

350
28



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

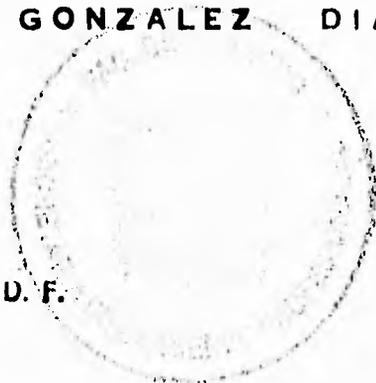
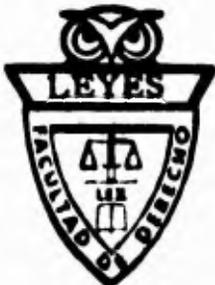
**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO**

**" IMPORTANCIA DEL ARTICULO 27
CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS
EN MATERIA AGRARIA "**

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA AL H. JURADO :
JESUS GONZALEZ DIAZ**



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1995

**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:

Jesús González Alvarez y
Lucia Díaz Huerta,
por su cariño y confianza.

A MI ESPOSA:

Dora María Laureani Monteros,
que con su apoyo y motivación me
ha impulsado a alcanzar metas.

A MI HIJO:

Jesús González Laureani,
quien con su sonrisa
alenta mi espíritu.

AL LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO,
por su inquebrantable rectitud
y humanidad que son ejemplo de
generaciones.

AL LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES,
con respeto y profundo agradecimiento
por su valiosa asesoría para la
culminación de este trabajo.

**A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE DE UNA FORMA U OTRA,
HICIERON POSIBLE LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO.**

•

**"Malditos aquellos que con palabras apoyan a
sus pueblos y con sus hechos los traicionan"**

BENITO JUAREZ

I N D I C E

IMPORTANCIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS EN MATERIA AGRARIA

Introducción.....	1
CAPITULO PRIMERO	
1.- Antecedentes Históricos de la Propiedad Rural.....	4
1.1.- México Independiente.....	6
1.2.- La Reforma.....	11
1.3.- La Revolución Mexicana.....	20
CAPITULO SEGUNDO	
1.- El Congreso Constituyente de 1917.....	30
1.1.- Proyecto Carrancista del Artículo 27.....	33
2.- Texto original del Artículo 27 Constitucional de 1917...	36
CAPITULO TERCERO	
1.- Análisis del Artículo 27 Constitucional en Materia Agraria.....	43
1.1.- En cuanto a su forma.....	43
1.2.- Como Garantía Social.....	44
1.3.- En cuanto a su interpretación auténtica y doctrinal.....	45
1.4.- En cuanto a su contenido.....	51
1.5.- En cuanto a las acciones del Estado.....	59
CAPITULO CUARTO	
1.- Reformas y Adiciones sufridas al Texto original de 1917 en Materia Agraria.....	61
1.1.- De 10 de Enero de 1934.....	61
1.2.- De 6 de Diciembre de 1937.....	64
1.3.- De 12 de Febrero de 1947.....	64
1.4.- De 6 de Febrero de 1976.....	65
1.5.- De 3 de Febrero de 1983.....	65
1.6.- De 10 de Agosto de 1987.....	66
1.7.- De 6 de Enero de 1992.....	66
- Exposición de Motivos.....	66
- Iniciativa del Decreto de la reforma.....	86
- Manifiesto Campesino.....	90
- Modificaciones de fondo y forma.....	94
- Texto aprobado por el Pleno.....	99
- Crítica.....	103
Conclusiones.....	108
Bibliografía.....	111

I n t r o d u c c i ó n

INTRODUCCION

El tema que me ocupa en el presente trabajo está dedicado al estudio de uno de los preceptos más sobresalientes de nuestra Carta Magna: el artículo 27 constitucional.

El artículo 27 constitucional en su aspecto central se refiere a la propiedad y uso de la tierra; sin embargo es oportuno señalar que posee una gran riqueza y variedad de postulados que amplían el panorama del aprovechamiento de recursos naturales del país. Pero en virtud de la trascendencia que representa el problema agrario para efecto de esta tarea, recae fundamentalmente en el análisis de la propiedad de la tierra.

Las características sobre el uso y tenencia de la tierra en México han sido, desde nuestro pasado prehispánico, un rubro de gran relevancia para la comprensión de la estructura social.

Con la conquista española, las formas de organización indígenas fueron sustituidas por las de España, así, entre otras cosas, el régimen de propiedad de la tierra en los nuevos dominios españoles adquirió varias modalidades como las donaciones de tierras otorgadas por los reyes, y otras, a través de la venta de las tierras reales a los particulares.

La injusta distribución de la tierra y la inhumana explotación del campesino contribuyeron notablemente al surgimiento de las luchas sociales del pueblo mexicano.

Para José María Morelos y Pavón, el reparto de tierras fue una preocupación fundamental, quedando inconclusos sus intentos por resolver este problema.

Entre 1821 y 1856, la principal medida que tomaron los gobiernos independientes para resolver el problema agrario fue la colonización de los terrenos baldíos. Durante esta etapa, y como consecuencia del antiguo régimen colonial, el clero había adquirido enormes propiedades, lo que ocasionó acaparamiento de tierras "en manos muertas", es decir sin aprovechamiento para la producción.

Posterior al triunfo de la Revolución de Ayutla y previo a los trabajos del Congreso Constituyente de 1856-1857, se expidieron algunas leyes con el propósito de controlar las propiedades de corporaciones religiosas y civiles.

La aplicación de estas leyes dañó de manera especial a la propiedad indígena comunal, al perder capacidad jurídica para defender sus derechos, se convirtió en propiedad particular y pronto fue acaparada por los grandes hacendados. Durante el periodo de la dictadura porfiriana se incrementaron estos abusos,

y a principios del presente siglo se gestaron verdaderos reclamos de justicia social, con el objeto de destruir los grandes latifundios y lograr una distribución igualitaria.

De tal suerte, el contenido del artículo 27 constitucional, resultado del Congreso Constituyente de 1917, manifiesta una de las máximas aspiraciones de la Revolución Mexicana para concluir con las grandes desigualdades económicas, sociales y culturales, mediante el concepto de dar a la propiedad o al empleo de la tierra una función de beneficio social.

Debido a la importancia que tienen las cuestiones agrarias en nuestro país, el artículo 27 constitucional a partir del 10 de enero de 1934 y hasta el 6 de enero de 1992, ha sufrido múltiples reformas y adiciones en su contenido; todas ellas con el afán de que este precepto constitucional se adecúe a la cambiante realidad política, social y económica del país.

CAPITULO PRIMERO

- 1.- Antecedentes Históricos de la Propiedad Rural**
 - 1.1.- México Independiente.**
 - 1.2.- La Reforma.**
 - 1.3.- La Revolución Mexicana.**

CAPITULO PRIMERO

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PROPIEDAD RURAL.

El panorama político, económico y social que prevealecía en nuestra Nación a principios del siglo pasado, el problema de la tenencia de la tierra por su injusta distribución, así como la inhumana explotación de los campesinos en el medio rural contribuyó notablemente a éstos a participar en la lucha armada.

Todas las luchas sociales del pueblo mexicano han tenido como causa la insatisfacción y el deseo de alcanzar niveles superiores de vida. Así nos explicamos los motivos sociales de la Guerra de Independencia, de las Leyes de Reforma y de la Revolución de 1910.

La Historia Patria atribuye como precursores de la Reforma Agraria Mexicana a Miguel Hidalgo y Costilla y a José María Morelos y Pavón.

En suma, las ideas políticas y sociales de Miguel Hidalgo y Costilla desde antes de la Independencia, identifican su espíritu progresista y revolucionario; su crítica y su rebeldía contra el orden social de la Colonia; su afirmación de que los indios habían sido despojados injustamente de sus tierras y que por lo mismo debían restituírselas; la bondad de la organización republicana frente a la monarquía y su evidente convicción demostraba con el ejemplo, los tres apogemas fundamentales de la Revolución Francesa: la libertad, la igualdad y la fraternidad. Las ideas del Cura Hidalgo se vuelven programa de acción dinámica revolucionaria al iniciarse la Guerra de Independencia.

Morelos fue indiscutiblemente, entre los caudillos insurgentes el que más claro expresó la necesidad de un cambio completo de las estructuras del viejo régimen. Examinando su conducta a través de sus decretos, bandos, instructivos, ordenes y cartas que le revelaban como un intuitivo genial; era patente para él, que el movimiento principal del desequilibrio económico y social de la Nueva España consistía en el despojo de las tierras de los campesinos por los latifundistas y por las comunidades religiosas protegidas por el virreinato. Cabe señalar que durante las tres centurias del gobierno colonial se suscitaron cuarenta revoluciones de carácter agrario.

Además Morelos conocía las "Representaciones al Rey de España" que hizo el Obispo Abad y Queipo, las ideas del Cura Hidalgo, el pensamiento de los criollos que encabezaron la tesis de la soberanía popular, las ideas que sostenían Verdad y Talamantes; conoció también las excomuniones que los Obispos Abad y Queipo y Ruiz Cabañas, y el Arzobispo Lizana y Beaumont dictaron contra Hidalgo, considerándole hereje, porque sostenía

que los indios habían sido despojados de sus tierras y que por ende la revolución de insurgencia tenía como postulado esencial restituírselas.

Durante el período de 1810 a 1821 tanto el campo insurgente como el Gobierno Realista emitieron diversas disposiciones tendientes a mejorar la condición del indígena y las castas mediante el reparto de tierras y el fomento de la agricultura.

En el campo insurgente encontramos las siguientes disposiciones y proyectos:

1.- Mandamiento de Don José María Morelos expedido en el Cuartel de Aguacatillo el 17 de noviembre de 1810, ordenando que no haya Cajas de Comunidad y que los indios perciban las rentas de sus tierras, como suyas propias, aboliendo además la esclavitud.¹

2.- El 5 de diciembre de 1810, en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, Don Miguel Hidalgo y Costilla dictó una orden dirigida a los jueces y justicia prohibiendo el arrendamiento de tierras de la comunidad, ordenando que su goce sea únicamente de los naturales y exigiendo la recaudación de las rentas vencidas para entregarlas a los indígenas.²

3.- Orden del Cura Hidalgo del 6 de diciembre de 1810 que abolía la esclavitud.

4.- Decreto de Don José María Morelos, despachado en Tecpan el 18 de abril de 1811, reiterando que las tierras de comunidad debían entregarse a los naturales para su goce directo; prohibiendo el arrendamiento y nombrando una comisión para recoger las rentas vencidas, relativas a las tierras de comunidad, para ser entregadas a los naturales.³

5.- El histórico Plan de Tlacosautlán, Jalisco, de 2 de noviembre de 1813 intitulado "Proyecto para Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos, adictos al Gobierno".⁴

El gobierno realista por su parte, dictó varias disposiciones, entre las más importantes podemos anotar estas:

¹ Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México; Editorial Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A.. México, 1978, página 63.

² Fabila, Manuel. Obra citada, página 64.

³ Lemús García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano; Editorial Limsa. México, 1975, página 154.

⁴ Lemús García, Raúl. Obra citado, página 154.

1.- Real Decreto de 26 de mayo de 1810, publicado en la Nueva España el 5 de octubre del propio año, por el que se ordena se repartan tierras y aguas a los pueblos indígenas, conforme a las leyes vigentes y según sus necesidades.⁵

2.- Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias del 13 de marzo de 1811, que manda el repartimiento de tierras a los indios.⁶

3.- Decreto de 9 de noviembre de 1812 dictado por las Cortes Generales y Extraordinarias, en que se prohíben los repartimientos de indios y se exime a éstos de todo servicio personal; ordenando, además, que se repartan tierras a los indios casados o mayores de 25 años.⁷

4.- Real Orden de 15 de noviembre de 1812, que manda se cumpla con el anterior Decreto y reorganiza las Cajas de Comunidad.⁸

5.- Real Decreto de 7 de enero de 1813 en el que se ordena se reduzcan a dominio particular los baldíos y propios, prefiriéndose en los repartos a comuneros y soldados.⁹

6.- Real Orden de 19 de junio de 1813, en la que se dictan diversas disposiciones a efecto de lograr el fomento de la agricultura y la ganadería.¹⁰

Como se demuestra en las disposiciones anteriores tanto el campo insurgente como el gobierno realista corroboran el problema agrario que prevalecía en el medio rural.

1.1.- MEXICO INDEPENDIENTE

Una vez consumada la Independencia, los gobernadores liberales pensaron que era absolutamente necesario seguir una política agraria distinta y al efecto pusieron en práctica mediante la expedición de algunas leyes, un sistema por medio del cual se repartiría la tierra entre los campesinos, procurando repartir los terrenos baldíos entre los vecinos de los pueblos; pero esta política agraria no tuvo éxito en virtud de que los baldíos estaban constituidos por tierras pobres que los

⁵ Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México y La Ley Federal de Reforma Agraria; Editorial Porrúa, S. A.. México, 1976, página 82.

⁶ Fabila, Manuel. Obra citada, página 64.

⁷ Fabila, Manuel. Obra citada, páginas 68 y 69.

⁸ Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada, página 84.

⁹ Fabila, Manuel. Obra citada, páginas 73 a 76.

¹⁰ Fabila, Manuel. Obra citada, páginas 81, 82 y 83.

terratinentes habían desechado y por otra parte no había medios económicos para que el gobierno pudiera subvencionar a estos campesinos mientras se avecindaban en las nuevas tierras y levantaban sus primeras cosechas, por lo que podemos afirmar que durante este lapso las cosas continuaron en el México Independiente en las mismas condiciones en que se encontraban en épocas anteriores.

La realización de todo esto se intentó mediante una serie de disposiciones legislativas en materia de colonización, destacando las más relevantes:

El Decreto de 14 de octubre de 1823, se refiere a la creación de una nueva provincia de El Istmo y tendrá como capital Tehuantepec. Las tierras baldías se dividen en tres partes: la primera deberá repartirse entre militares y personas que hubiesen prestado servicio a la patria, pensionistas y cesantes; la segunda fracción se otorga a los capitalistas nacionales y extranjeros conforme a las leyes generales de colonización y la tercera parte será repartida por las diputaciones provisionales en beneficio de los habitantes que carecían de propiedad.¹¹

El 18 de agosto de 1824, el Soberano Congreso General Constituyente, expidió la primera Ley General en materia de Colonización que consta de 16 artículos, en la que invita a extranjeros a establecerse en el país ofreciéndoles seguridad para su persona como para sus familias. El artículo 10. considera que todo terreno no enajenado legítimamente por la Nación, es de su propiedad, lo cual establece una presunción juris de dominio en su favor, sobre todos los predios rústicos de la Nación, en cambio el artículo 9o. daba preferencia en la distribución de tierras a los ciudadanos mexicanos, sin distinción. Como se puede observar el artículo primero otorga plenas garantías a los colonos extranjeros, pero el artículo noveno concede derechos preferenciales a los ciudadanos mexicanos en materia de colonización.

Ley de Colonización de 6 de abril de 1830, siendo encargado del Poder Ejecutivo el Vicepresidente Anastacio Bustamante, se dio por el Congreso la citada Ley de Colonización, en la que se ordenó que el Gobierno nombre a uno o más comisionados para que contraten en los estados fronterizos, la compra a favor de la Federación de terrenos para establecer colonias de mexicanos y de otras naciones. Las familias mexicanas que querían colonizar eran auxiliadas para el viaje, con manutención por un año, dándoles tierras y útiles de labor. Se

¹¹ Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada, página 107.

autoriza al Gobierno el gasto de quinientos mil pesos para el fomento agrario y colonización. El Gobierno presentaría ante la Cámara la cuenta de egresos e ingresos que establece la ley.¹²

El problema de la tierra también fue de interés para Lucas Alamán, quien desde 1830, como Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, emitió un proyecto de ley que incluía la repartición de tierras a nuevas familias de colonizadores. Con estos antecedentes, en 1834, se expidió la Ley de Colonización de los estados de Coahuila y Texas, en la que el gobierno federal se comprometía a dar a cada familia, que se instalara en estos terrenos, "un solar para que levante una casa habitación".

La vigencia de la Constitución de 1824 concluyó cuando las fuerzas centralistas tomaron el poder y promulgaron en 1836 las Siete Leyes, Carta que especificaba el respeto a la propiedad privada de la tierra.

Es importante señalar que en 1836 México enfrentó la Insurrección de Texas y su Independencia. Indirectamente, la separación texana provocaría, a la postre un fuerte conflicto entre México y los Estados Unidos, que representaría para nuestro país la pérdida de más de la mitad del territorio nacional. Por otra parte, la promulgación de las Siete Leyes había acarreado fuertes desacuerdos entre federalistas y centralistas, los cuales se agravaron con los sucesos ya mencionados y con la breve invasión francesa de 1838 en el puerto de Veracruz que sólo dejó como resultado una hacienda pública en total bancarota.

Por estas razones, y con Santa Anna en la presidencia, en 1842 se planteó la necesidad de efectuar reformas a la Constitución centralista. Para esto se tuvo en cuenta el "Proyecto de Reformas", que fue presentado por una comisión integrada por los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio Castillo y un voto particular efectuado por Fernando Ramírez.

Este proyecto reiteró el respeto a la propiedad privada de la tierra y otorgó la libertad de adquisición de bienes raíces a extranjeros bajo ciertas condiciones como la de la previa naturalización.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, promulgadas en 1843, establecieron la inviolabilidad de la propiedad y confirieron a las Asambleas Departamentales la tarea de decretar leyes respecto a las adquisiciones, enajenaciones y

 12 Orozco, Wistano Luis. Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos; Imprenta "El Tiempo". México, 1895, páginas 214 a 218.

permutas de bienes pertenecientes al común del Departamento. La Constitución de 1843 estableció que el territorio de la República estaría dividido en Departamentos.

Asimismo, se promulgó un Decreto de Colonización de Tamaulipas en el que se autorizó el asentamiento de familias belgas, alemanas y suizas, dedicadas al cultivo de las tierras específicamente asignadas, "precisamente a la distancia de 20 leguas de la frontera". Además prohibía que un solo propietario fuera dueño de más de una legua cuadrada de 5,000 varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de superficie de abrevadero.

Hacia el año de 1846, la situación nacional se tornaba cada día más difícil. El conflicto con los norteamericanos era inevitable y México tuvo que enfrentar además de un gobierno poco organizado y una hacienda pública en bancarota, una guerra desventajosa que concluyó con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, y con la pérdida de más de la mitad del territorio del país.

El Tratado de Guadalupe Hidalgo culminó el 2 de febrero de 1848, en él se reconocía el río Bravo como límite meridional de Texas; México cedía a los Estados Unidos los territorios de Nuevo México y Alta California, y el gobierno de los Estados Unidos se comprometía a pagar las reclamaciones de sus ciudadanos contra el gobierno mexicano, a no exigir ninguna compensación por los gastos de guerra y a pagar quince millones de pesos por los territorios cedidos. El Senado de los Estados Unidos lo aprobó el 10 de marzo y el Congreso Mexicano el 24 de mayo, cuatro días más tarde se llevó a cabo en Querétaro el canje de ratificaciones y de inmediato se inició la evacuación del territorio. El 15 de junio los poderes federales volvían a la Ciudad de México.

Reglamento de Colonización de 4 de diciembre de 1846; siendo Presidente Interino José Mariano de Salas, expidió un reglamento de colonización donde la Dirección de Colonización tiene las siguientes facultades: levantar planos de terrenos de la República que puedan ser colonizados, datos de archivos relativos a la colonización procurando toda clase de datos. La misma Dirección de Colonización nombra peritos para medidas de baldíos y nombra un perito general en comisión residente en la Capital. Los agrimensores cumplen ciertos requisitos para ser aceptados. El precio de cada acre lo propone la Dirección de Colonización y es el gobierno en conformidad con ésta quien decretará el precio oficial. En todo contrato de venta propiedad del Estado, se obliga el comprador a poblar el terreno que adquiriera con dos familias cuando menos, con cinco individuos cada una por cada milla cuadrada. También podrá la Dirección de Colonización con la aprobación del Gobierno, contratar la fundación de bancos en la colonización de grandes territorios.

Se reserva la sexta parte de los terrenos que midan a disposición del Ministerio de Guerra para premios militares. ¹³

Ley de Colonización de 16 de febrero de 1854, expedida por el Presidente Antonio López de Santa Anna. En este decreto aparece por primera vez el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio quien tiene facultad para nombrar a uno o más agentes en Europa a efecto de hacer efectiva la colonización. Ayudando a los emigrantes, prestándoles fondos del Ministerio de Fomento para su viaje y facilitando ese viaje a los que tengan recursos. Los que carezcan de dichos recursos y se dediquen a la agricultura se les cederán terrenos y éstos se obligan a pagarlos en un término de cinco años. El Ministerio de Fomento tomará los terrenos que pertenecen a la Nación o previo convenio con los propietarios para ser entregados a los emigrados. Será el Ejecutivo por conducto del Ministerio de Fomento, quien expida a los inmigrantes los títulos de propiedad por los terrenos, de modo que los títulos otorgados por otra autoridad no tienen valor alguno. ¹⁴

Puede decirse que las leyes que anteriormente se han citado, no alcanzaron hacer efectivos sus propósitos y esto por diversas causas; estas leyes fueron poco conocidas por los pueblos indígenas por la dificultad de comunicación, por incultura además de ir en contra de su idiosincracia.

El maestro Mendieta y Nuñez expresa que el indio del México Independiente se caracteriza por su apatía y por su arraigo a la tierra donde ha nacido, era necesario mejorarlo en su medio y no dictar leyes encaminadas a sacarlo bruscamente de él. Por estas razones fracasaron las leyes de colonización. ¹⁵

La Pre-reforma es el conjunto de ideas afines que se manejaron con anterioridad a 1856 y que fueron creando conciencia en el pueblo de México, respecto a los grandes males sociales y económicos derivados del latifundio eclesiástico y de su régimen de amortización. Este lapso constituye históricamente el período de la Pre-reforma, generador del ideal que en acción heroica cristaliza en las Leyes de Reforma. ¹⁶

Cabe señalar que la situación económica del país se encontraba en plena bancarrota, por un lado, a causa de las circunstancias políticas y por el otro merced a la colosal amortización eclesiástica, que inmoviliza la economía nacional.

¹³ Orozco, Wistano Luis. Obra citada, páginas 219 y 220.

¹⁴ Orozco, Wistano Luis. Obra citada, página 233.

¹⁵ Mendieta y Nuñez, Lucio. Obra citada, página 110.

¹⁶ Lemús García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano; Editorial Limsa. México, 1985, página 137.

Uno de los motivos de distanciamiento entre la Iglesia y el Estado fue la apropiación del Estado de los fondos pertenecientes a la Compañía de Jesús, así como de los fondos piadosos de Filipinas y de los bienes de la inquisición.

La tesis del Doctor José María Luis Mora, no obstante su investidura sacerdotal se manifestó en contra de la posesión eclesiástica que consideraba que sólo podía poseer a título civil pero no divino, lo que causó la alarma y la ira del clero; en consecuencia las fuerzas de la Iglesia se lanzaron en contra del Estado, por lo que se prohibió al sacerdocio inmiscuirse en asuntos públicos.

Más tarde Lorenzo de Zavala, Gobernador del Estado de México propuso que para arreglar la deuda pública se dispusieran los bienes de la Iglesia. El clero se opuso y por su influencia elevó a la Presidencia de la República a Antonio López de Santa Anna, quien inmediatamente nulificó los proyectos presentados ante la Cámara de Diputados.

Cuando la Nación estaba amenazada por las fuerzas invasoras norteamericanas, Valentín Gómez Farías en su calidad de Vicepresidente de la República, encargado del Poder Ejecutivo Federal expide una ley el 11 de enero de 1847 aprobada por el Congreso donde se autoriza al Gobierno a tomar una pequeña parte del tesoro de la Iglesia, que consistía en quince millones de pesos necesarios para la defensa del país. Sin embargo no fue posible llevar a cabo este propósito, ya que Santa Anna estimulado por el clero y las fuerzas del Partido Conservador, reasume la Presidencia de la República y deja sin efecto la ley, por decreto del 29 de marzo de 1847.

