y dotación, respectivamente. Posteriormente, el artículo 27 de la Constitución de 1917 instauró la propiedad original de la Nación sobre el suelo, el subsuelo y las aguas, y abolió el monismo legal de la propiedad que había introducido la constitución anterior de 1857, al reconocer jurídicamente tanto la propiedad privada (restringida por el derecho de expropiación por causa de utilidad pública) como la propiedad colectiva (creada por los mecanismos de dotación y restitución de la ley de 1915, a partir de la expropiación a la primera).⁵ La Constitución dejaba en manos de los estados las tareas de fraccionar la gran propiedad expropiada y de fijar en leyes agrarias la extensión máxima de tierras en manos de un propietario.

No obstante, se ha señalado que el cambio de rumbo de la última década porfirista y el personal que la pensó e instrumentó, tuvo cierta continuidad después de la revolución y hasta 1930, pese a que, paralelamente, comenzaba la instrumentación del reparto agrario y un giro más acusado en el discurso ideológico del gobierno.⁶ Y coincidimos desde que una circular carrancista, del 21 de marzo de 1918, afirmaba que no obstante que era «urgente» proveer de tierras para sembrar a los labradores pobres, eso no sería posible hasta que se reglamentara el artículo 27 constitucional, y sólo se podían otorgar tierras de acuerdo a la Ley de 29-11-1896 y su reglamento de 6-9-1897; mientras que

5 MARINO Y ZULETA (2010).

6 GARCÍA UGARTE (1995).

el presidente Obregón, en la Ley de Tierra Libre (2-8-1923), invoca como fuente jurídica vigente («que subsiste en toda su amplitud») las leyes de 30-12-1902 y de 18-12-1909 al sostener las atribuciones del Estado federal para disponer en materia agraria y, en particular, de las tierras baldías y nacionales.

Más aún, García Ugarte sostiene que «en 1910, la Secretaría de Fomento porfirista empezó a reconocer la necesidad de crear la pequeña propiedad o propiedad de familias [...] y fomentar un fraccionamiento natural del latifundio mediante políticas arancelarias y productivas que condujeran a la baja el valor de la propiedad raíz», política que habría sido retomada por personajes importantes de los primeros años del nuevo régimen.⁷ Hay consenso en la historiografía sobre la Reforma Agraria en señalar que no sólo maderistas o carrancistas, sino en general los presidentes hasta 1934 coincidieron en mantener la gran propiedad, en particular la orientada a la exportación, para sostener la productividad y los ingresos fiscales, aunque se vieron forzados, periódicamente, a repartir tierras a los grupos que seguían movilizándose reclamando el pago al apoyo prestado en la revolución. Algunos incluso sostienen que los frecuentes cambios legislativos entre un presidente y el siguiente (ver cuadro 1), y muy en particular entre Carranza y Obregón, tuvieron como fin deliberado el nulificar las numerosas solicitudes de dotación. Lo cierto es que la profusa y complicada legislación, así como la tramitología que establecía y los sucesivos cambios en las autoridades del reparto, respondieron muy bien al escaso convencimiento del ejecutivo en que la expropiación y reparto de los latifundios fuera a aportar el crecimiento económico.

Así, la legislación de la reforma agraria, al menos hasta 1930, dio continuidad al cambio instituido en la última década porfirista, no afectó tierras particulares en los pueblos que hubieran sido tituladas como resultado de procesos legales de reparto aplicando la ley de desamortización ni, hasta 1934, afectó haciendas u otras unidades productivas para constituir y dotar pueblos de hacienda, de modo de no dejarles sin mano de obra, sino sólo para restituir ejidos y fundo legal a los pueblos colindantes que los necesitaren. No obstante, desde el punto de vista del impacto económico causado por la certeza jurídica de la titulación, debemos afirmar que la reforma agraria revolucionaria, al reintroducir, sobre nuevas bases, el pluralismo jurídico de la propiedad definiendo la legalidad de la propiedad colectiva inenajenable (en sus

7 *Ibidem*.

dos variantes: las comunidades que habían logrado subsistir a la reforma liberal y el nuevo ejido) junto a la propiedad privada, añadió nuevos títulos legítimos de propiedad, complicando el panorama jurídico. Esto, sin entrar a los modos en que se realizó dicho reparto, sobre todo en la fase armada en que se facultó a los jefes militares para instrumentar expropiaciones y dotaciones, quienes muchas veces lo hicieron sin cuidar los formalismos legales; a los vaivenes de la legislación agraria, particularmente en el periodo 1915–1930, que modificaron criterios y procedimientos con bastante frecuencia; y a la práctica de otorgar títulos de dotación aunque no hubiera tierras que entregar en algunos casos (dotación «virtual»), así como de entregar las tierras antes de resolver todas las instancias jurídicas (alguna de las cuales podía ordenar revertir el proceso), lo que ponía en contradicción títulos legales con usufructo y generaba violencia entre los actores agrarios.

