

65  
2 de 2



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL NUEVO REGIMEN JURIDICO DE LA  
PROPIEDAD RURAL Y SU TRASCENDENCIA  
HISTORICA (ANALISIS DE LAS REFORMAS  
DE 1992 AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL,  
EN MATERIA AGRARIA)**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**FERNANDO MARIANO ARMENDARIZ RUIZ**



**CD. UNIVERSITARIA**

**MEXICO, 1995**

**FALLA DE ORIGEN**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A MIS PADRES,**  
*Con creciente admiración  
y cariño.*

*A mi tío señor Lic.*  
**JORGE DE LA VEGA DOMÍNGUEZ,**  
*con admiración y respeto.*

*A la familia*  
**ESCOBAR Y GOROSTIETA,**  
*Como testimonio de gratitud  
por la amistad con que me  
han distinguido.*

*A Lupita Pulido*

*A mis hermanos,  
con fraternal afecto; a Gabi,  
mi especial agradecimiento.*

*A mis maestros y amigos.*

*Esta tesis fue elaborada en el Seminario de Derecho Agrario de la  
Universidad Nacional Autónoma de México, bajo la dirección del  
señor licenciado Víctor Manzanilla Schaffer, y la supervisión del  
licenciado Javier Juárez Carrillo.*

**EL NUEVO REGIMEN JURIDICO DE LA PROPIEDAD RURAL Y SU  
TRASCENDENCIA HISTORICA**  
(Análisis de las reformas de 1992 al artículo 27  
Constitucional, en Materia Agraria)

**CAPITULO I**

**ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONSTITUCIONALES DEL  
ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA**

1.-	Los primeros años del México Independiente(1821-1856).....	3
2.-	La Reforma y la Constitución de 1857, el segundo Imperio y la República restaurada.....	9
3.-	Porfirio Díaz (1876-1911).....	14
4.-	El movimiento social de 1910 y la Constitución de 1917.....	16

**CAPITULO II**

**GENESIS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL**

1.-	Proyecto de Venustiano Carranza.....	26
2.-	Proyecto de la Comisión Redactora.....	28
3.-	Principales intervenciones en el Congreso Constituyente.....	34
4.-	Texto aprobado.....	35

**CAPITULO III**

**PRINCIPALES REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA  
AGRARIA**

1.-	Reforma del 10 de Enero de 1934.....	39
-----	--------------------------------------	----

2.-	Reforma del 6 de Diciembre de 1937.....	42
3.-	Reforma del 12 de Febrero de 1947.....	45
4.-	Otras reformas.....	47

#### CAPITULO IV

##### TEXTO ACTUAL DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA

1.-	Exposición de motivos.....	51
2.-	El reparto agrario.....	54
3.-	El régimen jurídico de la propiedad rural.....	56
	A) La pequeña propiedad.....	57
	B) El ejido.....	60
	C) Las comunidades.....	63
	D) Las Sociedades Civiles y Mercantiles.....	64

#### CAPITULO V

##### LA LEY AGRARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

1.-	Introducción.....	79
2.-	Contenido de la nueva Ley.....	84
3.-	Consecuencias del Agrarismo Moderno.....	109

	CONCLUSIONES.....	112
--	-------------------	-----

	BIBLIOGRAFIA.....	114
--	-------------------	-----

## INTRODUCCION

Ha comenzado la historia de los tribunales agrarios, regidos por el compromiso y la esperanza. Pero antes hay otra historia, severa y larga, que es el relato de una antigua deuda, crecida, insatisfecha. Deuda con los dueños originales de la tierra, y ahora con sus descendientes. Campesinos, aquellos que dieron tierra, trabajo, vida en los siglos de la conquista y la colonia, y luego en los años que sobrevivieron, los de la nación independiente.

Es por ello que nuestro tema lo denominamos "*EL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROPIEDAD RURAL Y SU TRASCENDENCIA HISTÓRICA*" (Análisis de las Reformas de 1992 al artículo 27 Constitucional en materia Agraria), mismo que para su exposición lo dividimos en cinco capítulos.

La historia de los problemas de la tierra en este lugar del nuevo mundo, es en buena medida la crónica de los despojos, las dominaciones, con que los habitantes supervenientes victimaron a los habitantes primordiales. Casi se confunden el tema de los indios y el tema de la tierra. En la primera etapa de la insurgencia, una larga centuria en que prevalecería la legislación liberal, los trabajadores del campo, ya que no propietarios, poseedores, continuaron sumisos, despojados. Así se consumó la modernización de México en el porfiriato: una era de sojuzgamiento, corrompida, en que campearon el discurso del progreso, por una parte, y la opresión y la injusticia, por la otra.



De ahí salió, violenta, la "cuestión agraria". De ahí, la Revolución Mexicana. Esta fue un inmenso movimiento de los hombres del campo. Por encima de las leyendas políticas, de la ilusión sufragista, de la no reelección, se impuso la exigencia sobre la tierra. Había que restituirla, dotar a los pueblos. Se daría el campo a quien lo trabajaba, montes, bosques, aguas, pastos para los campesinos, que hicieron la Revolución y esperaban que la Revolución les diera, a cambio, su vieja herencia perdida. Esta recuperación, puesta la mirada en el pretérito, fue el propósito de la lucha zapatista: una reclamación de tierra, sustentada en antiguos títulos; tierra arrebatada, materia de la revolución agraria del sur, exigencia entrañable.

En lo sucesivo el Estado mexicano, que abandonó sus alianzas tradicionales, en aras de los nuevos protagonistas de la vida política, haría valer a los desvalidos. Emergieron las nuevas alianzas. Una corriente social penetró el Derecho mexicano; lo propuso como ejemplo para el mundo, al través de su Constitución insólita; innovó en el orden del trabajo, en la ciudad y en el campo: un orden protector a cargo de un Estado comprometido, equilibrador, revolucionario, que para ser todo esto habría de ser un Estado activo. Así comenzó la nueva era. En ella los campesinos serían protagonistas, a cambio de haber sido siempre vasallos o testigos.

Durante más de setenta años la reforma agraria, piedra angular del sistema mexicano, se concentró en el reparto de la tierra. Era lo prometido, y era lo necesario. Con aciertos y errores, profundos unos y otros, caminó el reparto agrario. No avanzaron con el mismo paso otros factores del progreso en el campo. Sin embargo, se fue adelante. Los ejidos, las comunidades, las pequeñas propiedades relevaron a las haciendas. Cedió, por fin, el latifundio.

En este proceso los campesinos oyeron promesas, ejercitaron la paciencia, recibieron lentamente, la tierra apetecida. Hubo leales funcionarios, buenos líderes, honrados promotores. Y también, a menudo, burócratas corrompidos, caciques ladrones, abogados prevaricadores, dirigentes codiciosos. Todo eso, bueno y malo, oscuro y luminoso, forma parte de la historia de la antigua deuda insatisfecha y del trabajo por cubrirla.

En ese deber pendiente, en parte, al menos, se halla el adeudo de justicia con los mexicanos, y entre ellos con las mujeres y los hombres del campo. Hay, todavía, el hambre y la sed de justicia que denunció Justo Sierra, un ilustrado del antiguo régimen, fronterizo del nuevo, hace casi un siglo. Justicia de individuo y de grupo; distributiva y conmutativa. Justicia que imparten los tribunales, conociendo litigios y dictando sentencias, y justicia social que ejerce la nación completa, el Estado en pleno, por todos los medios de que pueden valerse la libertad y el desarrollo genuinos. Justicia que asegure a cada compatriota igualdad de oportunidades. Justicia que redima. Justicia que, de veras, apacigite.

Hoy existe otro México: difiere a fondo del que había, el que fuimos en el tiempo de la Revolución armada, del Plan de Ayala, de la Ley del 6 de enero de 1915. Es mucho más grande, más complejo, más poblado. La tierra se mantiene; la población se multiplica. Fuimos quince millones; somos ochenta y cinco. Y existen otras condiciones: un mundo interdependiente, como se dice, que ha impuesto nuevas reglas a la vida colectiva; por este medio cambió también, desde luego, la vida de cada uno. Detenernos sería perdernos, sin remedio.

Empero, en asuntos profundos México persiste: en ellos es el mismo. Se mantienen, ¿cómo podría ser otra cosa?, nuestras raíces incólumes, nuestra identidad y nuestro genio. Se conservan los sueños, los intereses, las distancias, las cercanías, los adversarios de siempre. Perdura el proyecto que estuvo en el origen de la nación independiente. Se conserva en vigilia la utopía. A pesar del diluvio demográfico, de la geopolítica, de la geoeconomía, de las comunicaciones, del mercado, de la tecnología. A pesar de todo.

Gracias a esta persistencia, a esta idea de la patria, tenaz y exigente, seguimos siendo nosotros mismos. Seguimos siendo México: en este continente, en este hemisferio, en este mundo compartido; pero en medio de todo y sin perjuicio de nadie, México es el mismo. Se niega al abandono, que sería el primer paso hacia el anonimato histórico: una pérdida segura del espíritu, el principio de la verdadera decadencia y del olvido.

Apremiada por el cambio, ha variado la organización jurídica del campo. Se modificará, con ella, la organización social, económica, política. Era imposible, estéril, que el campo se mantuviera impávido, inmóvil, reticente. Por la presencia de los nuevos mexicanos, millones, ya no era practicable el reparto de la tierra. Resultaba, en rigor materialmente imposible, y hubiera devenido desastroso: un país fracturado, pulverizado en minifundios cada vez más pequeños, menos productivos. Esos son los hechos, más allá de lo que nos agrade o nos disguste.

Ahora debemos hacer que los cambios, ninguno es, por fuerza, el último; todos pasan; todos, al cabo, ceden sitio a nuevos cambios, militen

seguramente en el sentido que convenga a México. Que vayan hacia donde disponga nuestro destino genuino, voluntarioso. Que concurran a formalizar, por fin, la justicia para los campesinos, y por este medio la justicia social en el tiempo venidero. Cambios que dominemos, gobiernemos.

Consideramos en razón de lo anterior que las reformas de 1992 al Artículo 27 Constitucional en materia agraria han tenido avances, pero aún falta mucho por hacer y creemos que los beneficios serán tarea de los legisladores y de nosotros los futuros abogados, para así el agrarismo moderno y nuestra patria vean cristalizados, con sus postulados la imperiosa justicia social.

*F. H. A. R.*

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONSTITUCIONALES DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA**

En los estudios que se han efectuado acerca de la distribución de la tierra durante la época precolonial. Se dice que tal distribución era de la siguiente manera:

Tlatocalli:	Tierra del rey.
Pillalli:	Tierras de los nobles.
Ahepletlalli:	Tierras del pueblo.
Calpullalli:	Tierras de los barrios.
Milchimalli:	Tierras para la guerra.
Teotlalpan:	Tierras de los dioses.

En esta época precolonial el derecho de propiedad, conforme a los principios romanos, únicamente lo tenía el Rey, quien disponía de sus propiedades sin limitación alguna, por lo que podía donarlas, enajenarlas o darlas en usufructo.

El Rey transmitía la propiedad imponiendo ciertas modalidades, que variaban según se tratara de miembros de la familia real o de guerreros.

En el primer caso las otorgaba bajo condición de transmitir las a sus hijos y, cuando dejaban de estar bajo el servicio del Rey o se extinguía la familia en línea recta, las tierras revertían a la Corona. El noble estaba obligado a no transmitir las a los plebeyos.

En el segundo caso los guerreros recibían propiedades en recompensa a sus azañas, unas veces sin condición y otras con la usual de transmitir las a sus descendientes.

Lo anterior expuesto corresponde a uno de los principales asientos de la cultura prehispánica, ya que, por la extensión del territorio nacional, existían diferentes pueblos, cada uno de los cuales imponía pequeñas modalidades acordes con sus costumbres y condiciones del medio físico.

"La historia nos da a conocer como estos pueblos en la época de la conquista, formando una triple alianza defensiva y ofensiva evolucionaron de una oligarquía primitiva hacia una monarquía absoluta en la que existían diferentes clases sociales, destacándose principalmente la clase sacerdotal o sean los representantes del poder divino y la clase guerrera, las que absorbían en su beneficio la principal actividad de aquel entonces como lo era la agricultura. De esta manera a pesar de la condición de hombres libres que guardaron los miembros de las otras diferentes clases sociales, quedaron sometidas al imperio de la servidumbre que les imponían las clases privilegiadas; tales diferencias de clases y jerarquías se reflejan con notoria claridad en la distribución y aprovechamiento de las tierras".<sup>(1)</sup>

El Rey era la autoridad suprema, señor de vidas y haciendas y a su lado como clases protegidas la formaban 1o. la sacerdotal y guerrera, 2o. la nobleza constituida por las familias de real abolengo y por último el pueblo con su enorme masa de individuos que se encontraban supeditados a las primeras clases.

---

<sup>(1)</sup> REYES GARCIA, Luz. Historia Azteca. 7a. Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. p. 12

Después de esta breve referencia histórica consideramos de gran importancia adentrarnos al tema que nos ocupa para así darnos cuenta de los antecedentes constitucionales del artículo 27 constitucional.

#### 1.- Los primeros años del México Independiente 1821-1856

Con el Plan de Iguala los Tratados de Córdoba firmados el 28 de septiembre de 1821, se consuma la independencia después de once años de cruentas luchas. Desafortunadamente la Independencia de México no logró el verdadero ideal que debería haber perseguido; es decir, la liberación económica del pueblo, los gobernantes inmediatamente se dieron cuenta del problema agrario que se presentaba a raíz de la independencia, problema que se incubó dentro del régimen Colonial y se desarrolló dentro del mismo, desde las disposiciones que se dictaron sobre concesiones de mercedes de tierras estableciendo el reparto entre indígenas y españoles sobre una base de desigualdad absoluta que con el tiempo acrecentó a tal grado que obligó a las clases subyugadas a ansiar sostener la Guerra de Independencia.

"El problema agrario en ese tiempo presentaba dos aspectos perfectamente delineados, 1o. una defectuosa distribución de tierras; 2o. defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio. Se observó por lo tanto que en algunas regiones del país estaban muy pobladas, pero otras se encontraban desiertas e inmediatamente se dedicaron todos los esfuerzos gubernamentales a procurar una mejor distribución de los habitantes sobre la tierra, y además procuraron población Europea que viniera a levantar el nivel

cultural de los indígenas estableciendo nuevas industrias y explotando las riquezas naturales del suelo".<sup>(2)</sup>

En efecto, el Gobierno independiente dictó una serie de leyes y reglamentos sobre colonización siendo uno de los primeros de capital importancia, porque sirvió de base para las subsecuentes disposiciones sobre colonización, la del 14 de octubre de 1823, consistente en un Decreto que se refería a la creación de una nueva provincia que se llamaría Itsmo y tendría como capital la ciudad de Tehuantepec, ordenándose en el citado Decreto "que las tierras baldías de la provincia se dividieran en tres partes correspondiendo la primera a los militares, en pago de sus servicios prestados a la patria, la segunda se beneficiaría entre capitalistas, nacionales y extranjeros que se establecieran en la región de acuerdo con las leyes generales de colonización y la tercera parte se destinaba a ser repartida por las diputaciones provinciales entre los habitantes que careciesen de propiedad".<sup>(3)</sup>

El 18 de agosto de 1824, se expidió la primera Ley general sobre colonización y en ella se prevenía la entrega de terrenos a mexicanos y extranjeros mediante ciertos requisitos, y se estableció la prohibición para que la iglesia y las instituciones de manos muertas no adquiriesen mayores extensiones de terreno de las que ya poseían, es decir, esto demuestra que el gobierno estimaba ya como dos grandes males sociales, el latifundismo y la amortización, pues en la misma ley se fijaba el máximo de una legua cuadrada de 5,000 varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de abrevadero.

---

<sup>(2)</sup> FERNANDEZ Y FERNANDEZ, Ramón. Notas sobre la Reforma Agraria Mexicana, 2a. Edición. Porrúa. México. 1982. p. 12

<sup>(3)</sup> Ibidem. p. 75



Las disposiciones de estas leyes no tuvieron aplicación alguna y como consecuencia de ello, la propiedad territorial en México permaneció inalterable en iguales condiciones que en la época colonial.

"En 1824 se expidió la primera Constitución Política del país que sin duda fue un documento importante desde el punto de vista histórico y político, por ser la primera constitución que se expidió con carácter Federal para los Estados Unidos Mexicanos".<sup>(4)</sup>

Este primer ensayo constitucional en vez de apaciguar los ánimos y establecer la Paz Pública sobre bases de orden y de derecho, evitando la desorganización Política y social del país que ese entonces imperaba, fue de tan nulos resultados que los desórdenes, los motines y las inmoralidades de todo género no conocieron ya límites de ninguna clase y fueron tales que en el periodo de seis años transcurridos desde abril de 1829 en que terminaba el primer Presidente su periodo, a 1834, es decir, en el plazo en que debía haber funcionado dos presidentes de la República, figuraron sucesivamente con este carácter once presidentes promovidos todos y separados en virtud de motines revolucionarios y diversos atentados contra el orden legal.

Sin embargo, a pesar de los nulos resultados obtenidos con la promulgación de nuestra Ley constitucional de 1824, hay que reconocerle sus méritos como afirma el Maestro Rabasa "El acta y la Constitución de 1824, llegaron al punto más alto a que pudieron aspirar los pueblos como institución política, estableciendo la división y separación

---

<sup>(4)</sup> **LUNA ARROYO, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. 15a. Edición. Trillas. México. 1992. p. 35**

de los poderes públicos; la organización del Legislativo y el Judicial, como Entidades fuertes y autónomas y la independencia de los estados, limitada por el interés superior nacional".<sup>(5)</sup>

Pero desde el punto de vista social podemos decir que esta constitución no tuvo gran interés, porque no se ocupó para nada de los problemas fundamentales de la República entre los que ocupaba preeminente lugar la cuestión agraria, por lo que podemos asentar que lo defectuoso del régimen territorial fue la consecuencia de la serie de movimientos armados que se contemplaron en el panorama histórico de México en la primera mitad del Siglo pasado. En los primeros veinticinco años de país independiente la política de todos los gobiernos tuvo especial interés en tratar de solucionar la mala distribución de la población sobre la tierra y para ello se dictaron numerosas disposiciones sobre colonización con el objeto de resolver el problema de la tierra en México: además de las anteriores leyes sobre colonización que anteriormente dejamos anotadas, en 1827 aparece el Decreto Local del Gobierno de San Luis, en 1830 se dicta la ley del Congreso sobre colonizaciones generales; en 1846 aparece el Reglamento de Don Mariano Salas, sobre la colonización de la Baja y Alta Californias, en 1854 se dicta la Ley General de Colonización de Santa Ana.

En esta época se presenta el gran movimiento de Reforma que con sus célebres leyes de Desamortización y de Nacionalización quitó de enfrente al latifundista más grande en ese entonces como lo era la Iglesia.

En efecto, se dice que cuando México conquistó su independencia, la Iglesia tenía casi las dos terceras partes de la República en propiedad amortizada, y si a esto se agrega que después siguió adquiriendo propiedades y que los beneficios de las mismas no tomaban

---

<sup>(5)</sup> **LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. 8a. Edición. Lima. México. 1993. p. 25**

más rumbo que los destinos de la propia Iglesia, se comprenderá fácilmente la situación tan difícil en que se colocó al país, como consecuencia de la amortización que el Clero había logrado. Ante semejante situación los gobiernos que se sucedieron después de 1821 comenzaron a preocuparse por este estado de cosas y desde entonces se inició el propósito de privar a la Iglesia de las enormes riquezas que venía acumulando desde la época colonial, siendo así que en el año de 1833 se expidió por la Secretaría de Justicia una circular en la que se dispuso que por ningún motivo el Gobierno consentiría que los ministros de los cultos se dedicasen a fines ajenos a su carrera espiritual, suscitándose con este motivo la libre discusión respecto a la necesidad que había de nacionalizar los bienes eclesiásticos.

El grupo liberal avanzado del gobierno sostenía francamente una labor tendiente a disponer de los bienes eclesiásticos y con su producto hacer frente a las necesidades de la Administración Pública; el primer acuerdo serio en tal sentido fue la convocatoria que hizo la Legislatura del Estado de Zacatecas, en la cual se invitaba a todos los intelectuales para que presentasen estudios sobre la situación jurídica de los bienes del clero; entre los estudios de mayor importancia que se presentaron es digno de citarse el de Don José María Luis Mora quien llegó a la conclusión de que la Iglesia Católica considerada como cuerpo místico "No tenía ningún derecho para poseer bienes ni pedirlos, ni mucho menos exigirlos de los gobiernos civiles... y que la autoridad pública podía dictar por sí misma y sin concurso de la eclesiástica, las leyes que tuviera por convenientes sobre la adquisición, inversión y administración de bienes eclesiásticos".<sup>(6)</sup>

Don Lorenzo de Zavala, el año de 1833 en Sesión celebrada en la Cámara de Diputados el 7 de noviembre, presentó un proyecto para la nacionalización de los bienes

---

<sup>(6)</sup> MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario. 10a.  
Edición. UNAM. México. 1994. p. 98

eclasiásticos "Art. 52 son fondos del establecimiento de Crédito Público. 3o. Todas las fincas y capitales que hayan pertenecido a corporaciones y obras pías existentes fuera del territorio nacional. 4o. Todas las obras públicas y urbanas pertenecientes a los conventos y comunidades de religiosos de ambos sexos, existentes en toda la República y los capitales impuestos en favor de dichas comunidades o que les pertenezcan por cualquier título aunque sea de Patronato, obra pia o reserva. 5o. Todas las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las Archicofradías y Cofradías, y a los capitales impuestos a favor de ellas".<sup>(7)</sup>

Aún cuando todos estos proyectos nos dice el Lic. Labastida fracasaron ante la resistencia clerical vigorosamente apoyada por Don Antonio López de Santa Ana, quien logró colocarse en el poder precisamente para nulificarlos, dejaron sin embargo los gérmenes de la Reforma, que fructificaron algunos años después en el seno de una sociedad más adelantada.