El 31 de marzo de 1856, el Presidente de la República Ignacio Comonfort, decreta la intervención de los bienes del clero de la Diócesis de Puebla, por haber fomentado la revuelta iniciada el 12 de diciembre de 1855 en Zacapoaxtla, Puebla; facultando a los Gobernadores de Puebla y Veracruz así como al Jefe Político del territorio de Tlaxcala para poner en práctica tal intervención, destinando el producto de los bienes intervenidos para cubrir los daños de las víctimas de guerra.

Esta lucha prosiguió y produjo como consecuencia de parte del Gobierno, que se dictaran leyes para quebrantar el poderío económico de la Iglesia.

1.2.- LA REFORMA

Constituye uno de los grandes acontecimientos históricos de México que han transformado sus estructuras sociales, económicas, jurídicas, políticas, culturales y morales, favoreciendo de manera directa y decisiva la integración de la moderna fisonomía del Estado Mexicano.

La Reforma se orientó básicamente a quebrantar el poder eclesiástico que destacaba sobre el gobierno civil desde la Colonia.

Las Leyes de Reforma decretan la separación de la Iglesia y del Estado, suprimen los fueros eclesiásticos y las inmunidades y privilegios de las clases conservadoras; ordenan en principio, la desamortización de los bienes de "manos muertas" y, posteriormente la nacionalización de los bienes del clero; suprimen los conventos; reconocen la libertad de creencias; regulan el matrimonio como un contrato civil; secularizan los cementerios y decretan la libertad de enseñanza. Con las Leyes de Reforma triunfan las tesis ideológicas del Partido Liberal, para bien de la Patria. ¹⁷

Ponciano Arriaga uno de los tres más ilustres Constituyentes que integraron el Congreso, presentó a la Asamblea el 23 de junio de 1856, un voto particular sobre el problema de la tierra en México, en el que condenaba "la monstruosa división de la propiedad territorial..." en nuestro país expresando:

"Mientras que pocos individuos estén en posesión de inmensos e incultos terrenos que, podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo". ¹⁸

En su proyecto piensa y con fundada razón que un pueblo no puede ser libre, ni republicano, ni defender la dignidad y la importancia de sus derechos ciudadanos, mientras no tenga asegurada la independencia económica individual de todos y cada uno de sus integrantes. De donde resulta estéril suponer que la simple teoría sobre los derechos políticos, la Constitución y las leyes que los establezcan puedan ser bastantes para estimular la disposición y la aptitud de los pobladores para el ejercicio del poder público.

Con esa misma argumentación se fundamenta la exigencia de la distribución equitativa de la tierra como la base fundamental del ejercicio de los derechos que la Constitución y las leyes relativas otorgan a los ciudadanos.

¹⁷ Lemús García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano; Editorial Limsa, México, 1975, página 195.

¹⁸ Montiel y Duarte. Derecho Público Mexicano; Tomo IV, página 417.

Secundando el claro pensamiento de Ponciano Arriaga en materia de propiedad, Isidoro Olvera con gran visión de los problemas sociales de la época y ante un Congreso cuyos miembros estaban imbuidos de ideas individualistas, argumentó en sesión plenaria:

"Que es notoria la usurpación que han sufrido los pueblos de parte de ávidos propietarios, bien por la fuerza o por otras adquisiciones ilegales. Que esta usurpación ha sabido extenderse hasta el fundo legal y el agua potable de las poblaciones. Que los derechos conculcados de los pueblos son causa de litigio que producen su ruina...".¹⁹

El 7 de agosto de 1856 presenta un Proyecto de la Ley Orgánica de la Propiedad de la República haciendo las siguientes consideraciones: "...la mala fé y el dolo, inventaron para la usurpación -(refiriéndose a los terrenos)-, ciertas fórmulas violentas, que reunidas llegaron a formar parte de lo que hoy se llama Derecho Civil y Derecho de Gentes... así la violencia autorizada vino a ser uno de los primeros títulos de propiedad...". La propiedad pues, y la esclavitud, también reconocen por título primitivo la inmunidad. "...No hay propiedad legítima de terreno, si es mayor que el que pueda cultivar personalmente una familia...".²⁰

Al triunfo de la Revolución de Ayutla y la derrota de la dictadura de Santa Anna, se convocó al Congreso Constituyente, en el que se planteó el problema agrario.

El 25 de junio de 1856, Ignacio Comonfort, Presidente sustituto promulgó la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, elaborada por Miguel Lerdo de Tejada, causando una fuerte conmoción entre los conservadores y liberales. El propósito gubernamental era indudablemente quebrantar el poderío económico de la Iglesia, tratando de apoyar su intención en el hecho de que los bienes poseídos en comunidad se substraían del comercio, porque sus propietarios jamás dejaban de existir; en esa inteligencia, debían ser reducidos a propiedad privada para que pudieran incorporarse al movimiento económico que el país estaba urgiendo.

Como la ley prevenía que las comunidades podrían disponer del valor de sus bienes desamortizados, se agregaba que la ley no se había dictado con el deliberado propósito de hacerle daño a la Iglesia sino exclusivamente con el deseo de hacer una transformación de la propiedad inmobiliaria.

¹⁹ Montiel y Duarte. Obra citada, página 418 y 419.

²⁰ Montiel y Duarte. Obra citada, página 420.

Los arrendatarios de los bienes de la Iglesia, tenían derecho a que se les adjudicaran, calculando el valor de la tierra por la renta al 6 % anual, debiéndose hacer dentro de los tres meses contados a partir de la publicación de la ley y de no ser así perdía sus derechos el arrendatario y se autorizaba el denunciador, otorgando como premio al denunciante la octava parte del precio que se obtuviese en la venta de la finca denunciada.

En la práctica, la ley no resolvió la problemática de la tierra; los arrendatarios por miedo a las excomuniones o por carecer de recursos, no gestionaron la adquisición de los bienes eclesiásticos: en tanto que los grandes propietarios -quienes no le tenían miedo al "diablo"- ampliaron sus dominios comprando terrenos a la Iglesia o denunciándolos, lo que contribuyó a sus aumentos territoriales. El clero por su parte negó su acatamiento a la Ley de Desamortización y fomentó la guerra civil.

Otra deficiencia de la Ley de Desamortización fue la de afectar a organizaciones distintas de las comunidades religiosas, como los ayuntamientos, las comunidades indígenas y otros tipos de comunidad que realizaban sus fines usufructuando tierras poseídas en común. Cuando estas últimas resultaron afectadas y reclamaron la injusticia de esa afectación, se cometió un nuevo error consignado en las Circulares del 9 de octubre y del 19 y 20 de diciembre de 1856, que dispusieron la división de las tierras de comunidad desamortizadas en pequeñas fracciones, titulándose en propiedad a los comuneros. El resultado fue como ya lo había previsto el dictamen del Congreso Constituyente del Estado de México en 1824, que las parcelas tituladas en propiedad individual fueran vendidas a quienes tenían medios para adquirirlas, contribuyendo a la ampliación de la organización latifundista y aumentar el número de peones a la disposición de los hacendados, lo que naturalmente depreció todavía más su salario y su condición social y económica frente a los poseedores de grandes extensiones de territorio.

El Congreso Constituyente de 1856 - 1857 se convocó con la finalidad de elaborar una nueva Constitución. Referente al problema de la tierra se expuso el voto particular del diputado Ponciano Arriaga y el proyecto de la Ley Orgánica de la Propiedad de la República, presentada por Isidoro Olvera. Ambas exposiciones revelaban una clara comprensión de los graves problemas que acarrearía la mala distribución de la tierra. De la misma forma planteaban y proponían soluciones concretas a la situación existente.

El 5 de febrero de 1857 el artículo 23 Constitucional, antecedente del 27 actual, fue aprobado, reafirmando el respeto a la propiedad y agregando que:

"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes

raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al servicio u objeto de la institución".²¹

Los logros de la Constitución de 1857 no fueron en el aspecto agrario, así como tampoco solucionaron las disputas existentes entre conservadores y liberales. Esta serie de desacuerdos ocasionaron una lucha armada, denominada la Guerra de Tres años (1858-1861) que concluyó con el establecimiento de un gobierno representado por dos facciones: la conservadora encabezada por Félix Zuloaga y Miguel Miramón; y la liberal a cuyo frente se encontraba Benito Juárez, quien era respaldado por la Constitución de 1857.

El 7 de julio de 1859, Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada y Melchor Ocampo, expidieron en Veracruz el "Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación", donde se plantearon una serie de propuestas tendientes a la reorganización del país, posteriormente conocidas como Leyes de Reforma.

El Manifiesto hizo mención a la repartición de tierras bajo las siguientes palabras:

Otra de las grandes necesidades de la República es la subdivisión de la propiedad territorial;... el Gobierno procurará allanar desde luego el grande obstáculo que para tal subdivisión presentan las leyes... (Además de esta medida), el gobierno promoverá también con los dueños de grandes terrenos, el que por medio de ventas o arrendamientos recíprocamente ventajosos se mejore la situación de los pueblos labradores.²²

La Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, expedida por Benito Juárez, Presidente Interino, en el Puerto de Veracruz, intentó rescatar los bienes de manos muertas del mayor terrateniente de la época: la Iglesia. Esta legislación incluía, entre otros los siguientes puntos:

- ° Todos los predios, derechos y acciones pertenecientes a la Iglesia pasarían a manos del Estado.
- ° Pertenencias tales como antigüedades, libros, pinturas y manuscritos de la Iglesia pasarían a bibliotecas, museos, liceos, entre otros.

²¹ Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México; Editorial HERSA, S. A.. México, 1990, página 104.

²² Nuestra Constitución, Cuaderno No. 11. Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana; Talleres Gráficos de la Nación. México, 1990, página 35.

° Supresión de "ofrendas o indemnizaciones" a la Iglesia, por la ocupación de sus bienes.

La promulgación de las Leyes de Reforma fortaleció a Juárez en el poder. El 11 de enero de 1861, después de tres años de lucha, Benito Juárez hizo su entrada triunfal a la capital en calidad de Presidente de la República. En febrero del mismo año dictó una ley que facilitaba el fraccionamiento de los latifundios gravados con hipotecas. Los terrenos podían ser enajenados en fracciones sobre la base de que la hipoteca se repartiría proporcionalmente en relación con las superficies fraccionadas. El ordenamiento favorecía a los latifundistas, pero no era una solución al problema de los campesinos sin tierras.

El 20 de julio de 1863, Benito Juárez Presidente de la República dicta en el Palacio de Gobierno Federal en San Luis Potosí la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos con fundamento en el artículo 72 fracción XXIV de la Constitución Política de 1857. En su contenido esencialmente se define el concepto de baldíos como todos los terrenos 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; se faculta a todo habitante del país a hacer el denuncia de una extensión no mayor de 2,500 hectáreas, en caso de no existir opositor se le adjudicaba previo pago de su valor; se obliga a los propietarios de baldíos a mantener un habitante por cada 200 hectáreas por lo menos durante 4 meses en un año, bajo pena de perder el derecho al terreno así como lo que hubiera pagado.

La Doctora Martha Chávez Padrón en su obra El Derecho Agrario en México, señala que es el artículo 9o. de la ley que nos ocupa el que tendrá una repercusión primordial en los años subsecuentes y para la complicación del problema agrario, pues creó una facultad que será usada por las compañías deslindadoras, en forma exorbitante, y que les dará base para cometer una serie de atropellos contra los propietarios que tuvieran defectos en sus títulos o medidas y que por alguna razón sus tierras resultaron deseables, siendo el ignorante y el pobre el más afectado; el artículo en cuestión dispuso que "nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otro acto para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia, en terrenos que no sean baldíos".²³

²³ Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México; Editorial Porrúa. México, 1991, página 223.

Sin embargo, los problemas no habían terminado. Debido al cobro de la deuda contraída por México con Francia, en 1864 Napoleón III y los monarquistas mexicanos instalaron en el poder al príncipe austriaco Maximiliano de Hamsburgo.

El emperador Maximiliano, a quien los conservadores y la Iglesia Católica había traído a México suponiendo que sería un instrumento servil, para obtener la devolución de los bienes que les habían afectado las leyes de Desamortización y de Nacionalización; se rehusó a las pretensiones clericales estimando injustificada esa codicia. El sustento jurídico de este gobierno fue el Estatuto Provisional del Imperio, que en lo referente al tema agrario no hizo innovación alguna. Únicamente reconoció la inviolabilidad de la propiedad.

No obstante, en noviembre de 1865 Maximiliano dictó un decreto que reconocía el derecho de los pueblos para litigar contra quienes les hubieran despojado de sus tierras y aguas. Asimismo ordenó que se revisaran las operaciones de desamortización ejecutadas a partir de las leyes del 25 de junio de 1856 y del 12 de julio de 1859, a efecto de hacer las correcciones pertinentes en caso de que las transacciones anteriores hubieran sido mal negociadas, confirmándose así las legítimas. Y el 16 de septiembre de 1866, promulgó otro ordenamiento denominado Ley Agraria del Imperio concediendo a los pueblos Derecho al Fundo Legal y Ejido, decretando que se dotará de ellos a quienes no lo tuvieran, siempre que reúnan los siguientes requisitos: se concede a las poblaciones de más de cuatrocientos habitantes y que tengan escuelas de primeras letras; en el caso de que excedan de dos mil habitantes se concede además del fundo legal un espacio de terreno productivo para ejido y tierras de labor. Los pueblos que no reúnan ese número de habitantes pueden juntarse con otros pueblos para gozar de ese beneficio; indemnizando el Gobierno a quienes se mudaron de habitación el precio de los terrenos que abandonaron. Los terrenos que se entreguen se tomarán de los baldíos o realengos productivos y a falta de ellos se deberán adquirir por compra y si fuera preciso obligar a los dueños a la venta forzosa decretándose la expropiación y fijando indemnización y pago de ella. Cabe señalar que esta Ley fue publicada con texto bilingüe en español y náhuatl.

El régimen de Maximiliano terminó en 1867 cuando Juárez, incansable defensor de la soberanía de México, restableció el gobierno republicano y ordenó el fusilamiento del príncipe europeo.

Dos años más tarde, aún con Juárez en la Presidencia, Manuel Orozco, vecino de Tezontepec, Hidalgo, ideó un Plan Agrarista, mediante el cual invitaba a los pueblos circunvecinos a apoderarse de las tierras que detentaban sus entonces poseedores. Los sublevados argumentaban haber sido víctimas del despojo de sus tierras y afirmaban que las peticiones y gestiones realizadas por años ante el supremo gobierno y autoridades

judiciales no habían dado resultado, en tanto sus tierras no habían sido reivindicadas, por tal motivo debían recuperarlas con las armas en la mano. Orozco y sus seguidores fueron derrotados y, de acuerdo con lo afirmado por Francisco González de Cossío, en su libro sobre la tenencia de la tierra, los rebeldes fueron llevados a la presencia del Presidente Juárez, quien, informado de sus necesidades y proceder, los perdonó.

Con fecha 4 de agosto de 1871, el general Mariano Escobedo, gobernador del Estado de San Luis Potosí, envió con un oficio a la Secretaría de Gobernación un proyecto de ley agraria y su reglamento, que según sus informes habían sido recogidos a un individuo, quien con varios sujetos había pasado de dicha entidad a Nuevo León con intención de subvertir el orden establecido. El proyecto consiste fundamentalmente en obligar a los hacendados a vender a sus trabajadores pequeñas parcelas de la tierra que no cultivaran, dando a la vez ciertas facilidades de pago. Se añade que si después de esta distribución sobraban terrenos, éstos debían venderse a personas ajenas a las fincas. Tanto el proyecto de ley citado como su reglamento contienen una serie de disposiciones minuciosas alejadas de toda realidad. Pero en la exposición de motivos hay algunos párrafos que expresan con elocuencia la desesperación del trabajador del campo ante la imposibilidad de satisfacer sus necesidades más elementales y las de su familia. ²⁴

El 31 de mayo de 1875, Sebastian Lerdo de Tejada, Presidente Constitucional, expidió una Ley General sobre Colonización, en la que se faculta al Ejecutivo para procurar la inmigración del extranjero al país así como contratar con empresas particulares de colonización otorgando subvenciones y otras franquicias en favor de familias inmigrantes, así como terrenos baldíos para que se repartiesen entre los colonos, pagaderos a largo plazo. Como resultado de la Ley de Colonización se organizaron en el país compañías que se designaron como deslindadoras, quienes se comprometían a deslindar los terrenos baldíos y traer colonos extranjeros para que los trabajaran, recibiendo como compensación por los gastos, la adjudicación de la tercera parte de los terrenos baldíos habilitados. Como se puede observar no se pensó que al venir colonos extranjeros con un nivel de vida muy superior al del peón mexicano, se transformarían de trabajadores agrícolas a simples usufructuarios de trabajo barato y en nuevos amos del campesino aborigen.

Ley sobre Colonización y Compañías Deslindadoras expedida el 15 de diciembre de 1883 en el periodo presidencial de Manuel González, consta de 31 artículos divididos en cuatro capítulos que, respectivamente se refieren a deslindes de los

²⁴ Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria; Fondo de Cultura Económica. México, 1964, página 98.

terrenos, a los colonos, a las compañías deslindadoras y a disposiciones generales. Su contenido en esencia difirió muy poco de la Ley Provisional de Colonización de 1875. Las compañías deslindadoras contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad, porque con el objeto de deslindar terrenos baldíos, cometieron innumerables despojos, ocasionando como primer efecto la depreciación de la propiedad agraria.

Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, expedida por Porfirio Díaz, Presidente de la República el 26 de marzo de 1894, en la que se autorizó la ocupación de terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional. "Y sin limitación de extensión" aboliendo además, la obligación que imponía la Ley de 1863 a los propietarios o poseedores de baldíos de tenerlos poblados, acotados y cultivados. En concreto se comete una aberración histórica auspiciada por el espíritu latifundista de los hombres de la época, que nulifica los principales objetivos de una sana política colonizadora y pone a disposición del inmoderado afán especulativo del capital extranjero todo el territorio nacional.²⁵

Los tres primeros títulos de la ley estaban dedicados a las bases generales para la ocupación y enajenación de dichos terrenos y la manera de adquirirlos; el penúltimo título se consagró a la creación del Gran Registro de la Propiedad de la República, el cual estaría a cargo de una oficina dependiente de la entonces Secretaría de Fomento, y en el que se podrían inscribir, con los requisitos y formalidades fijados por la ley, los títulos de terrenos baldíos o nacionales. "Toda propiedad inscrita en él sería considerada irrevocable y exenta de todo género de revisión"; Y el último título en el que se consignan disposiciones generales en la materia.

Sin embargo, fue clara la falta de atención a la gente pobre y sin recursos, que era quien realmente hacía productiva la tierra, mientras que por otro lado los intereses extranjeros gozaban día con día de mayores privilegios para adquirir propiedades.

La Ley del 25 de marzo de 1894 fue derogada por el Decreto del 18 de diciembre de 1909 que contenía disposiciones sobre terrenos baldíos para que rigieran mientras se reformaba en definitiva la legislación relativa; el Reglamento de este decreto se expidió el 16 de junio de 1910 y creó como dependencia de la Secretaría de Fomento, la Dirección Agraria, órgano ejecutivo encargado del cumplimiento de la ley de 1909.

 25 Lemús García, Raúl. Obra citada, páginas 235 y 236.

En vísperas de la Revolución de 1910, se expidió este Decreto que ordenaba se continuara el reparto de ejidos de acuerdo con la legislación vigente, dándose lotes a los jefes de familia, en propiedad privada; pero eran inajenables, inembargables e intrasmisibles durante un lapso de 10 años. Este Decreto nos recuerda aquel otro que en los albores de la Independencia reconocía tardíamente el problema agrario del país y apuntaba un débil intento para resolverlo; pero al igual que entonces, la magnitud del problema era muy grande para el remedio insignificante que se intentaba; en consecuencia, la medida resultó ineficaz y nuevamente el movimiento armado, provocado por una causa política y agrarista, no pudo detenerse.²⁶

1.3.- LA REVOLUCION MEXICANA

En sus orígenes la hicieron los campesinos, los obreros, algunos profesores de primaria y uno que otro intelectual.

La miseria y la servidumbre, apoyadas en un régimen de terror, imperaban en los campos de México durante el período de la dictadura porfiriana; por eso los campesinos se sublevaron una y otra vez lo mismo en Temóchic, Chihuahua, en 1892, que en Papantla, Veracruz, en 1895; en Acayucan, Veracruz, en 1906; en Viesca, Coahuila, en 1908; y el permanente estado de efervescencia en que se encontraban los yaquis del norte y los mayas del sureste.

Las mismas condiciones de opresión y explotación reinaban entre la clase obrera que en 1906 organiza el "Gran Círculo de Obreros Libres" que promueve las primeras huelgas en Atlixco, Puebla y Orizaba, Veracruz, culminando con la de Río Blanco en 1907, en que 20,000 obreros paralizaban las labores en apoyo de los obreros poblanos. La huelga de los mineros de Cananea estalló el 10. de junio de 1906. Todas estas fueron reprimidas por la fuerza, siguiendo la consigna "mátalos en caliente".

A principios del presente siglo la oposición contra la dictadura de Díaz y el grupo de los científicos, aflora con signos inequívocos. El 7 de agosto de 1900 se funda el periódico "REGENERACION" por los hermanos Flores Magón y Antonio Horcasitas, que va formando conciencia pública en contra del gobierno oligarquico de Porfirio Díaz.²⁷

²⁶ Chávez Padrón, Martha. Obra citada, página 240.

²⁷ Lemús García, Raúl. Obra citada, páginas 241 y 242.

La primera referencia sobre la legislación agraria en este período se encuentra en el Programa del Partido Liberal Mexicano, con el lema de "Reforma, Libertad y Justicia" de fecha 10. de julio de 1906, en la Ciudad de San Luis Missouri, Estados Unidos de Norteamérica, suscrito por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, los hermanos Juan y Manuel Sarabia, Antonio I. Villarreal, Librado Rivera y Rosalío Bustamante, en el que se proponía como reformas constitucionales:

- ° Considerar a los templos como negocios mercantiles, - obligándolos a llevar contabilidad y pago de contribuciones.
- ° Nacionalización de los bienes raíces del clero.
- ° Todo aquel que poseyera tierras tenía la obligación - de hacerlas productivas. En caso contrario, el Estado se haría cargo de las mismas.
- ° Los mexicanos residentes en el extranjero podrían ser repatriados y gozarían de tierras para su cultivo.
- ° El Estado daría tierras a quien lo solicitara, sin -- más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas, fijando una extensión máxima.
- ° El Estado crearía o fomentaría un Banco Agrícola ca- paz de otorgar créditos a los "agricultores pobres" con poco rédito y redimibles a plazos.
- ° Finalmente, al triunfo del Partido Liberal, los bie- nes de los funcionarios enriquecidos serían confisca- dos y las ganancias se utilizarían para restituir a - los yaquis, mayas y otras tribus, sus terrenos, y al servicio de la amortización de la deuda nacional. 28

Las inconformidades del pueblo y el anquilosamiento del gobierno de Porfirio Díaz, entre otras cosas, dieron pie a la Revolución Mexicana.

El Plan de San Luis proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, enfocaba un problema eminentemente político - social relacionado con la sucesión presidencial para combatir el porfiriato y se cristalizó en el lema "Sufragio Efectivo y No Reección". Desde el punto de vista agrario el artículo tercero de este Plan, fue lo que más influyó para que millares de campesinos se sumaran al movimiento revolucionario, la restitución de tierras era un anhelo claro para la inmensa mayoría de campesinos desposeídos y explotados como trabajadores

28 Nuestra Constitución. Obra citada, página 39.

en grandes haciendas. La Doctora Martha Chávez Padrón, en su obra *El Derecho Agrario en México*, señala que el párrafo tercero del citado artículo fue redactado en forma medrosa frente al problema que enfrentaba y desorientaba desde el punto de vista jurídico, pues textualmente se redactó así:

"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 o 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 declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral o tan arbitrario, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagaran una indemnización por los perjuicios sufridos".

La lucha armada comenzó en la Ciudad de Puebla el 18 de noviembre entre la policía y el ejército por una parte y Aquiles Serdán y sus compañeros por la otra. Dos días más tarde hubo levantamientos en muchos lugares del país, generalizando la guerra civil en toda la Nación.