Cuadro 2: Reparto agrario, por periodos y tipo de tierra (en hectáreas)

Periodo	Dotaciones	Beneficiarios
1900–1914	142	11 738
1915–1934	7 000	866 161
1935–1940	10 975	728 847
Totales	18 117	1 606 746

Periodo	Tipo de Tierra (hectáreas)						
	Total	Riego	Temporal	Agostadero	Monte	Desértica	Indefinida
1900–1914	194 495	27 194	17 976	58 749	18 399	16 987	55 190
1915–1934	11 580 833	247 645	1 387 258	2 046 772	1 509 623	189 376	6 200 159
1935–1940	18 786 131	937 401	3 382 696	9 438 337	3 692 972	302 539	1 032 186
Totales	30 561 459	1 185 546	4 787 930	11 543 858	5 220 994	508 902	7 287 535

Fuente: MARINO Y ZULETA (2010), a partir de <http://biblioteca.itam.mx/recursos/ehm.html#reforma> (datos de Secretaría de la Reforma Agraria, Dirección General de Información y Documentación Agraria)

II La cultura jurídica

1. Andrés Molina Enríquez

En 1909, finalizando el porfiriato, Andrés Molina Enríquez⁸ publicó su gran obra, *Los grandes problemas nacionales*, libro de cabecera de los reformadores agrarios posteriores. Allí, consideraba al problema de la propiedad de la tierra como el más importante a resolver para garantizar el crecimiento de México. Sobre postulados positivistas e historicistas construyó un esquema evolutivo de las sociedades que entonces ocupaban el territorio mexicano. En este esquema el concepto de *raza* adquiere una importancia fundamental, ya que al origen étnico le adscribía, de manera muy determinista, no sólo rasgos físicos sino también características morales, de temperamento y de acción social.

La particular relación de un grupo con el territorio que ocupaba, es decir, su noción de dominio territorial, fue el elemento exclusivo que consideró para clasificar los cinco estadios evolutivos en los que se sucedían los distintos grupos o sociedades: el primero, el de las sociedades nómadas carentes de cualquier noción de derecho territorial; el último o superior, el de las sociedades de crédito territorial o de titulación fiduciaria. De este modo, en los cuatro primeros estadios ubicaba a los distintos grupos indígenas del territorio nacional, mientras que en el cuarto colocaba también a las ran-

8 Andrés Molina Enríquez (1868–1940), se tituló de abogado, ejerció como juez y notario en varios distritos rurales de su natal Estado de México, y se consideraba a sí mismo sociólogo. Se dio a conocer en 1905, al ganar un concurso de ensayo sobre el natalicio de Benito Juárez con la obra *Juárez y la Reforma*. Luego de su trabajo más famoso, *Los grandes problemas nacionales* (1909), abrió un despacho jurídico en la capital de la república con el Lic. Luis Cabrera. Destaca en el medio intelectual por su actitud crítica hacia los problemas evidentes del modelo económico y social desarrollado por el régimen del presidente Porfirio Díaz, y a partir de allí se vio envuelto en la política revolucionaria, específicamente en el reformismo agrario. En agosto de 1911 rompió con Francisco Madero y promulgó el Plan de Texcoco, en el que abogaba por una reforma radical que, conducida por el estado, expropiara y redistribuyera de una vez los latifundios (MOLINA ENRÍQUEZ [1911] 458 y ss.). Esto provocó su encarcelamiento y fue causa de su fuerte polémica con Wistano Luis Orozco, quien defendía una reforma pacífica y de largo plazo. Gracias a su relación con Cabrera – rector de la Escuela Nacional de Jurisprudencia en 1912, hombre de confianza del presidente Venustiano Carranza y redactor de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 – y al prestigio adquirido por su obra, asesoró a los constituyentes de 1917 en la redacción del artículo 27 y ocupó diversos cargos públicos en los años 1920 y 1930.

cherías de mestizos y consideraba que el quinto sólo había sido posible a partir de la conquista española. En su esquema evolucionista otorgaba un lugar importante a la desigual capacidad de los individuos al interior del grupo, donde la «selección» de «los más aptos» llevaba a fortunas desiguales y a una dispar posesión de terrenos.

La consecuencia más importante que derivaba de considerar cada estadio como escala ineludible en el proceso de desarrollo histórico de una sociedad, era su convicción de que el Estado podía coadyuvar acelerando dicho proceso evolutivo, pero que no tendría éxito una política que pretendiera hacerles saltar etapas de manera forzada. Así como la realidad nacional obligó a Molina Enríquez – y a muchos de sus contemporáneos, en México y América Latina – a matizar los fuertes postulados racistas de los autores que nutrían su argumentación – por ejemplo, en la caracterización del mestizo como el fundamento natural de la nacionalidad mexicana y el obvio dirigente de la marcha del país hacia el progreso –; esa misma realidad les llevó también a repensar el papel del Estado, separándose del *laissez-faire* de moda en los círculos políticos y académicos europeos, para demandar la intervención del Estado nacional en la corrección de la «defectuosa» realidad social y económica heredada de la colonia. La acción del Estado en determinadas áreas, a través de políticas correctamente diseñadas – como las que sugiere Molina Enríquez en su libro –, era vista como indispensable para lograr el cambio social y transformar a México en una nación moderna. En el campo de la propiedad, las soluciones propuestas por este autor van decididamente en ese sentido.⁹