Posteriormente Don Valentín Gómez Farias inició nuevamente la nacionalización de los bienes del clero hasta por la cantidad de \$15,000,000.00, y cuando en 1854 Santa Ana volvió a la Presidencia derogó de nuevo el Decreto que un año antes había expedido el Presidente Gómez Farias, afortunadamente vino la revolución de Ayutla en 1854 que no tenía otro objeto que derrocar la dictadura de Santa Ana y reunir un Congreso Constituyente o sea resucitar el federalismo; comenzaron a formarse los grupos reformistas distinguiéndose los nombres de Juan Alvarez, Ignacio Comonfort, Santos Degollado, Don Juan Alvarez exponía que los males que había producido la bancarrota económica del país eran efectos de la malísima distribución de la propiedad territorial, siendo urgente la distribución y repartición de los grandes latifundios.

---

<sup>(7)</sup> Cit. por VIVANCO, Antonio. Teoría del Derecho Agrario. T. I. 4a. Edición. Harla. Argentina. 1979. p. 38

Al triunfo de la revolución de Ayutla, ocupó la Presidencia Don Juan Alvarez, pero a los pocos meses se hizo cargo de ella Don Ignacio Comonfort, quien tuvo que enfrentarse a un movimiento conservador encabezado por católicos en Puebla, con este motivo el Presidente expidió un decreto en que se ordenaba que se privara a la Iglesia de los bienes que poseía en los estados de Veracruz, Puebla y Tlaxcala.

Todos estos antecedentes legislativos y económicos sirvieron de prólogo para inspirar a la vez las leyes dictadas en el periodo que se llama de Reforma y que puede considerarse como una tentativa general y franca para curar a México del mal que desde la conquista venía sufriendo: El Latifundismo, por desgracia la Reforma no dejó de ser sino una tentativa de emancipación, ya que las leyes de desamortización de los bienes del Clero no trajeron como consecuencia la mejor organización de la propiedad privada sino más bien un cambio de manos de la propiedad, quedando en idénticas condiciones; el dueño ya no era el Clero, pero lo eran en su lugar todos aquellos aventureros extranjeros así como los hacendados que los denunciaban.

Sin embargo, es sin duda alguna el periodo más importante en los destinos de México, el comprendido entre los años de 1856 a 1859, durante estos tres años, se promulgaron las tres leyes fundamentales de la Reforma, la de Desamortización, la Constitución del 57 y la Ley de nacionalización de los Bienes Eclesiásticos.

2.- La Reforma y la Constitución de 1857, el segundo Imperio y la República restaurada.

Desde el punto de vista económico, la Ley de Desamortización no tuvo resultados benéficos para la Economía Nacional, su promulgación originó el movimiento más encarnizado en México, creando un verdadero caos en el país; ya que el clero organizó su defensa haciendo uso de su dinero y de su fuerza política. Es bien sabido que las leyes de Desamortización no trataron de privar al clero de sus vastas propiedades sino simplemente tendieron a hacer posibles las transacciones de la propiedad para hacer circular una riqueza que con toda justicia se le ha llamado de manos muertas pues se trató de resolver la situación económica del país, dando oportunidades para aumentar la producción y también como medida fiscal para normalizar los impuestos, hay que hacer notar, por lo tanto, que la citada ley no era tan radical como muchos la juzgan, pues en su artículo 18o. consigna que las Corporaciones podían tener dinero impuesto; es decir, si el clero en vez de haber agitado al país en una sangrienta guerra civil se hubiera concretado a ajustarse a la ley vendiendo sus bienes inmuebles e imponiendo a interés su fabuloso capital, su fuerza económica, no se hubiera menguado sino por el contrario hubiera adquirido mayor preponderancia.

El acierto más grande de las leyes de Desamortización fue el de no haber comprendido dentro de los bienes desamortizables a los ejidos, los montes y las aguas de los pueblos, pero al promulgarse la constitución del 57, como su artículo 27 no excluyó de la Desamortización los bienes mencionados, a partir de su vigencia los pueblos indígenas de la República comenzaron a ser despojados, por el procedimiento de remate de sus tierras, montes y aguas que venían poseyendo desde la época colonial.

Fue de funestas consecuencias la interpretación anteriormente dada al artículo 27 de la Constitución del 57 en el sentido de que las comunidades indígenas no tenían existencia legal, pues como lo asienta el Lic. Mendieta y Núñez "desde entonces los pueblos de indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales y seguramente que fue esto

una nueva causa del problema agrario de México, puesto que favoreció el despojo de una manera definitiva".<sup>(8)</sup>

Sin embargo, a pesar de este error cometido por los legisladores de 57, hay que hacer notar que esa asamblea hubo hombres que vieron con toda claridad el problema fundamental de nuestra patria; el problema de las tierras, pues la discusión de los constituyentes Castillo Velasco y Ponciano Arriaga así nos lo demuestra y son dignos del mayor encomio, el primero cuando decía "por más que se tema a las cuestiones de propiedad, es preciso confesar que en ellas se encuentra la resolución de casi todos los problemas sociales y el segundo cuando presentó su proyecto de Ley Agraria en el que declaraba que era contrario al bien público y a la índole del Gobierno Republicano, la existencia de grandes posesiones territoriales en poder una o de pocas personas".<sup>(9)</sup>

Hacia notar don Ponciano Arriaga "que mientras pocos individuos poseen inmensos terrenos incultos que podían alimentar a muchos millones de hombres, el pueblo gime en la más horrenda miseria sin propiedad, sin hogar, sin industria, y sin trabajo; pueblo que en tales condiciones no puede ser libre ni republicano, por más que numerosas constituciones y leyes proclamen derechos abstractos y teorías bellísimas pero impracticables, incapaces de mejorar el absurdo sistema económico de la sociedad"<sup>(10)</sup>; y más adelante agregaba "¿Cómo se puede esperar que esos infelices salgan alguna vez del estado de abyectos colonos y por

---

<sup>(8)</sup> MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Introducción al estudio del Derecho Agrario. 10a. Edición. Porrúa. México. 993. p. 78

<sup>(9)</sup> Ibidem. p. 81

<sup>(10)</sup> MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. op. cit. p. 82

las mágicas palabras de la ley escrita se conviertan en ciudadanos libres capaces de defender la dignidad de sus derechos".<sup>(11)</sup>

Con visiones prematuras, Arriaga pronunciaba estas palabras que no deben haber comprendido sus contemporáneos, ya que sus ideas no fueron incluidas para nada en la constitución del 57, sólo se concretó a reafirmar la ley de desamortización al decir en su párrafo II del artículo 27 ...Ninguna corporación puede ser propietaria ni administradora de bienes raíces.

Si se comparan los artículos 27 en las constituciones de 57 y 17, nos encontramos que las ideas de los reformadores se plasman en Ley, hasta la constitución de 17, el famoso discurso de Arriaga "Es urgente la dotación a los pueblos que carezcan de tierras".<sup>(12)</sup> Los constituyentes de 17 recogen estas palabras para consignarlas en la Carta de Querétaro.

En la Constitución de 1857, a pesar de que se hizo la confirmación de las disposiciones de la ley de Desamortización en el artículo 27, en el sentido de incapacitar a las Corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir y administrar bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos, excepción hecha de los edificios destinados mediata y directamente a su objeto; siguió conceptuándose como un derecho absoluto, el derecho de propiedad privada, pues para ser consecuentes con las teorías individualistas de la época, los Constituyentes del 57 reconocieron la propiedad individual, estableciéndose que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sólo por causa de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente, podía expropiarse la propiedad individual.

---

<sup>(11)</sup> LUNA ARROYO, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. op. cit. p.31

<sup>(12)</sup> Ibidem. p. 32



A pesar de estas disposiciones el Clero no estando conforme con los preceptos legales que se ponían en vigor, no obstante que muchos de ellos les garantizaban sus derechos, siguieron fomentando el espíritu de rebeldía contra el gobierno, hasta que éste se vio precisado a resolver el problema de una sola vez y para el efecto dictó las leyes de nacionalización de los bienes eclesiásticos del de julio de 1859, en la que se consignaba que entraban al dominio de la nación todos los bienes que hasta entonces habían pertenecido y administrado al Clero, y al siguiente día se dio orden de ocupación de aquellos bienes, ordenándose por ella misma la manera, términos en que la ocupación debía realizarse, los efectos de esta ley, fueron de carácter político, ya que por virtud de la misma se trató de quitar y desposeer al clero de todo su patrimonio, que constituía una poderosa ayuda, a los hombres de la reacción; pero en cuanto a la organización de la propiedad raíz, en nada modificaron los efectos de que el gobierno quedase subrogado en los derechos del clero, sobre las fincas desamortizadas y los capitales impuestos, estos derechos desde entonces quedaron redimibles a favor del Estado.

En este momento de reforma, Don Benito Juárez y Don Miguel Lerdo de Tejada, fueron los hombres que definitivamente acabaron con las fuentes de producción de la iglesia que eran para entonces un enemigo acérrimo del gobierno.

Posteriormente a estas leyes, se dieron otras para reglamentar la situación en que se encontraban los terrenos baldíos. En 1863 se dicta la primera ley sobre la ocupación de tierras baldías, en su artículo 1o. dice ... Son baldíos para los efectos de esta Ley todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello por la Ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos.

### 3.- Porfirio Díaz (1876-1911)

Cuando aparece la Ley sobre Colonización y Deslindes de terrenos baldíos promulgada el 15 de diciembre de 1883, la que en su artículo 18 dice: El Ejecutivo podrá autorizar a compañías para habilitación de terrenos baldíos, etc., "De esta ley, surgieron las compañías deslindadoras que tan funestos resultados nos dieron, volviendo de nuevo al acaparamiento de la propiedad pues al cederse en la misma ley facultades a las mismas compañías para que en compensación a los gastos que hicieren, se les dieran concesiones hasta por la tercera parte de los terrenos que habilitaran, las mencionadas compañías se valieron de estas disposiciones para hacerse grandes adjudicaciones a su favor; del año de 1881 a 1889 ascendieron los terrenos deslindados a 32.240.373 hectáreas de las cuales fueron cedidas a las empresas deslindadoras, como pago de los servicios prestados, 12.693.610 y fueron vendidas o comprometidas 14.813.818. La mayor parte a las mismas compañías beneficiarias de estos contratos, según el boletín que la Secretaría de Fomento publicó en el año de 1889, fue de 29 aprovechados".<sup>(13)</sup>

La titulación de propiedades en México, era y es todavía en la actualidad sumamente deficiente, lo que dio origen a que las citadas compañías realizaran grandes despojos, pues en su empeño de deslindar terrenos baldíos, se echaban sobre los predios cuya titulación era deficiente, resultando que las pequeñas propiedades eran afectadas, en tanto que las grandes, se respetaban mediante composiciones que entraban los poseedores con las compañías deslindadoras, éstas estaban dirigidas generalmente por personas allegadas a la Administración, por lo que contaban con toda clase de facilidades para realizar sus negocios.

---

<sup>(13)</sup> SILVA HERZOG, Jesús. La Revolución Mexicana. T. I. 20a Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. p.

Al establecerse definitivamente el gobierno del Gral. Díaz, todavía existían en México, enormes extensiones de terrenos baldíos que no habían sido adjudicados durante los anteriores gobiernos, la política Porfirista procedió a continuar el sistema de extensas y vastas adjudicaciones haciendo a un lado las leyes del señor Juárez sobre baldíos, porque consideró que estas leyes eran inconvenientes por contener restricciones al acaparamiento de la propiedad.

Cuando el gobierno del Gral. Díaz, se dio cuenta de los lamentables efectos producidos por las anteriores leyes, trató de poner remedio, suspendiendo sus efectos; para lo cual se expidió la ley del 3 de diciembre de 1902 que derogó las leyes de baldíos; y ya en las postrimerías del gobierno citado, para detener el descontento general dictó el decreto de 1909 que contiene disposiciones sobre terrenos baldíos que regirían, mientras se formaba la legislación relativa. El artículo 6 del Decreto fija un límite de 5,000 hectáreas únicas enajenables.

El malestar económico agregado al malestar político, fue lo que determinó el movimiento revolucionario que acaudillado por Don Francisco I. Madero, expidió el Plan de San Luis en que se hace una crítica severa a los procedimientos administrativos seguidos por el gobierno del Gral. Díaz, así como también se hace un balance de los efectos y de la mala aplicación de las leyes de baldíos y colonización, tratando además, el problema económico al hablar de "La restitución de las tierras a los primitivos propietarios que hayan sufrido un inmoral despojo".<sup>(14)</sup>

---

<sup>(14)</sup> **LOPEZ ROSADO, Diego. Historia y pensamiento económico de México. T. III. 4a. Edición. UNAM. México. 1993. p.**

Frente al malestar creciente en el campo mexicano destacó la pasividad legislativa. Entre 1880 y 1910 sólo se expidieron dos ordenamientos: el Decreto sobre colonización y Compañías Deslindadoras en 1883, y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1893, ambos sobre el mismo tema. El problema agrario se consideraba legalmente resuelto. Pero el acaparamiento de la tierra y, con ella, de la riqueza, frustraba las aspiraciones de libertad y justicia de los campesinos. Se estaba gestando la gran movilización agraria de nuestra revolución.

Es por esta razón, la popularidad que alcanzó la Revolución Maderista, ya que la masa oprimida se lanzó abiertamente a la lucha armada para exigir la reparación de sus derechos conculcados.

#### 4.- El movimiento social de 1910 y la Constitución de 1917

La Revolución Mexicana de 1910 es preferentemente una revolución agraria, aunque aparentemente según sus iniciadores se fundaba la revolución en razones de orden político, con motivo de la sucesión presidencial, pero ya es bien sabido que el grueso de los hombres que la apoyaban, los llevaba la esperanza de mejorar la mala distribución de la tierra, pues es así únicamente como se explica que los hombres del campo fueron los primeros en alistarse en las filas de la revolución, a pesar que en materia política esta gran masa de gente se encontraba en perfecta ignorancia por el grado de abyección a que se le tenía sujeta.

El mismo caudillo de la revolución don Francisco I. Madero en su Plan de San Luis, formulado el 5 de octubre de 1910 que llevaba como principal objeto establecer las bases para la sucesión presidencial, no pudo dejar de reconocer que el malestar social que imperaba en ese entonces se debía al serio problema de la tierra; y por eso en su artículo 3o.

del mencionado documento expresó lo siguiente: "abusando de la ley de terrenos baldíos numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento y por fallos de los Tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores, los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declararán sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adjudicaron de un modo tan inmoral o tan arbitrario o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos, sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de la promulgación de este Plan los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo".<sup>(15)</sup>

Posteriormente hubo varios intentos más para resolver la cuestión agraria, durante el Gobierno del Señor Madero, de las cuales podemos mencionar el proyecto de distribución de tierras formulado por el Ing. Bonilla, cuando fue gobernador del Estado de Chihuahua, asimismo, tenemos durante aquella primera etapa de la revolución el Plan de Texcoco, formulado por don Andrés Molina Enriquez profundo conocedor de las necesidades del pueblo mexicano en el que, con la mayor claridad se hacía ver la urgencia de la reforma agraria.

Pero a pesar de todos estos intentos de solución que se quiso dar al problema agrario, durante el gobierno del Señor Madero, no dejaron de ser, sino simples proyectos y exposiciones teóricas que nunca tuvieron una eficaz realización, por lo que sembró esta circunstancia, el descontento entre algunos revolucionarios encabezados por el célebre Caudillo Emiliano Zapata que operaba en el Estado de Morelos.

---

<sup>(15)</sup> **GARCIA RAMIREZ, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. 4a. Edición. Porrúa. México. 1994. p. 71**

Plan de Ayala.- Es sin duda alguna el documento de más importancia en esa etapa de la lucha armada, el Plan de Villa Ayala, que expidió Zapata el 28 de noviembre de 1911, y de mayor importancia era la situación de hecho que existía, o sea la revolución Zapatista de tendencias exclusivamente agrarias y que operando en el Sur del país se había desvinculado del movimiento maderista para exigir por medio del mencionado Plan, el cumplimiento de las promesas agrarias contenidas en el Plan de San Luis.

En su artículo 6o. el Plan de Ayala, disponía que los terrenos, montes y aguas que hubieran usurpado los hacendados, científicos o caciques, deberían entrar en posesión de los pueblos o los ciudadanos que poseyesen los títulos correspondientes; y en su artículo 7o. agrega: "en virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fondos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".<sup>(16)</sup>

Se ve, por lo tanto, que en la conciencia nacional palpitaba y se reconocía profundamente el problema agrario, y al que era indispensable y urgente darle una rápida solución, máxime que de él dependía en gran parte la tranquilidad del país quebrantada en aquel entonces por la revolución zapatista que declaraba el desconocimiento a los poderes

---

<sup>(16)</sup> **GONZALEZ DE COSSIO, Francisco. Historia de la tenencia y explotación del campo en México. T. I. 9a. Edición. Herrero. México. 1993. p. 74**

del gobierno del Sr. Madero; ya que éste influenciado por alguno de sus colaboradores de filiación capitalista hizo de su gobierno un régimen de transacción, luchando por lo mismo en su seno dos tendencias opuestas; la radical que proponía que el mal que se había notado hasta por las clases conservadoras, se tratara de remediar por procedimientos enérgicos e inmediatos; y por otro lado existía una tendencia que proponía medios de transacción pacífica con los privilegiados.

La presión que el grupo revolucionario moderado hizo, fue en tal forma que durante los 14 meses que gobernó el país nada efectivo se hizo por el gobierno de Madero en materia agraria, por lo que Zapata continuó levantado en armas en el Estado de Morelos, apoyando su Plan que velaba por el cumplimiento de las disposiciones dadas y no cumplidas por el Señor Madero.

Otro documento también importante, en los primeros años de la Revolución fue el del Plan de Chihuahua, hecho por el Gral. Pascual Orozco el 25 de marzo de 1912 y firmado también por Argumedo, Félix Díaz y otros. Después de hacer una exposición de motivos más amplia que el de Ayala, se lanzaron fuertes ataques al señor Madero por su política tibia en materia de tierras, se refiere además a la repartición indemnización, etc., atacando además la mala distribución de la tierra.

Ante el clamor público, el gobierno del señor Madero se vio precisado a tratar de solucionar el problema, mediante su política de reformas a cargo de la Secretaría de Fomento y a cuyo frente se encontraba el Ing. Bonilla, pero desgraciadamente el Cuartelazo de la Ciudadela vino a interrumpir el Plan de mejoramiento social que el Ing. Bonilla se había trazado.

Con el asesinato del señor Madero y el Lic. Pino Suárez le sucede en el poder el fatídico Victoriano Huerta, en cuyo Gabinete estuvo el Lic. Toribio E. Obregón, quien escribió un folleto en la época del señor Madero que le llamó El Problema en el que afirmaba la existencia del problema de la tierra a pesar de que entonces afirmó que ya había desaparecido.

Cuando Huerta giró circulares a los Gobernadores de los Estados participándoles que se había hecho cargo de la Presidencia de la República el Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, Don Venustiano Carranza, no lo reconoció e inmediatamente formuló el famoso Plan de la Hacienda de Guadalupe, en el que solamente desconoce la legitimidad de los Poderes Federales y convoca al pueblo a lavar la mancha que había caído sobre el país por el asesinato de los señores Madero y Pino Suárez, restableciendo el orden constitucional; este Plan es de gran importancia histórico-político, pero seguramente dada la premura y urgencia con que se expidió no pudo referirse al problema agrario, sino que se dejó este asunto para tratarlo hasta la ley del 6 de enero de 1915.

Al secundar este movimiento, muchos de los Jefes revolucionarios, al posesionarse de regiones agrícolas del país, lo primero que hacían era proceder inmediatamente a la repartición de tierras a los campesinos; y cuando la revolución para aniquilar al usurpador Huerta llegó triunfante a la ciudad de México, algunos jefes y Gobernadores del movimiento Constitucionalista había hecho ya precipitadamente algunas reformas agrarias "Unos dice el Lic. González Roa, en su libro del aspecto Agrario de la Revolución Mexicana, había ocupado grandes haciendas y pretendían fraccionarlas; otros estudiaban la forma de expropiar y de pronta providencia habían ocupado algunos latifundios; algunos pueblos habían representado ante las autoridades militares pidiendo que se les entregaran terrenos usurpados; en ciertos estados se dictaron leyes estableciendo un salario mínimo para el peonaje y declarando prescritas las deudas de los campesinos; se fijaron a veces 8 horas



como máximo de trabajo; se impusieron penas especiales para el amo que azotara al campesino; en fin, se expidieron leyes de todo orden y criterio totalmente diverso según la capacidad y la sinceridad del jefe que dominaba en la región".<sup>(17)</sup>

Esta era la situación que guardaba el país, cuando se suscitó el rompimiento entre los grandes jefes del movimiento constitucionalista, Carranza, Obregón, Villa y Zapata advirtiéndose claramente las tendencias de cada partido, de manera que en tanto el grupo encabezado por Carranza y Obregón propugnaba a toda costa por la reforma agraria que había hecho bandera.