Andrés Molina Enriquez intentó promover un nuevo movimiento revolucionario, redactando un Plan político que lleva por nombre Plan de Texcoco el 23 de agosto de 1911; expuso con claridad la urgencia de reivindicar las tierras usurpadas por los terratenientes. Cabe señalar que nadie siguió ni apoyo sus ideales siendo aprehendido y trasladado a la Penitenciaría de la Ciudad de México, donde permaneció preso alrededor de un año.

El 31 de octubre de 1911, se firmó un nuevo documento denominado Plan de Tacubaya, en el que aparece la firma del viejo periodista de oposición Paulino Martínez. En el citado documento, se desconoce por anticipado a Madero como Presidente de la República y se invita al pueblo a continuar la lucha armada; destacando que el problema agrario es en el fondo la causa fundamental de la que derivan todos los males del país y de sus habitantes. Este Plan no fue secundado y sólo se menciona porque confirma el estado de ánimo de algunos de los grupos que habían combatido al régimen del general Díaz.

Al triunfo de la revolución maderista, Porfirio Díaz fue expulsado del país y se convocó a elecciones presidenciales; así, el 6 de noviembre de 1911 Francisco I. Madero tomó posesión como Presidente electo.

Las protestas sobre la dilación en la entrega de tierras a campesinos no se hizo esperar, y el 28 de diciembre de 1911, la Junta Revolucionaria de Morelos, encabezada por Emiliano Zapata, firmaba en Villa de Ayala un Plan donde se responsabilizaba al Presidente Madero de haber violado los principios agrarios que había ofrecido cumplir.

Lo más relevante del Plan de Ayala fueron los principios zapatistas respecto a la restitución de la tierra a las comunidades y pueblos despojados de ellas a pesar de poseer títulos legales y vigentes. En lo referente a la expropiación de los grandes latifundios, el Plan de Ayala exigía la expropiación, previa indemnización a sus propietarios, de la tercera parte de las tierras en poder de los monopolios, especialmente los extranjeros. Las tierras expropiadas deberían entregarse a los pueblos para constituir ejidos, colonias, fundos legales y campos de siembra o labor. Como tercer punto pedía la nacionalización del total de los bienes de quienes se opusieran a estas medidas, y se proponía utilizar las dos terceras partes de lo nacionalizado para cubrir las indemnizaciones de guerra y las pensiones para viudas y huérfanos de los hombres que sucumbieran en la lucha por el cumplimiento del propio Plan.

Con la agudización del problema agrario y la promulgación del Plan de Ayala conocido en muchas partes y por mucha gente por haberse publicado en el periódico capitalino "El Diario del Hogar", se inició la revolución social en el sur de México. El general zapatista Gildardo Magaña expresó sobre este Plan que "muy claramente puede verse que no fue el producto de una especulación sino el dolor campesino, hecho demanda inaplazable".

Muy a menudo se oye decir que el grito de guerra de los zapatistas se sintetizaba en las palabras "Tierra y Libertad". Lo cierto es que las voces finales del Plan de Ayala, que seguramente contenían la expresión de los ideales por alcanzar no son tierra y libertad, sino "Libertad, Justicia y Ley".²⁹

Al amparo de este Plan, la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos, llevó a cabo en Ixcamilpa de Guerrero, Estado de Puebla, el 30 de abril de 1912, el primer acto de restitución de tierras.

Francisco I. Madero, casi inmediatamente después de que Zapata se insubordinó y promulgó su Plan de Ayala, expidió un Decreto el 18 de diciembre de 1911, en el que se favorecía el riego y fraccionamiento de terrenos, asimismo se daban las normas para la organización del crédito agrícola.

El Plan de Santa Rosa, firmado el 2 de febrero de 1912 en el panteón del mismo nombre, situado en los suburbios de la población de Chihuahua; es un curioso escrito en el que los autores se presentan como partidarios y defensores de un socialismo agrario integral, probablemente influidos por algún libro, folleto o artículo sobre esa doctrina elaborada por

²⁹ Silva Herzog, Jesús. Obra citada, página 179.

ideólogos extranjeros; entre los que firman el Plan encontramos a Braulio Hernández, quien semanas más tarde interviene en el Plan Orozquista.

Pascual Orozco se levantó en armas al norte del país, en contra del gobierno de Madero, al desconocer a éste y pronunciar su apoyo a Emilio Vazquez Gómez como Presidente Provisional. Asimismo, al firmar el Pacto de la Empacadora o Plan Orozquista, fechado el 25 de marzo de 1912, propuso un Proyecto de Ley Agraria que contenía una serie de medidas prácticas y sensatas en favor de los campesinos.

Las demandas de Zapata y Orozco fueron consideradas por el Lic. Luis Cabrera en su proyecto de Ley que denominó "La reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano". Y en su discurso en la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1912, propuso importantes transformaciones encaminadas a la creación de ejidos a base de expropiaciones debidamente reglamentadas, además planteó las condiciones de vida del labrador nativo en las grandes haciendas, ofreciendo a su auditorio una información de primera mano, resultado de su experiencia personal. Muchos afirman con razón, que este discurso es el verdadero antecedente de la Ley de 6 de enero de 1915, como esta disposición lo es del artículo 27 Constitucional vigente.

El Plan de Guadalupe se expidió el 26 de marzo de 1913 en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, por el gobernador de la entidad Venustiano Carranza. Declaró el desconocimiento de los poderes federales, así como de los gobiernos locales que reconocieran a las autoridades usurpadoras, previó la organización del ejército constitucionalista bajo su mando, y estableció los procedimientos destinados a restablecer el orden constitucional legítimo. El Plan Carrancista no recogió las inquietudes económico - sociales de la Revolución, por razones estratégicas; como comenta uno de sus colaboradores más allegados, Carranza pensó que "formular un programa de reformas sociales era crear obstáculos al éxito político y militar inmediato; era alarmar a los intereses nacionales y extranjeros, creando resistencias que entorpecerían la marcha victoriosa del ejército constitucionalista".³⁰

Lucio Blanco, uno de los firmantes del Plan de Guadalupe, el 30 de agosto de 1913, distribuyó en la hacienda de "Los Borregos", cercana a Matamoros, pequeñas parcelas entre los peones de la hacienda citada. Por supuesto que tal reparto no se

 30 De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional; ICAP. México, 1981, página 61.

apoyaba en ninguna Ley sino en la justicia que creía y sentía representar el general revolucionario. ³¹

El 8 de julio de 1914 en el Pacto de Torreón, Coahuila, se propusieron reformas al Plan de Guadalupe; se estipulaban, además de medidas tendentes a restringir el poder del Primer Jefe Constitucionalista, otras encaminadas a liberar económicamente a los campesinos por medio de la distribución equitativa de la tierra, con el fin de solucionar el problema agrario. Dichas reformas no fueron aprobadas por Carranza, ahondándose la escisión entre las facciones revolucionarias.

Venustiano Carranza incorporó formalmente al movimiento constitucionalista las demandas de reforma social y el 12 de diciembre de 1914, expidió el Plan de Veracruz con el lema "Constitución y Reforma", en el que adiciona el contenido del Plan de Guadalupe. En el mismo establecía que el Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor leyes encaminadas a restablecer la igualdad entre los mexicanos, tales como las leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo las tierras a los pueblos que injustamente fueron privados de sus heredades.

Así, el 15 de diciembre de 1914 el Ing. Pastor Rouaix y el Lic. José Novelo presentaron a Venustiano Carranza un nuevo proyecto de Ley Agraria. Este proyecto proponía que los agricultores fueran propietarios de terrenos de cultivo y de agua, suficientes para satisfacer las necesidades de una familia; la disolución de latifundios; la fundación de colonias agrícolas y la expropiación de territorios mostrencos, con el objeto de hacerlos productivos.

Este proyecto de Ley Agraria tiene un valor relativo, porque a escasos veintidós días entra en vigor la Ley de 6 de enero de 1915, que había de significar el paso de mayor trascendencia en materia agraria en nuestro país.

La Ley de 6 de enero de 1915, fué redactada en parte por el Lic. Luis Cabrera, conforme a las ideas que había expresado en su célebre discurso sobre la reconstitución de los ejidos de los pueblos, en la Cámara de Diputados los primeros días del mes de diciembre de 1912. Esta ley marca el principio de lo que se ha convenido en llamar la reforma agraria mexicana. El mérito de Cabrera es indiscutible, más que indiscutible también el mérito del señor Carranza por haber aprobado el proyecto, transformarlo en ley con su firma y asumir la consiguiente responsabilidad. ³²

³¹ Silva Herzog, Jesús. Obra citada, página 219.

³² Silva Herzog, Jesús. Obra citada, página 233.

El decreto antes citado considera que una de las causas más generales del malestar y descontento de la población agrícola del país ha sido el despojo de los terrenos que a los pueblos les fueron concedidos en la época colonial. Estos despojos se realizaron no sólo por medio de las enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas, sino también por concesión, composiciones o ventas concertadas por las Secretarías de Fomento y Hacienda, o a pretexto de deslindes, para favorecer a los denunciantes de excedencias o demasías al servicio de las compañías deslindadoras; todo esto con la frecuente complicidad de los jefes políticos y de los gobernadores de los Estados.

En cuanto a su contenido la ley conjuga los siguientes aspectos: 1) Sustantivos, 2) Administrativos y 3) Procedimentales

1) Sustantivos.- Declara nulas: todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes hechas por los jefes políticos que contravinieran a la Ley del 25 de junio de 1856 y demás relativas; todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, determinadas por las Secretarías de Fomento y Hacienda o cualquier otra, desde el 10. de diciembre de 1876 y nulifica también todas las diligencias de apeo o deslinde. Se decreta la nulidad de fraccionamientos solicitada por las dos terceras partes de los vecinos beneficiados cuando tengan algún vicio que afecte su legalidad. Y se restablece la restitución y dotación como procedimiento idóneo para entregar las tierras a los pueblos.

2) Administrativos.- La magistratura agraria se encuentra integrada por la Comisión Nacional Agraria, organismo rector, compuesta de nueve miembros, presidida por el Secretario de Fomento; La Comisión Local Agraria, formada por cinco miembros, que opera en cada Estado o Territorio Federal y El Comité Particular Ejecutivo, compuesto de tres miembros, el que funciona en cada Estado o Territorio Federal. Señala como autoridades agrarias al Presidente de la República y a los gobernadores de los Estados, pero faculta también a los jefes militares, expresamente autorizados por el Ejecutivo Federal, para intervenir en la primera instancia de los procedimientos agrarios.

3) Procedimentales.- Estos se resumen en : Acciones, Posesión Provisional y Recursos ³³

 33 Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario; Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México, 1987, páginas 136 y 137.

Acciones.- Las solicitudes de restitución y dotación de tierras se presentarán ante los gobernadores de los estados, territorios o del Distrito Federal donde éste localizado el predio correspondiente. Si el estado de guerra civil, o bien las comunicaciones no permiten la presentación de la solicitud a esas autoridades, se podrá hacer ante el jefe militar autorizado para este caso.

Posesión Provisional.- El gobernador que recibió la solicitud de dotación o restitución de tierras, recabará la opinión de la Comisión Local Agraria sobre la conveniencia de restituir o dotar a los ejidos. Si era procedente, el gobernador turnará el expediente al Comité Particular Ejecutivo para la identificación, deslinde y medición del terreno y proceder a la entrega provisional de las tierras a los solicitantes. Posteriormente el gobernador turnaba el expediente a la Comisión Local Agraria, para que rindiera un informe sobre el mismo a la Comisión Nacional Agraria. Esta dictaminaba con base en dicho informe aprobándolo, rectificándolo o bien modificándolo. El dictamen se le remitía al Presidente de la República para su sanción y expedición de los títulos respectivos con carácter definitivo.

Recursos.- Los interesados que se creyeran afectados por las resoluciones del Presidente de la República, tenían la opción de ocurrir a los tribunales a dilucidar sus derechos en el lapso de un año. En caso de una acción de restitución ejecutada en definitiva por el Presidente de la República, y que el interesado obtuviera sentencia favorable del tribunal, sólo le daba derecho a indemnización, más no a que se le regresará el terreno. Igualmente los propietarios de terrenos expropiados gozaban del derecho de indemnización, a cobrarse en el lapso de un año.

En esta época los legisladores pensaban en un ejido no simplemente colonial para pastoreo y leña, sino aquellas superficies necesarias para el cultivo y el sostenimiento o complemento del ingreso de los campesinos. El ejido fue creado por la Revolución en un acto de reivindicación popular y de justicia: por medio de las tierras cedidas a los campesinos se trató de suministrar los medios para liberarlos de la servidumbre.³⁴

La Ley de 6 de enero de 1915, sufrió dos importantes reformas durante su vigencia: el 19 de septiembre de 1916, que modifica los artículos 7, 8 y 9, suprimiendo las posesiones provisionales; y el 23 de diciembre de 1931, en que se modifica

 34 Aguilera Gómez, Manuel. La Reforma Agraria en el Desarrollo Económico de México; Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. México, 1969, página 115.

el artículo 10 en el sentido de que "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejido o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario del amparo".

Ley Agraria Villista expedida por Francisco Villa, después de sus derrotas en el Bajío, en la Ciudad de León, Guanajuato el 24 de mayo de 1915, en la que establece la responsabilidad de los Gobiernos de los Estados de fijar la superficie máxima de tierras que, dentro de sus respectivos territorios, puede ser poseída por un solo dueño; expropiar las superficies que excedan a los límites establecidos para la propiedad privada; expropiar los terrenos de los pueblos indígenas para distribuirlos en lotes entre los habitantes de los mismos que estuviesen en aptitud de adquirirlos; crear la Deuda Pública Agraria, para pagar las expropiaciones y los gastos de los fraccionamientos. Sin embargo, previene que "Los Gobiernos de los Estados no podrán decretar ocupación de las propiedades objeto de esta Ley, ni tomar posesión de los terrenos expropiados, sin que antes se hubiere pagado la indemnización correspondiente en la forma que disponga la ley local".

Es indudable que muchos de los principios, de las bases e ideas que se consignan en la Ley Agraria del Villismo son incorporados por el Constituyente de 1916 - 1917 en el texto original del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.

El primer esfuerzo global para pacificar, unificar y sobremanera establecer las bases jurídicas para la etapa pos-revolucionaria se sintetiza en la Convención Revolucionaria, que propiamente inicia el 10 de octubre de 1914, en la Ciudad de Aguascalientes, con la representación de carrancistas, villistas, obregonistas y zapatistas fundamentalmente. Las contradicciones, al igual que la lucha por establecer la ideología y el liderazgo, la conducen a su desintegración, quedando reducido a la corriente zapatista, de ahí que la "Ley Agraria de la Soberana Convención Revolucionaria" represente el pensamiento y el peso del zapatismo, manifiesto en su lema: "Reforma, Libertad, Justicia y Ley", lo mismo que el lugar de expedición - Cuernavaca -, el 26 de octubre de 1915. En los considerandos acepta el planteamiento agrario del Plan de Ayala, y rechaza el monopolio de la tierra por latifundistas. Establece que en el marco de un Estado social se considere como un derecho natural la facultad que todo hombre tiene que poseer una extensión de tierra para su subsistencia y el de su familia.³⁵

³⁵ Medina Cervantes, José Ramón. Obra citada, página 139.

CAPITULO SEGUNDO

- 1.- El Congreso Constituyente de 1917**
 - 1.1.- Proyecto Carrancista del Artículo 27.**
- 2.- Texto original del Artículo 27 Constitucional de 1917**

CAPITULO SEGUNDO

1.- EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917

El día 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza promulgó un decreto de reformas al Plan de Guadalupe, cuyo propósito fundamental era convocar la reunión de un Congreso Constituyente. El Primer Jefe del Gobierno Constitucionalista, que había logrado imponerse a las demás facciones del movimiento revolucionario, expuso, en el capítulo considerativo al decreto referido, que al estudiar detenidamente las reformas políticas que parecía conveniente hacer a la Constitución, resultaba ineludible la convocatoria a un Congreso Constituyente, por cuyo conducto la Nación expresará de manera indubitable su voluntad. Razonó Carranza que el procedimiento de reformas establecido en la propia Constitución de 1857 no podía limitar la soberana voluntad del pueblo, el cual no podía también ejercer su facultad constituyente por otros procedimientos.¹

El razonamiento de Carranza fue impecable desde un punto de vista estrictamente constitucional. Si bien es cierto que la Constitución de 1857 señalaba en su artículo 127 el procedimiento de su reforma por medio de un órgano revisor de la Constitución, integrado por poderes constituidos, es principio básico en la teoría constitucional democrática y realidad política inexorable, que el poder constituyente del pueblo no puede ser constreñido por disposiciones jurídico - positivas, aún cuando éstas tengan rango constitucional.²

El decreto facultó al Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación para convocar a elecciones para un Congreso Constituyente; el Distrito Federal y cada Estado o Territorio nombrarían un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pasara de veinte mil, con base en el censo de población de 1910; los Estados y Territorios que no tuvieran esta población mínima, tendrían derecho a un diputado propietario y uno suplente.

Los requisitos fijados por el decreto para ser diputado a la Asamblea Constituyente fueron los mismos que los exigidos por la Constitución de 1857, pero se inhabilitó a aquellos que hubiesen ayudado con las armas o desempeñado un cargo público en los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista.

¹ Ferrer Mendiola, Gabriel. Historia del Congreso Constituyente 1916-1917; Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1957, página 30.

² De la Madrid Hurtado, Miquel. La Soberanía Popular en el Constitucionalismo Mexicano y las Ideas de Rousseau; Ediciones U.N.A.M., México, 1962, página 127.

El decreto estableció también que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo presentaría al Congreso Constituyente el proyecto de Constitución reformada, para que se discutiera y aprobara o modificara. Las labores del Congreso quedaron ceñidas a la discusión y aprobación de reformas constitucionales y a una duración de dos meses.

La convocatoria a un Congreso Constituyente había sido preparada con anticipación por las fuerzas carrancistas, mediante una intensa propaganda que subrayó la necesidad de su reunión. Félix F. Palavicini, Manuel Aguirre Berlanga y Antonio Manero fueron los principales voceros del Primer Jefe, para preparar un clima adecuado en la opinión pública de la Nación frente a los proyectos constitucionales. Cuando Venustiano Carranza había vencido a las facciones revolucionarias rivales y controlado la mayor parte del país, formalizó su idea constituyente con este decreto.

El 19 de septiembre de 1916, la Primera Jefatura lanzó la convocatoria a elecciones del Congreso Constituyente. Señaló para su reunión la Ciudad de Querétaro, el día 10 de diciembre de ese mismo año. Las elecciones debían celebrarse el domingo 22 de octubre siguiente, de acuerdo con la ley electoral que se expidió el mismo 19 de septiembre. El propio Congreso Constituyente calificaría las elecciones de sus miembros. En general, el decreto de convocatoria reguló las reuniones del Congreso Constituyente, seguramente con el propósito de evitar que sus labores fueran distraídas con cuestiones previas de organización y trámite.

Las elecciones se realizaron, conforme a lo previsto en su convocatoria, efectuándose en 218 de los 246 distritos electorales. El día 20 de noviembre dieron comienzo las sesiones preparatorias del Congreso, habiéndolas presidido Manuel Amaya, diputado por Coahuila. En la sesión del 30 de noviembre, se efectuaron elecciones para la Mesa Directiva del Congreso; resultando electos, como presidente, Luis Manuel Rojas; primer vicepresidente, Candido Aguilar; segundo vicepresidente, Salvador González Torres; secretarios: Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José María Truchuelo y Antonio Ancona Albertos; y prosecretarios: Jesús López Lira,³ Fernando Castaños, Juan de Dios Bojórquez y Flavio A. Bojórquez.³

³ Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo I; Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, 1960, páginas 375 y 376.

El día 10. de diciembre ocurrió Venustiano Carranza a inaugurar las labores del Congreso y presentar su proyecto de reformas a la Constitución. En su discurso describió el carácter de las reformas por el propuestas; base de dichas reformas fue una crítica general a aquellos aspectos de la Constitución de 1857 que, según él, habían impedido su vigencia efectiva y abierto el paso a la dictadura.

Las reformas propuestas por el Primer Jefe del Gobierno Constitucionalista tendieron a reafirmar la estructura fundamental de la Carta de 1857, modificando sólo su reglamentación concreta. Fue objeto de especial preocupación dentro de dichos proyectos la protección a la libertad humana, finalidad esencial de las Constituciones para Carranza. Por ello promovió reformas al capítulo de las garantías individuales y a los artículos referentes al juicio de amparo; también sentó las bases de la organización del Ministerio Público y pretendió dar una mayor independencia al Poder Judicial.

El proyecto carrancista propuso reformas al artículo 27 constitucional para fortalecer la vigencia de las leyes de reforma y consultó a la Asamblea la conveniencia de exigir que los extranjeros se sometieran íntegramente a las leyes mexicanas al adquirir bienes raíces.

El propósito esencial de Venustiano Carranza era fortalecer y hacer realizables los postulados de la Carta Constitucional anterior, cuya esencia seguía siendo respetada y venerada por el movimiento revolucionario.

Los debates del Congreso Constituyente de Querétaro que provocaron las más apasionantes controversias y mostraron las más diversas corrientes ideológicas que concurrieron a la convención, fueron los relativos a los temas de la educación, la religión y el Estado.

La incorporación al texto constitucional de los derechos sociales fue, sin duda, la aportación más original y de mayor trascendencia que realizó la Asamblea Constituyente de Querétaro. El artículo 123 junto con el 27, significan un renacimiento del constitucionalismo como instrumento protector de la libertad y la dignidad de la persona humana.⁴

La declaración de los derechos sociales contenida en el artículo 123 resultó un amplio y detallado catálogo de garantías para la clase trabajadora, considerado el más generoso reconocimiento de los derechos obreros.

⁴ De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios del Derecho Constitucional; Editora de Periódicos La Prensa. México, 1981, página 76.

El problema agrario no sólo estaba vinculado con la prosperidad de las clases trabajadoras, sino con la constitución orgánica de la nacionalidad misma en su base fundamental, que es la tierra la madre universal que da la vida.⁵

Cabe destacar que el obrero, por imposibilidad material, nunca ambicionó poseer la fábrica mientras el campesino sí concibió desde el primer momento que su redención estaba en poseer la tierra.

1.1.- PROYECTO CARRANCISTA DEL ARTICULO 27

Cuando Venustiano Carranza presentó su proyecto constitucional a la Asamblea Constituyente, el 6 de diciembre de 1916, advirtió que la facultad constitucional de expropiación por causa de utilidad pública que consignaba el artículo 27, era suficiente para adquirir tierras y repartirlas para fomentar la pequeña propiedad. El proyecto carrancista, por otra parte, ratificaba las disposiciones reformistas en cuanto a prohibiciones al clero en materia de propiedad, y proponía limitaciones a la capacidad de adquirir tierras de sociedades anónimas y bancos. Carranza, se mostró tímido en cuanto a incluir en la Constitución disposiciones amplias en materia agraria.

El artículo 27 del proyecto carrancista estaba redactado en los términos siguientes:

"La propiedad privada no puede ocuparse para uso público sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial en el caso que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio y objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar

⁵ Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria; Fondo de Cultura Económica. México, 1964, página 247.

bajo el patrimonio, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de 10 años.

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubiera conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutará en común por sus habitantes, entre tanto se reparten conforme a la Ley que al efecto se expida.

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.

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que las explotaciones mineras, de petróleo o de cualquier otra clase de sustancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoconductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí propiedades en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

Los Bancos debidamente autorizados conforme a las Leyes de Asociaciones de Crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes".⁶

La discusión del proyecto del artículo 27 fue pospuesta por la Asamblea, ya que era sentir general que su redacción no respondía a las urgencias económico - sociales de la Revolución. Pastor Rouaix pidió entonces a Andrés Molina Enríquez, estudioso del problema del campo y abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, que preparara un anteproyecto del artículo 27 e incorporara las ideas prevalecientes en la Asamblea sobre tal materia. El grupo que se había encargado de la redacción del artículo 123 se aplicó también a elaborar un proyecto del artículo 27, a partir del 14 de enero de 1917. Según el propio Rouaix, los diputados que participaron más asiduamente en las

⁶ Rouaix, Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917; Gobierno del Estado de Puebla. México, 1945, páginas 125 y 126.

labores de redacción del mencionado artículo fueron Julián Adame, Porfirio del Castillo, David Pastrana Jaimes, Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, Pedro A. Chapa, José Alvarez, Samuel de los Santos, Federico C. Ibarra, Rafael Martínez de Escobar, Rubén Martí, Enrique A. Enríquez, Dionisio Zavala, Heriberto Jara, Víctorio Góngora, José Von Versen, Candido Aguilar y Nicolás Cano.⁷

Pronto se afianzó en el grupo de redacción la convicción de que el propósito fundamental que tenían los diputados, era el que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la Sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación. Estuvieron también presentes en los trabajos del grupo las ideas expuestas en los planes políticos - sociales de la Revolución, las leyes y disposiciones dictadas por los jefes revolucionarios en favor de la clase campesina y, sobre todo, la Ley Agraria de 6 de enero de 1915.