Este libro de Molina Enríquez fue de enorme influencia en los reformadores agrarios, proceso en el que él mismo, aunque de manera colateral, participó en sus inicios, paralelamente a su carrera en la administración pública y las aulas universitarias. Como colofón de su trayectoria, Molina publicaría otra gran obra en los últimos años de su vida: *Esbozo de la historia de los primeros diez años de la revolución agraria de México (de 1910 a 1920)*, publicada en cinco tomos entre 1932 y 1936, y donde expuso sus puntos de vista sobre la política agraria desarrollada en la primera década revolucionaria. Es interesante analizar el modelo teórico-metodológico sobre el que armó este último libro para definir los cambios operados en las ciencias sociales y el

9 MARINO (2001).

derecho en el decurso de la acción pública de Molina (1909–1936) y que es, *grosso modo*, la misma periodización de este artículo. En este sentido, en 1936 veía inconclusa la revolución, como

uno de tantos episodios (el más profundo y trascendente) de las luchas agrarias comenzadas desde la Independencia, para destruir los latifundios que son las raíces madres de la organización social por castas que subsiste todavía.¹⁰

Seguía siendo manifiestamente positivista, y todavía en el prólogo al quinto tomo (1936) reconoció el valor de la obra de Auguste Comte, pero ya consideraba obsoletas las teorías evolucionistas

En el estado actual de las ciencias démicas, es fácil de comprender que no existe la línea invariable de la trayectoria obligada que se creía para todos los pueblos, como no hay tampoco al fin de esa línea, el punto de llegada de ella, que se llama *civilización*. No es por lo mismo exacta la apreciación que antes se había deducido del principio de la evolución, acerca de que las diferencias que presentan los pueblos, dependan de su adelanto o de su atraso en el curso de la trayectoria común.¹¹

En cambio, en esta obra apeló a una contraposición entre dos tipos de sociedades que definió como oriental y occidental, siendo la diferencia principal entre ambas que «en los pueblos de esa cultura (oriental) (no existe) el concepto de derecho, mucho menos el de *derecho de propiedad*, y menos aún, el de *derecho de propiedad sobre las tierras y las aguas*».¹² Siguiendo las teorías del poblamiento americano, caracterizó a los grupos indígenas como orientales, y a las sociedades americanas postcoloniales como un tipo intermedio entre ambos arquetipos. Nuevamente realizó un análisis histórico – con fuerte énfasis en la variable raza – aunque sólo para tener los elementos suficientes para alcanzar el conocimiento de la sociedad presente, que lograría a través de la Etnología. Consideraba entonces a la Historia sólo como ciencia auxiliar de ésta, pero por sí sola insuficiente – aún la historia marxista, interpretación que reseña en su obra – de allegar una comprensión integral de una sociedad determinada en un período limitado de tiempo.

También criticó el determinismo racista que sustentara en 1909, y ya no creía en un papel decisivo de los mestizos para el futuro de la nación mexicana. Reiteraba los juicios acerca de la propiedad de la tierra y de las leyes emitidas que elaborara en su libro anterior. Por ejemplo, respecto a que

10 MOLINA ENRÍQUEZ (1985) 504.

11 MOLINA ENRÍQUEZ (1985) 68–69, cursiva del autor.

12 *Ibidem* 39.

las culturas indígenas no habían alcanzado los conceptos de derecho y de propiedad, y como tampoco tenían escritura se vieron imposibilitadas de comprender el sistema occidental de titulación de la propiedad. O bien, sobre las ventajas que tenía reconocer, al menos transitoriamente, el régimen comunal para los pueblos de indios; idea que retomó la primera Comisión Nacional Agraria.¹³

Específicamente, en el libro V: «El principio de la verdadera Revolución. Hechos que trataron de formular y de reducir a reformas concretas y positivas, los ideales revolucionarios de renovación social», analiza el proyecto ejidal de Luis Cabrera durante la presidencia de Madero y el artículo 27 de la Constitución de 1917. Respecto al primero, Molina Enríquez concordaba con Cabrera – sugiriendo que este último retomaba las ideas expuestas en *Los grandes problemas nacionales*–, en cuanto defendía la propiedad comunal ejidal inalienable pero sólo mientras no fuera posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeña propiedad, que sustituyera a las grandes explotaciones de los latifundios como un complemento al salario del jornalero.

Esta reforma, sin dejar de ser liberal, fue sumamente innovadora respecto a la tradición que, gobierno tras gobierno, legislaba sobre la desamortización de las tierras comunales. Cabrera propuso devolver la personalidad jurídica a las instituciones municipales para poder adquirir, poseer y administrar bienes raíces. Se expropiarían tierras para reconstituir los ejidos, poniendo la propiedad en manos de la Federación y dejando el usufructo a los pueblos. El Congreso no hizo ley este proyecto, pero éste fue antecedente al decreto de 6 de enero de 1915 y al artículo 27 constitucional, en cuya redacción asesoró Andrés Molina Enríquez. El autor consideraba esta reforma como «revolucionaria» y «trascendente»,¹⁴ pero también, parcial e incompleta:

... el Lic. Luis Cabrera [se apartó] de la disolución de los latifundios por fraccionamiento en una copiosa pequeña propiedad, como lo aconsejábamos nosotros, para concentrarse en el interés inmediato de los pueblos, dando origen a la futura legislación sobre los ejidos.

[...] el problema agrario, por lo mismo, iba a dejar en pie las haciendas, y a reducirse como en la Época Colonial, a la restitución y a la dotación de ejidos a los pueblos.¹⁵

13 *Ibidem* 460–461.