El mes de enero de 1915, el Gobierno provisional del Primer Jefe se había trasladado a Veracruz, debido al rompimiento con Villa y expidió el Decreto de 6 de enero de 1915, que ha sido considerado como el primer paso serio y definitivo para la resolución del problema rural, siendo la base indiscutible de toda legislación agraria posterior.

En la mencionada ley se explica que, una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial, y como medio de asegurar la existencia de la clase indígena. Por lo que en la Ley del 6 de enero se les reconoce el derecho que los pueblos campesinos tienen para que se les dote de las tierras necesarias para la subsistencia, o se les restituyan de las que habían sido despojados, además se declaran nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos que se hubiesen hecho en contravención a la ley de julio de 1856; se crean las autoridades agrarias, se fija el procedimiento administrativo a que deberán

---

<sup>(17)</sup> GONZALEZ ROA, Ernesto. Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana. 11a. Edición. Lynusa. México. 1993. p. 29

sujetarse la solicitudes de dotación y restitución de tierras siguiendo el sistema de expropiación mediante indemnizaciones, etc.

Al dictarse la ley que nos ocupa, no faltaron las críticas violentas sobre la doctrina que en materia agraria contenían, pero cualquiera que haya sido, la verdad es que fue una prueba de la sinceridad del movimiento revolucionario, ya que los doce artículos que contienen la ley, forman el programa agrario de la Revolución constituyendo una promesa firme para que las administraciones posteriores velaran por la protección y bienestar de las clases desamparadas; y así fue que al reunirse en Querétaro los Cositituyentes de 1917 para dictar la Constitución que nos rige; palpando la imperiosa necesidad de incorporar a nuestro sistema constitucional, la cuestión agraria, dictó de una vez por todas el artículo 27 constitucional, elevando a categoría de Ley constitucional la del 6 de enero de 1915 y estableciendo además en materia de propiedad, inovaciones tales que han merecido la aprobación y elogios de muchos así como la crítica y censura de los que se sienten afectados en sus intereses con la nueva legislación.

## **CAPITULO II**

### **GENESIS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL**

El Congreso Constituyente que se reunió en la ciudad de Querétaro el año de 1917, fue resultado de la Revolución Mexicana que se inició en 1910 con el Plan de San Luis, que fue promulgado y sostenido por Francisco I. Madero. Esta Revolución debió en gran parte su triunfo a que contenía entre sus postulados, la solución del problema agrario, que era uno de los grandes problemas que en esa época no se resolvían, y porque la tierra se encontraba en manos de unas cuantas familias y los campesinos eran víctimas de arbitrariedades de parte de los terratenientes y caciques.

Las causas que influyeron de una manera determinante en el origen del Artículo 27 Constitucional fuera del Congreso Constituyente, fueron entre otras las siguientes:

a) **Social:** la mayoría de la población, principalmente la campesina, se encontraba reducida al peonaje es decir prestaba su servicio o mejor dicho alquilaba su fuerza por un mísero salario. El peón se dividía en dos clases: el peón de año y el peón de tarea, el primero recibía un jornal de \$0.30 diarios, donde mejor le pagaban, pues en otros lugares recibía \$0.25. Esta clase de peón tenía asegurado su trabajo todo el año pero se esclavizaba pues le era imposible conseguir luego su libertad debido a que el patrón le ponía toda clase de

dificultades como lo señalaremos más adelante. El segundo recibía mejor salario, de \$120.00 por cuatro meses, pero no tenía ciertas prerrogativas de que gozaba el primero: comprar maíz a precio menor que el que reinaba en la plaza; la casilla derecho a poseer un pedazo de tierra donde vivir, de ahí se deduce que la paga recibida no les servía para satisfacer sus principales necesidades, además, ese salario no lo recibía casi siempre en efectivo, debido a la existencia de tiendas de rayas, en las cuales compraba a precios muy altos los alimentos, ropa, etc.. Estas tiendas de raya no son simples abusos de los hacendados, son una necesidad económica en el manejo de las fincas, como lo dijo Don Luis Cabrera en su histórico discurso, en ellas el patrón quita al peón lo que le había dado como complemento del salario, es decir la casilla, el tlasiole la rebaja de precios al comprar el maíz, el pagujal.

Los dueños de esas tiendas de rayas eran los patrones. Los campesinos se encontraban obligados a trabajar constantemente para un patrón, porque éste les daba dinero prestado a réditos muy altos para que no le pagaran nunca y le siguieran trabajando. El campesino no era propietario de nada, ni de su libertad, porque no se podía ir libremente a trabajar a otro lugar, para ello el patrón se valía de muchos medios entre otros, del jefe político, que siempre estaba a sus órdenes del contingente amenaza de enviar a las filas a los que querían trabajar, de la tlaxpiguera, cárcel donde encerraban a los que querían huir del trabajo o simplemente irse a trabajar a otro lugar.

Tampoco existían escuelas para estos campesinos o sus hijos, y en caso de que existieran, en ellas no se permitía la enseñanza de muchas materias, en concreto solamente se permitía que los maestros enseñaran a leer y escribir, y eso que eran oficiales, es decir, pagadas por el gobierno, y desde luego, tampoco había la menor atención médica.

**b) Política:** como se ha dicho, la revolución debió su triunfo principalmente a que en sus proclamas había expuesto siempre y tenía como finalidad la solución de los problemas

agrarios, y desde su comienzo, es decir desde el Plan de San Luis, aunque fuese de una manera relativa había progreso del país era necesario que reinara. Para el ofrecido la solución del problema de la propiedad de la tierra, la formación de la pequeña propiedad, el repartimiento de los latifundios entre los campesinos, formación de ejidos y colonias agrícolas.

Los que habían apoyado la revolución y engrosado sus filas eran en su mayoría gente del campo, que peleaban principalmente por un ideal agrarista.

Además la revolución necesitaba terminar con lo que había entorpecido la justicia social por muchos años, para llevar a cabo esto, era necesario la repartición de la tierra entre la gente pobre para que cultivara en su totalidad lo que le había pertenecido, y que el producto obtenido de ella no fuese a manos de una sola familia, sino que perteneciera a quien en realidad lo estuviera trabajando.

para el progreso del país en ese momento y más que nunca era necesario que reinara la paz, la cual no era posible sino se cumplía lo prometido en los planes y proclamas revolucionarias, en razón de que los campesinos y otros sectores desmerecidos de la población constantemente estarían favoreciendo el movimiento armado y haciendo toda clase de acciones para obligar al gobierno a cumplir con lo prometido durante la lucha armada.

**c)Económico:** Al fraccionarse los grandes latifundios y haciendas, formando los ejidos y colonias agrícolas, repartiendo los primeros entre la gente campesina y poblando las segundas con gente que necesitara de la tierra y la hiciera producir con sus propias manos, la economía del país, se pensó, recibiría un gran beneficio, en razón de que sería mayor la cantidad de productos que se obtuvieran y superior su calidad, debido a la competencia

generada entre los propios beneficiarios de los bienes ejidales; estos productos bajarían de precio, y cuando menos habría un excedente para la exportación que en si misma vendría a nivelar la balanza comercial, mientras que si la tierra permaneciera sin explotar como sucedía con los excedentes incultos de las haciendas no se ofrecía siquiera una fuente de trabajo creciente como ya para entonces lo estaba exigiendo la población en aumento, y los productos tendrían a encarecer siendo poca su existencia y mayor la demanda".<sup>(18)</sup>

#### 1.- Proyecto de Venustiano Carranza

Si tuviéramos que priorizar los preceptos constitucionales en el Constituyente de 1917, sin lugar a dudas los artículos 123 y 27 son los que le dan la estructura y proyección del Estado mexicano de la posrevolución. Por un lado el artículo 123 establece las bases para la regulación del trabajo, en sus variadas formas, y su contrapartida que es el capital. En tanto que en el artículo 27 se redefine el régimen de propiedad liberal de la Constitución del 57, por uno de carácter institucional en el que la Nación es propietaria originaria y, por consecuencia, transfiere la posesión y el dominio de la misma para constituir así la propiedad privada y la social, respectivamente. En eso radica la importancia de este precepto, que pone las bases del Estado mexicano.

En forma sucinta trataremos la génesis del artículo 27, que tiene como antecedente inmediato los planes y programas de la Revolución y sobremanera la *Ley del 6 de enero de 1915* ( supra punto 4.27.4 del capítulo IV ). Mas podíamos establecer por ahora el desarrollo dialéctico del artículo en las siguientes etapas: A) Proyecto de don Venustiano Carranza, B) Anteproyecto del licenciado Andrés Molina Enríquez, C) Proyecto del ingeniero Pastor Rouaix, D) Proyecto de la Comisión, y E) Debates del Congreso y versión

---

<sup>(18)</sup> **MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario. op.cit. p. 162**

definitiva del artículo 27. Las partes medulares del artículo se sustentan en que la propiedad privada, cuando se ocupe para un uso público, debe ser expropiada, previa indemnización. Lo relativo a la necesidad o utilidad pública corresponde a la autoridad administrativa, en tanto que a la autoridad judicial se le reserva la fase expropiatoria, cuando los afectados estén en desacuerdo con las condiciones expropiatorias. De ahí que a esta autoridad le correspondiera fijar el precio del valor expropiado. En el discurso de apertura del Congreso Constituyente don Venustiano Carranza veía en la expropiación una alternativa para impulsar la pequeña propiedad.

"Recogía la prohibición constitucional de negarles capacidad a las corporaciones e instituciones religiosas para adquirir o administrar bienes raíces, lo mismo que imponer capitales sobre dichos bienes. Sólo se les permitía adquirir los edificios destinados inmediata y directamente a las necesidades de las corporaciones e instituciones correspondientes. Similar medida era aplicada a las instituciones de beneficencia pública o privada, siempre que su patrimonio, dirección o administración no estuviera a cargo de corporaciones religiosas o de ministros de cultos. A estas instituciones de beneficencia se les facultaba tener capitales impuestos a interés por un período máximo de diez años y a la tasa legal autorizada".<sup>(19)</sup>

Respecto a los ejidos de los pueblos existentes, o bien que se restituyeren o dotaran, se disfrutarían en común, para más adelante proceder a su reparto.

En lo referente a las sociedades civiles y comerciales se les permitía poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles bien sea en la ciudad o en el campo; igualmente explotaciones mineras, petroleras o sustancias que se localizaran en el subsuelo, vías férreas y oleoductos, más se establecía la limitante a esas sociedades de que sólo podían adquirir o

---

<sup>119)</sup> **MEDINA CERVANTES, José Ramón. op. cit. p. 163**

administrar los predios que requirieran sus actividades. A los bancos se les autorizaba obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas.

## 2.- Proyecto de la Comisión Redactora.

El proyecto del diputado Rouaix presentado el 24 de enero de 1917 a la Primera Comisión de Constitución y en especial al diputado Enrique Colunga, que se responsabilizó del estudio de dicha iniciativa, contando con la colaboración del diputado general Francisco J. Múgica, sugirió las modificaciones anotadas en el punto anterior, que fueron insertadas en los tres párrafos y catorce fracciones de la primera versión elaborada por el Comité de Diputados Voluntarios.

Hemos creído conveniente presentar por separado el dictamen de la Primera Comisión de Constitución (que se basa en la del diputado Rouaix, que era la cabeza del Comité de Diputados Voluntarios), ya que enriquece y sistematiza el proyecto, conjuntándolo en seis párrafos y siete fracciones, a más de la exposición de motivos del artículo, cuya versión conoce la Asamblea Constituyente (29 de enero de 1917) para, mediante el debate, dar paso y aprobar el artículo 27 constitucional.

A continuación trataremos los tópicos jurídicos que enriquecen ese precepto constitucional, lo mismo que el dictamen de referencia.

"Dictamen. La parte medular se orienta a que la propiedad es un *derecho natural*, que implica no considerarla como un derecho absoluto, y que posibilita imponer las modalidades necesarias. Si bien la Nación con base en la propiedad originaria tiene desde siempre el pleno dominio sobre las tierras y aguas de su territorio, que le permite cederlas a los particulares para constituir la propiedad privada, que está garantizada contra



expropiaciones, excepto en casos de utilidad pública. Aclarando, que el propietario del terreno no lo es del subsuelo, que requiere de concesión administrativa federal para su explotación. Este planteamiento permite aseverar que el afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía".<sup>(20)</sup>

Se incluye lo relativo a la capacidad de los extranjeros, al igual que la de las corporaciones, para adquirir bienes raíces. Se critica la desigual distribución de la propiedad privada y las repercusiones económicas y sociales que produce el latifundio, el que debe ser exterminado. Para eso los excedentes de los latifundios se podían fraccionar por sus propietarios o bien el Estado, haciendo uso de la expropiación, y así los predios serían cubiertos por los adquirentes en plazos hasta de veinte años y a baja tasa de interés. Toda esta estrategia la agilizaba al proponer que el Decreto del 6 de enero de 1915 fuera elevado a la categoría de ley constitucional.

A continuación haremos un breve análisis de los aspectos básicos que introduce la Comisión a la propuesta del ingeniero Rouaix.

Párrafo primero. En la propiedad de las tierras y aguas a favor de la Nación, cambia la palabra Originariamente por Originalmente.

Párrafo segundo. En el aspecto expropiatorio suprime: por la autoridad.

Párrafo tercero. La fracción IX del proyecto del ingeniero Rouaix la pasa a este lugar, enriqueciéndola con el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades

---

<sup>(20)</sup> **FLORES CANO, Enrique. Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México. 5a. Edición. ERA. México 1992. p. 56**

que dicte el interés público, aspecto estructural y definitivo para regular la propiedad privada.

En ese mismo párrafo la Comisión precisa la acción de dotación a favor de los núcleos de población correspondientes.

Los pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad.

Párrafo cuarto. pasa íntegra la fracción X del proyecto del ingeniero Rouaix a este lugar.

Párrafos quinto y sexto. Aquí la Comisión ubica la fracción XI del proyecto del ingeniero Rouaix, añadiendo como obligación para los particulares o las sociedades civiles o mercantiles que exploten el subsuelo o aprovechen las aguas mediante concesión federal con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata.

Las restantes once fracciones del proyecto del ingeniero Rouaix la Comisión las sistematiza y enriquece en siete fracciones que en seguida comentamos.

"Fracción primera. Ocupa el mismo lugar que en el proyecto del ingeniero Rouaix y la acepta en su totalidad la Comisión. No establece ninguna modificación en la capacidad de los mexicanos por nacimiento y por naturalización, lo mismo que las sociedades para adquirir tierras y aguas. En tanto, para que los extranjeros gozaran de ese derecho, debían

renunciar a su calidad de extranjeros ante la Secretaria de Relaciones, precisando la Comisión que el trámite sería, por conducto de sus representantes diplomáticos.

Fracción segunda. Ocupa el mismo lugar que en el proyecto del ingeniero Rouaix, y la comisión la acepta en su totalidad. En esta fracción se asienta la falta de capacidad de la Iglesia para poseer, adquirir y administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos. La Comisión introduce que los bienes de la Iglesia entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia.

Fracción tercera. Equivale a igual lugar que en el proyecto del ingeniero Rouaix, la que acepta en su totalidad la Comisión sin introducirle ninguna modificación. Fracción que se refiere a las instituciones de beneficencia pública y privada, y a las prohibiciones para adquirir bienes raíces.

Fracción cuarta. La Comisión acepta sin ningún cambio la fracción quinta del proyecto del ingeniero Rouaix, ubicándola en el cuarto orden de la iniciativa. De esta forma reafirma la prohibición a las sociedades comerciales de títulos al portador para adquirir, poseer o administrar fincas rústicas.

Fracción quinta. En el proyecto del ingeniero Rouaix ocupa el sexto lugar, la que acoge en su totalidad la Comisión sin introducirle ningún cambio. Con esto a los bancos se les limita tener capitales impuestos sobre fincas rústicas y urbanas, y tener en propiedad sólo los bienes raíces que su objetivo requiera.

Fracción sexta. Se localizaba en el cuarto lugar en el proyecto del ingeniero Rouaix, la que en su totalidad ratifica la Comisión con una mínima ampliación. Así, los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de

población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal disfrutarán en común de sus tierras, bosques y aguas. La ley determinará la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

Fracción séptima. Conjuga las fracciones VII, VIII XII y XIV del proyecto del ingeniero Rouaix, distribuidas en seis párrafos, además de las adiciones que hace la Comisión y que básicamente constan en siete apartados. A continuación trataremos los aspectos básicos de esta fracción VII<sup>(21)</sup>.

El primer párrafo transcribe la fracción VII del proyecto del ingeniero Rouaix, en el que ratifica la limitante y prohibición a las corporaciones civiles para tener en propiedad o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos. Particulariza que los estados, el Distrito Federal, los territorios y los municipios sí tienen capacidad para adquirir y administrar los bienes raíces que requieran los servicios públicos.

El segundo párrafo se basa en la fracción XII del proyecto del ingeniero Rouaix, el que a la vez amplía la Comisión. Con esto se determina cuándo la federación o los estados pueden ocupar la propiedad privada, por causa de utilidad pública, declaración que compete a la autoridad administrativa. La base para fijar la indemnización será el valor fiscal del bien, más un 10% adicional. La Comisión incluye que las leyes de la Federación y de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

---

<sup>(21)</sup> **ROUAIX, Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. 9a. Edición. Porrúa. México. 1982. p. 13**

Párrafo tercero. Equivalente a la fracción octava del proyecto del ingeniero Rouaix, que es rubricada en su totalidad por la Comisión, que a la vez le introduce adiciones. En él se asienta la nulidad para los actos y hechos jurídicos que en forma parcial o total hayan privado de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población. Para esto procede la acción de restitución para los núcleos de población anotados que aún existan o, en su defecto, la de dotación. Procedimiento basado en el Decreto del 6 de enero de 1915: que continuará en vigor como ley Constitucional. En caso de que con arreglo a dicho Decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas se les dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso dejen de asignárseles las que necesitare.

No procedía la nulidad en las tierras tituladas conforme a la Ley del 25 de junio de 1856 o poseidas a nombre propio y a título de dominio por más de diez años y hasta cincuenta hectáreas, el excedente se regresaba al propietario y se le indemnizaba. Finalmente se establecía:

"Solo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento".<sup>(22)</sup>

El párrafo cuarto corresponde a la fracción décimo cuarta del proyecto del ingeniero Rouaix, que es acogida en su totalidad por la Comisión, que no le introduce ningún cambio. Se precisa que las acciones que corresponden a la Nación generadas por el artículo 27, se ceñirán al procedimiento judicial para hacerse efectivas.

---

<sup>(22)</sup> ROUAIX, Pastor. op. cit. p. 25

Los párrafos quinto y sexto son obra de la Comisión, en los que se establece que las Legislaturas de los estados y el Congreso de la Unión expedirán las leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, bajo las siguientes bases: a) en cada entidad federativa se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser propietario un solo individuo o sociedad; b) el excedente del terreno debe ser fraccionado por el propietario; c) si el propietario del terreno excedente se negare a fraccionar lo hará el gobierno, mediante expropiación; d) se establece un plazo de veinte años para el pago de los terrenos, a una tasa del 5% anual; e) se crea la deuda agraria como garantía a los vendedores; f) tienen prioridad, para adquirir terrenos, los que hayan militado en el ejército constitucionalista o sus descendientes, y, g) el patrimonio de familia es inalienable.

Finalmente, y a sugerencia del ingeniero Rouaix, la Comisión incluyó el sexto párrafo de la fracción VII: Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

### 3.- Principales intervenciones en el Congreso Constituyente

No obstante la importancia del precepto constitucional, fue de los menos debatido en virtud de su génesis donde habían colaborado y decidido un número considerable de diputados, por lo que el contenido del artículo resultaba familiar para los asambleístas. En mayor o en menor medida participaron en los debates los siguientes diputados: "Cándido Aguilar, Amado Aguirre, José Alvarez, Juan de Dios Bojórquez, Rafael P. Cañete, Manuel Cepeda Medrano, Enrique Colunga, Samuel de los Santos, Enrique Enriquez, Luis Espinosa, Ramón Frausto, Federico E. Ibarra, Heriberto Jara, Fernando Lizardi, José Natividad Macías, Paulino Machorro N., Epigmenio Martínez, Hilario Medina, Francisco J. Múgica,

Emiliano P. Nafarrete, Luis T. Navarro, Rafael Nieto, Enrique O'Farril, David Pastrana Jaimes, José J. Reynoso, Pastor Rouaix, Alberto Terrones Benitez y José M. Truchuelo".<sup>(23)</sup>

El dictamen de la Comisión fue presentado a la Asamblea el lunes 29 de enero de 1917, incluso por la premura no fue impreso, lo que dificultó la distribución entre los congresistas. Dispensados los trámites reglamentarios a la iniciativa del artículo, se declaró en sesión permanente el Congreso con los intervalos de descanso respectivos, lo que permitió que la discusión y debate concluyera a las tres y cuarenta y cinco del jueves 31 de enero, y con ello la clausura del Congreso Constituyente de 1917.