En la sesión del 25 de enero el grupo presentó su proyecto, el cual fue turnado para estudio y dictamen, a la Comisión Primera de Constitución. En la parte considerativa del proyecto se dijo que:

"El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional".⁸

Después de numerosas y largas sesiones la discusión del artículo 27 en el Constituyente poco agregó al planteamiento del proyecto elaborado por el grupo conducido por Pastor Rouaix. Los diputados constituyentes afinaron algunos conceptos, insistieron en otros e incorporaron algunas ideas.

El artículo 27 fue aprobado por unanimidad de los 150 diputados presentes en la sesión de la madrugada del 30 de enero, con la inclusión de dicho precepto en la Constitución se consolidó la nueva teoría constitucional mexicana, que logró que la ley fundamental se convirtiera en instrumento reformador de las estructuras económicas y sociales.

⁷ Rouaix, Pastor. Obra citada, supra nota 43, página 135.

⁸ Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Obra citada, supra nota 18, Tomo II, página 1223.

La parte agraria del artículo 27, surge de un supuesto general que rige para todo el derecho de propiedad: la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación; ella tiene el derecho de transmitir dichos bienes a los particulares en propiedad privada, pero ésta queda sujeta a las modalidades que dicte el interés público y, en todo caso, al derecho del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

El fraccionamiento de latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, la creación de nuevos centros de población agrícola, los procedimientos restitutorios y dotatorios de tierras y aguas, las limitaciones a la capacidad de adquirir y poseer propiedades rústicas impuestas a las corporaciones cívicas y eclesiásticas, fueron sólo instrumentación de ese concepto, del derecho de propiedad, supeditado a una función social que constituye el núcleo doctrinal del artículo 27.

2.- TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1917

Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con el objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y 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. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de

enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerarán de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, masas, mantos o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal, las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación se regirá por las siguientes prescripciones:

1.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros 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 aquéllos; 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. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas;

II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hayaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación;

III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas; ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquellos no estuvieren en ejercicio;

IV.- Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier 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, que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada caso;

V.- Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras;

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y VI, 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, el Distrito Federal y los Territorios, 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.

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, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que quedará 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.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, transacción, enajenación o remate que haya privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstos con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley

constitucional. En el 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 aquéllas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo 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.

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 y aguas de que se trate, y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo periodo constitucional el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que se puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

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 aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capitales y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquiriente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial 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.

f) 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.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos 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,⁹ cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

⁹ Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México; Editorial Harsa, S. A..México, 1990, páginas 261 a 264.

CAPITULO TERCERO

- 1.- Análisis del Artículo 27 Constitucional en Materia Agraria**
 - 1.1.- En cuanto a su forma.**
 - 1.2.- Como Garantía Social.**
 - 1.3.- En cuanto a su interpretación auténtica y doctrinal.**
 - 1.4.- En cuanto a su contenido.**
 - 1.5.- En cuanto a las acciones del Estado.**

CAPITULO TERCERO

1.- ANALISIS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA

El objetivo de este ensayo se circunscribe fundamentalmente a el análisis e interpretación breve del artículo 27 constitucional; partiendo de las principales causas que le dieron origen, su realización escrita, su forma literal, su propósito y principalmente su esencia.

El texto original del artículo 27 constitucional, encierra los grandes anhelos de las masas populares, quienes tratan de resolver o cuando menos plantear la solución de sus grandes problemas. Al respecto han surgido muchas críticas y censuras que en su mayoría se apartan del verdadero espíritu.

Cabe destacar que durante el gobierno del General Abelardo Rodríguez, fue reformado el citado artículo, precisamente en su aspecto agrario por una comisión nombrada al efecto. Era de esperarse que esta comisión hubiese librado a tan importante precepto de los puntos oscuros, de los errores y defectos formales que contiene, puesto que trabajo en una situación de serenidad muy diversa del ambiente agitado en que se desarrollaron los debates del Constituyente de 1917. Con respecto a lo anterior el maestro Lucio Mendieta y Núñez en su obra El Sistema Agrario Constitucional señala que las reformas que se introdujeron en el precepto constitucional lejos de llevarle precisión, claridad, tecnicismo, aumentaron los puntos de confusión y los problemas jurídicos.

1.1.- EN CUANTO A SU FORMA

El artículo 27 constitucional adolece de una defectuosa organización de las materias que contiene, en virtud de la falta de continuidad en los temas tratados. En sus tres primeros párrafos se refiere a la propiedad territorial, en seguida se abandona el tema y se trata tanto a la propiedad minera como a la propiedad de las aguas para continuar inmediatamente después con los preceptos relativos a la propiedad de la tierra que constituye la mayor parte de su contenido.

Otra grave falta de ordenación de las materias tratadas, se advierte en el párrafo segundo que se refiere a la expropiación por causa de utilidad pública, pues en lugar de agotarse en dicho párrafo, cuanto se relaciona con este punto, no es sino hasta el párrafo octavo y después de abordarse temas

diversos, que se vuelve sobre la materia estableciendo preceptos relativos a la competencia de las autoridades para determinar la utilidad pública y a las indemnizaciones.¹

Esta defectuosa redacción se complicó lamentablemente al ser reformado el artículo 27 en 1934; durante el gobierno del general Rodríguez, porque al párrafo VII que trata de la capacidad para adquirir las tierras y aguas de la Nación, que en el texto prístino constaba de siete fracciones, todas ellas referentes a la capacidad aludida, se le adicionaron once fracciones que nada tienen que ver con esta materia; de la fracción novena en adelante, con excepción de la décima, no pueden ser consideradas como subdivisiones del párrafo VII, sino como verdaderos párrafos que tratan cada uno temas independientes.

Cabe señalar que algunas de las fracciones mencionadas no fueron aumentadas por la reforma, existían ya en el texto primitivo en el párrafo VII sin numeración, como párrafos autónomos, lo único que hicieron los legisladores con extraordinario descuido fue numerarlos convirtiéndolos así en fracciones de un párrafo con el cual no tienen vínculo alguno inmediato.

Asimismo como varias de las fracciones constan de incisos, la confusión se hace más considerable y dificulta la referencia precisa en todo trabajo de interpretación.

1.2.- COMO GARANTIA SOCIAL.

El artículo 27 constitucional se encuentra dentro del capítulo de las garantías individuales; pero atendiendo a su esencia no representa una garantía para el individuo sino que se traza con entereza en favor de la sociedad.

La finalidad que persigue en su contexto, es garantizar en principio seguridad jurídica a núcleos de población que tengan la tenencia de la tierra en cualquiera de sus formas.

En cuanto a que es una garantía individual o que se encuentra dentro del capítulo de las garantías individuales; cabe señalar que esa garantía existe con limitaciones, que constituyen deberes para el individuo y que son dirigidos como garantías para la sociedad.

¹ Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional; Editorial Porrúa, S. A. México, 1980, página 1.

Se observa que el Constituyente de 1917, quiso respetar en lo posible la estructura de la carta política de 1857, y aún más tranzó con el espíritu individualista de esa Constitución. Sólo así se comprende que dentro de un capítulo de preceptos individualistas en su mayoría, se haya colocado este artículo,²⁷ que acusa tendencias innegables de socialización del derecho.²

1.3.- EN CUANTO A SU INTERPRETACION AUTENTICA Y DOCTRINAL.

Iniciaremos nuestro análisis destacando que en el Derecho Romano, se había considerado que el Derecho de Propiedad constaba de tres beneficios: el jus utendi o usus, facultad de servirse de una cosa y de aprovecharse de los servicios que rinda, además de sus frutos; el jus fruendi o fructus, derecho sobre frutos o productos; y el jus abutendi o abuso, el poder de disponer hasta la consumación o destrucción de la cosa o su enajenación; la persona que regnaba los tres beneficios tenía sobre su cosa, un poder absoluto.

En nuestra legislación, en el párrafo primero del artículo 27 constitucional refiere que "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Como se puede observar el hecho de que se atribuya la propiedad de las tierras y aguas exclusivamente a la Nación esta negando la existencia misma de la propiedad privada, ya que sólo transmite a los particulares el dominio de la cosa poseída, sin contar con los tres atributos heredados por el Derecho Romano.

La palabra Nación, en el artículo 27 constitucional, debe tomarse como sinónimo de Estado. Sólo al Estado Mexicano, sujeto de derechos, puede atribuirse la propiedad de las tierras y aguas a que alude el párrafo primero y si se dice Nación es sólo prolongando un viejo error de nuestra literatura jurídica.

Para entender el derecho de propiedad atribuido sobre todas las tierras y aguas al Estado, analizaremos sus fundamentos y su contenido; partiendo de la base de los razonamientos expuestos en la iniciativa del proyecto presentado al Constituyente de 1917:

"El artículo 27, se dice en la iniciativa, tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En ese artículo tienen por

² Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada, página 4.

³ Chávez Padrón, Martha. El Sistema Agrario en México; Editorial Porrúa, S. A. México, 1991,, página 281.

fuerza que asentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional".⁴

Sus fundamentos se encuentran en los antecedentes de la propiedad en México. La propiedad se formó durante la época colonial y es extremadamente compleja. El principio absoluto de autoridad del Rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad sobre todos esos bienes, el carácter de precaria: "Todo podía ser de dichos súbditos, en tanto que la voluntad del Rey no dispusiera lo contrario".

El rey en las tierras de Indias, era el dueño a título privado de las tierras y aguas, como cualquier particular podía disponer de los bienes de su patrimonio; dentro de ese derecho de disposición concedía los pobladores existentes y recién llegados, derechos de dominio que tomaban todas las formas de los derechos territoriales entonces en uso.

A los españoles se les concedió el derecho de dominio individual o colectivo en grandes extensiones y en forma de propiedad privada perfecta; así mismo surgieron las propiedades constituidas en favor de los indios y la propiedad simplemente respetada y reconocida de hecho en favor de las comunidades agrarias. Este sistema, fue mutilado a partir de la Independencia, cuando menos desde el punto de vista legal, porque la legislación del país se refirió exclusivamente a la propiedad privada perfecta y al dejar en el olvido a la propiedad colectiva de los indios,⁵ originó los grandes trastornos sociales sufridos por el país.

El propósito del Constituyente es unir la legislación colonial sobre la propiedad con la legislación actual en su iniciativa; restableciendo una continuidad rota desde la Independencia. Podemos decir que el derecho de propiedad absoluto en el Rey, ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo, es decir el derecho a utilizar el bien.

Las opiniones de Andrés Molina Enriquez, respecto al artículo 27 constitucional, fueron consideradas como una verdadera interpretación auténtica y las encontramos en la carta dirigida a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el mes de enero de 1919; en ella se amplían las teorías expuestas por la Comisión redactora de la iniciativa: El

⁴ El Artículo 27 de la Constitución Federal; Boletín de la Secretaría de Gobernación. México, Septiembre de 1992, página 13.

⁵ Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada, página 8.

fundamento del derecho absoluto de propiedad que se atribuye a la Nación (al Estado), para justificar todos los preceptos que en materia de propiedad contiene el artículo 27, se basa exclusivamente en la naturaleza de los derechos del Rey sobre el territorio de la Nueva España en la época colonial. Como novedad sobre lo que se dice en la iniciativa, encontramos esta afirmación: "Por supuesto que como los derechos de los particulares, de los pueblos y de los grupos que no habían llegado a pueblos todavía, estaban forzosamente comprendidos dentro de los derechos patrimoniales de los reyes, eran a voluntad de éstos, revocables, por medio de lo que se llamó derecho de reversión".⁶

El maestro Lucio Mendieta y Núñez, en su obra El Sistema Agrario Constitucional, expone que es insostenible la tesis redactada por Andrés Molina Enríquez por las siguientes razones:

- No es exacto que los Reyes de España adquirieron las tierras y aguas de las Indias en propiedad privada por virtud de la Bula de Alejandro VI, pues según expresión literal de este documento se les considera como "Señores de ellas con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción". Además se desprende con toda claridad que no hace una simple donación de tierras para acrecentar su patrimonio privado, sino que esto implica la obligación y el derecho de gobernar en ellas.

- No se da el carácter de privada a la donación concedida por la Santa Sede a los Reyes de España sobre el territorio de las Indias; porque esta se hizo a los reyes como tales y no a las personas desprovistas de toda consideración de realeza; lo que determina la clase de la donación es la naturaleza misma de la cosa donada que no eran tierras deshabitadas, sino pueblos organizados bajo diferentes gobiernos.

- En cuanto a la teoría patrimonialista del Estado Mexicano, señala que las contradictorias disposiciones de la cédulas reales no sirven para determinar la calidad de la donación. Atendiendo a la naturaleza jurídica de la relación existente durante la época colonial entre los reyes españoles y los dominios de las Indias queda comprendida dentro del derecho público, en virtud de que los reyes de España actuaron respecto de los nuevos dominios como gobernantes y no como propietarios privados.

- ¿Con que derecho disponía el Sumo Pontífice de la Iglesia Católica, de la propiedad y de los destinos de pueblos no cristianos que desconocían su autoridad? Es claro que esa Bula

⁶ El Artículo 27 de la Constitución Federal. Obra citada, página 107.

no podía obligar a los pueblos constituidos por los Estados libres existentes en el nuevo continente. El dominio de España sobre las Indias se estableció mediante la conquista y la colonización, hechos que por su misma naturaleza son de orden público y en los que no puede fundarse el supuesto derecho de propiedad privada de los Reyes de España sobre todas las tierras de América.

- Pero suponiendo que los Reyes de España en la época colonial tuvieran la propiedad privada de las tierras de Indias; cada vez que cedían parte de esas tierras por medio de una merced, se deshacían de ellas para siempre, en favor de terceros, tal y como sucede cuando un particular cede a otro particular una propiedad.

- Por último señala que la Comisión redactora del 27 constitucional habría encontrado mejor apoyo para su tesis, si se hubiese considerado desde el punto de vista del derecho público; si bien los reyes como personas privadas no podían legalmente reservarse derecho alguno sobre las propiedades que vendían, en cambio como gobernantes o representantes del Estado Español, sí podían dictar disposiciones sobre el ejercicio de los derechos de propiedad en los nuevos dominios.

Anterior a la tesis sustentada por Andrés Molina Enríquez; Wistano Luis Orozco manifiesta que "Es apoteagma indiscutible en derecho público, que todo Estado soberano tiene el dominio eminente sobre todas las tierras existentes dentro de los límites de su jurisdicción política". De aquí se origina, en primer término, la facultad del Estado para decretar la expropiación de cualquier predio por causa de utilidad pública; principio consignado en el artículo 27 de nuestra Constitución Federal.

La teoría del Lic. Orozco, sobre los derechos de propiedad en México, parte de la organización jurídica de la propiedad durante la época colonial, que en su concepto y de acuerdo con la cédula real de la Ley 4a. Título 12, Libro 4o. de la Recopilación de Leyes de Indias, se basaba en el reconocimiento de un derecho, temporal, precario, revocable, en favor de los súbditos del rey.

De lo anterior, cabe señalar que no basta una sola disposición de las Leyes de Indias para determinar la organización jurídica de la propiedad en México, durante la época colonial. Ya que la Recopilación de la Leyes de Indias, es el resultado de una codificación de cédulas reales expedidas en distintas fechas, a lo largo de siglos, por varios monarcas; dictadas a medida que lo exigían las circunstancias, influencias políticas o necesidades económicas.

Las cédulas expedidas durante la época colonial sobre reparto de tierras, eran verdaderas leyes de colonización por medio de las cuales se trataba de lograr el arraigo de los pobladores y el aprovechamiento de las tierras para asegurar el dominio de España.

La organización de la propiedad de los españoles era una propiedad privada perfecta, a diferencia de la propiedad de los pueblos de indios.

El régimen de propiedad por lo que respecta a los indígenas era diverso; las autoridades españolas consideraron indispensable respetar el sistema de propiedad comunal que existía en la época de la conquista y por consiguiente, se siguió reconociendo a los indios un derecho precario de propiedad sobre tierras, derecho que como en la época precolonial, era revocable si las dejaban sin cultivo o si las abandonaban. En estos casos la revocación del derecho no implicaba indemnización alguna porque no se trataba de una propiedad privada perfecta; en cambio, cuando se privaba de sus propiedades a un español o a una persona que tuviese como título una merced o una compraventa, cultivase o no tales propiedades, se le daba la correspondiente indemnización.

En cuanto al derecho de reversión, facultad que los reyes tenían para hacer que volvieran a su patrimonio las tierras que hubiesen cedido; no se dio el caso ni lo usaron respecto de las tierras vendidas o mercedadas. Andrés Molina Enríquez nos dice que: "no hicieron jamás uso de ese derecho sino en condiciones de plena justificación e indemnizando todos los perjuicios por él causados". En otras palabras, el traído y llevado derecho de reversión no era otra cosa que el derecho de expropiación por causa de utilidad pública.

En su exposición de motivos Andrés Molina Enríquez, afirma que los reyes eran dueños absolutos de las personas y de los bienes de sus súbditos. Si el Estado sucedió al Rey en estos derechos, por virtud de la Independencia, ¿por qué se invocan únicamente respecto de la propiedad y no respecto de las personas para revivir toda la legislación absolutista de la época colonial?

Como resultado de la lucha contra el absolutismo; a partir de la primera Constitución Mexicana de 1814, en sus principales cartas políticas reconoció a los individuos determinadas garantías, entre ellas la de propiedad, así como límites al poder del Estado.

⁷ Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada, página 23.

En su artículo 3o. del Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 señala que: "La Nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas, los derechos del hombre y del ciudadano".

La Constitución de 4 de octubre de 1824, en su artículo 112, fracción III, se refiere a las restricciones de las facultades presidenciales respecto a la ocupación de la propiedad privada.

Las siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, declara expresamente dentro de los derechos del mexicano en su fracción III, que no podrá ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella, en todo ni en parte, salvo cuando lo exigiera así algún objeto de general y pública utilidad; pero previa indemnización a tasación de peritos.

En las Bases Orgánicas de 12 de julio de 1843, en su artículo 9o. fracción XIII; se estableció la inviolabilidad de la propiedad.

La Constitución de 5 de febrero de 1857 en su artículo 27 estableció: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y de los requisitos con que ésta haya de verificarse..."⁸

Lucio Mendieta y Núñez señala que la lectura de estos textos constitucionales nos lleva a la conclusión de que aún suponiendo exacta la tesis de Andrés Molina Enríquez, por lo que respecta al régimen jurídico de la propiedad durante la época de la colonia, ese régimen fue transformado totalmente cuando el nuevo Estado por virtud de su independencia, haciendo uso de su soberanía, adoptó una nueva estructura política y sentó las bases de un orden jurídico dentro del cual la propiedad privada se considera perfecta e inviolable, sin más excepciones que los casos de utilidad pública en los que la privación de la propiedad debe ser precedida de la correspondiente indemnización.⁹

Pero la conclusión a que llega Andrés Molina Enríquez, sirve para profundizarse en el verdadero alcance del párrafo primero del 27 constitucional, que no es negación de la propiedad privada, sino declaración de carácter general que coloca en materia de propiedad de tierras y aguas, los derechos de la colectividad sobre los derechos de los individuos. Declaración que genera confusión porque trata de encontrar un principio sólido que sirviera de base para establecer la intervención del

⁸ Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México; Editorial Hersa, S. A. México, 1990, página 103.

⁹ Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada, página 27.

Estado a fin de resolver los problemas agrarios; fundando su tesis en la legislación colonial que según él, por sucesión dio al moderno Estado Mexicano el dominio eminente sobre su territorio y además la propiedad sobre el mismo.

En todas las opiniones expuestas, inspiradas en doctrinas diversas, coinciden en darle al concepto de propiedad una función social; persuadiendo al propietario a explotar en la mejor forma posible sus tierras, no sólo para satisfacer sus propias necesidades sino también las de la sociedad, quedando en las manos del Estado vigilar su aprovechamiento.

El párrafo primero del artículo 27 constitucional debe interpretarse como una simple manifestación de principios sobre los cuales se asientan los sucesivos mandamientos del mismo. Es una garantía social y una limitación general declarativa de los derechos individuales de propiedad ante el interés público.

La afirmación que contiene este párrafo debidamente interpretado, no es tan inusitado como parece, ni atentatorio como algunos escritores pretenden, pues aparte de que tiene su más firme asiento en los principios antes señalados, tiene también antecedentes en la doctrina y legislación de diversos países, además ha sido consagrado en las Constituciones modernas de los principales pueblos de Europa. ¹⁰

Bajo la influencia de la Constitución Mexicana de 1917 y de la Alianza para el Progreso, se han expedido Constituciones y Leyes sobre Reforma Agraria en casi todas las Repúblicas de Centro y Sudamérica, en las que la propiedad lejos de ser un derecho absoluto, aparece con innegables características de función social.

1.4.- EN CUANTO A SU CONTENIDO.

Destacaremos los aspectos fundamentales del artículo 27 constitucional. El nuevo concepto de propiedad con función social, sujeta a las modalidades que dicte el interés público, hizo posible que la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad originaria no sólo como un derecho, sino acaso más como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de los recursos naturales, obligando a éste a establecer las formas jurídicas para su control.

La expropiación.- En el párrafo segundo del artículo 27 constitucional dice que "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

¹⁰ Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada, páginas 31 y 32.

Expropiar se define como desposeer de una cosa a su propietario, entregándole en cambio una indemnización, salvo casos excepcionales (se efectúa legalmente cuando existen motivos de utilidad pública).¹¹

Los antecedentes históricos de la expropiación por causa de utilidad pública los encontramos durante la época colonial en el llamado derecho de reversión que ejercían los reyes españoles sobre la propiedad territorial, y consistía en que ciertos bienes que habían salido del dominio de la corona por merced o venta, lo recuperaban para ser destinado a un servicio general, indemnizando al propietario perjudicado.

La Constitución de 1857, estableció la previa indemnización entre los requisitos de la expropiación y no fue sino venciendo la resistencia de algunos constituyentes como se logro introducir en la de 1917 la palabra "mediante", pero esta palabra es susceptible de diversas interpretaciones; para algunos hace de la expropiación una verdadera confiscación porque no garantiza de manera efectiva la indemnización, supuesto que puede ser posterior y sin límite en el tiempo.¹²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en innumerables ejecutorias interpretó el párrafo segundo del artículo 27 constitucional en el sentido de que la indemnización debe ser previa o simultánea, con excepción, única, de las expropiaciones agrarias en las que la indemnización puede ser posterior, teniendo en cuenta que están regidas por disposiciones especiales.

El Constituyente de 1917 adoptó la palabra "mediante" en lugar de la palabra "previa", porque quiso dar al Estado una mayor libertad en materia de expropiación.

En todo caso de expropiación deben tomarse en cuenta los siguientes factores:

a) El interés público.- Es el tutelado por el Estado por pertenecer al patrimonio común de la sociedad.

b) La posibilidad de indemnización por parte del Estado.- Puede ser previa o simultánea al acto expropiatorio, en última instancia posterior dentro de un plazo definido.

c) Los perjuicios que sufrirá con la expropiación, el particular expropiado.- No pueden, en justicia, en equidad equipararse las expropiaciones de bienes cuantiosos que responden

¹¹ Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas; Mayo Ediciones, S. de R. L. México, 1981, página 574.

¹² Mendieta y Núñez,, Lucio. Obra citada, página 51.

a urgentes necesidades nacionales o sociales, con las expropiaciones de predios urbanos para beneficio social. En el primer caso toda espera redundaría en perjuicio del Estado; en el segundo caso, el particular que sólo tiene un predio como fuente de recurso, no puede esperar diez años a que se le indemnice.