14 MOLINA ENRÍQUEZ (1985) 462–463.

15 *Ibidem* 450 y 484.

Al referirse a su participación en el Constituyente de Querétaro, volvió a hacer hincapié en este punto, insistiendo sobre el carácter limitado y parcial de lo que él llamaba la «solución ejidal», como aparecía en el proyecto del artículo 27 redactado por la presidencia, mientras que él habría indicado al Ministro de Fomento cómo resolver el problema agrario «*de manera integral*». ¹⁶ El artículo fue redactado de otra forma a la sugerida por Molina Enríquez, pero me interesa señalar cómo nuestro autor insistió en sus ideas sobre que la reforma agraria debía pasar ineludiblemente por la disolución de los latifundios; que tan importante como la tierra misma eran los derechos sobre aguas, pastos y otros recursos; y que al reconocer derechos de propiedad amplios – no solamente títulos escritos – estaba reconociendo, entre otros, los derechos de comunidades y pueblos. Para lograrlo, nuevamente apelaba, como única solución, al poder necesario del Estado para sobreponerse a los intereses particulares y romper la inviolabilidad de la propiedad privada que impedía disolver los latifundios, de manera que

podrían estar los Poderes Públicos representantes de nuestra Soberanía, en condiciones de regular, de limitar y aun de agotar y de destruir, los derechos de la propiedad privada, que quisieran por perversidad o por egoísmo, superponer dichos derechos a los intereses colectivos de la comunidad.

El objetivo era crear una estructura mayoritaria de pequeños propietarios para lograr: 1– aumentar la producción agrícola de modo de alcanzar el abastecimiento nacional, 2– abaratar esa producción lo más posible, 3– que la producción se hiciera en pequeñas parcelas para distribuir los beneficios entre el mayor número posible de familias y 4– que dicha producción respetara la diversidad étnica y cultural de los grupos sociales, de modo de impulsar el crecimiento y desarrollo de la población en su conjunto «ya entonces convertida en una verdadera nacionalidad». ¹⁷

Molina Enríquez resaltaba, en principio, la victoria conseguida al imponer constitucionalmente el derecho preeminente del Estado sobre los particulares en materia de tierras, aguas y elementos del subsuelo. Pero, en segundo lugar, insistía en el modelo ideal de la pequeña y mediana propiedad, muy vinculado al proyecto de nación moderna y mestiza. Si rescataba, entre los demás apartados del artículo 27,

16 *Ibidem* 492, cursiva del autor.

17 MOLINA ENRÍQUEZ (1985) 498–499.

el que devolvió a todas las agrupaciones de población que de hecho o por derecho guardan el estado *comunal*, la capacidad legal para tener tierras y aguas: el que declaró la nulidad de todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones que hubiesen privado a los pueblos de sus tierras y aguas, mandando restituírselas o dotarlos con tierras y aguas nuevas, de modo que siempre tuvieran las que pudieran necesitar.¹⁸

era porque, como en *Los grandes problemas* ..., aceptaba este principio pero de ninguna manera lo consideraba un avance en el desarrollo de la sociedad mexicana. Por el contrario, luego de reconocer que los grupos indígenas e «indio-mestizos» se inclinaban por «idiosincracia» al sistema de propiedad comunal, concluía que el Congreso Constituyente de Querétaro debía seguir siendo individualista y liberal, y no apartarse de la cultura occidental, a la que, más allá de sus orígenes, debía pertenecer la nación mexicana.¹⁹

El cambio en su postura radica en que en el libro publicado en 1909 consentía en la permanencia de la propiedad comunal como un estadio en el camino evolutivo que inexorablemente los pueblos indígenas debían recorrer hasta llegar al estadio más avanzado, de acuerdo a su adopción de las teorías darwinistas y evolucionistas. En 1936 ya no comulgaba con éstas, pero sin embargo apoyaba el programa de restitución ejidal diseñado por el gobierno, no ya desde un punto de vista teórico sino meramente instrumental: la aceptaba como la solución al problema de la tierra posible de realizar en ese momento político; no la deseable, que para él seguía siendo la disolución de los latifundios y de las comunidades en aras de constituir un sistema de multitud de pequeñas y medianas propiedades.

En suma, concluyo que Molina Enríquez nunca dejó de enarbolar una visión liberal del problema de la tierra – si bien crítica de la desamortización liberal decimonónica que desposeyó a los indígenas; y diferente de liberales como Orozco, quien también consideraba improductivos los latifundios pero arguía que era el mercado y no el Estado quien debía, lenta y pacíficamente, subdividirlos –, aún después de veinticinco años del estallido de la revolución. No obstante, es de notar ciertos cambios en las ideas de Andrés Molina Enríquez, motivados tanto por su participación en el gobierno como por la evolución teórica en las ciencias sociales y en el derecho mismo. Así, hemos visto que si bien a mediados de los años 1930 seguía siendo positivista, ya no comulgaba con la concepción evolucionista de la sociedad y, por otra parte,

18 *Ibidem* 502.

19 *Ibidem* 497.

defendía cada vez más la acción decidida del Estado en la economía, para tutelar los derechos de los actores sociales más débiles y para garantizar los intereses comunes por sobre los individuales, al punto de definir el sistema de propiedad establecido por el artículo 27 de colectivista, estableciendo categóricamente el origen social de la propiedad y el derecho preeminente de la Nación sobre su territorio, por encima del derecho de los particulares.