#### 4.- Texto aprobado

Del dictamen que se presenta al Congreso se respeta la parte estructural, consistente en seis párrafos iniciales y siete fracciones. En virtud del análisis del proyecto del ingeniero Rouaix, al igual que el de la Comisión, sólo trataremos los cambios que los congresistas introdujeron en el artículo.

Párrafo primero. No se le introduce ninguna modificación.

Párrafo segundo. Relativo a las expropiaciones, es impugnado por el diputado Epigmenio Martínez para que el pago sea en metálico y no en papel moneda. Se aprueba de la siguiente forma: Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

---

<sup>(23)</sup> **MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario. op. cit  
p. 161**

Párrafo tercero, cuarto, quinto y sexto. Son respetados y confirmados por el Congreso.

Fracción primera. La capacidad de los mexicanos por nacimiento o por naturalización al igual que las sociedades se amplía: para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales. La parte polémica de esta fracción es la capacidad de los extranjeros para gozar de los mismos derechos que los mexicanos. El interrogante era de si la renuncia a su calidad de extranjero debía ser por conducto de sus representantes diplomáticos. A esto el diputado Terrones Benitez afirmaba "que la diplomacia extranjera sostenía que la nacionalidad es irrenunciable. Igualmente el representante diplomático no debe tramitar la renuncia de la extranjería, ya que México tiene los funcionarios responsables ante los cuales se deben llevar a cabo esos actos jurídicos".<sup>(24)</sup>

Este apartado, referente a los extranjeros, fue aprobado por el Congreso de la siguiente forma:

Siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo *la protección de sus Gobiernos* por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

Fracción segunda. La prohibición a la Iglesia para tener en propiedad bienes raíces, lo mismo que capitales impuestos sobre esos bienes, lleva a proponer al diputado Lizardi que la restricción no se limite sólo a la propiedad inmueble, sino a la mueble, ya que es fácil convertir la propiedad inmueble a mueble mediante la creación de títulos al portador, que

---

<sup>(24)</sup> Cit. por TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México. 15a. Edición. Porrúa. México. 1992. p. 105



son base para apropiarse de todas las industrias nacionales, considerando el poder económico de la Iglesia.

A la fracción se le introducen modificaciones al inicio del párrafo: Las asociaciones religiosas denominadas Iglesias al igual que al finalizar la fracción para que: Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

Fracción tercera. Referente a las instituciones de beneficencia pública y privada no sufre ningún cambio.

Fracción cuarta. La prohibición a las sociedades comerciales de títulos al portador, de tener el dominio, posesión o administración de fincas rústicas, es cuestionada por el diputado Cañete, que solicita se cambie la palabra títulos al portador, que aunados a los nominativos posibilitarían que el clero los acaparara. Sugerencia que fue aceptada y se cambia: por acciones. Excepto esta modificación sustancial, los demás cambios son de carácter gramatical, como constituyen por constituyeren y fijará por fijarán.

Fracción quinta. Se limita a los bancos para tener capitales impuestos a réditos sobre fincas rústicas y urbanas. Mas no sufre ningún cambio en el Congreso.

Fracción sexta. Referente a la capacidad de los núcleos de población de disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o se les restituyan. El Congreso introduce una mejor sintaxis y, así la acción de restitución la amplía a tiempo futuro o restituyeren, y añade el conector entre tanto para la ley que determine el reparto de tierras.

Fracción séptima. En los diferentes párrafos que integran la fracción se eliminan palabras y párrafos para hacer más congruente la redacción y, por ende, el contenido. Sin

embargo, algunos no sufren ningún cambio, como el primer párrafo referente a la prohibición de las corporaciones para tener el dominio y administración de bienes raíces o capitales impuestos sobre esos bienes. Mismo tratamiento recibe el segundo párrafo, destinado a fijar el valor de los bienes expropiados. Igualmente al tercer párrafo, que trata de las nulidades que conculcaron a los núcleos de población sus predios, bosques y aguas, cambia el tiempo del verbo: Se declararán, por se declaran; también elimina entre las nulidades la correspondiente a las diligencias. En tanto que el cuarto párrafo, referente al ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, derivadas del artículo 27, no sufre ningún cambio.

En el quinto párrafo, correspondiente a las bases para el fraccionamiento de los grandes latifundios, se desecha el inciso f, en el que se daba prioridad a los militantes del ejército constitucionalista y a sus descendientes para la adquisición de los predios de los fraccionamientos.

Finalmente, el sexto párrafo, en que se declaraban revisables todos los contratos y concesiones anteriores al año de 1876, es aprobado sin ninguna modificación.

"El artículo fue aprobado por unanimidad de ciento cincuenta votos, excepto la fracción segunda por ochenta votos a favor, por sesenta y dos en contra. Es de considerar que algunos autores, como el licenciado Molina Enriquez, que fue parte activa en ese Congreso y por lo tanto conoció los entretelones del mismo consigna una versión diferente. Afirma que los primeros quince votos fueron negativos al artículo y el primero que votó a favor fue Manuel Gifford, seguido por Enrique Enriquez, siendo recibidos estos votos con aplausos".<sup>(25)</sup>

---

<sup>(25)</sup> **MOLINA ENRIQUEZ, Alvaro. Bases socio-jurídicas del artículo 27 constitucional. 5a. Edición. Porrúa. México. 1992. p. 87**

### **CAPITULO III**

#### **PRINCIPALES REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA**

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los años ha tenido distintas reformas, todas ellas para ajustar la legislación a los nuevos requerimientos del sector rural y mejorar la justicia social del sector primario de nuestra población, razón por demás suficiente para que a continuación se analicen las de mayor trascendencia.

##### **1.- Reforma del 10 de Enero de 1934**

El texto del artículo 27 Constitucional no había sufrido modificación alguna desde su redacción original, hasta que a principios de 1934 siendo presidente de la República el General Abelardo L. Rodríguez., con fundamento en la fracción I del artículo 71 constitucional sometió a la consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de Decreto que finalmente fue aprobado transformándolo en varios párrafos iniciales y en dieciocho fracciones.

El primer párrafo del artículo 27 es piedra angular sobre el cual se edifica todo el régimen de propiedad en México; y que para efectos de esta reforma, junto con el segundo conservan su texto original.

El tercer párrafo se adiciona en el sentido de que la pequeña propiedad agrícola debe estar en *explotación* para gozar de plena protección jurídica; y se establece además el concepto genérico de *núcleos de población*, que resume a la enumeración casuística anterior para señalar a los grupos campesinos que pueden solicitar tierras.

La fracción III limita a las Instituciones de Beneficencia Pública y Privada para la adquisición de bienes inmuebles sólo a los *estrictamente necesarios* para hacer posible el cumplimiento de su objeto social.

Se cambia el texto de la fracción VI por el de la antigua fracción VII, estableciéndose en forma genérica las corporaciones que pueden adquirir, poseer o administrar inmuebles, enumeración en la que se incluye a los núcleos de población que, de hecho o por derecho, guarden el estado comunal.

El segundo párrafo de la ahora fracción VI se modifica en el sentido de que sólo el valor fiscal será la base para el pago de la indemnización, más el valor de las mejoras que haya sufrido el bien, esto es, se excluye que al valor fiscal deba adicionarse un diez por ciento en el pago por concepto de indemnización.

El texto de la fracción VI se incluye en la fracción VII y se suprime la enumeración casuística de los solicitantes de tierras por un concepto más amplio "*núcleos de población*".

Se incorpora a la nueva fracción VII los incisos del a) al c), que recogen varios de los preceptos de la Ley de 6 de enero de 1915, misma que se abroga al promulgarse la reforma que se está analizando.

Las fracciones IX y X adoptan, respectivamente, el espíritu de los artículos 2º ("fundamento para nulificar la división o reparto de tierras que se hubieren hecho legítimamente entre los vecinos de un núcleo de población") y 3º (obligación del gobierno federal para *dotar* con tierra a los pueblos que carezcan de ellas) de la Ley de 6 de enero de

1915, además se incluye en la fracción X la acción de dotación de tierras a favor de los núcleos ejidales.

La fracción XI se sustenta en el artículo cuarto de la Ley de 6 de enero de 1915, creándose la Comisión Nacional Agraria, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, el Cuerpo Consultivo Agrario, la Comisión Mixta, el Comité Particular Ejecutivo y los Comisariados Ejidales de los núcleos de población ejidal y comunal.

La fracción XII, establece que las solicitudes de dotación o restitución de tierras serán presentadas ante los gobernadores de las Entidades Federativas; la primera instancia de la dotación o restitución termina con la posesión provicional, facultad reconocida al Poder Ejecutivo Local del lugar donde se solicite.

La fracción XIII establece la normatividad de las resoluciones agrarias presidenciales, esta fracción tiene su origen en el artículo 9 de la Ley de 6 de enero de 1915.

El primer párrafo de la fracción XIV fue creado expreso por esta reforma constitucional, estableciendo la supresión de cualquier recurso ordinario, incluyendo el juicio de amparo, para los propietarios afectados en sus tierras; el segundo párrafo adopta lo previsto en el artículo 10, fracción III, de la Ley de 6 de enero de 1915, y se limita a un año a propietarios afectados para reclamar su indemnización.

Como puede verse con esta reforma se resolvió que los grandes propietarios estuvieran interponiendo a las resoluciones presidenciales el juicio constitucional de amparo, entorpeciendo con su ejercicio la aplicación práctica de la Reforma Agraria, sin embargo esta reforma también dio origen a una mala interpretación, pues se negó el amparo inclusive a pequeños propietarios siendo que sus derechos ya se estaban garantizados desde un principio en la Carta Fundamental, empero esta irregularidad fue corregida con la reforma del 12 de febrero de 1947 que mas adelante analizaremos.

Además de la situación anterior, esta reforma ofrece otros dos problemas a su interpretación como lo hace ver Mendieta y Nuñez en su obra titulada El Sistema Agrario Constitucional.

"a) El problema se refiere a saber si en la negación del recurso de amparo están comprendidos los propietarios afectados con motivo de la formación de un nuevo centro de población.

b) Este problema es originado por la interpretación que a esta reforma le ha dado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el sentido de que la negación del recurso de amparo alcanza lo mismo a los propietarios que a los pueblos, aún cuando éstos no estén expresamente designados en el texto del artículo 27 constitucional. Esta manera de interpretar esta reforma y que actualmente es el primer párrafo de la fracción XIV del artículo 27, fue sostenida por la Suprema Corte de Justicia con motivo de la demanda de amparo promovida por José P. Felipe y otros, en contra de actos del Presidente de la República y otras autoridades".<sup>(26)</sup>

Hay otro problema originado de la mala interpretación que hacia la Suprema Corte de Justicia al respecto, en el sentido de que se negaba por igual éste derecho a los propietarios como a los núcleos de población, creándose con ello una perjudiciosa ambigüedad en materia agraria, es decir, no se definía con claridad los alcances del juicio constitucional de amparo.

La fracción XV establece la protección de la pequeña propiedad agrícola en explotación y la responsabilidad en que incurren las autoridades que indebidamente afectan dichos bienes.

La fracción XVI especifica la parcelación de las tierras asignadas en forma individual al ejercitarse la resolución presidencial.

La fracción XVII corresponde a lo que era la parte final de la fracción VII del texto original.

## 2.- Reforma del 6 de diciembre de 1937

---

<sup>(26)</sup> **MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. 7a. Edición. Porrúa. México. 1992. p.28**

Se modifica la fracción VII. "Esta reforma del artículo 27 Constitucional tuvo como objeto principal el declarar de jurisdicción federal todo lo relativo a los límites de terrenos comunales, para acabar con problemas que no habían sido resueltos, solución que estaba reservada a los gobiernos locales y municipales, siendo para éstas autoridades, controversias de muy difícil solución, y creando muchas veces con sus decisiones y fallos verdaderas pugnas entre poblaciones y Municipios, en ocasión de que estos terrenos habían sido otorgados a las poblaciones por disposición de las autoridades coloniales, la corona española al hacer estas reparticiones no tenía en cuenta muchos factores de la tierra dotada. En muchas ocasiones se expedían a los aborígenes títulos que acreditaban derechos interferentes y contradictorios, concediendo iguales derechos a diversos núcleos de población, con objeto de mantener una profunda división entre los primitivos habitantes del país, en provecho de los conquistadores, evitando así que los aborígenes se organizaran en contra de ellos para obtener un nivel superior de vida a que eran merecedores".<sup>(27)</sup>

Como consecuencia de esto aún existen muchos problemas entre poblaciones y ejidos los cuales, como puede verse, tienen su origen desde la ancestral época colonial.

En consecuencia la economía de las poblaciones en pugnas, por cuestión de límites, se encuentra enormemente perjudicada, lo cual redundará en un malestar generalizado a nivel nacional, ya que los habitantes de los pueblos limítrofes en litigio, frecuentemente se ligan en batallas, quemando muchas veces recíprocamente sus siembras, creándose con ello un odio y división que a nadie favorece.

En razón de lo anterior, con esta reforma, se reserva de manera exclusiva al Poder Ejecutivo de la Unión la solución de los conflictos, ya que de no ser así, las autoridades reconocidas para tratar este tipo de controversias, sería el gobierno local de los Estados, en virtud de lo que establece el Artículo 124 Constitucional, y que a la letra dice: "*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados*".

---

<sup>(27)</sup> **MOLINA ENRIQUEZ, Alvaro. Bases socio-jurídicas del artículo 27 constitucional. op. cit.p.89**

La situación político-social que reinaba en México en 1936 con motivo de los mismos problemas que hemos venido comentando, y que ya para entonces se dijo que, "debían ser resueltos de una vez y no ser constantemente diferidos como hasta ahora venía sucediendo". Esta argumentación se encuentra enumerada de una manera más precisa, en el dictamen rendido por la Comisión que estudió dicha reforma, el 21 de diciembre de 1936 donde se faculta al Presidente de la República para avocarse al conocimiento de los conflictos por cuestión de límites, por la necesidad de tratarse urgentemente la solución de esas controversias, ya que de otra manera si para ello se sometiera al procedimiento del orden común, la solución sería bastante más tardada, debido principalmente a las dos instancias de que está compuesto el Procedimiento Judicial Ordinario, sin olvidar también, que para esto, podría interponerse a su resolución el juicio constitucional de amparo. Siendo así lo encontramos perfectamente justificado, además de que la parte inconforme con la resolución emitida, se le concedía el derecho a recurrir a la Suprema Corte de Justicia, como lo estableció hasta principios de 1992 el Artículo 27 Constitucional y como lo hizo notar en su momento la exposición de motivos de la reforma que se analiza en este capítulo, que a la letra dice: "...podrán reclamar dicha falta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial, de la parte que se considere perjudicada, en la solución del problema limítrofe".

Podría darse también el caso, en que el problema de límites de terrenos comunales, fuera entre dos Entidades Federativas, por lo tanto, cada Estado resolvería conforme a su propia legislación, originando con ello, un conflicto de leyes de muy difícil solución, y arrojando finalmente, una situación verdaderamente contradictoria.

La ley determinará el procedimiento por el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias, según consta en la reforma cuyo estudio nos ocupa, y que entró en vigor desde el 6 de diciembre de 1937, fecha en la que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, y que hasta principios de 1992 se encontraba en el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 27 de nuestro Código Fundamental. Quedando por ahora, previsto en la citada **reforma de 1992.**, en el párrafo segundo de la fracción XIX, con la salvedad de que en esta ocasión, trae con sígo, la *innovación* de los Tribunales Agrarios dotados de



autonomía y plena jurisdicción para resolver este tipo de conflictos, y en general, para la administración de toda la justicia agraria; integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

Con lo anterior, la reciente reforma acaba con las facultades de tipo jurisdiccional del poder Ejecutivo Federal en materia agraria, es decir, desde ahora las controversias que surjan en el campo serán resueltas por tribunales que no están enclavados dentro de la organización del Poder Ejecutivo.

### 3.- Reforma del 12 de febrero de 1947

Con esta reforma se modifican las fracciones X, XIV y XV. “La reforma a la fracción X del Artículo 27 Constitucional consistió en una anexión que vino a formar el párrafo 2º de la fracción mencionada, esta reforma tiene por objeto fijar de una manera determinada la extensión y cantidad de tierra que cada ejidatario deberá recibir, y al efecto dispone que deberá ser tierra de riego o humedad, pudiéndose entregar de otra calidad al ejidatario, de acuerdo con una tabla de equivalencia establecida de antemano, en una extensión no menor pero sí suficiente para la manutención del ejidatario y su familia (su mujer o hijos menores de edad)”<sup>(28)</sup>

Cuando comenzaron a ponerse en práctica los postulados de la Revolución Mexicana, de dotar de tierra a los campesinos, se les entregaba una pequeña extensión de ésta, sin que pudiera ser mayor, en razón de la incipiente tecnología de la época, es decir, esa porción de tierra era suficiente desde el momento en que no era posible cultivar el terreno en extensiones mayores; ahora en la actualidad, y hasta antes de la última reforma, la Ley disponía que las unidades individuales de dotación deberían ser cuando menos de diez

---

<sup>(28)</sup> PONCE DE LEON ARMENTA, Luis. Derecho Procesal Agrario. 8a. Edición. Trillas. México. 1994. p. 151

hectáreas de riego o humedad de primera, esto, en razón del avance tecnológico que se tiene hoy en día.

Y como acertadamente se dijo en la en la iniciativa de reforma enviada por el Ejecutivo Federal: "...Lo anterior se hace más palpable si se considera que la pequeña parcela ejidal sólo puede dar lugar a empresas agrícolas que se producen a corta escala, y estas empresas demasiado reducidas, además de que no son concomitantes con aplicación de maquinaria ni con las instalaciones y construcción que complementa el proceso de la producción hace que la ley de los rendimientos no proporcionados al capital invertido funcionando con ritmo más acelerado, por lo tanto resultaría inadecuadas desde un punto de vista económico".<sup>(29)</sup>

En el párrafo segundo de la fracción X, se establece la extensión de diez hectáreas como mínimo de la unidad individual de dotación ejidal para los terrenos de riego o humedad, o sus equivalentes en términos del párrafo tercero de la fracción XV, que también es motivo de ésta reforma de 1947.

En el párrafo tercero de la fracción XIV se reconoce el juicio constitucional en materia agraria para los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos que tengan o que en el futuro cuenten con *certificado de inafectabilidad*.

En el párrafo primero de la fracción XV se extiende la inafectabilidad a la pequeña propiedad ganadera en explotación

En el segundo párrafo de esta fracción se eleva a rango Constitucional los límites de la pequeña propiedad agrícola, estableciéndose en cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes. Con los límites establecidos en ésta reforma, tanto para la pequeña propiedad agrícola como para la ganadera, se acaba con la incertidumbre existente.

En el párrafo tercero de la misma fracción XV se determinan las equivalencias respecto de las tierras agrícolas, de la siguiente manera: una hectárea de riego o humedad de primera por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos.

---

<sup>(29)</sup> **Ibidem. p. 152**

En el cuarto párrafo se establecen las excepciones a los límites de la pequeña propiedad de la siguiente forma: las superficies que no rebasen doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

El quinto párrafo de la misma fracción en comentario, estableció los límites de la pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley secundaria, tomando en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos.

El párrafo final de la fracción XV establece que cuando una pequeña propiedad agrícola o ganadera que cuente con certificado de inafectabilidad sea mejorada la calidad de la tierra, por obras de riego o drenaje o cualesquiera otras que fueren ejecutadas por sus dueños o poseedores, tales propiedades no podrán ser motivo de afectación agraria, *aun cuando por dicha mejoría se rebasen los límites máximos señalados por esta esta misma fracción*, siempre y cuando se cumpla con los requisitos que fije la Ley.

Esta reforma se conoce como Reforma Alemán.

#### 4. Otras reformas.

4.1. Reforma del 2 de diciembre de 1948. Se adiciona en la fracción primera del artículo 27 Constitucional para conceder, a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores autorización a los Estados extranjeros para que adquieran inmuebles en el lugar de residencia de los Poderes Federales para el establecimiento de sus embajadas y legaciones.

4.2. Reforma al 27 Constitucional del 29 de diciembre de 1960. Se establece que corresponde a la Nación, en forma exclusiva, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica que esta destinada al servicio público. En esta materia no se

otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Se conoce esta reforma como nacionalización de la energía eléctrica.

4.3. Reforma del 7 de octubre de 1974. Se reforman las fracciones VI, XI, XIII y XVII, suprimiendo la denominación de territorios para constituir en Estados de la Federación los hasta entonces territorios de Baja California Sur y Quintana Roo.

4.4. Reforma del 6 de febrero de 1975. Se adicionan los párrafos sexto y séptimo reservándose en favor de la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear, al igual que su regulación en otros propósitos; y que sólo podrá tenerse para fines pacíficos.

4.5. Reforma del 6 de febrero de 1976. En el párrafo tercero del artículo en comento se establece que los elementos naturales que en éste son mencionados, deberán servir para obtener el desarrollo equilibrado del país y para mejorar las condiciones de vida de las población rural y urbana. Y se establece la normatividad para mejorar las condiciones de vida de su población rural y la facultad para establecer provisiones, usos, reservar y destinos de tierras, bosques y aguas a fin de ejecutar obras públicas y regular la fundación, la conservación, el mejoramiento y el crecimiento de los centros de población.