En conclusión: La expropiación de la propiedad privada que autoriza el artículo 27 constitucional, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, puede afectar a toda clase de bienes de las personas.

Modalidades que puede imponer el Estado a la propiedad privada. - En el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, se dice: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...".

La explicación que contiene este párrafo es una consecuencia necesaria del principio sustentado en el párrafo primero. Tiene su más firme apoyo en la teoría que considera a la propiedad como función social y en la teoría de los fines del Estado.

En la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hace un interesante estudio sobre lo que debe entenderse por modalidad y dice que:

"No debe confundirse con modalidad a la propiedad privada cualquier fenómeno jurídico o cualquier alteración relacionada con el ejercicio del derecho de propiedad. Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad. Son dos los elementos que constituyen la modalidad. El primero exige que la regla jurídica se reflera al derecho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna. El segundo es la modificación que se opera en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación del derecho de propiedad".¹³ Como noción complementaria, debe agregarse a lo expuesto, que la finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada, no es otra que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés particular hasta el grado en que la Nación lo estime conveniente.

¹³ Chávez Padrón, Martha. Obra citada, páginas 289 y 290.

El señor Ministro Agustín Aguirre Garza emitió un voto particular respecto al concepto de modalidad manifestando: "Por modalidad debe entenderse cualquier alteración sufrida por el derecho de propiedad, sea o no gratuita, sea o no permanente, verbigracia, la imposición de una servidumbre no catalogada en el derecho positivo, la imposición del arrendamiento obligatorio, la ocupación a título gratuito, etc., sin que sea preciso que la servidumbre, el arrendamiento o la ocupación, en una palabra, sea de carácter permanente, ni la institución jurídica, que tales limitaciones imponga, sea perpetua". Posteriormente en conferencia sustentada en la Universidad Nacional Autónoma de México, intitulada "Las Modalidades de la Propiedad" hace una definición diciendo: Modalidad en sentido general, es el modo o forma variable y determinada que puede recibir una cosa, sin que por recibirla, cambie su esencia o se destruya. Modalidad, jurídicamente hablando, equivaldría, pues, a la posibilidad de estructurar la propiedad privada, a modo de que pueda prevalecer en ella el interés público sobre el interés privado del propietario. ¹⁴

Tanto en la ejecutoria como en el voto particular, se observa falta de precisión en los conceptos y sobre todo falta de fundamento en sus afirmaciones.

A falta de antecedentes, debemos partir de una interpretación gramatical para estructurar el concepto de modalidad en apego al sentido general del artículo 27 constitucional.

Gramaticalmente se dice que modalidad es el modo de ser o manifestarse una cosa. La Nación puede imponer modalidades a la propiedad, es decir puede cambiar el modo de ser o de manifestarse el derecho de propiedad; además se agrega, en tanto que lo dicte el interés público. Y así tenemos los dos puntos esenciales de una interpretación debidamente fundada.

En conclusión, la modalidad cambia la figura jurídica del derecho de propiedad y puede ser tan general que abarque a toda la propiedad o que se refiera a casos específicos respecto a la propiedad; de todas formas las alteraciones al derecho de propiedad generan tan serias consecuencias en la vida económica y social de un país que solamente el Estado mismo puede imponerlas.

La Pequeña Propiedad.- En el párrafo tercero el artículo 27 constitucional, se establece el respeto absoluto a la pequeña propiedad, considerada por el Constituyente de 1917 como una verdadera institución social y económica digna de la protección del Estado.

¹⁴ Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada, página 66.

Existe en este precepto un problema de interpretación, pues consigna el respeto a la pequeña propiedad pero no la define; problema que tuvo que enfrentar la Comisión Nacional Agraria frecuentemente en las dotaciones de ejidos, como lo prueban los cuatro criterios sustentados por el Ejecutivo en las resoluciones de expedientes agrarios, inspiradas por dicha Comisión:

1o. La pequeña propiedad es la extensión de cincuenta hectáreas que la Constitución señala como intocable en los casos de restitución. Este criterio aplicado por Ejecutivo presentaba serios impedimentos, pues se desconocía la calidad de las tierras que deberían respetarse, y es claro que en la pequeña propiedad la extensión de tierra debe estar relacionada con la productividad de la misma.

La Suprema Corte de Justicia sentó jurisprudencia en el sentido que no puede considerarse la extensión de cincuenta hectáreas señaladas por el artículo 27, como pequeña propiedad; en virtud de que tal señalamiento es para un caso de excepción que no puede extenderse.

2o. La pequeña propiedad debe estimarse por comparación relacionando la extensión de los latifundios vecinos al pueblo solicitante de ejidos, de tal suerte que el menos extenso será considerado como pequeña propiedad intocable.

El criterio aceptado por el Ejecutivo en considerables resoluciones y aún adoptado por la Suprema Corte de Justicia en varias ejecutorias era ilógico, porque resultaba en algunos casos que un latifundio de diez mil hectáreas era considerado como pequeña propiedad, sólo porque los latifundios afectados con la dotación eran más extensos. Felizmente la Corte sentó jurisprudencia desechando tal criterio.

3o. Se buscó en la Constitución la base para fundar otro concepto de pequeña propiedad y se creyó encontrarse en el inciso a, fracción XVII del artículo 27, en el cual se establece que "En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida". Esta extensión se consideró pequeña propiedad, puesto que la Constitución parece protegerla.

Cabe señalar que esta disposición contiene medidas para el fraccionamiento de los latifundios; en consecuencia, las extensiones fijadas en cada Estado o Territorio se considerarán como no latifundios, pero no como pequeña propiedad; en virtud de que una extensión determinada puede ser demasiado extensa para considerarse pequeña propiedad o demasiado corta para constituir un latifundio. Aceptar esta base para determinar la pequeña propiedad, sería dejar en manos de los Estados la solución del problema agrario; algunos señalaban la extensión de diez mil hectáreas como extensión máxima susceptible de ser poseída por un

sólo individuo o sociedad, luego entonces la mayor parte de las propiedades serían consideradas como pequeñas y por lo mismo inafectables.

En este último sentido, la Suprema Corte de Justicia se pronunció en varias ejecutorias que sentaron jurisprudencia.

4o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó un nuevo criterio sobre la Pequeña Propiedad. En una ejecutoria se dice " en el lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que puede cultivar, por si mismo, un campesino o una familia campesina; o bien la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia".

Se considera errónea esta interpretación, ya que encierra dos conceptos diferentes de pequeña propiedad. Por un lado señala la porción de tierra que pueda cultivar un campesino o una familia; es clara la imprecisión ya que una familia puede cultivar más que un sólo individuo y por otro lado establece la porción cuyo cultivo sea suficiente para la subsistencia del jornalero y su familia.

Si este fuera el criterio para determinar la pequeña propiedad, solamente sería considerada como tal, la extensión de tierra que se señala a cada campesino como jefe de familia en las dotaciones de ejidos. En contra de esta interpretación están los términos del propio artículo que al establecer el respeto a la pequeña propiedad sin definirla, se esta refiriendo a un concepto ya conocido, anterior a la creación de la ley y diferente de la propiedad que resulta de la dotación, puesto que le opone como límite el respeto a la pequeña propiedad.

Podemos definir a la pequeña propiedad como aquella extensión de tierra suficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina de clase media.

Desde un punto estrictamente científico, sería necesaria una previa investigación sobre la productividad de la tierra; encontrando que no puede fijarse una misma extensión para todas las regiones del país, atendiendo a sus condiciones climáticas y de productividad de la tierra. Desde un punto de vista económico, el respeto a la pequeña propiedad es un punto de apoyo para llevar a cabo la transformación de nuestra economía agraria.

La capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas de la Nación.- El párrafo séptimo del artículo 27 constitucional en su fracción primera precisa la capacidad para adquirir el dominio de tierras, aguas y accesiones en la República Mexicana a los mexicanos por nacimiento o por naturalización y a las sociedades mexicanas; en tanto a los extranjeros que quieran gozar de los mismos derechos deben convenir ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto a dichos bienes y a no invocar la protección

de su gobierno en relación a esos bienes. En caso de faltar a lo convenido, el extranjero pierde los bienes adquiridos al amparo del mismo, a favor de la Nación. También rige la prohibición para los extranjeros de adquirir tierras y aguas en una faja de cien y cincuenta kilómetros a lo largo de nuestras fronteras y playas.¹⁵

En la fracción segunda, se protege la propiedad agraria de manera indirecta al prohibir a las asociaciones religiosas denominadas Iglesias adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre dichos bienes.

Igualmente en las fracciones tercera y quinta se da esa protección al limitar a las instituciones de beneficencia pública y privada, lo mismo que a los bancos, a adquirir los bienes raíces necesarios para cumplir sus objetivos. Se hace una excepción a las instituciones de beneficencia pública o privada para adquirir, tener y administrar capitales sobre bienes raíces por un plazo que no exceda de diez años.

La fracción cuarta restringe la posibilidad para adquirir fincas rústicas a las sociedades por acciones. En la fracción sexta se confirma la capacidad de los condeñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la Ley reglamentaria determina la forma de repartimiento de las heredades.

Utilidad Pública.- En el párrafo octavo del artículo 27 constitucional dispone que "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinaran 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, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a

 15 Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario; Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla. México, 1987, página 163.

resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas".¹⁶

Es claro observar que se adopta un sistema casuístico para definir la utilidad pública, pues es utópico dar una idea general que comprendan los casos posibles, ya que varía con el tiempo y lugar, obedeciendo a determinadas circunstancias que son características, muchas veces, de un momento dado o de una región determinada.

Nuestro artículo 27 constitucional solamente usa el término utilidad pública; pero es indudable que en él se comprenden los conceptos de utilidad social y de utilidad nacional, pues sin ellos no puede entenderse su significado. Como ejemplo citaremos el caso de dotaciones de tierras a los pueblos que las necesiten o no las tengan en extensión suficiente para atender a su subsistencia; la expropiación que lleva a cabo el Estado sobre parte de los latifundios para llenar las necesidades de una clase social determinada, la clase campesina, no tiene por objeto una obra de utilidad pública, ni se destinan las tierras a un uso general, tampoco pasan a ser propiedad del Estado, sino que se entregan a los ejidatarios. Aquí la utilidad es social, toda vez que la expropiación va a beneficiar a una clase de la sociedad, y es de utilidad pública en virtud de que el país se beneficia con un mejor reparto de la tierra que sirve para cimentar la paz interior.

El problema de interpretación del párrafo octavo del multicitado artículo, consiste en determinar si la facultad que se concede a las legislaturas de la Federación y de los Estados es ilimitada para fijar dentro de sus respectivas jurisdicciones los casos que deban considerarse de utilidad pública. Pero una interpretación de esa naturaleza nos llevaría a resultados absurdos; tendría como consecuencia entregar la propiedad de los particulares al capricho de los mandatarios locales, de tal modo que las legislaturas bajo la influencia de fuerzas políticas podrían considerar en determinado momento como de utilidad pública lo que en realidad no lo es, con el sólo fin de favorecer determinados intereses.

Respecto a la forma de cubrirse la indemnización por expropiación, debe decirse que es injusta, porque nuestro sistema fiscal está encerrado en un verdadero círculo vicioso; los contribuyentes no declaran el valor real de sus propiedades porque estiman que los impuestos son muy elevados y a su vez las

 16 Nuestra Constitución, Cuaderno 11. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana; Talleres Gráficos de la Nación. México, 1990, páginas 60 y 61.

autoridades fiscales elevan los impuestos teniendo en cuenta que los propietarios no manifiestan el verdadero valor de sus propiedades.

El elemento formal de la expropiación lo es la indemnización y el que lo distingue de la confiscación; la Ley de Expropiación establece en su artículo 19 que "el importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio", pero que "cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización" y que, el plazo para pagarse la indemnización no excederá de diez años.¹⁷

1.5.- EN CUANTO A LAS ACCIONES DEL ESTADO

Se establece que las acciones que corresponden a la Nación, por virtud del artículo 27 constitucional, se harán efectivas por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en un plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

El Estado tiene las bases jurídicas en la expropiación y modalidad respectivamente, a efecto de planear y programar la distribución de la propiedad. Simultáneamente distribuye riquezas como el agua, los bosques y demás bienes que incrementen el valor y la función productiva de la propiedad; insistiendo que estos bienes deben ser aprovechados en forma racional e integral, con la debida conservación que los mantenga como un factor de producción de la sociedad.

En materia agraria, el Estado se centra en el fraccionamiento de los latifundios, en el impulso a las instituciones agrarias básicas (ejidos, comunidades, los nuevos centros de población agrícola y la pequeña propiedad). Para legalizar la creación y fortalecimiento de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población, los núcleos solicitantes están obligados a ejercer las acciones agrarias de dotación y restitución, conforme los principios procedimentales previamente establecidos. Con esta disposición se evita el proceso de concentración de la población rural, a la vez que se combinan los factores productivos tierra-trabajo, a fin de alentar la producción agrícola-ganadera-forestal que requiere la sociedad.

¹⁷ Chávez Padrón, Martha. Obra citada, página 293.

CAPITULO CUARTO

- 1.- Reformas y Adiciones sufridas al Texto original de 1917 en Materia Agraria
 - 1.1.- De 10 de Enero de 1934.
 - 1.2.- De 6 de Diciembre de 1937.
 - 1.3.- De 12 de Febrero de 1947.
 - 1.4.- De 6 de Febrero de 1976.
 - 1.5.- De 3 de Febrero de 1983.
 - 1.6.- De 10 de Agosto de 1987.
 - 1.7.- De 6 de Enero de 1992.
 - Exposición de Motivos.
 - Iniciativa del Decreto de la reforma.
 - Manifiesto Campesino.
 - Modificaciones de fondo y forma.
 - Texto aprobado por el Pleno.
 - Crítica.

CAPITULO CUARTO

1.- REFORMAS Y ADICIONES SUPRIDAS AL TEXTO ORIGINAL DE 1917 EN MATERIA AGRARIA

Debido a la importancia que tienen las cuestiones agrarias en nuestro país, el artículo 27 constitucional ha sufrido múltiples reformas y adiciones en su contenido; todas ellas con el afán de que este precepto constitucional se adecúe a la cambiante realidad del país.

El texto original del artículo 27 constitucional estuvo vigente aproximadamente dieciocho años. A partir del 10 de enero de 1934 se da la primera reforma, sumando catorce adiciones y modificaciones al 6 de enero de 1992.

A continuación haré mención de los aspectos fundamentales de los cambios, especialmente en materia agraria.

1.1.- DE 10 DE ENERO DE 1934

La primera reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, expedida por Decreto de Abelardo L. Rodríguez, Presidente Constitucional Substituto de los Estados Unidos Mexicanos, abroga la Ley de 6 de enero de 1915, e incorpora algunos de sus apartados al precepto constitucional. Transformando el artículo en sus párrafos iniciales y en dieciocho fracciones.

En el tercer párrafo se establece la función social de la pequeña propiedad y la categoría política de los grupos solicitantes; quedando comprendida en la denominación de "Núcleos de Población".

La fracción VI se convierte en la VII, eliminando lo casuístico para los solicitantes, sustituyéndolo por el concepto de Núcleos de Población.

La fracción VIII hereda gran parte de la Ley de 6 de enero de 1915. En el inciso "a" se plasma la fracción I del artículo 10., en el que se declaran nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los núcleos de población hechas por las autoridades federales y locales de diversos niveles, en contravención a la Ley de 25 de junio de 1856; en el inciso "b" se ubica el contenido de la fracción II del artículo 10., que declara nulas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento y Hacienda o cualquier otra autoridad federal a partir del 10. de diciembre de 1876, con las que se hubiere privado u ocupado total o parcialmente a los ejidos, o terrenos de común repartimiento, pertenecientes a los núcleos de población; el inciso "c" se ubica en la fracción III del artículo 10., que declara nulas las

diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados a partir del 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha por compañías, jueces u otras autoridades de las entidades federativas o de la federación, que hubieren privado parcial o totalmente de las tierras, aguas y montes de ejidos, o terrenos de común repartimiento pertenecientes a los núcleos de población; el último párrafo recoge la parte final del párrafo tercero de la fracción VII del artículo 27 constitucional, en el que se exceptúan de nulidad las tierras repartidas y tituladas de acuerdo a la Ley del 25 de junio de 1856, poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, en una superficie que no exceda de cincuenta hectáreas.¹

La fracción IX se orienta por el artículo 2o. de la Ley abrogada, en el que se puede solicitar la nulidad de la división o reparto de tierras, que en apariencia sea legítima, pero que hubiese existido error o vicio en ese acto jurídico. El ejercicio de esta acción lo pueden ejercer las tres cuartas partes de los vecinos, que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, o la cuarta parte de los vecinos que estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

La fracción X es tomada del artículo 3o. de la Ley de 6 de enero de 1915, fundamenta la acción de dotación de tierras y aguas a favor de los núcleos de población.

La fracción XI se cimenta en el artículo 4o. de la Ley abrogada, estableciendo una nueva magistratura agraria. El inciso "a" equivale a la fracción I, en la que se transforma la Comisión Nacional Agraria en una dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución; el inciso "b" se crea un cuerpo consultivo compuesto por cinco expertos en materia agraria nombrados por el Presidente de la República; el inciso "c" se apoya en la fracción II, relativo a la Comisión Local Agraria, para dar paso a la Comisión Mixta compuesta por representantes de la federación, de los campesinos y de las entidades federativas donde opere; el inciso "d" se sustenta en la fracción III, el Comité Particular Ejecutivo tiene funciones diferentes, ya que funge como gestor de la acción agraria de los núcleos de población; y en el inciso "e" se instituyen comisariados ejidales en cada ejido.

La fracción XII reseña los procedimientos administrativos de Restitución y Dotación, apoyados en los artículos 6o., 7o. y 8o. de la multicitada Ley. En su párrafo primero se funda en la fracción I del artículo 6o. en el que se ordena que las solicitudes de restitución o dotación de tierras y

¹ Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario; Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México, 1987, páginas 171 y 172.

aguas se presenten ante los gobernadores de las entidades correspondientes; el párrafo segundo equivale al artículo 7o. en el que se establece la primera instancia de la dotación que culmina con la posesión provisional; los párrafos tercero y cuarto se sustentan en el artículo 8o., el tercero se refiere al incumplimiento de los gobernadores en la primera instancia de dotación o restitución, que obliga a turnar el expediente al Ejecutivo Federal y el cuarto dispone que a falta de dictamen a las acciones de restitución o dotación de la Comisión Mixta se faculta a los gobernadores para conceder la posesión provisional a los núcleos solicitantes.

La fracción XIII tiene como antecedente al artículo 9o. de la Ley de 6 de enero de 1915, que establece las bases de las resoluciones presidenciales agrarias.

La fracción XIV en su primer párrafo no da posibilidad alguna a los propietarios afectados por resoluciones de restitución o dotación de impugnar algún recurso legal o recurrir al juicio de amparo; el párrafo segundo se apoya en la fracción III del artículo 10, limitando a los afectados sólo a demandar la indemnización correspondiente en el lapso de un año.

La fracción XV responsabiliza a las autoridades agrarias que afecten a la pequeña propiedad agrícola en explotación.²

En la fracción XVI por primera vez se determina que las tierras que vayan a ser adjudicadas en forma individual deberán fraccionarse al ejecutarse la resolución presidencial conforme a las leyes reglamentarias.

La fracción XVII equivale a la fracción VII del texto original del artículo 27 constitucional. Se hacen algunas precisiones en las que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados dictarán las leyes para fijar el máximo de la propiedad rural, al igual que para el fraccionamiento de los excedentes; en el inciso "d" se modifica la tasa de interés anual del 5 % al 3 %, asimismo se elimina del texto el plazo de pago y la restricción del adquirente; en el inciso "e" se particulariza en la deuda agraria local para garantizar el pago de las expropiaciones y en el inciso "f" se establece como medida que para que proceda el fraccionamiento de los excedentes deben estar satisfechas las necesidades agrarias, de la misma manera en el caso de proyectos de fraccionamientos por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

² Leyva García, Heriberto. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XLII, Números 183-184; U.N.A.M. México, Mayo-Agosto de 1992, página 289.

El último párrafo del texto original se convierte en la fracción XVIII.

Con esta reforma el artículo 27 se complementa y sistematiza pues el procedimiento agrario queda plasmado constitucionalmente.

1.2.- DE 6 DE DICIEMBRE DE 1937

Lázaro Cárdenas, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, expidió Decreto que reforma la fracción VII, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre de 1937. En el se establece que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que sea su origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. Además señala brevemente el procedimiento que debía ser reglamentado por la ley de acuerdo con los siguientes lineamientos: El Ejecutivo propondría una solución, que de ser aceptada, tendría fuerza de resolución definitiva e irrevocable, y de ser rechazada, las partes irán en juicio de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de la ejecución inmediata a la proposición presidencial.³

La finalidad de la citada modificación fue darle facultades al Ejecutivo de la Unión para que resolviera los conflictos por límites de tierras comunales, adicionándose así al texto de la fracción VII.

1.3.- DE 12 DE FEBRERO DE 1947

Por Decreto de 30 de diciembre de 1946, se reforman y adicionan las fracciones X, XIV y XV, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947. A este ordenamiento también se le conoce como Reforma Alemán por su creador Miguel Alemán Valdes, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En la fracción X se estableció la unidad mínima de dotación con superficie de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierras.

³ Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México; Editorial Porrúa. México, 1991, página 323.

En cuanto a la fracción XIV se señala el derecho que tienen los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a que se les expidan certificados de inafectabilidad y a promover el juicio de Amparo contra toda privación o afectación agraria ilegal de sus tierras o aguas.

Finalmente la fracción XV establece los límites de la pequeña propiedad en sus diferentes calidades de tierras y tipos de explotación.⁴

1.4.- DE 6 DE FEBRERO DE 1976

Mediante Decreto del 29 de enero de 1976 expedido por Luis Echeverría Álvarez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 6 de febrero del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, se modifican y adicionan los párrafos tercero y octavo.

En el párrafo tercero se pretende que los elementos naturales susceptibles de apropiación sirvan para lograr el desarrollo equilibrado del país y, al mismo tiempo, para mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana. Además se crean lineamientos para ordenar los asentamientos humanos y establece providencias a fin de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. En el aspecto agrario se introduce a rango constitucional la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.⁵

1.5.- DE 3 DE FEBRERO DE 1983

Decreto por el que se reforman y adicionan las fracciones XIX y XX expedido por Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación .

La fracción XIX faculta al Estado para establecer estrategias para la impartición de justicia honesta y expedita, garantizando la seguridad jurídica a las tres formas de tenencia de la tierra (ejidal, comunal y pequeña propiedad), con apoyo de asesoría legal a los campesinos.

Y la fracción XX responsabiliza al Estado para promover el desarrollo rural integral, generando empleos, capacitando y otorgando los conductos para el bienestar de la población

⁴ Leyva García, Heriberto. Obra citada, página 289.

⁵ Medina Cervantes, José Ramón. Obra citada, página 175.

campesina. En el aspecto legislativo se expedirá una Ley específica para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándola de interés público.

1.6.- DE 10 DE AGOSTO DE 1987

Una reforma más se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, adicionándose al párrafo tercero como principio constitucional "la preservación y restauración del equilibrio ecológico", como consecuencia del agudo deterioro de sus principales recursos naturales.

1.7.- DE 6 DE ENERO DE 1992

Por Decreto Presidencial de 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del mismo año, se declara reformado el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X a XIII y XVI.

- EXPOSICION DE MOTIVOS

La tendencia ideológica queda manifiesta al desprenderse de la exposición de motivos los Fundamentos de la Reforma remitida por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión el día 7 de noviembre de 1991 que a la letra dice:

"El campo es el ámbito de la Nación donde el cambio es más apremiante y más significativo para el futuro del país. De su vida hemos heredado tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad. De él surgieron las luchas agrarias que marcaron nuestra historia y contribuyeron a definir los objetivos nacionales. Con su legado hemos avanzado para alcanzar mayor justicia y libertad. Hoy el campo exige una nueva respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra Nación. México tiene más de 82 millones de habitantes. Cada año se suman casi dos millones de mexicanos más a nuestra población. En unos cuantos años, tenemos que ampliar nuestras capacidades para acoger a una población adicional del tamaño de la que tenía todo nuestro país en 1910. Para lograrlo tenemos que crecer, cambiar a ritmo acelerado. El cambio deliberado es una necesidad. También es experiencia de nuestra historia. Particularmente en los últimos tres años, la hemos vivido con gran intensidad. De los cambios profundos hemos salidos fortalecidos en nuestra identidad, renovados en nuestra unidad, en nuestra soberanía y en su expresión política, nuestro nacionalismo.