2. Los abogados y la Revolución

Probablemente fue el liberalismo de Molina Enríquez, y de Cabrera, el que motivó que dichos personajes no siguieran siendo influyentes en los años 1930, así como que el *Esbozo ...* de Molina Enríquez no adquiriera el influjo que continuó teniendo *Los grandes problemas*. El liberalismo de Cabrera se manifestó de manera patente en la redacción de la Ley Agraria de 6 de enero de 1915 y fue coincidente con el proyecto constitucional que presentó el presidente Carranza al Constituyente de 1916–17: en el plano agrario, ambos planteaban, al igual que Molina, las ventajas de la pequeña propiedad y para ambos la expropiación de los grandes latifundios y su reparto a los pueblos significaba medidas intermedias hacia aquel fin pero, de ninguna manera, pretendían la reconstitución de las antiguas comunidades de indios. Para ello, otorgaron la atribución de la expropiación a la autoridad administrativa, pero dejaron abierto el recurso judicial para fijar el valor de la propiedad y para que los particulares afectados pudieran deducir sus derechos.

Pero Cabrera no sólo manifestaba la cultura jurídica de su época, sino que incluso su participación política resultó chocante en la Escuela Nacional de Jurisprudencia – integrada a la recientemente refundada Universidad Nacional en 1910 –, a la que llegó como director en 1912, durante la presidencia de Francisco Madero. Los profesores de la escuela eran notorios abogados porfiristas, al igual que muchos de los estudiantes de derecho, quienes reaccionaron ante una serie de medidas disciplinarias que pretendió tomar Cabrera yéndose a la huelga y, finalmente, abandonando la Universidad para fundar la Escuela Libre de Derecho.²⁰ La crisis en el ambiente jurídico, producto de la supervivencia de una élite de abogados liberales positivistas que dominaban el foro y la enseñanza, en un ambiente político que tomaba

20 DEL ARENAL (2010), cf. GARCADIAGO (1996).

iniciativas sociales, iba a perdurar hasta los años de 1930. En palabras de un futuro gran abogado que ingresó a la Escuela Nacional en 1915, Lucio Mendieta y Núñez:

Durante el período de 1915 a 1920, se inicia, en la Escuela de Leyes, aun cuando lentamente, una honda transformación. Todavía durante esa época, el profesorado se encuentra constituido, en su mayoría por abogados de gran prestigio; pero pertenecientes, por su extracción social, por su educación, por sus ideas, al antiguo régimen político. La juventud que se iniciaba en la carrera del Derecho, se encontró así con una constante contradicción entre la Escuela que en nombre de viejos principios de Derecho condenaba la revolución y cuanto de ella procedía, o que la ignoraba olímpicamente, y la vida palpitante de México, que ofrecía en sus movimientos revolucionarios un gran contenido social.

Entre los profesores de entonces, recordamos al licenciado Victoriano Pimentel en la cátedra de Derecho Civil, puntual, estricto, metódico [...] en una constante aplicación a los mandamientos de nuestro Código Civil de 1884 [...] Manuel Mateos Alarcón, anciano venerable, pulcro, puntualísimo en sus clases, hablaba rápidamente con su voz senil, citando de memoria los artículos del Código Civil [...].²¹

Recientemente, un autor ha revisado puntualmente el discurso agrario del último lustro decimonónico y las tres primeras décadas del siglo XX y encuentra igualmente la continuidad del liberalismo hasta el debate constituyente de 1916–17. De hecho, cita un ejemplo apenas anterior a dicho congreso, de un autor que utiliza el concepto «función social» refiriéndose a la propiedad.²²

3. La Constitución de 1917

Los trabajos del Congreso Constituyente de 1916–17 han sido generalmente estudiados como reflejo de la coexistencia de ambas concepciones del derecho vigentes en la cultura jurídica de la época: liberal y social. Así, se ha interpretado el texto constitucional como uno básicamente liberal en el que se insertaron unos pocos pero innovadores artículos en muy específicas materias: el 3 (educación), el 27 (propiedad), el 5 y el 123 (trabajo). En esta

21 MENDIETA Y NÚÑEZ (2002) 23.

22 Se trata de uno de los personajes públicos del reformismo agrario, Fernández González Roa, quien en 1916 y citando explícitamente una ley inglesa, refiere que «algunas legislaciones han establecido ya la forma en que debe concederse el derecho de propiedad, que ha cesado de ser un dominio absoluto para convertirse en una función social», cit. en: BARRÓN (2010) 142.

percepción, se identifica al grupo liberal como aquél más cercano al presidente Carranza, el que defendió el Proyecto de Reformas presentado por éste, y que veía a la revolución «como un proceso político que concluía con la sustitución de autoridades y la corrección de ciertos y definidos excesos o carencias de libertades», y a la Constitución como reflejo de la realidad y declarativa de derechos; enfrentado a otro grupo que, sobre todo a partir de la discusión del artículo 5, referido a los derechos y límites asociados a la garantía de libertad de trabajo, «identificaban a la revolución como reivindicatoria y, por ende, exigían un cambio en el modo de articular las relaciones sociales en general», y veían a la Constitución como producto de una lucha política y social que exigía transformar el estado de cosas, no sólo cambiando la élite en el poder sino también las mismas condiciones de dominación, de modo de incorporar a la constitución las demandas de obreros y campesinos que habían hecho la revolución.²³