En cuanto a materia agraria se refiere se eleva a rango Constitucional la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

En el párrafo octavo se crea la zona económica exclusiva en la cual la Nación ejercerá su jurisdicción soberana.

4.6. Reforma del 3 de febrero de 1983. Se modifican las fracciones XIX y XX del artículo 27 Constitucional. La fracción XIX establece que el Estado determinará las estrategias para la impartición y el cumplimiento de la *justicia agraria*, así como garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, apoyando con asesoría legal a los campesinos.

La fracción XX establece las facultades del Estado en la planeación del desarrollo nacional y derecho económico constitucional, para la generación de empleos y el bienestar de la población campesina. Se contempla el fomento de las actividades agropecuarias y forestales, de crédito, de capacitación y de asistencia técnica, se prevé la expedición de una ley para planear la organización y producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

4.7. Reforma del 10 de agosto de 1987. Se adiciona al párrafo tercero del artículo 27 Constitucional para establecer en favor de la Nación, facultades en materia de preservación al equilibrio ecológico a fin de evitar la destrucción de los elementos naturales.

4.8. Reforma del 6 de enero de 1992. En razón de la importancia que tiene esta reforma en el agrarismo nacional, y para efectos del presente estudio, se tratará considerablemente en el siguiente capítulo.

## CAPITULO IV

### TEXTO ACTUAL DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA

El régimen jurídico de la propiedad rural a partir del Constituyente de Querétaro ha sufrido diversos cambios como se ha visto, sin embargo, debe considerarse a la Reforma de 1992 como la de mayor trascendencia, sobre todo que con ella se da por terminado el reparto agrario, principal postulado de la Revolución Agrarista de 1910, además que por primera vez en el agrarismo contemporáneo los campesinos de los diferentes núcleos de población quedan sujetos a las nuevas reglas de un *Estado liberal*, que vino a conformarse finalmente con la serie de cambios establecidos a nuestra Constitución Política en la Administración anterior presidida por el Licenciado Carlos Salinas de Gortari, llamado también “neoliberalismo” que concretamente en términos del actual texto del Artículo 27, y de la nueva legislación agraria, a las comunidades ejidales y comunales se les reconoce personalidad jurídica propia (frac. VII. del 27 Constitucional), alejándose por ésta vez de la tradicional actitud paternal del Estado que se ejerció por mucho tiempo en éste sector de la población, y que ahora mediante una *facultad* reconocida a la mayoría calificada de los núcleos de población se constituyen bajo los lineamientos del régimen liberal de propiedad individual, otorgándose a los ejidatarios y comuneros el *dominio pleno* de sus parcelas. Es decir, con esta reforma se tiene prácticamente una *desamortización* de los bienes comunales,

en razón de que las tierras antiguamente sujetas al sistema ejidal o comunal, actualmente son susceptibles de *enajenación*, y por ende a participar legítima y abiertamente en una movilidad comercial, en términos de la libertad de acción de los particulares en el ejercicio de sus derechos como propietarios.

#### 1.- Exposición de motivos.

En la propuesta de reforma de fines de 1991 al artículo 27 Constitucional se dice: "...La dirección y el sentido de los cambios están claramente definidos por nuestra historia y por el espíritu que le imprimieron los constituyentes al artículo 27 de nuestro ordenamiento supremo: Esta norma establece la propiedad originaria de la Nación y somete las formas de propiedad y uso al interés público. Por eso realizar los ajustes que demande la circunstancia nacional es cumplir con el espíritu del constituyente. Esta norma Constitucional condensa nuestro sistema agrario, sin precedente en su concepción y alcance. No sólo representa un ideal vigente sino que ha tenido un efecto formidable en la configuración social de nuestro país. La propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas es norma esencial de los mexicanos.

En el artículo 27, el Constituyente de Querétaro estableció decisiones políticas fundamentales, principios fundadores de la institución de la propiedad en México. Ratificamos y respetamos estas decisiones históricas para nuestra Nación. Por ello, se mantienen en el texto del artículo 27: la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas, primer párrafo, el dominio directo, inalienable e imprescriptible, sobre los recursos naturales que el mismo artículo establece. En particular, se ratifica y mantiene la decisión que da a la Nación la explotación directa del petróleo, los carburos de hidrógeno y los materiales radioactivos, además de la generación de la energía eléctrica para el servicio público, párrafos tercero y séptimo. Tampoco se modifica la potestad de ejercer derechos en

la zona económica del mar territorial, párrafo octavo, y la facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar la indemnización correspondiente, párrafo segundo y fracción IV, parcialmente. Permanecen las obligaciones del Estado de impartir justicia expedita y de promover el desarrollo rural integral, fracción XIX y XX.”

Como puede verse con ésta explicación de motivos presentada por el Poder Ejecutivo Federal en esta fecha, no se modifica el principio de “*propiedad originaria de la Nación*” que es un precepto verdaderamente toral de la Constitución del 17; base fundamental sobre la que descansa nuestro constitucionalismo social, y dato esencial que apuntala la originalidad del código político de Querétaro.

“La obligación constitucional de dotar a los pueblos, continúa diciendo la citada exposición de motivos, se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con bastas extensiones por colonizar. ya no lo es más. La población rural crece, mientras que la tierra no varía de extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica. Los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, derivados de que no se localizaron tierras afectables para atender solicitudes, ya son tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917. En resoluciones recientes se especifica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario. Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra. Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino. Debemos reconocer que culminó el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y sus sucesivas reformas.

Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Tenemos que revertir el creciente minifundio y



fraccionamiento en la tenencia de la tierra que, en muchos casos, ya ha rebasados las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad demuestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles. La sociedad rural exige reconocerla con vigor y urgencia. La Nación lo requiere para su desarrollo y modernización. Por eso, propongo derogar las fracciones X, XI, XII, XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero, parcialmente. En estas exposiciones, hoy vigentes, se establece una reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto. Con su derogación, éste también termina.

Se propone que en la fracción XVII se mantenga, exclusivamente, el caso del fraccionamiento de predios que excedan a la pequeña propiedad. Establece los procedimientos para llevarlo a cabo e instruye al propietario, en ese caso, a enajenar el excedente en un plazo de dos años (al aprobarse se establece que el plazo será de un año y no dos como se propuso en la iniciativa presidencial); de no cumplirse, procederá la venta mediante pública almoneda. De esta manera quedará restablecido el régimen ordinario que resguarda los principios básicos y originales en materia agraria, prescindiendo de la regulación extraordinaria y transitoria que fue necesario prescribir para lograr el reparto masivo de tierras.

Ahora tenemos que consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofrecer al campesino los incentivos que le permitan aprovechar el potencial de su tierra, abrir alternativas productivas que le eleven su nivel de vida y el de su familia. Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo.

La reforma agraria ingresa a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar

como definitivos . Eso exige un esfuerzo de gran magnitud. Mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos, es posible resolverlo. La claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el espíritu del artículo 27 constitucional.”

En realidad, con esta reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, y entrando en vigor al día siguiente de su publicación se modifican situaciones jurídicas que durante decenios se mantuvieron inamovibles. Efectivamente, los cambios constitucionales crean nuevas situaciones jurídicas que en el marco del texto anterior no podían ser efectuadas, reconociéndose de esta forma, que la realidad había superado, en mucho, las disposiciones aplicables al campo.

## 2. El reparto agrario.

"Un problema que data de mucho tiempo, probablemente desde la conquista es el de la repartición de la tierra, como ya hemos visto , que ha pasado por diversas fases y etapas, cuya característica principal es que ésta se encontrara en manos de unos pocos en perjuicio de las mayorías; así, en el siglo XIX, a pesar de nuestra independencia, la tierra era poseída por los hacendados, por cuya razón el movimiento revolucionario, iniciado en 1910, utilizó como bandera de lucha el problema de la repartición de la tierra, esto lo demuestran el Plan de San Luis Potosí (encabezado por Francisco I. Madero) y el Plan de Ayala (propuesto por Emiliano Zapata).

Una vez concluida la lucha revolucionaria, las inquietudes recogidas por Madero y Zapata en sus respectivos planes pasaron a formar parte del proyecto de nuestra actual

Constitución que, tomando en consideración lo ancestral del problema y las condiciones en las que se debatía el campesino, se redacta el artículo 27".<sup>(30)</sup>

En el periodo posterior a la lucha armada, la trayectoria política de los gobiernos había girado alrededor de una filosofía agraria, y para cumplir con los lineamientos establecidos en el artículo 27 fue creado el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que más tarde se convirtió en la Secretaría de la Reforma Agraria, cuyas funciones eran hasta esta reforma, aplicar y vigilar los preceptos consignados en el artículo 27, entre los cuales podemos mencionar a manera de referencia los siguientes: conceder tierra y agua a la población rural; crear centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas; intervenir en el parcelamiento ejidal, conocer de los asuntos relativos a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales; tratar las cuestiones relacionadas con problemas de núcleos de población ejidal y bienes ejidales (comunales); cooperar en la organización de programas para la conservación de tierras y aguas ejidales y comunales; organizar los ejidos para su mejor y mayor aprovechamiento en el ramo agrícola y ganadero; proyectar planes para colonizar ejidos.

Al derogarse las fracciones X a XIII del Artículo 27, en virtud de la reforma, se termina la obligación del gobierno de dotar de ejidos a los núcleos de población, lo que significa que ha concluido el reparto agrario, por lo que debe entenderse que los terrenos que rebasen los límites de la pequeña propiedad no son susceptibles de afectación agraria, sino que únicamente, los dueños tendrán que enajenar el excedentes en el plazo de un año a partir de que la Secretaría de la Reforma Agraria les haga llegar la notificación

---

<sup>(30)</sup> **ZARAGOZA, José Luis y MACIAS, Ruth. El Derecho Agrario de México y su Marco Jurídico. 6a. Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. p. 114**

correspondiente. En caso de no efectuar la enajenación dentro del plazo referido, la autoridad competente podrá fraccionar estos excedentes, y enajenarlos en pública almoneda.

Al finalizar el reparto agrario se logra, al menos en la legislación, la seguridad jurídica de los pequeños propietarios, situación que creaba inseguridad en la tenencia de la tierra, problema importante que desalentaba, con mucho, la inversión y la producción en el campo mexicano.

Al reformarse la fracción VII se termina con la ambigüedad que creaba el texto de la legislación anterior, ya que no definía con claridad el régimen legal a que el ejidatario estaba sujeto, reconociéndose únicamente el usufructo sobre sus tierras. Con la reforma se define claramente la órbita jurídica de estas entidades, desde el momento en que se reconoce *personalidad jurídica propia*; misma que se confirma en el párrafo cuarto de la citada fracción al decir de la facultad que se reconoce a la mayoría calificada del núcleo de población (asamblea general; órgano supremo de las comunidades agrarias), para que se pueda, inclusive, transmitir el dominio de sus bienes territoriales a terceros, previo requisito del derecho del tanto.

Con lo anterior se está reconociendo plena capacidad a los ejidatarios para tomar sus propias determinaciones, lo que significa, que por primera vez en mucho tiempo, los hombres del campo tienen plenamente reconocidos los *atributos de la personalidad* que le confiere a todo ciudadano el derecho civil; mientras que por otra parte, implica también que por primera vez el gobierno pos-revolucionario abandona su actitud paternalista y con ella su control político, que ejerció por mucho tiempo en este sector de la población, valiéndose de la ambigüedad que ofrecía la legislación anterior.

### 3.- El régimen jurídico de la propiedad rural.

Con esta última reforma se eleva a rango constitucional, de manera clara, las diversas modalidades de propiedad en el medio rural, pues sí bien es cierto, que en el pasado las diversas leyes reglamentarias emanadas del artículo 27 Constitucional regulaban estos aspectos, también es cierto que en dicho precepto no se mencionaban en forma precisa, dando lugar a una interpretación ambigua que repercutió económicamente por mucho tiempo en nuestro país, al utilizarse preferentemente como herramienta de control político del Estado, que finalmente, vino a tener como consecuencia el gran rezago que ahora sufrimos en el campo, es decir, el anterior régimen de la propiedad ejidal y comunal no obedeció a principios económicos de producción, sino más bien estuvo organizado a favor de intereses personales de orden electoral, en beneficio de los funcionarios gubernamentales en turno, y del partido político en el poder, de tal manera que, la inmensa propiedad de las tierras ejidales y comunales recaían realmente en éstos funcionarios del Estado que ya se habían convertido condicionando el voto, en “redentores” y “verdugos” de la desmerecida población campesina.

Actualmente se reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidal y comunal, y se protege la propiedad de la tierra; es decir, se otorga reconocimiento por parte del Estado a dichas formas de tenencia de la tierra, además que, de manera indubitable se atribuye la propiedad de la tierra a sus poseedores, por lo que, en consecuencia, se acaba la duda respecto de si el ejidatario o comunero es usufructuario únicamente de la tierra o tiene la calidad de propietario. El texto no admite interpretación. No hay duda posible: los ejidatarios son los propietarios de sus tierras.

#### A) La pequeña propiedad.

Esta forma de propiedad rural reconocida desde un principio por el Constituyente de Querétaro, ha sufrido desde su origen, incertidumbre o inseguridad jurídica, esto en razón de que constantemente sus propietarios y poseedores se veían amenazados con la obligación

constitucional del Estado para aplicar el reparto agrario, además de que sus titulares se mantenían en el riesgo constante de ser afectados, al rebasar sus terrenos, la superficie máxima autorizada por la ley, aún por mejoras hechas con el esfuerzo de ellos mismos.

“Si bien es cierto que en el texto anterior del artículo 27 Constitucional se establecía que cuando por obras de riego, drenaje o cualquiera otras ejecutadas por sus dueños o poseedores se mejorara la calidad de las tierras, dichas propiedades no podrían ser objeto de expropiación, aunque por virtud de las mejoras efectuadas se rebasaran los límites máximos de la pequeña propiedad, también es cierto que tal disposición Constitucional condicionaba que las pequeñas propiedades contaran, antes de la mejora, con certificado de inafectabilidad.

En la realidad sucedía que para obtener un certificado, de inafectabilidad se tenía que reunir a una serie de requisitos, que eran insalvables muchas veces, por lo que los pequeños propietarios se encontraban maniatados para realizar mejoras en sus predios, ya que, de efectuarlas sin tener el certificado indicado, se colocaban ellos mismos en los supuestos de que sus propiedades fueran motivo de afectación, lo cual, desalentaba la inversión y la producción en el campo”.<sup>(31)</sup>

Ahora con la reforma, se suprime la condición de que para que una pequeña propiedad pueda ser mejorada sin estar sujeta a afectación deba tener previamente certificado de inafectabilidad.

De esta manera el nuevo texto, hace posible que los pequeños propietarios puedan efectuar mejoras en el campo, sin que por ello, al rebasar los límites de la pequeña

---

<sup>(31)</sup> **CRODA MUSULE, Héctor. La Nueva Ley Agraria y Oportunidades de Inversión en el Campo Mexicano. 1a. Edición. Instituto de Proposiciones Estratégicas A.C. México. 1992. p. 42**

propiedad, sus propiedades puedan ser motivo de afectación; además permite que las tierras mejoradas puedan ser dedicadas a usos mixtos, con la única condición de que no excedan de los límites de la pequeña propiedad agrícola que son los que señala la fracción XV del 27 Constitucional y que textualmente indica: "... Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otra clase de tierra."

Los límites de la propiedad agrícola son los que se señalan en la fracción XV del artículo 27 Constitucional que textualmente establece: "...Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra."

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se dediquen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal, o árboles frutales.

Mientras que los límites para propiedad ganadera son los señalados en la misma fracción que venimos analizando, y que textualmente establece: "Se considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

De lo anterior se desprende que el terreno de un sólo individuo podría llegar a tener hasta mil o más hectáreas, sin que por ello se le considere como latifundio, ya que si el terreno de que se trata, no es lo suficientemente fértil, y se necesitan dos o más hectáreas para mantener una sola cabeza de ganado mayor, como sucede en el caso de algunos Estados áridos del norte, se seguirá considerando como pequeña propiedad inafectable, aunque el citado fundo sea en realidad muy extenso o dilatado.

#### B) El ejido.

Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal: el Estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros, sino que preserva ese mandato pero distingue claramente entre las acciones de protección y promoción que sí debe asumir, de aquellas que no debe realizar porque suplantarían la iniciativa campesina. Sus decisiones requieren apoyo y no paternalismo.

Por ello, la reforma a la fracción VII reconoce, en forma clara, la distinción entre la base o sustento territorial de los asentamientos humanos, fundamento de una cultura de vida comunitaria, y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Así, los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros o mantener las condiciones actuales.

Debemos añadir que la mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio pleno de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual.



Un aspecto que se debe resaltar es que los ejidatarios que deseen permanecer bajo el régimen comunal recibirán el apoyo para que puedan desarrollarse en ese orden, es decir, no habrá ventas forzadas por deuda o restricción.

Para ello, la Procuraduría agraria estará pendiente de los contratos que de manera manifiesta abusen de la condición de pobreza o de ignorancia de los ejidatarios. Además, se respetará el derecho de preferencia; nadie queda obligado a aceptar alguna de las nuevas opciones pues con ello se quebrantaría el sentido de libertad, piedra angular del nuevo régimen jurídico de la propiedad rural en México.

Como ya apuntamos el resultado de la reforma es de fondo y pretende otorgar un carácter integral a la transformación del campo que permita la consolidación de una vida campesina libre, más productiva y justa a través de los siguientes objetivos:

"1. Flujo de capital hacia la producción agropecuaria y organización eficiente de la producción.

2. Inversión pública en infraestructura y desarrollo científico y tecnológico.

3. Reducir la incertidumbre, propia de las actividades agropecuarias, a través del desarrollo de mejores instrumentos financieros como el seguro y los mercados de coberturas.

4. Impulsar la creación de sistemas de comercialización más modernos y cadenas de transformación más eficientes, en beneficio del productor y del consumidor.

5. Que el productor tenga acceso a insumos competitivos y de alta calidad, necesarios para la agricultura moderna.

6. Que el productor tenga acceso a recursos para nuevas opciones de proyectos productivos a través del desarrollo de nuestros mercados financieros, el mayor volumen de ahorro que genere la economía nacional y la política de fomento de la banca de desarrollo.

7. El bienestar rural a través del Programa Nacional de Solidaridad para mejorar el nivel de salud y educación.

Como puede apreciarse, con estos objetivos propuestos al constituyente permanente se realizará el cambio del agro mexicano con justicia y prosperidad".<sup>(32)</sup>

Pensamos que el ejido, como institución de carácter social, debe proyectarse en la nueva legislación, como uno de los objetos de mayor importancia que hay que organizar con una nueva visión. La nueva legislación debe indicar, que las tierras han de destinarse a una actividad determinada. Deben establecerse disposiciones mediante las cuales se señale su destino. Estas tendrán que ser agrícolas, ganaderas o forestales, o de otra índole obedeciendo necesariamente a la aptitud y vocación del terreno.

"Deberá crearse una organización del ejido, con disposiciones especiales que lo caractericen como una entidad de explotación colectiva, como una verdadera empresa económica de carácter social, costear en la producción, que tenga repercusión positiva en la economía del país. Deberán establecerse procedimientos ágiles en su funcionamiento y organización. Deberá también darles intervención a las Secretarías de Agricultura y

---

<sup>(32)</sup> **RUIZ MASSIEU, Mario. Derecho Agrario Revolucionario. 2a. Edición. U.N.A.M. México. 1990. p.221**

Recursos Hidráulicos (ahora Desarrollo Rural), Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio y a los bancos oficiales, en el asesoramiento del ejido para la obtención de recursos óptimos, pues cada entidad oficial en su especialidad habrá de cuidar de los aspectos técnicos que deban aplicarse en el objetivo de mejorar en toda forma al ejido.<sup>33)</sup>

En conclusión, consideramos que esta reforma es significativa para el futuro de nuestro país, toda vez que sin ella no podemos pensar o planear una plataforma económica que nos permita despegar del subdesarrollo al desarrollo, es decir, se requiere de un sector primario, como el campo, totalmente fortalecido que permita oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y redunde en un soporte de los sectores industriales y de consumo. Por ello, la reforma era apremiante, máxime ante la firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América y Canadá.

#### C) Las comunidades.

Certidumbre jurídica en el campo: es una realidad que, debido a la dinámica demográfica, ya no hay tierras para satisfacer la demanda de dotación de las mismas; por lo tanto, seguir aceptando solicitudes de esta naturaleza que jamás podrán ser atendidas crearía falsas expectativas y frustración. Así, con esta reforma finaliza el reparto agrario, derogando las fracciones X a XIV y XVI.

Sin embargo, el caso del fraccionamiento de predios se mantiene en la fracción XVII, pero exclusivamente para los que excedan a la pequeña propiedad. Se establece el procedimiento para llevarlo a cabo y se instruye al propietario, en ese caso, a enajenar el excedente en un plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente.

---

<sup>(33)</sup> **RUIZ MASSIEU. Mario. Temas de derecho Agrario Mexicano. 6a. Edición. U.N.A.M. 1991. P. 12**

La fracción XIX, segundo párrafo, contempla el principio de justicia agraria a través del establecimiento de Tribunales Federales Agrarios con plena jurisdicción. Estos tribunales estarán dotados de plena autonomía para resolver, de manera expedita, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y lo referente a sus límites, con lo cual se sustituye el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

#### D) Las Sociedades Civiles y Mercantiles.

Capitalizar el campo: la reforma en las fracciones IV y VI pretende reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento a fin de que atraiga y facilite la inversión en las proporciones que el campo demanda. Se elimina para ello las prohibiciones a las sociedades mercantiles y se establecen los criterios generales que deben satisfacer.