Los mexicanos no queremos cambiar para que todo siga igual. Todos juntos, y cada uno, queremos que cambio se asocie con progreso. Aspiramos a un ingreso más elevado y mejor distribuido, a un piso social que garantice acceso a más y mejores servicios y satisfactores esenciales, a una nueva relación política democrática y madura, a un basamento ético y moral acorde con nuestra compleja realidad. Quienes menos tienen exigen con más vigor la transformación. El cambio adquiere, con ello, un sentido de justicia como su dirección principal. Es parte de nuestro nacionalismo.

La decisión de cambiar para responder a las necesidades y demandas del país está tomada; es nuestra. No sucede en el vacío ni en el aislamiento, está inserta en una transformación mundial de inmensas proporciones. No podemos ni queremos quedarnos fuera de ese gran proceso. Sumándonos a él en los términos y condiciones que escojamos, impediremos que se nos imponga. Le daremos al cambio en México nuestro perfil, nuestra medida, movilizándolo nuestro nacionalismo y ejerciendo nuestra soberanía. No queremos cambiar para borrar el pasado como sucede en otras partes, sino para actualizarlo. Hemos decidido el cambio para preservar y fortalecer lo nuestro, lo cercano y lo importante. La modernización nacionalista y popular es también la recuperación de lo profundo, de raíces y memorias, de lo entrañable.

La modernización responde a una nueva realidad y exige respuestas adecuadas. No podemos acudir a las respuestas del pasado, válidas en su tiempo, pero rebasadas frente a nuestra circunstancia. Nuestro nacionalismo no puede quedar atado a formas de asociación o de producción determinadas. Está vinculado con fines superiores: soberanía, justicia, democracia y libertad. A esas formas que el nacionalismo adoptó en el pasado debemos reconocimiento, respeto como expresiones de la misma corriente y aspiración. Fueron, en su momento, respuestas vivas y vigorosas. Hoy, muchas, ya no lo son. Nuestras respuestas atienden a los retos actuales, con base en nuestra memoria histórica y con la mirada en el futuro.

El campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe cambiar. Requiere de una respuesta nacionalista, renovadora de las rutinas que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y sobre todo, proteja nuestra identidad compartida. Por eso, es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general.

Lo que hemos hecho en la historia y lo que hemos avanzado en estos tres años nos permite hoy dar pasos nuevos. Los campesinos demandan una mejor organización de su esfuerzo en una perspectiva clara y duradera, que efectivamente los beneficie y que contribuya a la fortaleza de la Nación. La sociedad justa del siglo XXI a la que aspiramos no puede construirse si perduran las tendencias actuales en el medio rural. Tenemos que actuar decididamente.

1.- El Camino Recorrido en la Transformación del Campo.

Nuestro nacionalismo en el campo ha fraguado diversas respuestas para cada tiempo y contexto, que sustentaron la capacidad de enfrentar nuevos retos. De las luchas agrarias hemos aprendido, y debemos ratificar, su inconfundible propósito de liberar al campesino y a su familia de distintas formas de servidumbre; el respeto y el apego a formas de vida en comunidad; su pasión por la legalidad como instrumento de transformación y progreso. Algunos momentos de nuestra historia agraria, que influyeron en nuestra realidad, señalan el marco para una nueva transformación.

a) La experiencia de nuestra historia.

El sistema agrario se conforma, durante la etapa colonial de nuestra historia, por la asimilación de la propiedad indígena al marco jurídico español. Antes del contacto con los europeos, la gran diversidad de magníficas civilizaciones se traducía en variedad de formas de control y acceso a la tierra, desde las demarcaciones territoriales sin contenido de propiedad en el norte árido, hasta los complejos sistemas de tenencia de las sociedades jerarquizadas y estratificadas de las civilizaciones agrícolas del centro y sur. Entre estas últimas, con diferentes modalidades y combinaciones, se diferenciaban las tierras de las comunidades, las públicas y las entregadas en usufructo a los señores como prebendas derivadas del linaje o de la distinción en la guerra.

En la tradición ibérica, también existía diversidad en las formas de tenencia; las tierras de la Corona, de los monarcas, de los nobles y de la iglesia, la pequeña propiedad y la comunal, administrada por los consejos y los ayuntamientos de los pueblos. El ejido formaba parte de esta última y se refería a las tierras de uso común. Para la expansión trasatlántica del Imperio Español, todas las tierras que se ocuparon fueron consideradas regalías, propiedad de la Corona y no de los monarcas. La Corona transmitió la propiedad de la tierra a los individuos por distintos mecanismos: el más frecuente fue la merced o gracia. Vinculada la tierra a un sistema productivo extensivo, tanto para la ganadería como para la agricultura con tracción animal, su superficie debía ser grande. La propiedad comunal se otorgó a los asentamientos, a los pueblos y villas fundadas por los colonizadores.

b) La conformación de la gran propiedad.

Las Leyes de Indias ordenaron que las tierras entregadas a los españoles no se extendieran a costa de las poseídas por indígenas, pero no establecieron un procedimiento para garantizarlo. Las quejas por abusos y despojos de tierras y aguas fueron frecuentes. En la Nueva España se optó por asimilar, desde 1567, a la comunidad indígena con las tierras comunales de los pobladores españoles, estableciendo un fundo legal de alrededor de 100 hectáreas. Algunas comunidades recibieron adicionalmente una merced, que se declaraba inalienable, a diferencia de las entregadas a los particulares españoles. Se constituyeron así las repúblicas de indios con una base territorial propia y con autoridades indígenas, subordinadas a los alcaldes y corregidores locales españoles.

En principio, dentro de las comunidades indígenas se reconocían cuatro áreas diferentes: el poblado, el ejido para uso común, la tierra de propios y arbitrios para el pago de tributo o gastos de la comunidad y, finalmente, la parcialidad o común repartimiento para las parcelas que sustentaron a sus integrantes. Esta división pocas veces se convirtió en realidad. La extensión del fundo legal no permitió, o dejó de hacerlo muy pronto, el cumplimiento de las funciones territoriales y sociales asignadas a la comunidad. La superficie de las comunidades indígenas fue desde su origen restringida. La dualidad entre el minifundio y el latifundio se asentó desde entonces en la historia agraria del país.

La asimilación de la propiedad indígena al sistema agrario colonial fue un proceso prolongado e influido por el descenso de la población. Muchos asentamientos indígenas desaparecieron y otros quedaron casi abandonados. Se dictó una política de la Corona para promover en asentamientos mayores, otorgándoles fundos legales. A mediados del siglo XVII, la población indígena resiente su máxima reducción, superando apenas al millón de pobladores. Dado el bajo número de europeos, mestizos y africanos radicados por entonces en el territorio, éste se encontraba severamente despoblado. El reclamo de los indígenas, a veces expresado en términos agrarios, era de justicia para la sobrevivencia.

Las encomiendas, concesiones para la colecta del tributo a cambio de la promoción de la evangelización y el control de la población indígena, propiciaron excesos y fueron extinguidas en época temprana. Pero no se logró frenar el establecimiento de mayorazgos, que vinculaban las propiedades de un sólo dueño e impedían su fragmentación entre los herederos. Tampoco se pudo evitar que la iglesia adquiriera una gran base territorial, a través de la hipoteca, la donación y la herencia.

La merced onerosa o compra de tierras públicas supuestamente baldías y la composición de títulos para amparar superficies mayores a las originalmente otorgadas, también onerosas, permitieron a la Corona obtener fondos y a los grandes propietarios ampliar sus extensiones. En la segunda mitad del siglo XVIII, algunos mayorazgos adquirieron títulos nobiliarios, otorgados por la Corona para solventar problemas económicos. Se conformó un sector terrateniente y latifundista cerrado, que generó inequidad. En este marco nació la hacienda, forma posteriormente dominante de propiedad.

Al final del siglo XVIII, cuando el país contaba con cerca de 5 millones de habitantes, aparecieron las expresiones de descontento de los precursores de la independencia. También los indígenas reclamaron justicia contra el despojo y la desigualdad, contra la pobreza y la subordinación, que en casos extremos se manifestaron como rebeliones. Entre los mestizos y las castas también hubo insatisfacción, ya que sufrían prohibiciones específicas para que pudieran adquirir tierras.

Al anhelo de libertad se sumaron, entre otras razones, la desigualdad en la estructura agraria que desembocaría en la lucha por la independencia. Así lo señalan las proclamas y decretos de los insurgentes, en especial, los de Hidalgo y Morelos, en que ordenan que se entregue la tierra a los indios y se les exima de tributo y deudas. Lo ratifican las reacciones de los virreyes que disponen tardíamente que se reparta la tierra entre los naturales y que se otorgue el mismo beneficio a las castas. Durante la primera mitad del siglo XIX, y en la prolongada guerra civil, la atención a las demandas agrarias paso a segundo término frente a la urgencia política por crear y consolidar un Estado soberano. Mientras tanto, los problemas agrarios se agudizaban. En algunas entidades federativas la comunidad indígena fue despojada de personalidad jurídica.

c) La reforma en la mitad del siglo XIX.

A partir de 1850 emergió el problema agrario y adquirió estatuto de prioridad nacional. Su detonador fueron los bienes de "manos muertas", la propiedad eclesiástica. La Ley Lerdo de 1856, elevada a rango constitucional en 1857, estableció la propiedad particular de los individuos como la modalidad general de la tenencia de la tierra y ordenó la venta o desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y religiosas. Las comunidades indígenas fueron incluidas en esa clasificación. Conforme a la ley los indígenas usufructuarios de una parcela la recibirían como pequeña propiedad. Sólo quedaron exceptuados los ejidos indivisibles que pasaron a ser propiedad de los municipios, muchas veces distantes física y socialmente de la comunidad. Son escasas las constancias del cumplimiento final de estas disposiciones.

Diez años de guerra civil e intervención extranjera frenaron y distorsionaron la aplicación de la legislación. Se desamortizaron los bienes del clero. La inflexibilidad de la estructura agraria fue temporalmente superada y la propiedad circuló más ampliamente. También se acentuó la distancia entre minifundio y latifundio. Las propiedades pasaron en un plazo relativamente corto a manos de los hacendados. Ellos, utilizando la compra selectiva, confinaron a las comunidades a su mínima expresión territorial. Requerían una fuerza de trabajo estable para las necesidades de la hacienda. La expropiación de los terrenos comunales se compensó con la concesión de acceso a los antiguos poseedores a través de la aparcería, discrecional y onerosa. Se estableció un arreglo que permitió la sobrevivencia de la mayoría de los pueblos y el crecimiento de las haciendas. El arreglo no era estable. 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.

c) El sello agrario de la Revolución.

En las áreas más densamente pobladas y de asentamientos más antiguos del centro del país, la relación entre los pueblos y las haciendas era de tensión constante y de abuso por parte de los hacendados. Los campesinos podían ser privados del acceso a la tierra que cultivaban como aparceros por una decisión unilateral de los hacendados. De manera reiterada acudieron a las instancias judiciales y de negociación con sus títulos primordiales, muchas veces localizados en el Archivo General de la Nación, con su memoria histórica como sustento del reclamo de justicia. En el contexto de la prolongada lucha se renovó la representación campesina muchas veces. Los papeles pasaban de mano en mano, se conservaban en secreto para protegerlos. Así los recibió Emiliano Zapata, quien de la lucha ancestral derivó sus planteamientos esenciales: reforma, libertad, justicia y ley. Con los dos últimos se rubricó el Plan de Ayala; con todos ellos, la Ley Agraria de los zapatistas expedida en octubre de 1915.

El reclamo de justicia, de restitución, la resistencia al acaparamiento y al abuso, la aguda conciencia de desigualdad y la defensa de lo propio, conformaron la memoria y la experiencia campesina. Cuando se cerraron las opciones y las instancias de la gestión pacífica, los pueblos campesinos se incorporaron a la Revolución Mexicana para restaurar la justicia y la razón. Ese fue el origen y propósito del artículo 27 constitucional, sin precedente en la historia mundial.

El artículo 27 estableció la propiedad originaria de la Nación y la facultad de la misma para imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Ordenó la restitución de las tierras a los pueblos, incorporando la ley del 6 de enero de 1915. A partir de este principio se inició el proceso de nuestra reforma agraria, gesta de magnitud y alcance extraordinarios.

La reforma agraria ha sido un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas, acordes con su tiempo y circunstancia. En su inicio, en el marco de un país devastado por una guerra civil, la reforma agraria atendió a los desposeídos con la entrega de la tierra. Era una sociedad donde casi el setenta por ciento de la población obtenía su sustento de la producción agropecuaria. Para acelerar ese proceso se fueron realizando ajustes sucesivos. Leyes, reglamentos y decretos se agregaron al ritmo que requería la emergencia hasta desembocar en la codificación integral, derivada de la primera reforma al 27 constitucional. En apenas veinte años a partir de 1917, la mitad de la tierra considerada arable pasó a manos de los campesinos. Un millón setecientos mil de ellos recibieron tierras para su aprovechamiento agrícola, principalmente en 1936 y 1937. La gran propiedad latifundista fue desarticulada y sustituida.

En 1910, había 622 mil propiedades, de las cuales el sesenta por ciento eran menores a cinco hectáreas; en el otro extremo 10 mil haciendas mayores de mil hectáreas acaparaban la mitad del territorio nacional y las ciento diez más grandes, el quince por ciento, contaba con 272 hectáreas en promedio cada una. El esfuerzo redistributivo total desde 1917 es de enormes proporciones. Se dotó de 26 mil ejidos, a más de dos millones 600 mil ejidatarios, y se restituyó o dio reconocimiento a dos mil comunidades pobladas con 400 mil comuneros. La mitad del territorio nacional está en sus manos. La pequeña propiedad también se transformó en ese proceso y obtuvo garantías para su permanencia. Hay más de un millón de pequeños propietarios, herederos de antiguas posesiones pequeñas o beneficiarios con el reordenamiento de la gran propiedad. Forman parte importante de la sociedad rural.

Los primeros repartos se hicieron en condiciones excepcionales y precarias. Entre 1917 y 1934 fueron dotados casi un millón de campesinos con una superficie media de 11.6 hectáreas cada uno: de ellas sólo 1.7 hectáreas eran de cultivo. La dotación representaba la diferencia entre la indigencia y la sobrevivencia para los núcleos de población. Se procedió a la entrega de la tierra pese a la carencia de una reglamentación precisa. En la década de los años veinte se legisló para brindar protección a los dotados. Se estableció la parcela individual inalienable y transferible sólo por herencia como la forma de aprovechamiento económico y se distinguió de la porción común e indivisible que servía a propósitos sociales y económicos de la comunidad de los ejidatarios.

Más tarde, cuando la demanda de los pueblos y localidades se satisfizo, los beneficiarios del reparto recibieron tierras más distantes, dando origen a los nuevos centros de población en los que se formó el casco urbano dentro de la porción común del ejido. Se conformaron así tres áreas básicas dentro del ejido con funciones diversas y derechos específicos y diferenciados: el área común, la parcelada y el centro de población. Cuando el reparto alcanzó a las plantaciones comerciales y agroexplotadoras, durante el gran proceso de reparto entre 1936 y 1937, se establecieron los ejidos colectivos para no fragmentar las unidades de producción. El ejido reflejo una diversidad de condiciones, resultantes de un proceso que evolucionó de la emergencia a la configuración de una verdadera comunidad de productores, como un instrumento de justicia y para el desarrollo.

El reparto de la tierra cultivable se acompañó por otros procesos que forman parte de nuestra reforma agraria. Tenían por objeto aumentar producción y productividad en la medida que las mejores tierras se iban repartiendo. Desde 1926 se han destinado recursos públicos para el financiamiento a la producción rural y el riego. Desde 1939 se cuenta con instrumentos e instituciones públicas para regular la comercialización y el abasto. Desde 1950 la provisión de insumos para la producción rural ha sido apoyada desde el Estado. Desde 1958 se consagró la reforma agraria integral para apoyar la transformación de los ejidos en unidades eficientes para producir en beneficio de sus integrantes. Se ha realizado una acción permanente de enormes proporciones para brindar acceso a la educación, salud, servicios esenciales y comunicación rural. Todas éstas han sido respuestas a demandas en condiciones específicas. Hasta mediados de los años setenta, se sostuvo un crecimiento del sector agropecuario superior al demográfico, que se tradujo en suficiencia productiva y en un saldo positivo en la balanza comercial.

El reparto agrario ha sido sin duda uno de los procesos sociales más vinculados con nuestro nacionalismo. Su extraordinaria vitalidad transformó de raíz la estructura propietaria del territorio nacional. Dio prioridad a la patria y justicia a los campesinos: los liberó de la hacienda, restañó las raíces de su orgullo y de su sostenimiento, restituyó la vida del pueblo, de la comunidad, del ejido y se consagró en la Constitución y en las leyes del país. Sin embargo, pretender en las circunstancias actuales que el camino nacionalista debe seguir siendo el mismo de ayer, el del reparto agrario, pone en riesgo los objetivos mismos que persiguió la reforma agraria y la Revolución Mexicana. Ese extraordinario cambio es y seguirá siendo motivo de orgullo en nuestra historia. Pero hoy, debemos emprender nuevos caminos.

Necesitamos cambiar no porque haya fallado la Reforma Agraria. Vamos a hacerlo porque tenemos hoy una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo, que la misma Reforma Agraria contribuyó a formar y que reclama nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas. Necesitamos un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad, como la quieren los campesinos de México.

Lección imborrable de esta gran historia es la tenacidad de las luchas agrarias por justicia y la profunda fe en la capacidad transformadora de la ley. El camino del cambio, hoy, debe reconocer las realidades y también actuar conforme a las mejores tradiciones de los movimientos agrarios de México. Debemos preservar lo valioso que hemos conquistado por esas luchas del pasado y debemos construir las bases para la lucha actual y futura del campesino por su libertad, dignidad y bienestar. La presente iniciativa está inscrita en la gran corriente histórica de nuestra reforma agraria y recupera, frente a nuevas circunstancias, sus planteamientos esenciales. Cumple con el mandato de los constituyentes, recoge el sacrificio y la visión de quienes nos precedieron, responde a las demandas de los campesinos de hoy y a las exigencias de una sociedad fortalecida, plural y movilizad para la transformación.

2.- Las Nuevas Realidades Demandan una Reforma de Fondo.

Desde el inicio de la gesta revolucionaria de la que surgió la reforma agraria, las características demográficas y económicas de nuestro país han cambiado radicalmente. La urbanización de la población ha sido la contraparte del proceso de industrialización, experiencia compartida de otros países en desarrollo. Pero en México, la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta en relación con su participación en el Producto. Esto ha generado un serio problema de distribución del ingreso entre los distintos sectores de la economía. Así, la fuerza de trabajo que labora en el campo, alrededor de la cuarta parte de la del país, genera menos del diez por ciento del producto nacional. El resultado es que los ingresos del sector rural son en promedio casi tres veces menores a los del resto de la economía.

La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal. A esa limitación territorial se agregan las restricciones que disminuyen el margen de autonomía y su capacidad de organización y asociación estable. En el minifundio se presentan estancamientos y deterioro técnico que se traduce en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. Por ello, la mayoría de los productores y trabajadores rurales vive en condición de pobreza y entre ellos

se concentra, desproporcionadamente, su expresión extrema, hasta alcanzar niveles inadmisibles que comprometen el desarrollo nacional. La persistencia de carencias ancestrales en el campo mexicano, combinadas con el rezago frente a las transformaciones recientes, nos enfrentan a un reto que no admite dilación.

La inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia que se deriva de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente; también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión. Como consecuencia de la baja inversión, el estancamiento en los rendimientos afecta la rentabilidad de muchos cultivos, que se mantienen en condiciones precarias con subsidios o apoyos que no siempre cumplen un claro propósito social.

La inversión pública que en el último medio siglo se ha dirigido al sector agropecuario no puede tener la magnitud necesaria para financiar, por sí sola, la modernización productiva del campo. Otras fuentes de inversión deben sumarse. Además, no es solamente un problema de magnitud; también lo es de eficiencia. La inversión del sector público debe complementarse con la de los productores que conocen directamente el potencial de su tierra y distinguen la mejor tecnología para sus explotaciones. En este proceso, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales, al igual que procesos de comercialización y transformación competitivos y eficientes.

La realidad nos muestra que cada vez es más frecuente encontrar en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y mediería, inclusive la venta de tierras ejidales que se llevan a cabo al margen de la ley. Esta situación está señalando una respuesta de la vida rural al minifundismo, a las condiciones de pobreza y a las dificultades para acceder a financiamientos, tecnología y escalas de producción rentable. Es claro que estas prácticas cotidianas y extendidas necesitan canalizarse constructivamente por la vía del derecho. Debemos hacerlo también porque, al no estar jurídicamente amparadas, disminuye el valor del ingreso que obtienen los campesinos por dichas operaciones y pierden en esos casos la defensa legal de sus intereses. Sin duda esa situación resta certidumbre para la inversión en plazos amplios y, por eso, inducen a buscar una explotación de los recursos naturales que rinda en el tiempo más breve, abriendo la posibilidad de causar, en ese afán, daños ecológicos.

Nuevos enfoques y desarrollos técnicos para el aprovechamiento de los recursos naturales del territorio no se han reflejado en ajustes al sistema agrario. Persisten formas que propician depredación, desperdicio y pobreza entre quienes las practican. Los ricos y variados recursos de nuestro territorio:

los bosques y selvas tropicales, los litorales con potencial acuícola, las zonas de recolección de plantas silvestres, los que tienen potencial turístico, los yacimientos de minerales no sujetos a concesión, entre otros muchos, requieren de un nuevo planteamiento para ser fuentes productivas y de bienestar para sus poseedores.

Desde hace un cuarto de siglo el crecimiento promedio de la producción agropecuaria a sido inferior al de la población. El débil avance de la productividad afecta no sólo al ingreso de los productores rurales, sino también a los consumidores y a las finanzas públicas. Ha provocado que una parte importante y creciente de los alimentos esenciales que consume el pueblo mexicano tuviera que adquirirse fuera de nuestras fronteras. Por eso, reactivar el crecimiento sostenido a través de la inversión es el desafío central del campo mexicano y es condición ineludible para superar pobreza y marginación.

El sector agropecuario fue uno de los más afectados por la inestabilidad económica, la incertidumbre cambiaria y la inflación. El notable avance tecnológico, particularmente en la agricultura, no ha permeado sustancialmente nuestro campo. De igual manera, el procesamiento y comercialización de productos agropecuarios ha adquirido gran complejidad tecnológica y mercantil; su débil incorporación reduce competitividad. La estabilidad lograda en los últimos tres años sienta con firmeza las bases para que los cambios estructurales que se proponen en esta iniciativa permitan el arranque de un nuevo proceso de crecimiento en el agro.

En el medio rural se ha manifestado una exigencia para emprender una reforma a fondo del marco jurídico para conducir el esfuerzo de los mexicanos en el campo, hacer que impere más justicia y se pueda responder a las nuevas realidades económicas y sociales. Debemos reconocer realidades e introducir los cambios necesarios para darle viabilidad a nuestras potencialidades, para acceder a nuestros propios términos al proceso de transformación que el mundo vive. La visión y el talento de los constituyentes nos ha dotado de una dirección precisa para propiciar cambio y crecimiento, procurar justicia y combatir pobreza. La inmovilidad nos llevaría a un estado de inviabilidad e injusticia social. Debemos actualizar nuestra reforma agraria para incrementar la libertad y la autonomía de todos los campesinos en la realización de sus aspiraciones de justicia.

3.- La Propuesta de la Reforma al Artículo 27 Constitucional.

La dirección y el sentido de los cambios necesarios 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 políticamente fundamentales, principios fundadores de la Institución de la propiedad en México. Ratificamos y respetamos estas decisiones históricas para nuestra Nación. Por ello, se mantiene 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 radiactivos, además de la generación de la energía eléctrica para el servicio público y nuclear, párrafo tercero a 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.