Esta última habría sido la que triunfó, logrando así la posibilidad de proponer un título completo sobre materia obrera – título sexto «Del trabajo y la previsión social» añadiendo al artículo 5 el 123.²⁴ Esta misma discusión resurgió al discutir el artículo 27 sobre propiedad, mismo que en la constitución de 1857 había impuesto el modelo de propiedad privada, individual y perfecta, aboliendo la propiedad corporativa y amortizada que ahora – en 1917 – se buscaba restaurar, aunque bajo un modelo distinto al colonial. Así, permanecía la propiedad privada reconocida como garantía individual, al tiempo que reconocían que la tierra estaba distribuida muy desigualmente, lo que causaba perjuicios al desarrollo nacional, al autoabastecimiento alimentario y a las condiciones de vida de los jornaleros, de modo que la Constitución debía imponer límites a esa garantía individual garantizando, por medio de la expropiación y reparto de los latifundios, una distribución más equitativa del suelo agrícola. Así, el artículo 27 estableció que la propiedad del suelo y el subsuelo corresponden originariamente a la Nación, derivando de ello que el Estado puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; es decir, que los derechos sociales están por encima de los derechos particulares.

Por el contrario, otros autores no ven dos grupos en pugna en el constituyente, sino más bien distintos modelos estatales – distintas tradicio-

23 Cossío DÍAZ (1998) 197–198 y 201–205.

24 *Ibidem* 198–199.

nes jurídicas – conviviendo en el texto constitucional. Para González y Caballero, por ejemplo, la carta de 1917 recoge elementos del liberalismo decimonónico, tomados directamente de la constitución de 1857 que se pretendía reformar; elementos centralistas, ya presentes en reformas anteriores a dicha constitución y que habían permitido el ejercicio autoritario del presidente Porfirio Díaz; y elementos sociales que fueron los más novedosos y daban cuenta de los cambios que experimentaba entonces la ciencia jurídica y constitucional.²⁵ Por ejemplo, la tesis de licenciatura en derecho defendida en 1919 por Vicente Lombardo Toledano – compañero de estudios del citado Mendieta y Núñez –, daba cuenta ya, en su primer capítulo, de las nuevas teorías filosóficas, entre las que reseñaba el materialismo de Marx y Engels y, en el capítulo dos, «El concepto moderno del Estado», ya iniciaba con un epígrafe de León Duguit, autor que reseña ampliamente en tal capítulo. Pasa luego a referir las transformaciones del derecho internacional a consecuencia de la primera guerra, para finalizar apuntando críticamente las innovaciones que la constitución de 1917 introdujo en el derecho mexicano, y es particularmente duro con las consecuencias que estima producirá el art. 123, punto que no deja de sorprender en el pensamiento del futuro sindicalista marxista.²⁶

4. La polémica de 1925, ¿qué es un *derecho revolucionario*?

En 1925 resultó electo Plutarco Elías Calles, primer presidente que no había destacado militarmente en el movimiento revolucionario y, por lo mismo, necesitado de legitimidad. Calles ejerció un periodo presidencial de cuatro años, pero fue la figura fuerte detrás de los tres presidentes siguientes (periodo conocido como «maximato»), hasta que el presidente Lázaro Cárdenas, quien asume en 1934, lo obliga a exiliarse. La manera de obtener legitimidad, para Calles, se reflejó en lo que Díaz Arciniega llamó «querella por la cultura «revolucionaria», y que él analiza en los ámbitos de la cultura y del derecho. Esta querella tenía sentido porque todavía quedaban elementos activos del antiguo régimen porfirista – y muy notorios en el campo jurídico –, a la par que se consolidaban los grupos revolucionarios. El principio unificador que analiza este autor es la «lealtad revolucionaria», que no era más que el control

25 GONZÁLEZ, CABALLERO (2002) 49–51.

26 LOMBARDO TOLEDANO (1919).

de las expresiones políticas bajo una ideología nacionalista y popular, sin romper totalmente con el viejo molde liberal.²⁷

El debate al que hace referencia se produjo en enero de 1925, otra vez a causa del nombramiento de un nuevo director de la Facultad de Jurisprudencia. Pero a diferencia de Luis Cabrera en 1912, ahora Aquiles Elorduy invitó a regresar a la universidad a algunos viejos profesores positivistas. A este hecho le sigue un debate que dura seis meses en la prensa, en el que algunos opinan que es positivo el regreso de profesores con experiencia, mientras otros se escandalizan por la llegada de maestros «reaccionarios», «de prestigio rancio y oripelesco», cuando preferirían maestros jóvenes vinculados a las nuevas teorías del derecho, «de pensamiento revolucionario» y «en los senderos del socialismo».²⁸ A fines de marzo es cesado el Lic. Eduardo Pallares de su cátedra, por una nota periodística que había publicado y que denotaba «deslealtad revolucionaria» (Pallares fue, desde la prensa, uno de los críticos más duros de Calles). Varios periódicos se enfrascan en el debate en torno a temas como la libertad de prensa, de cátedra y de pensamiento, la autonomía universitaria o el derecho del Estado a reclamar una línea ideológica de los maestros que paga el presupuesto.