Para la operación de empresas por acciones, la ley determinará los límites, los requisitos y las condiciones para formar una sociedad mercantil, por acciones, propietaria de terrenos rústicos.

Se busca promover nuevos vínculos entre actores productivos, pero también proteger al campesino en su asociación con socios mercantiles y garantizar que las sociedades no se orienten hacia la concentración de tierra ociosa o con fines especulativos. También se suprime, en la fracción VI, la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad o administrar bienes raíces.

La pequeña propiedad es consustancial a la reforma y la Constitución la protege. Esto se preserva y ratifica en el párrafo tercero y en la fracción XV, aunque se actualiza con

el fin de dar paso a las asociaciones que permitan su capitalización y el aprovechamiento de mayores escalas de producción. Por ello, se mantienen los límites de extensión de la pequeña propiedad. Asimismo los certificados de inafectabilidad ya no serán necesarios para acreditar la existencia de la pequeña propiedad. La protección constitucional plena ya no estará condicionada a la obtención de dichos certificados. Se reintegra así, un sistema de amplia protección en favor de la seguridad jurídica de todos los mexicanos. Los límites a la pequeña propiedad son garantías socialmente acordadas para la equidad que evitan la propiedad individual de enormes extensiones improductivas y dejan en el pasado el latifundio.

Con el propósito de apreciar mejor la trascendental reforma del 6 de enero de 1992, expondremos a continuación en un cuadro comparativo el contenido del texto anterior con las reformas aprobadas del texto vigente:

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p>Art. 27. ....</p> <p>Lo Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a lo propiedad privado las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán los medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, o efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, para el desarrollo de lo pequeño propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de lo agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de lo sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellos, tomándolos de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.</p>	<p>Art. 27. ....</p> <p>La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a lo propiedad privado los modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de lo riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de lo condiciones de vida de la población rural y urbano. En consecuencia, se dictarán los medidas necesarios para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, o efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular lo fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de lo centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de lo latifundios; para disponer, en los términos de lo Ley Reglamentaria, lo organización y explotación colectiva de lo ejidos y comunidades; para el desarrollo de lo pequeño propiedad rural; para el fomento de lo agricultura, de lo ganadería, de lo silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que lo propiedad pueda sufrir en perjuicio de lo sociedad.</p>

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p>I a III.- .....</p> <p>IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o los de los Estados, fijarán en cada caso.</p> <p>V.- .....</p>	<p>I a III.- .....</p> <p>IV.- Las sociedades mercantiles, por acciones, podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto</p> <p>En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La Ley Reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo.</p> <p>Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.</p> <p>La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;</p> <p>V.- .....</p>

REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

68

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p>VI.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.</p> <p>Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.</p>	<p>VI.- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.</p>



ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

69

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p>El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial, pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesorias, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada.</p> <p>VII.- Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.</p> <p>Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de éstos, se hayan pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable, en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.</p> <p>La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias; habiéndolo, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas;</p>	<p>VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.</p> <p>La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.</p> <p>La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidas y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.</p>

REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

70

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
	<p>La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.</p> <p>Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de mas tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En toda caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.</p> <p>La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o camunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.</p> <p>La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;</p>

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p>VIII y IX. ....</p> <p>X.- Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal el terreno que baste a ese fin, tornándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.</p> <p>La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terreno de riego o humedad o, a falta de ellas, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo.</p> <p>XI.- Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:</p> <p>a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución;</p> <p>b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen;</p> <p>c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la Ley Reglamentaria respectiva, que funcio-</p>	<p>VIII y IX. ....</p> <p>X.- (Se deroga)</p> <p>XI.- (Se deroga)</p>

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p>nará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen</p> <p>d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios:</p> <p>e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos</p> <p>XII.- Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores.</p> <p>Los Gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que substanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los Gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entances al Ejecutivo Federal para su resolución.</p> <p>Cuando los Gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobadado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.</p> <p>Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los Gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente:</p>	<p>XII.- (Se deroga)</p>

REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

73

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p>XIII - La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación a modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los Gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria.</p> <p>XIV - Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en la futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recursa legal ordinaria, ni podrán promover el juicio de amparo.</p> <p>Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la Federación. Fenecido ese término ninguna reclamación será admitida.</p> <p>Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedida, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas:</p> <p>XV.- Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten</p>	<p>XIII - (Se deroga)</p> <p>XIV.- (Se deroga)</p> <p>XV.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.</p>

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p>Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en explotación.</p> <p>Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.</p> <p>Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo, de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.</p> <p>Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.</p> <p>Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.</p>	<p>Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.</p> <p>Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.</p> <p>Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego, y de trescientas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, ágave, nopal o árboles frutales.</p> <p>Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.</p> <p>Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.</p>

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p>XVI.- Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias.</p> <p>XVII.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:</p> <p>a) En cada Estado y en el Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.</p> <p>b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que oprueben los Gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes;</p> <p>c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste al cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.</p> <p>d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y rédito, a un tipo de interés que no exceda del 3% anual;</p>	<p>Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y estas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido estas tierras antes de la mejora;</p> <p>XVI.- (Se deroga)</p> <p>XVII.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de los excedentes que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.</p> <p>El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.</p> <p>Los leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo y gravamen ninguno;</p>

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p>e) Los propietarios estarán obligados a recibir los bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria:</p> <p>f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos.</p> <p>Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.</p> <p>g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno; y</p> <p>XVIII.- .....</p> <p>XIX.- Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.</p>	<p>XVIII.- .....</p> <p>XIX.- .....</p> <p>Son de jurisdicción Federal las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hayan pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.</p>



TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p>XX- .....</p>	<p>La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y</p> <p>XX- .....</p> <p style="text-align: center;"><b>TRANSITORIOS</b></p> <p><b>ARTICULO PRIMERO.-</b> El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el <b>Diario Oficial de la Federación</b>.</p> <p><b>ARTICULO SEGUNDO.-</b> A partir de la entrada en vigor de este Decreto y en tanto no se modifique la legislación reglamentaria en materia agraria, continuarán aplicándose sus disposiciones, incluidas las relativas a las autoridades e instancias competentes y a la organización interna de los ejidos y comunidades, siempre que no se opongan a lo establecida en este mismo Decreto.</p> <p><b>ARTICULO TERCERO.-</b> La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahagando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, basques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.</p> <p>Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictada resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva, de can-</p>

REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

78

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
	<p>formidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.</p> <p>Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se túrnaran a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.</p>

## **CAPITULO V**

### **LA LEY AGRARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL**

La actual Ley Agraria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, después de haber sido presentada para su aprobación a las cámaras legislativas a iniciativa del presidente de la República, entrando en vigor al día siguiente de su publicación. Dicha ley es reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, lo cual significa que desarrolla en detalle lo establecido en dicho precepto en lo concerniente a materia agraria.

#### **I.- Introducción.**

El problema de la tenencia de la tierra como se ha visto, ha sido factor esencial en el desarrollo político social de México. Su proceso de concentración señala las distintas etapas de vida del país. Históricamente, los partidarios del progreso se han preocupado por conseguir una justa distribución de la tierra, con el propósito de hacer llegar al mayor número de mexicanos los beneficios de la riqueza Nacional, sin embargo, en la actualidad resulta materialmente imposible continuar en los términos iniciales del *reparto agrario*, sobre todo, por los deficientes resultados de productividad provocados por la pulverización

de la propiedad rural, es por ello que el nuevo instrumento jurídico recoge las experiencias acumuladas en la aplicación de la política agraria.

Esta nueva *Ley Agraria* deroga la anterior Ley Federal de Reforma Agraria del 22 de marzo de 1971 y que atrás en el tiempo como antecedentes de esta Ley, están desde el Decreto preconstitucional del 6 de enero de 1915, la propia Constitución Federal de 1917 con todas sus reformas, las Circulares e Instructivos que comprenden desde este año hasta 1920, la primera Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, el decreto del 22 de noviembre de 1921, el Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922, la primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de tierras ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925, la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal del 25 de agosto de 1927, la Ley que refundió la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929, el Decreto del 23 de diciembre de 1931 que prohibió el amparo en materia agraria, el Decreto del 10 de enero de 1934 que reformó el artículo 27 Constitucional, el primer Código Agrario del 22 de marzo de 1934, el Código Agrario del 23 de septiembre de 1940, el Decreto del 30 de diciembre de 1946 que reformó el artículo 27 Constitucional en materia de amparo, pequeña propiedad y extensión de la unidad de dotación ejidal, el Código Agrario del 30 de diciembre de 1942 y todos sus Reglamentos, y muchos otros Ordenamientos legales.

Todas estas leyes están vinculadas a una primera fase de nuestra Reforma Agraria significada por el énfasis en el *reparto dotatorio* y *la acción restitutoria*, y una especial atención al ejido, que llenó los años de 1915 hasta aproximadamente 1970.

"Se ha comentado que la nueva legislación tiene por objeto mejorar el Código anterior, que es una recopilación de disposiciones diversas aplicables en materia agraria, el

cual será substituido por una ley que se denominará Ley Agraria. Consideramos que la denominación de la nueva no tiene importancia, si en cambio su objeto".<sup>(34)</sup>

La Ley Agraria es el ordenamiento sustantivo y adjetivo del régimen jurídico de la tierra en México. Dice su artículo 1; "La presente ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria...", otras también los son, aunque de diversas materias: así, la expropiación, los asentamientos humanos, el petróleo, la minería la energía eléctrica o la energía nuclear. Se trata de una característica ley reglamentaria constitucional; queda perfectamente localizada entre los ordenamientos que emanan de la Constitución, a los que se refiere el artículo 133 Constitucional como ley suprema de toda la Unión. Aquí es preciso recordar la enseñanza de Mario de la Cueva acerca de esas leyes emanadas de la Constitución, reglamentarias de ella, a diferencia de los otros ordenamientos que también tienen naturaleza de ley, pero no revisten esa elevada jerarquía. Estos ordenamientos son una suerte de prolongación del texto constitucional, que analizan, detallan, continúan.

"De la Cueva analizó los pareceres de diversos juristas sobre este punto. Entre ellos recogió una idea de Mariano Coronado en su comentario sobre la Constitución de 1857: las leyes que emanan de la Constitución, sostuvo Coronado, son las reglamentarias que desarrollan algún precepto del Código político. De esto se deduce, sigue indicando De la Cueva, que hay dos tipos de leyes, las que emanan material y formalmente de la Constitución y las que sólo emanan formalmente de ella. Así algunas de las leyes que emite el poder legislativo constituyen el desarrollo de los preceptos constitucionales, esto es, son el cuerpo y el alma de la Constitución que se expanden, determinando, precisando y diciendo con la mayor claridad y en todos sus detalles, lo que son y lo que significan el cuerpo y el alma de la ley fundamental, o lo que es igual: son normas que hacen explícito el sentido pleno de los

---

<sup>(34)</sup> **SILVA d., José. Evolución Agraria en México. 3a. Edición. Amic. México. 1994. p. 180**

textos constitucionales, son, por decirlo así la Constitución misma, fuerza viva que se desarrolla siguiendo sus leyes internas para explicar a los hombres todo lo que es, pero sin salirse nunca ni de su cuerpo ni de su alma, sin transformarse en lo que no es. De esto se sigue, en la doctrina del profesor De la Cueva, que "todas las normas que emanan materialmente de la norma fundamental, son derecho constitucional".<sup>(35)</sup>

Las instituciones centrales del régimen agrario se hallan recogidas en la Ley Agraria, que considera la política de desarrollo y fomento agropecuario, los sujetos del Derecho Agrario, las formas de tenencia de la tierra, las operaciones a propósito del uso y aprovechamiento de los inmuebles rurales, y diversas instituciones llamadas a intervenir en este ámbito. En la exposición de motivos de la iniciativa, de fecha 7 de febrero de 1992, el Ejecutivo precisa los orígenes y alcances de su propuesta de ley. Se refiere, entre otras cosas, a la "seguridad en la tenencia de la tierra (como) base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural. Por ello, añade, la iniciativa ofrece seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante un nuevo instrumento de justicia agraria".<sup>(36)</sup>

Fue discutida y lo sigue siendo la conveniencia de contar con un código procesal agrario o una ley de esta materia. Cuando existe, como el régimen anterior a la reforma de 1991-1992, una honda diferencia entre el procedimiento judicial ordinario y los procedimientos agrarios, resulta por completo natural disponer de una legislación procesal, o procedimental, específicamente agraria. En este caso hay plenitud procesal en el ordenamiento agrario, que es autosuficiente en términos generales y sin perjuicio de remitir a la aplicación supletoria de otras leyes, como excepción más que como regla. Tal es, al

---

<sup>(35)</sup> **DE LA CUEVA, Mario. Teoría de la Constitución. 2a. edición . Porrúa. México. 1993.p.p. 113 y 114**

<sup>(36)</sup> **RUIZ MASSIEU, Mario, Temas de Derecho Agrario Mexicano. op. cit. p. 120**

menos, la pretensión en estos casos. Otra cosa ocurre cuando el proceso agrario se aproxima muy estrechamente al proceso ordinario, sin pérdida de algunos caracteres distintivos, y recibe de éste la estructura general y el régimen de las instituciones procesales. En tal supuesto cabe preguntarse por la pertinencia de un ordenamiento procesal agrario específico.

El tema ha sido oportunidad para el debate de los procesalistas. Hay quienes aseguran la conveniencia de contar con un código de procedimientos agrarios o una ley de la misma índole, en virtud de las características específicas del medio rural y del procedimiento relacionado con las controversias que surgen en éste y a propósito de las actividades agrarias. Otros tratadistas sostienen una opinión radicalmente diversa. Fue el caso del ilustre profesor Niceto Alcalá Zamora. Su pensamiento sobre el particular se encierra en una frase terminante: "Carecería por completo de sentido que para resolver las controversias agrarias se elaborase un código aparte del procesal civil, con el que forzosamente habría de coincidir en la inmensa mayoría de sus principios y disposiciones, so pena de que el afán de ser antes cabeza de ratón que cola de león arrastrase a los ofuscados procesalistas agrarios a instaurar a cada paso divergencias caprichosas y perturbadoras".<sup>(37)</sup>

Ahora bien, es cierto que la gran mayoría de las instituciones y diligencias procesales ordinarias operan también, sin diferencia alguna o con variantes muy escasas, en el proceso agrario. No tendría sentido, a nuestro modo de ver, intentar un ordenamiento procesal agrario exhaustivo, autosuficiente; sería, en altísima proporción, copia del texto procesal ordinario.

---

<sup>(37)</sup> Cit. por ZELEDON, Ricardo. La Institucionalización del Proceso Agrario. 7a. edición. SRA. México. 1990. p.146

También es cierto, sin duda, que hay instituciones y diligencias características del enjuiciamiento agrario, habida cuenta de la circunstancia material y personal en que ése se establece y desenvuelve. No es conveniente, de ninguna manera, ignorar "lo específico" de la materia agraria y del proceso respectivo.

Por todo ello parece razonable el camino emprendido por la legislación vigente, que puede ser mejorada, es obvio, en el sentido de plantear eso que se ha llamado, lo específico del proceso agrario, y aceptar la remisión a las normas procesales civiles que regular la amplia mayoría de las cuestiones que no es necesario contemplar a manera agraria. La pertinencia de extraer ciertos temas de la ley procesal ordinaria y considerarlos bajo la óptica agraria entre las normas de este carácter, quedó de manifiesto en la reforma de 1993 a Ley Agraria.

En suma, el ámbito y el contenido de las prevenciones procesales agrarias, que parece sensato reunir en la misma codificación agraria, aunque también pudiera constituir un título o un libro especiales en el ordenamiento procesal común, deberán obedecer a la necesidad, que se advierte sólo por la experiencia. Ni código procesal agrario a rajatabla, ni subordinación, también a rajatabla, del juicio agrario sólo a las normas que conducen el proceso ordinario. Lo que importa, a fin de cuentas, es la debida administración de justicia conforme a la realidad imperiosa y a los grandes objetivos que persigue.

## 2.- Contenido de la nueva Ley.

La vigente Ley Agraria consta de 200 artículos estructurados en diez títulos y cuenta con ocho artículos transitorios. El título primero se refiere a las disposiciones preliminares de la Ley. El título segundo contiene las normas relativas al desarrollo y fomento agropecuarios. El tercero se refiere a los ejidos y comunidades. El cuarto incluye la



normatividad de las sociedades rurales. El quinto preceptúa las normas aplicables a la pequeña propiedad. El sexto contiene los preceptos que regulan a las sociedades propietarias de tierras rústicas. El séptimo se refiere a la Procuraduría Agraria; el octavo, al Registro Agrario Nacional. El noveno trata lo concerniente a los terrenos baldíos y nacionales. Finalmente el décimo regula la justicia agraria.

El título primero de la Ley Agraria contiene disposiciones preliminares y comprende los artículos del 1° al 3°. En ellos se establece su carácter de ley reglamentaria del 27 Constitucional y su obligatoriedad en toda la República Mexicana; y se indica la supletoriedad de la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, dependiendo de la materia de que se trate. También se da facultades al Ejecutivo Federal para promover la coordinación de acciones entre los gobiernos de las entidades federativas y los municipios para la aplicación de la Ley.

El título segundo se denomina Del Desarrollo y Fomento Agropecuario y contiene los artículos del 4° al 8°.

En estos artículos se encomienda al Ejecutivo Federal el promover el desarrollo integral y equitativo del sector rural para lo cual deberán fomentarse las actividades productivas y las acciones sociales. Y, se establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales así como su aprovechamiento racional para preservar el equilibrio ecológico, además de concederles facultades para establecer las condiciones para canalizar recursos, ya sea de inversión o crediticios, fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades de producción y, propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de estos entre sí.

El título tercero está compuesto de cinco importantes capítulos; el primero se refiere a los ejidos; el segundo capítulo se denomina de las tierras ejidales; el tercero se refiere a la constitución de nuevos ejidos; el cuarto capítulo se llama De la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales, y el capítulo quinto trata lo relacionado a las comunidades.

Las Disposiciones Generales comprendidas dentro del primero de los capítulos, y que está dedicado al ejido se encuentran en los artículos del 9 al 11, los cuales atribuyen personalidad jurídica y patrimonio propio a los núcleos ejidales, señalándose que *son propietarios de las tierras de que se les ha dotado*, y se previene que los ejidos podrán adoptar, o concluir, en su caso, la explotación colectiva mediante la previa resolución de la Asamblea General en los términos del artículo 23 de la misma Ley.

Con lo anterior se termina la ambigüedad legal acerca de quién es el propietario de las tierras, pues, no se deja lugar a dudas, la Ley reconoce como dueño de las tierras ejidales a los propios ejidatarios.

El artículo 9 textualmente señala: “Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieran adquirido por cualquier otro título.”

En los artículos del 12 al 20 se define quienes son ejidatarios y avocindados.

En los artículos del 21 al 42 se refiere a los órganos del ejido, su elección y funcionamiento, en ellos se contemplan los requisitos legales que deben seguirse para que los ejidatarios se asocien entre sí y con terceros para mejorar la producción de sus tierras. Mismos a los que nos referimos a continuación para hacer un breve análisis de su contenido.

Los órganos del ejido son, en términos del artículo 21 de la Ley Agraria: la Asamblea, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia. La Asamblea es el órgano supremo del ejido; las reuniones de la misma deberán verificarse cuando menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia si así lo determina su reglamento o su costumbre.

El artículo 23 de la Ley Agraria establece como competencia exclusiva de la Asamblea los asuntos que se enumeran en sus XV fracciones mismas que tienen una enorme trascendencia para la vida de las comunidades ejidales; razón por la cual nos permitimos transcribir textualmente el citado precepto:

**“ARTICULO 23.-** ...Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos:

- I. Formulación y modificación del reglamento interno del ejido;
- II. Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones;
- III. Informes del Comisariado ejidal y del Consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros;
- IV. Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes.
- V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso y disfrute por terceros de la tierras de uso común;
- VI. Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido;
- VII. Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;
- VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de poseionarios.
- IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el *dominio pleno de sus parcelas* y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley;
- X. Delimitación, asignación y destino de tierras de uso común así como su régimen de explotación;
- XI. División del ejido o su fusión con otros ejidos;

**XII.** Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia;

**XIII.** Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;

**XIV.** Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva;

y

**XV.** Los demás asuntos que establezca la ley y el reglamento interno del ejido.”

El artículo 24 señala los órganos que están facultados para convocar a la Asamblea a iniciativa propia o si lo solicitan veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de ejidatarios que integren el núcleo ejidal. Si el comisariado ejidal o el consejo de vigilancia no lo hacen en un plazo de cinco días hábiles a partir de su solicitud, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la asamblea.

El artículo 25 establece el lugar de reunión de la Asamblea dentro del ejido, o bien, en el que habitualmente se reúnan los ejidatarios, excepto cuando exista una causa justificada. Por otra parte señala que las convocatorias para asamblea deberán ser expedidas con no menos de ocho días de anticipación ni más de quince. Las convocatorias se harán por medio de cédulas, que deberán ser fijadas en los lugares más visibles del ejido, expresándose en éstas los asuntos a tratar y el lugar y fecha para la celebración. El Comisariado Ejidal es el responsable para que la convocatoria permanezca en los lugares fijados hasta el día señalado de la reunión.