3.1.- Objetivos de la Reforma: Justicia y Libertad.

Ampliar justicia y libertad son los objetivos de esta iniciativa, como lo han sido los de las luchas agrarias que nos precedieron. Busca promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una Nación más próspera. Para lograrlo, los cambios deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Parte esencial del propósito de justicia es revestir el creciente minifundio en el campo; esto proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino. También, deben fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales.

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 políticamente fundamentales, principios fundadores de la Institución de la propiedad en México. Ratificamos y respetamos estas decisiones históricas para nuestra Nación. Por ello, se mantiene 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 radiactivos, además de la generación de la energía eléctrica para el servicio público y nuclear, párrafo tercero a 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.

3.1.- Objetivos de la Reforma: Justicia y Libertad.

Ampliar justicia y libertad son los objetivos de esta iniciativa, como lo han sido los de las luchas agrarias que nos precedieron. Busca promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una Nación más próspera. Para lograrlo, los cambios deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Parte esencial del propósito de justicia es revestir el creciente minifundio en el campo; esto proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino. También, deben fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales.

3.2.- Lineamientos y modificaciones.

a) Dar certidumbre jurídica en el campo.

El fin del reparto agrario.- La obligación constitucional de dotar a los pueblos 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 vastas 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 que 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 tierras. 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 de 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 revestir el creciente minifundio y fraccionamiento en la tenencia de la tierra que, en muchos casos, ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad muestra 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, XIII, XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero parcialmente. En estas disposiciones, 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; 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 de 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.

La justicia agraria.- Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se propone establecer, en el texto constitucional en la fracción VII, tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados de autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento mixto administrativo - jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

b) Capitalizar el campo.

Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que traigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo, se requiere seguridad pero, también nuevas formas de asociación donde imperen equidad y certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos. Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas. Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado.

La pequeña propiedad.- La pequeña propiedad es consubstancial a la Reforma Agraria y la Constitución la protege. La decisión se preserva y ratifica, 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 eso,

esta iniciativa mantiene los límites de extensión a la pequeña propiedad. Con ello se conservan los aprovechamientos familiares y las unidades productivas del rancho individual.

Con el fin del reparto agrario, los certificados de inafectabilidad, necesarios en su momento para acreditar la existencia de la pequeña propiedad, ya no lo serán. La protección constitucional plena ya no estará condicionada a la obtención de dichos certificados. Así reintegramos un sistema de amplia protección en favor de la seguridad jurídica de todos.

Para revestir el deterioro de nuestros bosques y estimular su aprovechamiento racional, se propone definir el concepto de pequeña propiedad forestal, asimilándola al límite de 800 hectáreas, que prevé la actual fracción XV. La intención es clara: los aprovechamientos forestales ligados a plantaciones industriales o regeneraciones modernas requieren de extensiones suficientes para alcanzar rentabilidad.

Nuestro país cuenta con proporciones muy bajas de tierras agrícolamente aprovechables con respecto del total del territorio. Por ello, el texto vigente protege las mejoras en la calidad que introduzca el propietario, aunque por virtud de estas mejoras los predios rebasen la extensión de la pequeña propiedad. La iniciativa conserva este estímulo y lo refuerza al permitir que las tierras sean aprovechadas permitiendo la flexibilidad necesaria para cambiar el uso agropecuario. Esto abrirá al cultivo, extensiones que hoy son yermos o predios de ínfima calidad, en beneficio de nuestra agricultura nacional. Para ello se modifica el texto del último párrafo de la fracción XV.

Nuevas formas de asociación.- La producción agropecuaria, en todo el mundo, es cada día más compleja y requiere de escalas adecuadas y formas de organización más grandes y especializadas. No podemos quedarnos atrás de esos procesos globales de los que formamos parte. Requerimos ajustes a nuestra agricultura para estimular su capitalización y, así superar el estancamiento. La desigualdad entre los productores rurales y otros sectores nos coloca en desventaja y nos hace vulnerables, mina la convivencia social y atenta contra el desarrollo de nuestra economía.

Tenemos un gran espacio para avanzar con incrementos considerables en la producción, productividad y el valor agregado. Necesitamos más inversión pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que éstos se sumen al esfuerzo de los campesinos. Tanto en la pequeña propiedad como en la ejidal se necesitan opciones para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal, respetando los límites que la Constitución establece a la propiedad individual. Ello es posible facilitando formas de asociación que agrupen tierra para la producción. La mayoría de los propietarios privados son minifundistas que forman parte de las comunidades rurales, con frecuencia en condiciones tan

severas y restringidas como la de los ejidatarios. Por eso, la reforma debe estimular la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y su viabilidad.

Conviene, por eso, permitir la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, regulando al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que su tenencia accionaria se ajuste a los límites impuestos a la pequeña propiedad. En el caso de pequeñas propiedades éstas podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y en el caso de ejidos, éstos podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios aportantes de recursos. Con ello, se propiciará el flujo de capital hacia las actividades agropecuarias, así como la introducción de técnicas de producción, administración y comercialización modernas en una relación respetuosa y equitativa.

Desde hace casi una década el anonimato en la propiedad accionaria dejó de existir y, con ello, se evita el riesgo de la formación de latifundios encubiertos. El tiempo del latifundio es el pasado. No más propiedad individual de enormes extensiones e improductivas. No lo permitiremos en la ley, ni lo tolera la práctica social. Los límites a la pequeña propiedad son garantías socialmente acordadas para la equidad. Se reafirma esa decisión histórica. Se abren, así, las posibilidades para el uso racional de la tierra, sin afectar el consenso en contra de la acumulación injusta.

Para lograr los cambios que promueve la capitalización del campo, esta iniciativa propone la reforma de las fracciones IV y VI del artículo 27 constitucional, eliminando las prohibiciones a las sociedades mercantiles y estableciendo los criterios generales que deben satisfacer. Para la operación de empresas por acciones en el campo, la ley determinará los límites y los requisitos y condiciones para formar una sociedad mercantil por acciones, propietaria de terrenos rústicos. Se desea 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 tierras ociosas o con fines especulativos. También se suprime en la fracción VI la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad o administren bienes raíces.

Confiamos en crear las condiciones para que la capacidad organizativa de los productores conjunten recursos y esfuerzos en términos equitativos y transparentes, independientemente de la modalidad en la tenencia de la tierra. Por ello es indispensable dar claridad en la ley a las modalidades de asociación y otras formas contractuales para la producción. Con estas modificaciones reconocemos la realidad y la orientamos al brindar certeza y protección legal a prácticas organizativas que ya se vienen llevando a cabo en el campo

mexicano. Promovemos, por la vía de la asociación, la compactación productiva de la tierra para incrementar rentabilidad y mejorar el acceso al valor agregado. Todo a partir de la libertad y voluntad de los productores rurales.

c) Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

La reforma se propone reafirmar las formas de tenencia de la tierra derivadas de la gesta agraria de los mexicanos y adecuarlas a las nuevas realidades del país. Cada una de ellas tienen origen y propósito en los intereses y la interacción entre grupos históricamente conformados. El respeto y protección a su configuración como asentamiento humano es condición para la preservación del tejido social. Su base productiva debe ser fuente de bienestar para el campesino y de prosperidad para la Nación. Por ello se elevan a nivel constitucional el reconocimiento y la protección al ejido y la comunidad. Confirmamos sin ambigüedad al ejido y la comunidad como formas de propiedad al amparo de nuestra ley suprema. Son tierras de los ejidatarios y comuneros, a ellos corresponden las decisiones sobre su manejo. El siglo XX ratificó al ejido y la comunidad como formas de vida comunitaria creadas a lo largo de la historia. Demos paso a la reforma agraria de los propios campesinos.

La reforma a la fracción VII, que promueve esta iniciativa, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria, y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce, también, la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Estos cambios atienden a la libertad y dignidad que exigen los campesinos y responden al compromiso del Estado de apoyar y sumarse al esfuerzo que ellos realizan para vivir mejor.

La propiedad ejidal y comunal será protegida por la Constitución. Se propone la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Igualmente, se protegen y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. En todo caso, el solar en el casco urbano seguirá siendo de la exclusiva propiedad de sus moradores. Las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación o la fragmentación excesivas.

Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener las mismas condiciones presentes. La mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio

de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual. Hay que expresarlo con claridad. Los ejidatarios que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo para su desarrollo. No habrán ventas forzadas por la deuda o por la restricción. La ley prohibirá contratos que de manera manifiesta abusen de la condición de pobreza o de ignorancia. Sostenemos el ejercicio de la libertad, pero éste jamás puede confundirse con la carencia de opciones. Nadie quedará obligado a optar por alguna de las nuevas alternativas; dejarían de serlo. Se crearán las condiciones para evitar que la oportunidad se confunda con la adversidad.

El Estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La reforma propuesta preserva ese mandato pero distingue claramente entre las acciones de protección y promoción que sí asume, de aquellas que no debe realizar porque suplantán la iniciativa campesina y anulan sus responsabilidades. Debemos reconocer la madurez que ha promovido la reforma agraria y la política educativa, de salud y de bienestar en general, que ha realizado el Estado mexicano durante muchas décadas. La reforma reconoce la plena capacidad legal del ejidatario y también sus responsabilidades. A ellos les corresponde resolver la forma de aprovechamiento de sus predios dentro de los rangos de libertad que ofrezca nuestra Carta Magna.

La capacidad y dignidad de los campesinos, su importancia y la de sus organizaciones, su decisión requieren apoyo y no paternalismo; constituyen, por eso, puntos de partida para la modernización de la producción rural. El respeto a la libertad de los productores rurales, la protección de sus comunidades y el reconocimiento pleno de su autonomía están inscritos en la propuesta, sin merma de la obligación del Estado para normar el conjunto con equidad, así como para proteger a los campesinos.

Debemos combatir la pobreza; estamos luchando por superarla sumándonos a la iniciativa de los campesinos que en sus propios términos realizan ya en la vida cotidiana una reforma campesina de gran profundidad. Debemos acercarnos más a las preocupaciones e intereses verdaderos de los productores rurales con respeto y solidaridad, y no pretender que aún no llega el tiempo para que decidan sobre sus propios asuntos. Demos pleno reconocimiento a nuestra historia y a la lucha de los campesinos, a la diversidad en las formas de tenencia y de aprovechamiento de la tierra. Podremos superar los retos como lo hicimos tantas veces en el pasado.

No se modifican las disposiciones del artículo 27 que determinan la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas, para mexicanos, extranjeros, iglesias e instituciones de beneficencia y bancos, fracciones I a III y la V. Igualmente la jurisdicción federal, fracción VII, las referentes a las nulidades y actos jurídicos históricos, fracciones VIII y XVIII,

y la nulidad por división, fracción IX. La seguridad jurídica, el acceso a la justicia agraria expedita y la asesoría legal a los campesinos, se mantienen como hasta ahora, fracción XIX.

4.- Carácter Integral de la Transformación en el Campo.

El desarrollo, el crecimiento con justicia social, no puede lograrse sólo por el cambio a la ley, requiere de una propuesta y un programa más amplio. La reforma al campo mexicano que proponemos a la Nación se enmarca en otras acciones, por medio de las cuales aseguraremos que el tránsito hacia una vida campesina libre, más productiva y justa se consolide. Convoca, por eso, a toda la sociedad para sumar esfuerzos y voluntad para una transformación con justicia en el campo.

El flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la organización eficiente de la producción constituyen también objetivos centrales de la modernización en el campo. La inversión pública en infraestructura y en desarrollo científico y tecnológico será parte medular de ella; se buscará reducir la incertidumbre propia de las actividades agropecuarias a través del desarrollo de mejores instrumentos financieros como el seguro y los mercados de coberturas; se impulsará la creación de sistemas de comercialización más modernos y cadenas de transformación más eficientes, en beneficio del productor y del consumidor. El cambio estructural que ha vivido nuestra economía permitirá al productor tener acceso a insumos competitivos y de alta calidad, necesarios para la agricultura moderna. El desarrollo de nuestros mercados financieros, el mayor volumen de ahorro que genera la economía y la política de fomento de la banca de desarrollo, darán al productor mayor acceso a recursos para nuevas opciones de proyectos productivos.

El bienestar rural es condición esencial de este proceso. Estamos realizando, con la decidida participación de los habitantes del medio rural, un extraordinario esfuerzo para establecer en el campo un mínimo de bienestar social por abajo del cual ninguna familia debe vivir. A través del Programa Nacional de Solidaridad, hemos construido o rehabilitado cerca de 20 mil espacios educativos en el medio rural; se construyeron y equiparon 880 unidades médicas y centros de salud al campo; se introdujeron, ampliaron o rehabilitaron 900 sistemas de agua potable y 208 de alcantarillado; se electrificaron 2 mil 700 comunidades rurales; se instalaron mil tiendas rurales, la red caminera y de servicio al medio rural creció en 4,500 kilómetros.

Dentro del mismo Programa y con la amplia participación de los campesinos, apoyamos la producción de básicos en 28 entidades. Con el Fondo de Solidaridad para la Producción más de 600 mil productores que no tenían acceso al crédito, encontraron financiamiento con la sola contraparte de su palabra, para producir en cerca de 2 millones de hectáreas; 200 mil cafetaleros con menos de 5 hectáreas recibieron apoyo para la producción y

comercialización; 87 organizaciones forestales y más de mil organizaciones de productores indígenas, conforme a sus propias iniciativas, recibieron recursos para el desarrollo de proyectos productivos. Todas esas inversiones son recuperables gracias al trabajo que realizan los propios productores.

Además, se está impulsando la construcción de obras de riego y su rehabilitación de infraestructura pecuaria, proyectos agroindustriales y de fomento minero en el medio rural. Se conformaron cinco programas de desarrollo regional que integran los esfuerzos para establecer un crecimiento armónico y sostenido. Los resultados son tangibles. La generosa entrega y capacidad de las organizaciones de los campesinos los hacen posibles. El propósito es fortalecer estas acciones para tejer una auténtica red de protección social a los campesinos de menos ingresos y productividad. Esta reforma integral extenderá sus beneficios a quienes de buena fe han solicitado tierras pero que, la inexistencia de ellas, no permite responder; será a través de ofrecer oportunidades de empleo productivo como Solidaridad trabajará con ellos y para ellos.

Este esfuerzo conforma una reforma agraria para nuestros días: la construcción de un nuevo modo de vida campesino, con más bienestar, libertad y justicia; la nueva relación entre el Estado y sociedad que está contenida en nuestra propuesta. Por ello la reforma, para alcanzar su propósito y tener viabilidad y permanencia, se construye como apoyo al empleo, a la decisión democrática y a la libre iniciativa de los propios hombres y mujeres del campo. Esto es principio y método de Solidaridad en el medio rural.

La modificación jurídica es principio y requisito esencial de la reforma, fuente de legalidad para todos los demás procesos que acompañan a esta propuesta. Debemos partir de la reforma al artículo 27, porque es ésta la norma básica que establece la dirección y los principios generales, para que se traduzca en adecuaciones a la legislación de la materia, en especial a su ley reglamentaria.

Reconociendo lo que hoy es la realidad del campo mexicano y con respeto a los valores que han nutrido nuestras luchas agrarias esta iniciativa propuesta al Constituyente Permanente, persigue conducir el cambio del agro mexicano para que en él exista más justicia y se genere más prosperidad. Sus instrumentos promuevan la certidumbre, la reactivación del sector rural y el fortalecimiento de ejido y comunidades.

Es importante mencionar que en los artículos transitorios de esta iniciativa, se determina la ley aplicable al momento que entrase en vigor esta reforma. Estas disposiciones son compatibles con el pleno reconocimiento de las actuales autoridades agrarias, representantes de ejidos y comunidades. Por lo que se refiere a los asuntos en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros

de población, en trámite a la fecha de entrada en vigor de la reforma constitucional, se prevé lo conducente para no interrumpir su desahogo. Para estos propósitos, las disposiciones transitorias prescriben que las autoridades que han venido desahogando dichos asuntos, continúen haciéndolo sujetándose a la legislación reglamentaria del reparto agrario. Una vez creados los tribunales, en caso de aprobarse esta iniciativa, se les turnarían los expedientes de los asuntos aún pendientes de resolución, para que los resuelvan en definitiva. Buscamos proteger los legítimos intereses de los campesinos. Es un deber de justicia.

La iniciativa propone las adecuaciones a la configuración constitucional de nuestro sistema de tenencia de la tierra, conforme a la nueva realidad que vivimos. Los ajustes del orden legal no van a implicar la solución automática a nuestros problemas más urgentes; ellos no derivan únicamente de la tenencia de la tierra. Los problemas del campo mexicano son más complejos, su resolución presenta enormes retos porque en el campo confluye la gran diversidad de la Nación, en él se vincula toda la sociedad, sus alcances definen buena parte de nuestro futuro. No podemos ni debemos esperar soluciones inmediatas. Tomarán tiempo; requerirán de toda nuestra unidad y dedicación.

La reforma constitucional y, después, reglamentaria es un paso trascendente e indispensable. Pero, es necesaria, además, la participación de los gobiernos de los Estados, de las autoridades municipales, de la sociedad en general y del gobierno Federal en un esfuerzo decidido de unidad que comienza por los productores mismos, sus aspiraciones, su sentido práctico, su enorme voluntad. De ahí, los recursos y los instrumentos para la producción, las asociaciones duraderas, el fortalecimiento de las organizaciones y su gestión, podrán reunirse con el mismo propósito. La intención es, sencillamente más justicia: justicia social. Elevar el bienestar de los productores y aumentar la producción del campo deben ahora recibir expresión concreta. Norma y acción se unen en la reforma integral que merece y necesita el campo mexicano".⁶

- INICIATIVA DEL DECRETO DE LA REFORMA

La iniciativa del decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por el titular del Ejecutivo Federal, Carlos Salinas de Gortari al Congreso de la Unión, contempla cambios en materia agraria, no alterando la esencia del dominio directo de la Nación

⁶ Sistema Banrural, Suplemento No. 1; Editado por la Dirección de Comunicación Social del Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C. México, Febrero-Marzo de 1992, páginas 1 a 20.

sobre la propiedad privada, en atención al interés público. De ahí que se propongan reformas al párrafo tercero y a las fracciones IV, VI en su primer párrafo, VII, XV y XVII y se derogen las fracciones X a XIV y la XVI del mencionado artículo, que a continuación analizaremos.

Los temas que se tocan son los relacionados con:

a).- Mecanismos e instituciones para solicitar y dotar tierras y aguas a los núcleos agrarios y a los nuevos centros de población, en los que se contemplan el párrafo tercero y la fracción XV que se modifican; las fracciones X a la XIV y la XVI que se derogan.

El párrafo tercero así como las fracciones X a la XVI, se refieren a los mecanismos que llevaban a cabo las instituciones para que los distintos núcleos de población sean dotados de tierras y aguas, cuando no cuenten con ellas, y señalaba asimismo cuáles son las instituciones competentes donde los representantes de estos núcleos podían acudir a presentar su requerimiento ante la Secretaría de Reforma Agraria; Cuerpo Consultivo Agrario; Comisiones Agrarias Mixtas y Autoridades Ejidales.

La propuesta del Ejecutivo deja intocable la esencia del párrafo tercero, en lo que se refiere al derecho que corresponde a la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para su conservación.

En lo referente a las instituciones que deben dotar de tierras y aguas, así como los mecanismos encargados de observar que se llevará a cabo esta dotación, cabe señalar que de acuerdo a la propuesta dejan de tener vigencia, toda vez que se declara terminado el reparto agrario en nuestro país; por lo tanto lleva a la derogación de las fracciones X a XIV y a la XVI, así como la eliminación de la última parte del párrafo tercero en la que señala la creación de nuevos centros de población agrícola, en virtud de que se concluye la dotación de tierras.

b).- Capitalización del campo, en la que se propone modificar las fracciones IV, VI y el párrafo cuarto de la fracción VII.

En cuanto a las fracciones IV y VI, tal como se lee en su texto, prohíben a las sociedades mercantiles poseer o administrar fincas rústicas. La propuesta plantea eliminar las prohibiciones, permitiendo a las sociedades mercantiles por acciones a ser propietarios de terrenos rústicos en la extensión

necesaria para el cumplimiento de su objeto; en lo concerniente a las sociedades que se dediquen a actividades agropecuarias, será la ley reglamentaria la que se encargue de determinar los límites de la propiedad territorial de las mismas, así como la estructura del capital y su número mínimo de socios; queda claro en la propuesta que las tierras propiedad de la sociedad se deben ajustar, en relación con cada socio, a los límites existentes para la pequeña propiedad.

Por otra parte, en el cuarto párrafo de la fracción VII de la iniciativa, se confiere a los ejidatarios plena libertad para asociarse entre sí o con terceros, a fin de otorgar el uso de las tierras; y tratándose entre ejidatarios, para transmitir sus derechos parcelarios entre sí. Fundamental decisión se maneja en la parte final del citado párrafo, al concederse potestad para definir las condiciones conforme a los cuales un núcleo ejidal podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela.

c).- Protección y libertad jurídica, referida a la fracción VII que se modifica.

En relación a la propuesta se desprenden elementos nuevos que fortalecen al campesino. Desde un ángulo eminentemente jurídico, le otorgan libertad plena para adoptar las condiciones que más le convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, dejando a la ley reglamentaria la regularización del ejercicio del derecho de los comuneros sobre la tierra y de los ejidatarios sobre sus parcelas, así como los procedimientos a través de los cuales podrán asociarse entre sí o con terceros y obtener el dominio de su parcela. Por otra parte, en la misma fracción se observa una protección legal a la integridad territorial de los pueblos indígenas así como a las formas sociales de tenencia, dándole a estas últimas el rango constitucional.

Además se propone la creación de Tribunales Federales Agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción, desapareciendo las Comisiones Agrarias Mixtas.

d).- Facilidades para la regularización de excedentes de tierra, contempladas en la fracción XVII, párrafo primero, incisos "a" y "b" del proyecto.

En la propuesta se otorga a los pequeños propietarios con excedentes de tierras el derecho de regularizar su situación jurídica, enajenando la extensión territorial que sobrepase el límite de la pequeña propiedad en un plazo de dos años, contados a partir de la fecha de notificación; en caso contrario, si transcurrido el plazo el excedente no ha sido enajenado, será rematada públicamente.

e).- Concepto de pequeña propiedad previsto en la fracción XV de la iniciativa.

Se propone definir el concepto de pequeña propiedad forestal, así como establecer los límites de extensión de la pequeña propiedad individual de acuerdo a su clasificación o explotación; en la misma propuesta protege la figura de pequeña propiedad aunque se cambie el uso agropecuario por causas de mejoras a los predios.

De la iniciativa se desprendieron los siguientes objetivos:

1o. Acrecentar justicia y libertad para el campesino -- mexicano.

2o. Elevar a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra.

3o. Fortalecer la capacidad de decisión de ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociación y los derechos sobre su parcela.

4o. Proteger la integridad territorial de los pueblos -- indígenas y fortalecer la vida en comunidad de los ejidos y comunidades.

5o. Regular el aprovechamiento de las tierras de uso -- común de ejidos y comunidades y promover su desarrollo para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

6o. Fortalecer los derechos del ejidatario sobre su parcela, garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darle uso y transmitirla a otros ejidatarios.

7o. Establecer las condiciones para que el Núcleo Ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela.

8o. Establecer los Tribunales Agrarios Autónomos para -- dirimir las cuestiones relacionadas con límites, tenencia de la -- tierra y resolución de expedientes rezagados.

9o. Culminar el reparto agrario para revestir el mini-fundio.

10o. Mantener los límites de la pequeña propiedad introduciendo el concepto de pequeña propiedad forestal, para -- lograr un aprovechamiento racional de los bosques.

11o. Permitir la participación de las Sociedades Civiles y Mercantiles en el campo, ajustándose a los límites de la -- pequeña propiedad individual.

120. Sumar a la agricultura las demás actividades rurales como áreas a las que deben encaminarse las acciones de fomento y desarrollo.