Podemos notar en la prensa que todavía es dominante el uso de las diversas concepciones del derecho como elemento disciplinador de las élites, para separar a los que están con el gobierno de quienes manifiestan oposición a las políticas dictadas por el callismo. Sin embargo, la «socialización del derecho» es materia conocida y de discusión, aunque no sea aún un rasgo generalizado de la cultura de los operadores del derecho, mas tampoco de las políticas públicas.²⁹ De hecho, durante su presidencia Calles pretendió dar

27 DÍAZ ARCINIEGA (1989) 180–181.

28 *Ibidem* 200–201.

29 Por ejemplo, Narciso Bassols en «El pensamiento de la gente nueva» (*El Universal*, 8-5-1925), intenta discernir el socialismo actual de las viejas doctrinas utópicas, de Marx y Proudhon e incluso de la revolución rusa. Hilario Medina en «Un nuevo derecho» (*El Universal*, junio 1925), estima que vivían entonces «en plena revolución de ideas [...] el preludio de las nuevas fórmulas del derecho público y del derecho privado [...] la familia, la propiedad y el Estado son cosas enteramente diferentes de lo que fueron en la pasada generación»; mismas que Eduardo Pallares, en cambio, tilda de «Sangrientas utopías» (*El Universal*, 12-5-1925), pues de creer a estos autores, «la humanidad pensadora se ha vuelto rabiosamente socialista», y para Nemesio García Naranjo son «Amalgamas ilusorias» (*El Universal*, 16-5-1925), pues «eso que ha dado en llamarse «pensamiento nuevo» [...] sólo es una sumisión humilde a los cánones políticos imperantes».

por terminado el reparto agrario, e incluso la Corte Suprema de este periodo pone fin a su política posterior a 1917, de negar los amparos a los grandes propietarios que entorpecían las dotaciones agrarias, para establecer en cambio una nueva política de amparar las garantías individuales de quienes se decían afectados por las acciones agrarias. Esta nueva política durará hasta las reformas constitucionales de 1928 y 1931.³⁰

Con una Suprema Corte disciplinada, con la sistematización de la legislación de la materia agraria, posible por la elaboración del Código Agrario aprobado por el Congreso en marzo de 1934, pocos meses antes de que Lázaro Cárdenas asumiera como nuevo presidente de la República, y con el convencimiento de éste acerca de las responsabilidades sociales del Estado, la década de 1930 se percibe como el periodo en que, sin obviar la continuación de divisiones en el campo jurídico, se estableció un mayor consenso – al menos hasta 1937 – y divulgación en la enseñanza y la operación del derecho, de lo que entonces se llamaba, siguiendo a Duguít, «la socialización en el derecho».³¹

Retomando nuestras preguntas iniciales, podemos concluir, provisoriamente, señalando que la Revolución efectivamente forzó medidas de retribución social a grandes grupos de población, en particular campesinos, que habían participado en la fase armada del movimiento. Sin embargo, el cambio de la estructura agraria ni fue enteramente una innovación posterior al porfirismo, ni tampoco fue fácil establecer el consenso respecto de su necesidad, oportunidad y, fundamentalmente, su base ideológica y los mecanismos concretos del reparto. En este sentido, tomó más de una década formar una nueva generación de juristas y abogados que supliera el antiguo

30 BARRÓN (2010) 153–160. Ver también «Así se dijo en la Cámara de Diputados», *El Universal*, 19-5-1928: las reformas al art. 32 constitucional suprimen la inamovilidad judicial, aumenta a 16 el número de ministros, obliga a trabajar en salas cuando trate asuntos secundarios y en pleno para los negocios trascendentales, el Presidente nombrará a los ministros; y «La nueva organización de la Corte», *El Universal*, 31-5-1928, «se ha propuesto con frecuencia mutilar todavía más el amparo». También «Magistrados de 25 años» en *Excelsior*, 25-7-1928, «La renovación de la Suprema Corte» en *El Universal*, 15-10-1928; «Revolucionarios en la Suprema Corte. Magistrados adictos a la Constitución», *El Universal*, 20-10-1928: «una mentalidad jurídica vinculada con la ideología del momento [...] los nuevos ministros deben ante todo estar penetrados de los verdaderos móviles que inspiran la Constitución».

31 OLEA Y LEYVA (1933).

personal liberal-positivista y ocupara posiciones en la cátedra, la cámara de diputados, los tribunales y la Suprema Corte para hacer realidad los elevados principios sociales de la revolución, plasmados en la constitución de 1917.