En el segundo párrafo de éste mismo artículo se indica que las convocatorias de los asuntos mencionados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la misma Ley, deberán cuando menos ser expedidas con un mes de anticipación.

En el tercer párrafo se prevé el caso en que no se reúna el Quórum necesario, expidiéndose para ello una segunda convocatoria para otra reunión que no deberá ser menor

a un plazo de ocho días ni mayor a treinta días contados a partir de la expedición de ésta segunda convocatoria.

El artículo 26 se refiere a l quórum que deberá reunir la Asamblea, cuando se traten los asuntos de las fracciones VII a XIV del artículo 23. En primera convocatoria deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios, mientras que en segunda o ulterior convocatoria es indispensable que estén presentes la mitad más uno del total de los ejidatarios.

Se establece en el artículo 27 que la resoluciones de la asamblea serán tomadas por mayoría de votos, con excepción de las que traten los puntos que se enumeran en las fracciones VI a XIV del artículo 23, para las que se requiere una mayoría calificada de dos terceras partes del número de ejidatarios presentes. Y obliga a los ausentes y disidentes en las resoluciones válidamente adoptadas, y en caso de empate el Comisariado Ejidal tiene voto de calidad.

En el artículo 28 se señala que deberán estar presentes en la Asamblea de ejidatarios un representante de la Procuraduría Agraria y un federativo público cuando se traten los puntos enumerados en las fracciones VI a XIV del artículo 23. Quien expida la convocatoria está obligado a notificar a la Procuraduría Agraria con la misma anticipación para la convocatoria haciendo también todo lo necesario para que asista el fedatario público. La Procuraduría tiene la facultad en esta tipo de asambleas de verificar que la convocatoria se haya realizado con los requisitos de tiempo y forma requeridos en términos del artículo 25 de la Ley.

Las asambleas que se reúnan en contravención a lo dispuesto en este artículo no tendrán validez y están afectadas por nulidad.

Se señala en el artículo 29 que el acuerdo de la Asamblea que resuelva terminar con el régimen ejidal deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación de la localidad a que pertenezca el ejido.

El artículo 30 prevé el supuesto de que un tercero concurra a la Asamblea en representación de un ejidatario, por medio de una carta poder firmada ante dos testigos que deberán ser ejidatarios o avecindados.

La parte final de este precepto prohíbe hacerse representar por mandatario en las Asambleas que tengan por objetivo tratar los asuntos enumerados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley.

En el artículo 31 se establece que se levantarán actas de todas las asambleas, mismas que serán firmadas por los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia que asistan al acto, así como también los ejidatarios que deseen hacerlo; cualquier ejidatario podrá firmar bajo protesta en caso de no estar de acuerdo con lo resuelto en la asamblea.

El representante de la Procuraduría Agraria deberá firmar las actas que se refieran a los asuntos enumerados en las fracciones VII a XIV y deberán ser pasadas ante fedatario público e inscritas en el Registro Agrario Nacional.

El órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de las asambleas, nos dice el artículo 32, así como el representante y gestor administrativo del ejido es el Comisariado Ejidal, mismo que está constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes, además podrán tener las comisiones establecidas en el reglamento interno del ejido; En éste reglamento se señalará la forma y extensión de las funciones del Comisariado Ejidal, si no se menciona, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente.

El artículo 33, indica las facultades y obligaciones del Comisariado Ejidal, que básicamente son las de representar al núcleo de población ejidal; procurar que se respeten los derechos de los ejidatarios, convocar a la asamblea en los términos de ley y ejecutar sus acuerdos; rendir cuenta de las labores desempeñadas, y las que señalen expresamente la ley y el reglamento interno del ejido.

El artículo 34 prohíbe a los miembros del Comisariado Ejidal para adquirir tierras o derechos ejidales, a excepción de los adquiridos por herencia.

En el artículo 35 se establece la composición del Consejo de Vigilancia el que estará compuesto por un Presidente y dos Secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes y operará conforme a sus facultades y de acuerdo con el reglamento interno, si no se dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente.

El artículo 36 señala las facultades del Consejo de vigilancia que principalmente son las de vigilar las actividades del Comisariado Ejidal, órgano ejecutor y representativo del núcleo de población.

En el artículo 37 se señalan la forma de elección del Comisariado Ejidal como del Consejo de Vigilancia, la cual deberá ser llevado a cabo por la Asamblea, mediante el voto secreto y escrutinio público e inmediato, y en caso de empate se repetirá la votación, y si el empate persiste, se asignarán los puestos por sorteo entre los que hayan obtenido el mismo número de votos.

En el artículo 38 se señalan los requisitos para ser miembro del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, y para ser suplentes, que consiste en ser ejidatario del núcleo de población, haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses, estar en pleno goce de

sus derechos y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad.

en el artículo 39 se establece que el Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia como sus respectivos suplentes durarán en su encargo el término de tres años, y no podrán ser electos nuevamente para ningún cargo dentro del ejido mientras no transcurra un periodo igual a aquel en que estuvieron en ejercicio.

La remoción del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia está previsto en el artículo 40 de esta ley, en el que se señala que podrá ser acordada por voto secreto en la Asamblea que para el efecto se reúna, o convocada por la Procuraduría Agraria, a solicitud de por lo menos del veinticinco por ciento del número de ejidatarios del núcleo de población.

Artículo 41, en éste precepto se prevé la normatividad de las juntas de pobladores, que pueden constituirse por ejidatarios y avecindados, como órganos de participación comunitaria.

El artículo 42 señala las atribuciones y obligaciones de las juntas de pobladores, entre las que está opinar e informar sobre los servicios sociales y urbanos, si como problemas de vivienda ante autoridades municipales.

El capítulo segundo del título tercero, se denomina De las Tierras Ejidales, y comprende siete secciones: la primera, se refiere a las Disposiciones Generales; la segunda, a las Aguas del Ejido; la sección tercera, a la Delimitación y Destino de las Tierras Ejidales; la cuarta, a las Tierras de Asentamientos Humanos; la sección quinta, a las Tierras de Uso



Común; la sección sexta, a las Tierras Parceladas, y la sección séptima, lo relativo a las Tierras Ejidales en Zonas Urbanas.

La sección primera del capítulo segundo de la ley se refiere a las disposiciones generales relativas a las tierras ejidales y se encuentra comprendida entre los artículos del 43 al 51.

La sección segunda del capítulo segundo se refiere, como ya se ha visto, a las aguas del ejido; y comprende de los artículos 52 a 55 regulando de manera sucinta el uso y aprovechamiento de sus aguas, dejando a la Ley Federal de Aguas su regulación detallada.

En la sección tercera del capítulo segundo se establece la normatividad para la delimitación y destino de las tierras ejidales en los artículos del 56 al 62.

Sección cuarta del capítulo segundo se refiere a las tierras del asentamiento humano y comprende los artículos del 63 al 72; éstas son por disposición legal inalienables, imprescriptibles e inembargables. Cualquier acto, señala el artículo 64 de ésta misma ley, que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho.

Sección quinta del capítulo segundo se refiere a las tierras de uso común y se encuentra comprendida entre los artículos del 73 al 75; estas tierras de los ejidos son al igual que las destinadas al asentamiento humano, inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal previstos expresamente en el artículo 75 del mismo ordenamiento agrario.

La sección sexta del mismo capítulo segundo se refiere a las tierras parceladas y comprende los artículos del 76 al 86 de la Ley Agraria vigente, en esta sección se establece

que corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas.

El artículo 81 ordena que cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto por los Artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno de dichas parcelas...; hemos querido destacar por su importancia lo previsto en este artículo en razón de las consecuencias que necesariamente habrán de repercutir en el presente y futuro del agrarismo mexicano, ya que por primera vez en la historia se le reconoce al hombre de los núcleos de población una plena libertad para disponer de sus bienes ejidales.

La sección séptima del capítulo segundo de la Ley se refiere a las tierras ejidales en zonas urbanas y está comprendida en los artículos del 87 al 89; mismos que al efecto establece el primero de estos ordenamientos "..., los núcleos de población podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.", para ello tienen preferencia los gobiernos de los estados y municipios como lo establece la Ley General de Asentamientos Humanos y el mismo ordenamiento agrario que aquí se analiza.

El capítulo III del título tercero de esta Ley se refiere a la constitución de nuevos ejidos y se encuentra comprendido entre los artículos del 90 al 92. La ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria del 26 de febrero de 1992, prevé la formación de nuevos ejidos pero ahora sin la obligación del Estado de proporcionar tierras para su constitución, para lo cual únicamente establece: I.- Que un grupo de veinte o más individuos participen en su constitución; II.- Que cada individuo aporte una superficie de tierra; III.- Que el núcleo cuente con un proyecto de reglamento interno que se ajuste a lo dispuesto en

esta ley; y IV.- Que tanto la aportación como el reglamento consten en escritura pública y se solicite su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

En el capítulo IV del mismo título tercero se establece la legalidad para la expropiación de bienes ejidales y comunales por causas de utilidad pública, mismas, que se encuentran previstas en los artículos del 93 al 97 de la Ley Agraria.

El capítulo V trata lo relativo a la comunidades y se encuentra regulado en los artículos del 98 al 107.

El título cuarto se refiere a las sociedades rurales y está comprendido en los artículos 108 a 114 de la Ley , en tales preceptos se regula lo relativo a la constitución de Uniones, Asociaciones Rurales de Interés Colectivo y Sociedades de Producción Rural así como sus modalidades.

El título quinto se refiere a los diversos tipos de tierras, clases y límites de la pequeña propiedad. Dicho título contiene los artículos 115 a 124, mismos que por su importancia serán brevemente analizados.

El artículo 115 define al latifundio como la superficie de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que siendo propiedad de un sólo individuo, excedan de los límites de la pequeña propiedad.

El artículo 116 conceptualiza lo que se debe entender por tierras agrícolas.

El artículo 117 señala las superficies de la pequeña propiedad agrícola tomando como base las tierras de riego o humedad de primera y estableciendo sus equivalencias en otras clases de tierra, dependiendo directamente del tipo de suelo de que se trate y la clase de cultivo a que se dediquen.

El artículo 118 establece que para los efectos de la aplicación de los límites de la pequeña propiedad respecto de un mismo individuo, cuando las tierras agrícolas sean de distinta clase o se destinen a diversos cultivos, se sumarán todas, atendiendo a su equivalencia y al cultivo a que se destinen.

El artículo 119 define a la pequeña propiedad forestal como aquella superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 hectáreas. Se sabe que actualmente se está preparando una nueva Ley Forestal, que vendrá a sustituir la actual legislación, al parecer, inspirada en la legislación chilena. Esa nueva ley tendrá como propósito estimular de manera racional la explotación de los bosques del país, reconociendo gran importancia a la protección del medio ambiente.

En el artículo 120 se señala como pequeña propiedad ganadera la superficie de tierras, de acuerdo con el coeficiente de agostadero por regiones y siempre y cuando no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, conforme a la determinación de estudios técnicos de campo que al efecto haga la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El artículo 121 estimula el desarrollo de las actividades agropecuarias, señalándose en el citado precepto, "...las tierras que a partir de su estado natural hubieren sido mejoradas con obras de riego, drenaje, nivelación o cualesquiera otras ejecutadas por sus dueños o poseedores, continuarán computándose conforme a la clase o coeficiente de agostadero anterior a la mejora, según se trate de tierras agrícolas o ganaderas respectivamente." Además de haberse suprimido el requisito establecido tanto en la Constitución como en la abrogada Ley Federal de la Reforma Agraria, sobre la necesidad de contar con un certificado de inafectabilidad expedido para que las tierras no fueran afectables.

Para mejor comprensión del tema nos remitimos a la exposición que al respecto hace Héctor Croda Musule. "En correlación con la reforma constitucional de la cual emana la nueva Ley Agraria, se suprime el requisito establecido tanto en la Constitución como en la

abrogada Ley de la Reforma Agraria, sobre la necesidad de contar con un certificado de inafectabilidad expedido con anterioridad para que las tierras mejoradas no fueran afectables.

El último párrafo de esta disposición indica que el propietario o poseedor de un predio puede solicitar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que le expida un certificado en el que conste la clase o coeficiente de agostadero anterior a la mejora, según se trate de tierras agrícolas o ganadera, respectivamente. Dicho certificado hará prueba plena ( lo anterior quiere decir que dicho certificado tiene el más amplio valor probatorio que en Derecho existe ).

Es útil puntualizar que el certificado previsto en este artículo es un certificado de coeficiente de agostadero o de clase de tierra, según se trate de tierras agrícolas o ganaderas. No se trata de un certificado de inafectabilidad, como antes se establecía; además, tal certificado no es un requisito indispensable para realizar la mejora.

Si bien la certificación a que nos hemos venido refiriendo no es un requisito indispensable para realizar la mejora, si recomendamos por seguridad y certeza jurídica, que los interesados en mejorar sus tierras obtengan previamente dicho certificado, para evitar posibles controversias una vez que la tierra esté mejorada sobre la clase y calidad que tenían las mismas en el pasado. Además que dichos certificados hacen prueba plena, es decir, no admiten prueba en contrario.”<sup>(38)</sup>

El artículo 122 señala que las pequeñas propiedades ganaderas seguirán siendo consideradas como tales, aun cuando se dediquen a uso agrícola, siempre que las tierras dedicadas a tal fin hubieren sido mejoradas, y que su producción se utilice para la

---

<sup>(38)</sup> **CRODA MUSULE, Héctor. La Nueva Ley Agraria y Oportunidades de Inversión en el Campo Mexicano, op. cit. p. 105**

alimentación del ganado además de que dicha superficie no exceda los límites de la pequeña propiedad agrícola.

El artículo 123 establece que cuando las tierras de una pequeña propiedad ganadera se conviertan en forestales, seguirá considerándose como pequeña propiedad, aunque rebase las ochocientas hectáreas.

El artículo 124, consecuente con el nuevo texto del Artículo 27 Constitucional, que suprimió la posibilidad de afectar las propiedades que excedan los límites de la pequeña propiedad para dotar de tierras a las comunidades, se estableció en su lugar el procedimiento para enajenar los exedentes en pública almoneda.

El título sexto se refiere a las disposiciones aplicables a las sociedades civiles o mercantiles que sean propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, y comprende los artículos del 125 al 133 de la Ley Agraria del Artículo 27 Constitucional. Aquí cabe destacar que dichas sociedades no pueden ser propietarias de una extensión mayor a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual.

El título séptimo de la Ley, comprende los artículos 134 a 147 en que se establecen los lineamientos y facultades de la Procuraduría Agraria.

La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad y patrimonio propios, sectorizado a la Secretaría de la Reforma Agraria, y es la encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocados y comuneros agrícolas, funciones que realizará de oficio o a petición de parte. Tendrá su domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas y oficinas en los lugares que estime necesario. La Procuraduría Agraria estará presidida por un Procurador y se integrará, además, por los Subprocuradores, sustitutos del Procurador en el orden que lo señale el

Reglamento Interior de la mencionada institución, por un Secretario General y por un Cuerpo de Servicios Periciales, así como las demás unidades técnicas, administrativas y dependencias internas que se estimen necesarias.

En el título octavo de la Ley Agraria se contiene la normatividad del Registro Agrario Nacional que se establece en los artículos 148 a 156; y se encuentra instaurado para el control de la tenencia de la tierra sobre la propiedad ejidal y comunal; el Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria; las inscripciones y las constancias que se expidan por esta institución harán prueba plena; el Registro Agrario Nacional será público, consecuentemente cualquier particular puede tener acceso a los libros del mismo.

El título noveno de la Ley Agraria trata lo relativo a los Terrenos Baldíos y Nacionales en sus artículos 157 al 162, en este apartado de la ley se establece que: "... Son baldíos, los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos.", y de acuerdo con el numeral 159, los terrenos baldíos y nacionales son inembargables e imprescriptibles. La dependencia competente en materia de terrenos baldíos y nacionales es la Secretaría de la Reforma Agraria.

En relación con la estructura y, sobre todo, el funcionamiento de las instituciones a que nos hemos referido, se halla el Título Décimo de Ley Agraria (artículos 163-200), denominado "DE LA JUSTICIA AGRARIA". Abarca seis capítulos, a saber: I, "Disposiciones preliminares"; II, "Emplazamientos"; III, "Del juicio agrario"; IV, "Ejecución de las sentencias"; V, "Disposiciones generales", que debieron ser, evidentemente, el último capítulo, y no uno entre los demás; y VI, "Del recurso de revisión".

**Disposiciones preliminares.**

En este primer capítulo se dispone que son juicios agrarios los que tienen por objetivo sustancia, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley; mientras que por otro lado también se señala que los Tribunales Agrarios deberán seguir el procedimiento establecido en la propia ley y deberá quedar constancia por escrito, es decir que aunque predomine el principio de oralidad en el procedimiento, pues se permite continuamente la presencia de las partes en el conflicto, tales comparecencias siempre deben constar por escrito en el expediente de que se trata.

Se establece que el Tribunal Agrario deberá considerar las costumbres y los usos de las comunidades cuando no contraríen lo dispuesto por la ley y el interés de terceros, es decir, se otorga validez a las costumbres, pero nunca estarán por encima de la ley o de los intereses de otros afectados involucrados en el caso. Los indígenas deberán estar asistidos por traductores, cuando se haga necesario.

habrá suplencia de la queja exclusivamente cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros.

Se faculta al Tribunal para que resuelva asuntos no litigiosos, en la vía de jurisdicción voluntaria, es decir, sin que haya controversia.

Se autoriza al Tribunal para dictar las medidas precautorias tendientes a proteger a los interesados y acordar la suspensión de actos de la autoridad, regulándose para ello en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

El Código Federal de Procedimientos Civiles tiene carácter supletorio cuando no exista disposición expresa en la Ley Agraria, mientras no se oponga directa o indirectamente a ella. En nuestra opinión consideramos acertada la posición que guarda la nueva legislación agraria en éste orden, ya que, si se elaborará un Código de Procedimientos Agrarios, forzosamente habría de coincidir en la inmensa mayoría de los principios y disposiciones del proceso civil, careciendo finalmente de sentido.



**FALTA PAGINA**

**No. 101 a la**

### **Del Juicio Agrario.**

El capítulo tercero del título décimo establece las normas relativas al juicio agrario. En el primero de los artículos de éste capítulo se ordena que una copia de la demanda deberá ser entregada a la parte demandada cuando se practique el emplazamiento, la cual deberá contestarse a más tardar en la audiencia, pudiendo hacerlo por escrito o mediante su comparecencia. En este último caso el Tribunal deberá formular la contestación de la demanda de manera breve y concisa.

En el último párrafo del artículo 178 se consagra el principio de oralidad en el procedimiento agrario, salvo las excepciones dispuestas por la misma ley.

Para mayor abundamiento, nos remitiremos a lo que dice al respecto, Héctor Croda Musule "... En el precepto en comento no se establece que a la copia del escrito de demanda que será entregada al demandado, deberá acompañarse copia de los documentos que funden la acción intentada. Consideramos que aunque existe tal omisión es necesario cumplir con dicho requisito, pues de otra forma se violará la garantía de audiencia y se dejaría en estado de indefensión al demandado, ya que no podría producir una adecuada contestación al desconocer los documentos o pruebas presentadas por el actor para fundamentar sus derechos."<sup>(39)</sup>

en el artículo 179 se establece que será optativo para las partes acudir asesoradas al juicio, pero en el caso en que una de ellas sí asista acompañada, con suspensión del procedimiento se solicitará de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria. En el artículo 180 se prevé el supuesto en que la demanda no se conteste en forma oral ni escrita. En el artículo 181 se reconoce al actor el derecho para que subsane las deficiencias de su demanda, en el término de ocho días.

---

<sup>(39)</sup> **CRODA MUSULE, Héctor. La Nueva Ley Agraria y Oportunidades de inversión en el Campo Mexicano. op. cit. p. 120**

En el artículo 182 se señala que la reconvencción ó contrademanda deberá interponerse precisamente al contestar la demanda y nunca después, difiriendo, en este supuesto, la audiencia por un término no mayor de diez días, excepto cuando el actor esté de acuerdo en proseguir el desahogo de la audiencia. En el 183 de este ordenamiento se castiga al actor con multa, cuando no asista a la audiencia. Cuando al iniciarse la audiencia no estuvieren presentes ni el actor ni el demandado, se tendrá por no practicado el emplazamiento y podrá ordenarse de nuevo si el actor lo solicita, así lo dice el artículo 184.

En el artículo 185 se regula la celebración de la audiencia en seis fracciones, destacándose que en cualquier estado de la audiencia o en cualquier momento del procedimiento, hasta antes de producirse el fallo el tribunal exhortará a las partes a la avenencia que dará por terminado el juicio, suscribiéndose entonces el convenio respectivo.

La normatividad aplicable a las pruebas en el juicio se encuentran en los artículos 186 y 187, resaltándose que las partes tienen la obligación de probar sus afirmaciones; todos los medios de prueba son admisibles mientras no sean contrarios a la ley.

en el artículo 188 se establece una excepción al pronunciamiento del fallo del Tribunal, que por regla general deberá ser al finalizar la audiencia, esto será únicamente , cuando las pruebas presentadas ameriten un estudio más detenido, y que en su caso el Tribunal citará a las partes para oír sentencia en el término que estime conveniente, sin que exceda en ningún caso de veinte días a partir de la audiencia.

Las sentencias del Tribunal serán dictadas a verdad sabida, sin sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos a conciencia, fundando y motivando sus resoluciones, así lo indica el artículo 189 de la Ley.

En un lapso de cuatro meses sin actividad procesal o falta de promoción del actor se produce la caducidad en el juicio agrario, artículo 190.

En el artículo 182 se señala que la reconvencción ó contrademanda deberá interponerse precisamente al contestar la demanda y nunca después, difiriendo, en este supuesto, la audiencia por un término no mayor de diez días, excepto cuando el actor esté de acuerdo en proseguir el desahogo de la audiencia. En el 183 de este ordenamiento se castiga al actor con multa, cuando no asista a la audiencia. Cuando al iniciarse la audiencia no estuvieren presentes ni el actor ni el demandado, se tendrá por no practicado el emplazamiento y podrá ordenarse de nuevo si el actor lo solicita, así lo dice el artículo 184.

En el artículo 185 se regula la celebración de la audiencia en seis fracciones, destacándose que en cualquier estado de la audiencia o en cualquier momento del procedimiento, hasta antes de producirse el fallo el tribunal exhortará a las partes a la avenencia que dará por terminado el juicio, suscribiéndose entonces el convenio respectivo.

La normatividad aplicable a las pruebas en el juicio se encuentran en los artículos 186 y 187, resaltándose que las partes tienen la obligación de probar sus afirmaciones; todos los medios de prueba son admisibles mientras no sean contrarios a la ley.

en el artículo 188 se establece una excepción al pronunciamiento del fallo del Tribunal, que por regla general deberá ser al finalizar la audiencia, esto será únicamente , cuando las pruebas presentadas ameriten un estudio más detenido, y que en su caso el Tribunal citará a las partes para oír sentencia en el término que estime conveniente, sin que exceda en ningún caso de veinte días a partir de la audiencia.

Las sentencias del Tribunal serán dictadas a verdad sabida, sin sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos a conciencia, fundando y motivando sus resoluciones, así lo indica el artículo 189 de la Ley.

En un lapso de cuatro meses sin actividad procesal o falta de promoción del actor se produce la caducidad en el juicio agrario, artículo 190.

### **Ejecución de las Sentencias.**

El capítulo cuarto del título décimo contiene un sólo artículo que se refiere a la ejecución de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Agrario.

Artículo 191.- Los tribunales agrarios están obligados a proveer a la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias y a ese efecto podrán dictar todas las medidas necesarias, incluidas las de apremio, en la forma y términos que, a su juicio, fueren procedentes, sin contravenir las reglas siguientes:

I.- Si al pronunciarse la sentencia estuvieren presentes ambas partes, el tribunal las interrogará para que propongan la forma de ejecución y procurará que lleguen a un avenimiento a ese respecto.

II.- El vencido en juicio podrá proponer fianza de persona arraigada en el lugar o de institución autorizada para garantizar la obligación que se le impone, y el tribunal, con la audiencia de la parte que obtuvo, calificará la fianza o garantía según su arbitrio y si la aceptare podrá conceder un término hasta de quince días para el cumplimiento y aún mayor tiempo si el que obtuvo estuviera conforme con ella. Si transcurrido el plazo no hubiere cumplido, se hará efectiva la fianza.

### **Disposiciones Generales.**

En el capítulo quinto del título décimo se contienen los artículos 192 a 197 que se refieren a la forma en que se tramitarán los asuntos, haciéndose resaltar que en los asuntos agrarios no hay días ni horas inhábiles y las audiencias, por lo general, serán públicas, salvo que se determine lo contrario.

### **Del Recurso de Revisión.**

El capítulo sexto se refiere al único recurso establecido en la ley respecto de los juicios agrarios, el cual es un recurso de revisión, que será resuelto por el Tribunal Superior Agrario.

En el artículo 198 se establece que el recurso de revisión procede contra la sentencia de los tribunales agrarios que resuelvan en primera instancia sobre:

I. Cuestiones relacionadas con los límites de tierras suscitadas entre dos o más núcleos de población ejidal o comunales, a límites de tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios o sociedades mercantiles; o

II. La tramitación de un juicio agrario que reclame la restitución de tierras ejidales; o

III. La nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades agrarias.

Este recurso sólo procede contra sentencias y no contra resoluciones dictadas en el transcurso del juicio agrario.

El artículo 199 señala que el recurso de revisión se interpondrá ante el Tribunal que dictó la resolución recurrida, dentro de un término de diez días posteriores a la notificación de la sentencia, siendo suficiente un escrito que exprese los agravios.

El artículo 200 establece que si el recurso de revisión es presentado en tiempo y se refiere a los supuestos del artículo 198, el tribunal lo admitirá en un término de tres días y dará vista a las partes interesadas para que en un término de cinco días expresen lo que a su interés convenga.

Una vez hecho lo anterior, remitirá inmediatamente el expediente, el original del escrito de agravios, y la promoción de los terceros interesados al Tribunal Superior Agrario, el cual resolverá en definitiva en un término de diez días contados a partir de la fecha de recepción.

En el segundo párrafo del artículo que se comenta se establecen algunas situaciones en materia de amparo, que en términos generales, ya están contempladas en la propia Ley de Amparo. Y dice este párrafo que contra las sentencias definitivas de los Tribunales Unitarios o del Tribunal Superior Agrario sólo procederá el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, es decir, procede lo que técnicamente se denomina Amparo Directo.

Tratándose de otros actos de los Tribunales Unitarios en los que por su naturaleza proceda el amparo, conocerá el juez de distrito que corresponda, lo que técnicamente significa que el amparo que procede es el llamado amparo indirecto. En nuestro concepto, aunque no se incluyen los demás actos del Tribunal Superior agrario, éstos también deberán ser materia del juicio de amparo indirecto, en términos de la Ley de Amparo.

El artículo segundo transitorio de Ley Agraria, que conforme al primero de esos artículos entró en vigor el 27 de febrero de 1992, derogó la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, así como las demás disposiciones que se le opusieran, pero también determinó que en tanto no se expidan las disposiciones correspondientes, continuarán aplicándose, en lo que no se opongan a esta ley, las disposiciones reglamentarias y administrativas vigentes a la fecha de entrada de la presente ley. El artículo sexto transitorio derogó, por su parte, la Ley de Fomento Agropecuario, salvo las normas sobre el Fideicomiso de Riesgo Compartido.

Ahora bien, es preciso mencionar algunas salvedades de notable importancia a la decisión derogatoria que se cita. Se refieren al rezago agrario, a los certificados de inafectabilidad y al régimen de colonias agrícolas y ganaderas.

Por lo que toca a la primera cuestión, y con apoyo en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 constitucional, el artículo tercero transitorio de la Ley Agraria estableció: "La Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación, reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Por lo que hace a las materias mencionadas en el párrafo anterior, cuyo trámite haya terminado por haberse dictado acuerdo de archivo del expediente como asunto concluido o dictamen negativo, así como los asuntos relativos a dichas materias en los que en lo futuro se dicten, resolvió el segundo párrafo, se estará a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992.

Este párrafo ha traído delicados problemas de interpretación, con evidente importancia práctica, en tanto el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales, al que aquí se remite, no aborda la materia que enuncia este segundo párrafo del artículo tercero transitorio de Ley Agraria. El mismo párrafo que ahora se examina alude a una doble hipótesis en todo caso concerniente a asuntos del rezago agrario: a) que su trámite haya terminado por haberse dictado acuerdo de archivo del expediente como asunto concluido o dictamen negativo; y b) que estén por resolverse, con los acuerdos de archivo o dictámenes negativos que en lo futuro se dicten, por las autoridades facultadas para hacerlo conforme a la legislación que se derogó. En efecto, no puede tratarse aquí de los tribunales, que no dictan acuerdos de archivo ni emiten dictámenes, actos que, si competen a esas autoridades.

Los demás asuntos que corresponda conocer a los tribunales agrarios, dice el tercer párrafo, se turnarán a éstos por la Comisión Agraria Mixta o el Cuerpo Consultivo Agrario, según corresponda, en el estado en que se encuentren, una vez que aquéllos entren en funciones.

Por último, el cuarto párrafo previene: La autoridad agraria deberá presta a los tribunales la colaboración que le soliciten para la adecuada substanciación de los expedientes, a fin de que se encuentren en aptitud de dictar la resolución que corresponda.



Esta determinación no es otra cosa que el traslado a la ley secundaria, para poner énfasis en la relevancia de los procedimientos transitorios conservados por la Constitución, del mandamiento recogido en la fracción XII del artículo 89 Constitucional, que obliga al Poder Ejecutivo a facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. Aun cuando aquí se habla de Poder Judicial, parece evidente que esa colaboración se ha de prestar a todos los órganos que ejerzan funciones jurisdiccionales en el sentido material de la palabra, aunque no se encuentren formalmente encuadrados en el Poder Judicial al que se refiere el Capítulo IV del Título Tercero de la Constitución.

Por otro lado, tales auxilios han de ser solamente los compatibles con la función jurisdiccional de quien los requiere y administrativa de quien los brinda; no es lógico suponer que por semejante vía la administración recupera las facultades materialmente jurisdiccionales que tuvo hasta la reforma de 1992.

Finalmente, la norma transitoria sólo enfatiza la colaboración debida a propósito de los asuntos turnados al amparo de la transferencia de potestades, pero en modo alguno limita a éstos el posible auxilio de la autoridad agraria, básicamente la Secretaría de la Reforma Agraria y más delegaciones, más las Comisiones Agrarias Mixtas hasta su extinción, que sólo puede ocurrir cuando concluyan los trabajos que la ley pone a su cargo.

Bajo la legislación anterior, constitucional y secundaria, los pequeños propietarios podían solicitar y obtener certificados de inafectabilidad, que ponían sus tierras al abrigo de afectaciones dentro del reparto agrario, salvo que proveyera a la cancelación de ese título por las causas legalmente estipuladas. Ha decaído la importancia de tales certificados, toda vez que concluyó el reparto agrario. Empero, conservan utilidad para fines procesales, en virtud de que podrán ofrecerse como prueba en los procedimientos previstos por la Ley Agraria y tendrán validez para efectos de determinar la calidad de las tierras, al igual que

las constancias de coeficientes de agostadero que haya expedido la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (artículo cuarto transitorio).

Todavía a propósito de las normas transitorias de Ley Agraria, procede indicar que el artículo octavo de esa naturaleza determina que las colonias agrícolas o ganaderas existentes al tiempo de expedirse el nuevo ordenamiento, podrán optar por continuar sujetas al régimen del Reglamento de Colonias Agrícolas y Ganaderas o adquirir el dominio pleno de sus tierras; en este último caso quedarán, como propiedades ordinarias, bajo la legislación civil de la entidad federativa en la que se encuentren. Por ende, el Reglamento aludido, con las particularidades que establece en materia de relaciones sustantivas, órganos y procedimientos, permanecerá en vigor, *sine die*, mientras exista una colonia de ese carácter en el país.

### 3.- Consecuencias del Agrarismo Moderno.

Hasta ahora se ha hecho un estudio de las diversas etapas por las que ha atravesado el Sistema Agrario de México desde la colonia, hasta la expedición del Código Agrario vigente. Hemos visto que muchas de las disposiciones tuvieron adaptación a la época en que fueron dictadas, otras no pasaron de ser meros intentos de legislación, pero todas tenían un fin: que era el de crear, moldear, formar un sistema que rigiera la propiedad territorial en México.

El objeto de esta tesis es hacer un estudio, un análisis de la realidad imperante en el agro mexicano, razón por la que nos permitimos expresar aquí nuestro punto de vista sobre algunos aspectos y consecuencias de la legislación agraria vigente:

Las instituciones y normas protectoras de las clases sociales económicamente débiles, que tienen por objeto asegurar la convivencia de los diversos sectores demográficos de una sociedad, bajo principios de justicia y equidad, han sufrido cambios importantes a partir del *programa de privatización* que ha venido manifestándose a partir del rompimiento del Bloque Socialista. Es decir, con éstos acontecimientos de enorme trascendencia mundial, originados a finales de la década de los ochenta, en México se ha venido observado una corriente reformadora para implantar cambios estructurales en las instituciones de índole social, al decir de la legislación laboral y sobre todo en materia agraria, que constituye una de las ramas más importantes del Derecho Social, especialmente en nuestro país donde se había venido observando con más énfasis el espíritu proteccionista de las instituciones agrarias y su firme orientación hacia el cumplimiento de la justicia social, y que ahora estamos viendo su transformación radical a partir de las reformas del Artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, con ellas, como se sabe, se da por terminado el reparto agrario, produciéndose un giro de enormes consecuencias en la trayectoria del agrarismo nacional, sobre todo si recordamos que en éste nuevo orden legal, se libera por primera vez al campesino del acostumbrado paternalismo estatal, en ocasión de que se constituye como *propietario* al titular de los derechos ejidales, ya que no únicamente el *usufructo*, como se venía practicando desde el reconocimiento que se dio, en las primeras instituciones agraristas de la pos-revolución.

Actualmente se reconoce personalidad jurídica y patrimonio propios a los núcleos de población ejidal y comunal, otorgándose de igual forma la facultad de reconocer el dominio pleno de sus parcelas a los ejidatarios y comuneros, es decir, con esto no queda duda posible, los ejidatarios son dueños de sus tierras como se ha dicho.

Ahora, con la nueva política agraria, que parte de principios de la tesis: "*sólo el dueño de la tierra la trabaja eficientemente*", principio que conserva su valor indiscutible, sin embargo, podemos afirmar que ésto no será posible, si en su momento se carece de los recursos técnicos y económicos suficientes para hacerla producir, como reiteradamente se ha

visto en la práctica, en que enormes cantidades de tierras están abandonadas por falta de estos factores de la producción (capital y trabajo). Sin embargo, cuando las tierras han sido otorgadas por el Estado en dominio pleno y no se cuenta con el apoyo gubernamental necesario, con ello se está creando un ambiente que traerá en muy corto plazo, consecuencias graves en perjuicio de los propios ejidatarios, que tarde o temprano se verán en la necesidad de vender sus parcelas, quedando finalmente en desventaja respecto al resto de la sociedad, sobre todo si recordamos, que este sector primario de la población no cuenta ni con la instrucción mínima suficientes para concursar en igualdad de circunstancias con los grupos más fuertes de la población como los técnicos, profesionistas y comerciantes, por decir de algunos, que han tenido la oportunidad de alcanzar niveles de vida superior.

En atención a lo anterior queda pues el compromiso de la sociedad en su conjunto y de nosotros los futuros abogados comprender el recto cumplimiento de la justicia social y el noble propósito que dio origen a nuestro Derecho Agrario, haciendo ver que el Estado no debe abandonar de un solo golpe su responsabilidad con este desmerecido sector de la población, pudiéndolo hacer de manera gradual hasta conseguir cuando menos, la suficiente instrucción técnica del campesino para la explotación racional y adecuada de sus recursos.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** La reforma agraria mexicana es factor decisivo de la paz, estabilidad y desarrollo económico de México; pero es imperativo eliminar las grandes disparidades que existen entre los niveles de vida rurales y urbanos. Un esfuerzo sistemático que conjugue la acción de todos los sectores económicos de la Nación, puede arrojar resultados positivos en un tiempo breve. Movilizar la mayor cantidad de recursos a esta tarea, es asegurar el ininterrumpido progreso, el futuro del campesino y de toda la sociedad en su conjunto.

**SEGUNDA:** Consideramos que uno de los medios más efectivos para elevar el nivel de vida de los agricultores, principalmente de los ejidatarios y pequeños propietarios, es hacerlos partícipes de la transformación de los productos agropecuarios. Industrializadas sus cosechas en el propio campo, los beneficios económicos que se obtengan repercutirán directamente en provecho del campesino.

**TERCERA:** El antiguo régimen de propiedad ejidal, no obedeció a principios económicos de producción, sino más bien, se conservó organizado a favor de intereses personales de índole político-electoral en beneficio directo de los representantes populares en turno y del partido político en el poder.

**CUARTA:** La topografía del territorio nacional, es como sabemos, una superficie de vocaciones distintas, si no se establecen programas para su aprovechamiento racional, lamentaremos en corto tiempo la pérdida de nuestros recursos naturales, sobre todo el forestal; por ello consideramos apremiante instruir a la población campesina en prácticas de cultivo distintas al maíz, ya que su siembra en terrenos impropios erosiona lamentablemente el terreno de los bosques, en períodos muy cortos de dos a tres años dejándolos a la postre,

convertidos en verdaderos páramos sin ninguna utilidad práctica posterior, por lo tanto debe estimularse la diversificación de la producción, de acuerdo con los climas y clases de tierra.

**QUINTA:** El nuevo Estado liberal mexicano debe, por lo menos, establecer programas oficiales de información comercial oportuna a los trabajadores del campo, para la realización y venta del producto de sus cosechas, para ayudar a disminuir la doliente realidad en que viven los grupos campesinos.

**SEXTA:** Adecuar la Ley, respetando y reconociendo la práctica y costumbres de la organización económica de los pueblos indígenas, mediante un estudio serio y profundo de su cultura, traería aparejado el progreso y el fortalecimiento de nuestra identidad nacional.

**SEPTIMA:** Se debe reorganizar y orientar nuevamente el programa de la Reforma Agraria para beneficiar a las comunidades indígenas con mayor índice de retraso económico ó de falta de instrucción técnica para la explotación adecuada de sus recursos.

**OCTAVA:** Consideramos incorrecto que sólo el Comité de Vigilancia pueda someter ante la Procuraduría Agraria las irregularidades que comete el Comisariado Ejidal. En este punto se está pasando por alto que el órgano supremo del ejido es la Asamblea y los derechos de las minorías establecidos a lo largo de la Ley Agraria.

**NOVENA:** Consideramos incorrecta la representación forzosa de la Procuraduría Agraria como es el caso en que la Procuraduría actúa de oficio, pues los individuos o grupos que representará deben tener confianza en dicha institución por sí misma y no por que la Ley se las imponga.

## BIBLIOGRAFÍA

- DE LA CUEVA, Mario. Teoría de la Constitución. 2a. edición. Porrúa. México. 1993.
- FERNANDEZ Y FERNANDEZ, Ramón. Notas sobre la Reforma Agraria Mexicana. 2a. edición. Porrúa. México. 1982.
- FLORES CANO, Enrique. Origen y Desarrollo de los problemas Agrarios de México. 5a. edición. ERA. México. 1992.
- GARCIA RAMIREZ, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. 4a. edición. Porrúa. México. 1994.
- GONZALEZ DE COSSIO, Francisco. Historia de la Tenencia y explotación del campo en México. T. I. 9a. edición. Herrero. México. 1993.
- GONZALEZ ROA, Ernesto. Aspectos Agrario de la Revolución Mexicana. 11a. edición. Lymusa. México. 1993.
- LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. 8a. edición. LIMSA. México. 1993.
- LOPEZ ROSADO, Diego. Historia y Pensamiento Económico de México. T. III. 4a. edición. UNAM. México. 1993.
- LUNA ARROYO, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. 15a. edición. Trillas. México. 1992.
- MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario. 10a. edición. UNAM. México. 1994.
- MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. 7a. edición. Porrúa. México. 1992.
- MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio. Introducción al estudio del Derecho Agrario. 10a. edición. Porrúa. México. 1993.
- MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio. Problema Agrario. 6a. edición. Porrúa. México. 1993.
- MOLINA ENRIQUEZ, Alvaro. Bases Sociojurídicas del Artículo 27 Constitucional. 5a. edición. Porrúa. México. 1992.
- PONCE DE LEON ARMENTA, Luis. Derecho Procesal Agrario. 8a. edición. Trillas. México. 1994.
- REYES GARCIA, Luz. Historia Azteca. 7a. edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.
- ROUAIX, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. 4a. edición. Porrúa. México. 1982.

RUIZ MASSIEU, Mario. Derecho Agrario Revolucionario. 2a. edición. UNAM. México. 1990.

RUIZ MASSIEU, Mario. Temas de Derecho Agrario Mexicano. 6a. edición. UNAM. México. 1991.

SILVA D., José. Evolución Agraria en México. 3a. edición. AMIC. México. 1994.

SILVA HERZOG, Jesús. La Revolución Mexicana. T. I. 20a. edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 15a. edición. México. 1992.

VAZQUEZ ALFARO, Guillermo. Teoría Elemental de la Reforma Agraria. 3a. edición. Aguilar. México. 1994.

VIVANCO, Antonio. Teoría del Derecho Agrario. T. I. 4a. edición. Harla. Argentina. 1979.

ZARAGOZA, José Luis y MACIAS, Ruth. El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico. 6a. edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

ZELEDON, Ricardo. La Institucionalización del Proceso Agrario. 7a. edición. SRA. México. 1990.

CRODA MUSULE, Héctor. La Nueva Ley Agraria y Oportunidades de Inversión en el Campo Mexicano. 1a. edición. Instituto de Proposiciones Estratégicas A.C. México 1992.

### LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 3a. edición. Congreso de la Unión. México. 1994.

LEY AGRARIA. 4a. edición. ALCO. México. 1994.

LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS. 5a. edición. ALCO. México. 1994.

### OTRA FUENTES

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. T. XII. Enero-Marzo. México 1977.