Bibliografía

- BARRÓN, LUIS (2010), La «modernización» revolucionaria del discurso político liberal: el problema agrario entre 1895 y 1929, en: MARVÁN LABORDE, IGNACIO, La Revolución mexicana, 1908–1932, México: CIDE – FCE, 102–165
- COSSÍO DÍAZ, JOSÉ RAMÓN (1988), Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916–1917, en: Anuario Mexicano de Historia del Derecho X, 193–205
- CUADROS CALDAS, JULIO (1999), Catecismo agrario, reedición de la sexta (1932), con un estudio introductorio de Guillermo Palacios, México: CIESAS
- DEL ARENAL, JAIME (2010), La enseñanza del derecho durante los años de la Revolución, en: 20/10 Memoria de las Revoluciones en México, tomo 8, México
- DÍAZ ARCINIEGA, VÍCTOR (1989), La querrela por la cultura «revolucionaria» (1925), México: Fondo de Cultura Económica
- FABILA, MANUEL (1981), Cinco siglos de legislación agraria, 1493–1940, México: SRA-CEHAM
- GARCADIEGO DANTAN, JAVIER (1996), Rudos contra científico: la Universidad Nacional durante la revolución mexicana, México: El Colegio de México
- GARCÍA UGARTE, MARTHA (1995), La propuesta agraria de Venustiano Carranza y los Sonorense (1915–1929), en: Estudios. Filosofía – historia – letras n° 41, México: ITAM
- GONZÁLEZ, MA. DEL REFUGIO, JOSÉ ANTONIO CABALLERO (2002), El proceso de formación del Estado en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917, en: SERNA, JOSÉ MA., JOSÉ A. CABALLERO (eds.), Estado de derecho y transición jurídica, México: IIJ UNAM, 47–93
- KNIGHT, ALAN (1986), The Mexican Revolution, 2 vols., Cambridge
- LIRA, ANDRÉS (2009), Los derechos del hombre, las personas morales y el juicio de amparo en los albores del siglo XX, en: DEL ARENAL, JAIME, ELISA SPECKMAN (coord.), El mundo del Derecho. Aproximaciones a la cultura jurídica mexicana (siglos XIX–XX), México: Ed. Porrúa – Instituto de Investigaciones Históricas UNAM – Escuela Libre de Derecho, 111–171
- LOMBARDO TOLEDANO, VICENTE (1994), El derecho público y las nuevas corrientes filosóficas [1919], tesis de licenciatura, Escuela Nacional de Jurisprudencia, impresa en: Obras, tomo I, vol. 1, México: CEFPyS Vicente Lombardo Tole-dano, 51–109
- MANNORI, LUCA, BERNARDO SORDI (2004), Justicia y administración, en: FIORAVANTI, MAURIZIO (ed), El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho, Madrid: Trotta, 65–102

- MARINO, DANIELA (2001), El problema de la tierra y la propiedad comunal indígena en Andrés Molina Enríquez. Antes y después de la Revolución, en: IZTAPALAPA. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades 51, julio-diciembre, 205-224
- MARINO, DANIELA, MA. CECILIA ZULETA (2010), Una visión del campo. Tierra, propiedad y tendencias de la producción, 18530-1930, en: KUNTZ, SANDRA (coord.), Historia económica general de México, México: El Colegio de México – Secretaría de Economía, 437-472
- MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO (2002), Apuntes para la historia de la Facultad de Derecho [1939], México: UNAM
- MOLINA ENRÍQUEZ, ANDRÉS (1978), Los grandes problemas nacionales [1909], México: Era
- MOLINA ENRÍQUEZ, ANDRÉS (1985), Esbozo de la historia de los primeros diez años de la revolución agraria de México (de 1910 a 1920), México: CFE – INEHRM (1° ed: 1932-1936)
- OLEA Y LEYVA, TEÓFILO (1933), La socialización en el derecho. Ensayo de una teoría general de las funciones, México: Editorial El Hecho mexicano
- OROZCO, WISTANO LUIS (1895), Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos, 2 vol., México: El Tiempo
- VELAZQUEZ, ERICK et al. (2010), Nueva Historia de México, El Colegio de México

Contents

- 1 | **María Rosario Polotto, Thorsten Keiser, Thomas Duve**
Introducción
- 11 | **Alessandro Somma**
Le parole della modernizzazione latinoamericana. Centro, periferia, individuo e ordine
- 47 | **Marcelo Neves**
Ideas in Another Place? Liberal Constitution and the Codification of Private Law at the Turn of the 19th Century in Brazil
- 83 | **María Rosa Pugliese**
La denominada «crisis del derecho» desde la perspectiva argentina durante el periodo de entre guerras mundiales (1920–1940)
- 119 | **Alfons Aragoneses**
Crisis del derecho privado y legislación especial en Francia y en Argentina
- 153 | **Daniela Marino**
Institucionalización de la Reforma Agraria (1915–1937). Revolución y modernización jurídica en México
- 179 | **Alfredo de J. Flores**
El proyecto de modernización del ideario liberal republicano en Brasil en cuestión: las ediciones de la «Consolidação das leis civis» durante la «República Velha» (1889–1930)
- 199 | **Gustavo Silveira Siqueira**
Republic and Strike Action in the Beginning of the 20th Century: A Debate between the 1906 Strike and Legal History

- 211 | **Yolanda de Paz Trueba**
Beneficencia católica, Estado municipal e infancia.
Una forma de intervención pública en el ámbito privado de la familia a fines del siglo XIX
- 227 | **Agostina Gentili**
Un fuero híbrido: Juzgados de menores, precedentes y prácticas en Córdoba, Argentina, primera mitad del siglo XX
- 245 | **María Rosario Polotto**
Un código para el desierto argentino. La discusión en torno a la propiedad del ganado en el discurso académico de la primera mitad del siglo XX
- 275 | **Mario Losano**
Tra Uruguay e Italia: Couture e Calamadrei, due giuristi democratici nell'epoca delle dittature europee
- 313 | **Contributors**