- MANIFIESTO CAMPESINO

Documento firmado en los Pinos, en la residencia oficial del titular del Poder Ejecutivo Federal, el día 10 de diciembre de 1991, mismo que a la letra dice:

"Los campesinos mexicanos a través de nuestros ejidos, comunidades, pequeña propiedad y colonias, de nuestras organizaciones locales, regionales y nacionales; a partir de nuestra diversidad y pluralidad, hacemos nuestra la propuesta del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Carlos Salinas de Gortari, para conducir una reforma profunda que promueva libertad y justicia en el campo mexicano, propósitos fundamentales de la gesta histórica de nuestros antepasados y objetivos esenciales de nuestras luchas presentes.

Asumimos:

- La propuesta de Reforma al artículo 27 constitucional para crear las condiciones legales de certidumbre y claridad que permitan recuperar el crecimiento de las actividades del campo y elevar el bienestar de las familias campesinas. La situación actual en donde el trabajo es mucho y los beneficios pocos no puede mantenerse. El campo no puede seguir como va. El cambio para el desarrollo del campo mexicano, es nuestra exigencia, desde hace ya varios años, porque es en el interés directo de los campesinos.

- El reconocimiento constitucional para el ejido y la comunidad como formas de propiedad bajo el control de ejidatarios y comuneros, dando fin a una situación de precariedad jurídica y de subordinación administrativa. Coincidimos en la necesidad de distinguir dentro del ejido, entre las áreas comunes que garantizan nuestra vida en comunidad y las superficies parceladas que sustentan nuestra actividad y progreso como productores.

- La facultad para decidir con autonomía y manejarnos conforme a nuestra decisiones, en todos los aspectos de la vida rural. Estamos preparados para actuar libre y responsablemente, ejercitar el dominio sobre nuestras tierras y decidir sobre su destino. Que la responsabilidad compartida sustituya al paternalismo gubernamental en una nueva alianza entre los campesinos y el Estado nacional emanado del gran movimiento

⁷ Leyva García, Heriberto. Obra citada, página 295.

agrario. Los campesinos somos los sujetos de la transformación rural, los forjadores de nuestro destino. Tenemos confianza en nuestra fuerza y capacidad.

- La superación del rezago agrario hasta la regulación total de la tenencia de la tierra en todas sus formas de propiedad, pero especialmente en el ejido y la comunidad. Hay que poner fin a la incertidumbre y los conflictos que nos dividen. Convocamos a un gran esfuerzo de conciliación entre los hombres del campo. Los tribunales agrarios con el firme apoyo de una Procuraduría Social favorecerán la rápida y efectiva impartición de justicia, reclamamos de todos los hombres y mujeres del campo.

- La libertad de asociación para la producción, la transformación y el intercambio de nuestros productos y el fruto de nuestro trabajo. Queremos que se regulen las diversas formas de asociación que con frecuencia se observan ya en los hechos. Todas las modalidades de la asociación deben ser públicas y equitativas para obtener la protección de nuestra leyes en las instancias adecuadas. Con la asociación podemos combatir los efectos negativos del minifundio que, en las condiciones económicas actuales, resulta improductivo y sólo genera pobreza y desesperanza. Reiteramos nuestra determinación para erradicar el latifundio y toda acumulación irracional de la tierra que ofende a la Nación.

Para ello solicitamos:

Que se consagre por razones históricas, sociales y morales la ilegalidad del latifundio. El latifundio ha sido superado en el país como resultado de nuestra luchas agrarias. Pertenece al pasado y no aceptaremos jamás que nadie pretenda restablecerlo. Que se reduzca al menor tiempo posible el plazo para el fraccionamiento de futuros excedentes (fracción XVII, inciso "a"). La ley reglamentaria debe establecer con claridad los mecanismos de registro público de la propiedad agraria y las instancias que deben y pueden intervenir en la determinación de los excedentes.

Que se otorgue preferencia a los núcleos agrarios para adquirir, en igualdad de condiciones, los excedentes fraccionados. Que con nuestros propios recursos y los de otras fuentes se establezca un mecanismo para la adquisición de tierras para abrir posibilidades de crecimiento al ejido y la comunidad.

Que se establezcan los límites a la propiedad de las sociedades por acciones (fracción IV) y se especifiquen con claridad en la ley reglamentaria los mecanismos que eviten que sirva de encubrimiento a los latifundios.

Que se tomen las medidas necesarias para el cambio de uso de suelo ganadero (fracción XV) sirva para la ampliación de la frontera agrícola y el aprovechamiento intensivo del suelo, sin permitir la acumulación excesiva de la tierra.

Que los magistrados de los Tribunales Agrarios sean nombrados con la intervención del Senado de la República para sancionar su calidad, independencia e imparcialidad. Que se establezca y reglamente la Procuraduría Social Agraria, complemento esencial de los Tribunales Agrarios para recibir apoyo legal y asesoría de calidad.

Que se establezca con claridad la personalidad jurídica de ejidos y comunidades, la máxima autoridad de la asamblea y la libre integración de los representantes de los comisariados en un marco flexible y transparente, libre de subordinación y tutela, y que exprese nuestro compromiso democrático.

Por responder a nuestra demanda y planteamientos hacemos nuestros:

- Los "Diez puntos para libertad y justicia al campo mexicano" presentados por el Presidente de la República el 14 de noviembre pasado. Comprometen la acción del Estado en nuestro apoyo y crean las condiciones para iniciar, con plena autonomía, nuestra propia reforma en la producción agropecuaria y la vida campesina. Solicitamos su aplicación inmediata y expedita.

- La participación campesina en el crecimiento de la producción y la elevación de la productividad por la creciente capitalización del agro. Reclamamos que los recursos de la Nación que se sumen a este proceso se destinen a corregir la desigualdad, para darnos oportunidad a todos y obtener una parte justa en la nueva riqueza que generemos.

- El compromiso de participar corresponsablemente en los volúmenes crecientes de inversión pública comprometida para el sector agropecuario. Reconocemos en ella un instrumento para la justicia social. Para hacerlo más eficaz nos sumamos al propósito de renovar y transformar las instituciones públicas responsables de atender el campo. Demos fin al paternalismo, al poder excesivo de la burocracia y a toda forma de corrupción.

- La mayor cobertura de crédito y seguro como instrumentos esenciales para incrementar la producción, productividad y seguridad. Estamos decididos a participar con seriedad en su manejo transparente para impedir distorsiones y poner fin al círculo del siniestro; créditos oportunos y suficientes. Pedimos apoyo y tratamiento adecuado para el desarrollo de nuestros propios instrumentos financieros: Uniones de Crédito y Fondos de Inversión, Mutualidades y Fondos de Autoseguro.

- La solución al problema de las carteras vencidas a partir del reconocimiento de la verdadera capacidad de pago. No queremos ni servidumbre financiera ni morosidad irresponsable, sino oportunidad para progresar como productores, seriedad y

cumplimiento de los compromisos. Solicitamos rapidez y eficacia en el funcionamiento del fideicomiso responsable de resolver el problema de las carteras vencidas.

- El Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad para crear empleos en nuestras comunidades y mejorar nuestras condiciones para participar en los mercados. Es nuestro interés ser eficaces y competitivos. El apoyo solidario a la mayor capitalización y mejor organización lo hará posible. Por eso pedimos tener representación en las instancias responsables del manejo de este Fondo.

- Los programas de solidaridad para el apoyo a la producción rural representan alternativas para nuestro libre desarrollo, superando pobreza y restricción. El Programa Nacional de Solidaridad es nuestro, así debe permanecer y crecer.

Nuestros conocimientos, opiniones y propuestas deben incorporarse al proceso de reforma del campo y deben reflejarse en la reglamentación al Artículo 27 constitucional. El nuevo Artículo 27 y su legislación reglamentaria será el instrumento legal para desarrollar nuestra propia reforma, la de los campesinos, de manera diversa, ordenada y democrática. Debemos hacer oír nuestras voces en todos los espacios. Debemos ser escuchados con respeto y atención. Que quede claro: es nuestra reforma, somos sus actores.

Los campesinos queremos un cambio profundo y general en el campo con nuestra participación y en nuestro beneficio. No queremos volver atrás ni quedar igual, debemos avanzar. No permitiremos que vuelvan viejas prácticas tutelares ni soluciones parciales o precarias. Queremos llegar al fondo, vamos a renovarnos para permanecer como campesinos y elevar el bienestar de nuestras familias.

Recogemos la propuesta presidencial, la entendemos como una gran oportunidad, la convertiremos en realidad. Coincidimos en que llegó el tiempo de transformación. Proponemos y exigimos una nueva relación con el Estado, una alianza en nuevos términos para nuestro verdadero desarrollo, una Reforma del Estado para la libertad y la justicia. Convocamos a nuestros hermanos del campo a una gran movilización para el cambio y la renovación, para la reforma campesina del México rural; a los servidores públicos federales, estatales y municipales para que se unan a nuestros esfuerzos y renueven su compromiso de servicio; a toda la sociedad que debe ser corresponsable del cambio en el campo mexicano.

Reconocemos en la propuesta de reforma al Artículo 27 constitucional y en el programa para la reactivación del campo mexicano una respuesta integral a nuestros viejos reclamos y planteamientos. Por ello asumimos sus orientaciones y lineamientos. De la acción conjunta de los campesinos y del Estado dependerá que hagamos realidad sus propósitos y que

iniciemos una verdadera reforma campesina que lleve justicia y libertad al campo. La elevación general del bienestar en el medio rural en un marco de respeto a la libre participación de los campesinos y de aliento solidario a sus organizaciones, garantizará el carácter popular de la reforma y hará realidad los propósitos de nuestro nuevo nacionalismo. Firmamos hoy un compromiso democrático para encauzar la reforma y el cambio el campo mexicano de acuerdo con los objetivos libertarios y justicieros de nuestra luchas, para el bienestar de las familias campesinas y por el bien de México".⁸

Como se puede observar, el sentir del campesino en su documento, toma la iniciativa del Ejecutivo y plantea los nuevos paradigmas del desarrollo agropecuario, resumiéndolos en los siguientes principios:

1o. Reconocer constitucionalmente las formas de propiedad social (ejidal y comunal).

2o. Restablecer el voto en la comunidad.

3o. Poner fin al rezago agrario.

4o. Erradicar el latifundio.

5o. Generar un proceso depurador de la estructura campesina que favorezca el desarrollo tanto de la agricultura como de la ganadería.

- MODIFICACIONES DE FONDO Y FORMA

El maestro Heriberto Leyva García señala que los principios constitucionales reformados, adicionados o derogados del artículo 27, quedan ubicados de la siguiente manera:⁹

Párrafo Tercero:

Sufre reforma en cuanto a que se dictaran las medidas necesarias para "El desarrollo de la pequeña propiedad rural". Comentario.- Termina con la condición de que la pequeña propiedad sea agrícola y se encuentre en explotación. Se justifica porque introduce el concepto de pequeña propiedad forestal, además que la fracción XV del párrafo noveno sigue regulando la explotación ganadera. En cuanto a la función social de la propiedad, se encuentra implícita en el espíritu del precepto constitucional, aunque en el texto no se asiente la

⁸ Valle Espinosa, Eduardo. El Nuevo Artículo 27; Editorial Nuestra, S. A. de C. V. México, 1992, páginas 109 a 112.

⁹ Leyva García, Heriberto. Obra citada, páginas 296 a 302.

condición de encontrarse en explotación, descontando que la in explotación dejó de ser causal de afectación. El resto de las medidas a que se refiere este párrafo, se enfocan al fomento de la ganadería, de la silvicultura y demás actividades económicas del medio rural, buscando su preservación. Abroga los principios de creación de nuevos centros de población agrícola, y de dotación de tierras y aguas a los núcleos de población.

Párrafo Noveno:

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

Fracción IV.

La reforma capacita a las sociedades mercantiles por acciones para adquirir en propiedad terrenos rústicos. Los limita a una extensión máxima equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este párrafo. Acepta y condiciona la participación extranjera en dichas sociedades. Comentario.- Por primera vez desde el 25 de junio de 1856, que se promulgó la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, se reconoce capacidad para ser propietarios de tierras a las sociedades mercantiles por acciones, fijándoles una extensión máxima de 2,500 hectáreas, en terrenos de riego, o su equivalente en otras calidades de tierra. Para explotación forestal, hasta 20,000 hectáreas y, en explotación ganadera la superficie necesaria para mantener hasta 12,500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor. Desde luego que estos límites de la pequeña propiedad incorporal deberá contar con un número de socios suficientes para el derecho proporcional de cada una de ellas, no rebase el límite de la pequeña propiedad individual; esto es, que deberán participar en las sociedades, por lo menos, tantos individuos como veces rebasen las tierras de la sociedad los límites de la pequeña propiedad individual.

Fracción VI, primer párrafo.

Preserva la capacidad a los Estados, el Distrito Federal y a todos los Municipios de la República para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Comentario.- Se excluye de este párrafo a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, a los dotados restituidos o constituidos en centros de población agrícola, regulándose en la nueva fracción VII. El resto de la fracción VI que se revisa, queda en los mismos términos.

Fracción VII.

El fondo de la reforma se encuentra en esta fracción. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, protegiendo su patrimonio. Este reconocimiento constitucional ahora es expreso. Lo sobresaliente es el mandato de que la Ley protegerá la integridad de las

tierras de los grupos indígenas. Ordena el fortalecimiento de la vida comunitaria y la provisión de acciones de fomento para elevar el nivel de vida de sus pobladores. La Ley regulará el derecho del comunero sobre su tierra y del ejidatario sobre su parcela; nuevas formas de asociación, otorgando el uso de sus tierras; siendo ejidatarios podrán transmitir sus derechos parcelarios, entre los miembros del núcleo de población. La asamblea podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela, quien a su vez la podrá enajenar. Un ejidatario no podrá ser titular de más tierras que el equivalente al 5 % del total del ejido, ni rebasar el límite de la pequeña propiedad individual. Se ratifica a los órganos internos de los núcleos de población ejidal y comunal. Queda vigente la acción agraria de restitución. Comentario.- Se pretende proteger la integridad de las tierras de los grupos indígenas. Lógicamente porque llevan aparejadas a su titular como etnia; buscando salvaguardar su deshincharais, sus costumbres, preservar su espíritu, su esencia de pequeña Nación. Pero la Ley Agraria se olvida de estos principios, toda vez que permite que personas ajenas a la comunidad adquieran tierras de ella y se conviertan automáticamente en comuneros, por otro lado, faculta a la asamblea de comuneros a cambiar el régimen ejidal, y más aún ya como ejido, renunciar a ese régimen, quedando los bienes comunales en calidad de propiedad privada, es decir, se allana el camino para debilitar la vida comunitaria de los grupos indígenas. El ejidatario al adquirir el dominio sobre su parcela, deja de gozar de la naturaleza jurídica del ejido, su derecho dejará de ser inalienable, imprescriptible e inembargable y entrará al comercio. Esto indica la posibilidad de que cualquier campesino pueda optar, de contar con los recursos necesarios, en convertirse en ejidatario, comunero o pequeño propietario, o cambiar libremente de un régimen de propiedad a otro, cumpliendo con los requisitos que establece la Ley Reglamentaria publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de febrero de 1992.

La Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros sigue siendo el órgano supremo del Núcleo de Población y, el Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, su mandatario.

La acción agraria de restitución, tiene una nueva razón de ser, la pueden hacer valer los núcleos de población ejidal o comunal, que fueron dotados, restituidos o reconocidos y titulados por Resolución Presidencial o, en lo futuro por resolución definitiva del Tribunal Agrario, esto es, no es exclusiva de las comunidades tituladas durante la colonia y cuyo procedimiento regulaba la Ley Federal de Reforma Agraria. Quedan fuera de la reforma las cuestiones por los límites de terrenos comunales que resolvía el Ejecutivo Federal, y atendía la Suprema Corte de Justicia de la Nación al substanciar el recurso de inconformidad.

Fracción X.

Se deroga. Comentario.- Se termina con el reparto agrario. Esta fracción ordenaba la dotación de tierras a los Núcleos de Población que carecieran de ellos y fijaba el límite de la unidad mínima de dotación. Desde luego que los ejidos constituidos y las comunidades restituidas quedan como corporaciones civiles, pero perpetuas hasta que su asamblea general no acuerde lo contrario.

Fracción XI.

Se deroga. Comentario.- Quedan fuera de la magistratura agraria el Cuerpo Consultivo Agrario y la Comisión Agraria Mixta. Desaparecen los Comités Particulares Ejecutivos como representantes de los grupos o núcleos de población solicitantes de tierras, por concluir el reparto agrario.

Fracción XII.

Se deroga. Comentario.- Se refería a la primera instancia de los procedimientos agrarios de dotación y restitución. Esta última acción queda vigente pero con una nueva intención, regulada por la Ley Agraria y sustanciada por el Tribunal Agrario.

Fracción XIII.

Se deroga. Comentario.- Regulaba la segunda instancia de las acciones agrarias hoy derogadas.

Fracción XIV.

Se deroga. Comentario.- Se refería a los derechos de las propiedades particulares afectadas por resoluciones dotatorias. Quedó sin materia.

Fracción XV.

La reforma prohíbe los latifundios. Ratifica el límite de la pequeña propiedad individual y sus equivalencias en diversas calidades de tierras y explotación. Se faculta al pequeño propietario a mejorar la calidad de la tierra y respetarse como tal. Comentario.- Reafirma el desarrollo y fomento de la Pequeña Propiedad Individual. El particular sin el fantasma de la afectación invertirá más y mejor en la explotación de sus tierras. En este renglón se sumarán superficies que ahora pertenecen al régimen ejidal o comunal, por voluntad de sus miembros. En cuanto a la propiedad privada, la clasifica en dos formas: La pequeña propiedad y por excepción el latifundio, es decir, cualquier superficie que rebase el límite constitucional de la pequeña propiedad deberá considerarse latifundio.

Fracción XVI.

Se deroga. Comentario.- Al culminar el reparto agrario no habrá ejecución de Resoluciones dotatorias.

Fracción XVII.

La reforma sigue facultando al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados para legislar en materia de fraccionamientos de latifundios, respecto de los excedentes de la pequeña propiedad incorporada e individual, derecho que tiene el propietario para ejercerlo dentro del plazo de un año a partir de la notificación. En caso contrario la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. Comentario.- Se busca el respeto al límite de la pequeña propiedad para evitar la concentración de riqueza y acumulación de provechos en pocas manos. Cualquiera persona tiene derecho a denunciar las excedencias pero por Ley, corresponde a la Procuraduría Agraria instrumentar los sistemas de prevención y vigilancia para denunciarlos a los gobiernos locales o a la Secretaría de la Reforma Agraria, dependiendo si el latifundista es un individuo o una sociedad mercantil por acciones. Como representante social que es el Ministerio Público, también es apto para denunciar tales hechos. De la almoneda pública se beneficiarán los núcleos de población.

Fracción XIX.

La reforma respeta el texto íntegro del único párrafo que contaba la fracción y le adiciona dos párrafos más; ahora esta fracción estipula que son de jurisdicción federal las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales se hallen pendientes o se susciten, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra. Para estos efectos y para la administración de justicia agraria en general, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción. De igual forma establecerá un órgano para la Procuraduría de Justicia Agraria. Comentario.- Se busca garantizar la seguridad jurídica en las tres formas de tenencia de la tierra. Los asuntos agrarios seguirán siendo de jurisdicción federal, por lo que para la administración de justicia y la asesoría legal al campesino, se establece la Procuraduría Agraria.

"Los principios constitucionales que en materia agraria regula el artículo 27 constitucional, se encuentran reglamentados en la Ley Agraria expedida por Decreto del 23 de febrero de 1992, y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de mismo mes y año. En su Título Séptimo crea a la Procuraduría Agraria con funciones de servicio social, y su Reglamento Interno es publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de marzo de 1992. La misma Ley Agraria regula el juicio agrario dando facultades y atribuciones a los Tribunales Agrarios. La Ley Orgánica de estos últimos también es publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 26 de febrero de 1992 y, su Reglamento Interior el 13 de mayo del mismo año".

- TEXTO APROBADO POR EL PLENO

Conforme a la minuta enviada por la Cámara de Diputados a la de Senadores del Proyecto de Decreto que Reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 7 de diciembre de 1991, a la letra dice:

*ARTICULO UNICO.- Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27.-

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada 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 el 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 las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a 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 la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

I a III.-

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.

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. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V.-

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.

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.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos 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.

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.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5 por ciento del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de las tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, 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.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII y IX.-

X, XI, XII, XIII, XIV.- (Se derogan).

XV.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

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.

Para los efectos de 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 del algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener 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.

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, aun 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.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas 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 dichas tierras antes de la mejoría;

XVI.- (Se deroga).

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 las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

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.

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.

XVIII.-

XIX.- Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen 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.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- 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 establecido en este mismo Decreto.

ARTICULO TERCERO.- La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuaran desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de aplicación o dotación de tierras, bosques 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.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado 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 conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

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 deben pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva".¹⁰

- CRITICA

Para emitir un juicio acerca de las reformas hechas al artículo 27 constitucional; no analizaré de manera individual cada modificación, ya que para lograr una visualización apropiada, se deben observar todos los aspectos tanto político, social y económicos así como el jurídico, tomando como base que las modificaciones se encuentran íntimamente ligadas a los siguientes puntos:

- Fin del reparto agrario.
- Privatización del campo.
- Sociedades mercantiles.
- Latifundio.
- Límites de extensión.

Fin del reparto agrario.- La prolongación del reparto de tierras, cuando ya se habían agotado las posibilidades de dotar a los campesinos con unidades rentables y productivas fue más teórico que práctico. Iniciando con problemas en la extensión mínima de las tierras dotadas, aletargando el potencial productivo y agravando la situación económica de la familia rural; la cual en un intento desesperado por hacer producir su parcela, hipotecaban o vendían sus pertenencias culminando con el éxodo campesino a las grandes ciudades o a los Estados Unidos de Norteamérica.

¹⁰ Valle Espinosa, Eduardo. Obra citada, páginas 269 a 272.

Es verdad, la tierra susceptible de reparto se ha terminado, pero ¿no valdría la pena saber en manos de quien o quienes se encuentran las mejores?

Privatización del campo.- La inmensa operación de desamortización del ejido y su conversión en propiedad privada a título gratuito tienen un amplio efecto en la redistribución de la riqueza de la Nación, mayor incluso que el provocado originalmente al dar la tierra en posesión.

Cualquier análisis mínimo de la historia productiva del campo mexicano demostrará que la raíz del problema ejidal no está en la forma de propiedad, que la solución a sus carencias productivas no será producto de su privatización. Durante décadas el ejido pudo producir, abastecer a las ciudades y proporcionar una fuente de empleos e ingresos a los campesinos; pero lo que llevó a los ejidatarios a la ruina es la insuficiencia de créditos, la carencia de fertilizantes, semilla mejorada, maquinaria y los bajos precios de garantía de los productos agrícolas y pecuarios.

Privatizar el ejido es perpetuar la injusticia, el atraso, la miseria; la consecuencia es la pérdida de todo por lo que se luchó para acabar con la hacienda, el latifundio y el acasillamiento de los peones.

Sociedades mercantiles.- Se permite la participación de las sociedades mercantiles en la agricultura, ganadería y demás actividades rurales dando así entrada a los capitales privados, ya sea nacionales o extranjeros. Su propósito es buscar un desarrollo en la actividad agraria que culmine con una agroindustria sólida y avanzada que garantice no sólo la calidad y cantidad en la productividad, sino también en las condiciones de vida de los campesinos quienes se convertirán en trabajadores asalariados, arrendadores o vendedores de sus tierras.

La reforma hace una justificación demagógica al permitirle la renta o enajenación de las tierras ejidales diciendo que le dará a la clase campesina "la mayoría de edad que merecía con base en sus luchas y dedicaciones desde hace ya tiempo".

Es bien sabido que la clase campesina es una de las más afectadas y desposeídas a nivel económico, social y cultural, lo que en muchos provocará desde malbaratar su tierra y su trabajo hasta aumentar el número de desempleados en las ciudades.

En una de las fracciones de nuestro actual precepto constitucional se establece que "las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para su objeto". Como su objeto es la gran explotación agropecuaria e incluso la

especulación inmobiliaria, esto da lugar a la reconstitución de los latifundios, es decir el regreso a la época porfiriana en su versión moderna.

Latifundio.- Se ha considerado como la concentración de vastas extensiones de tierras en pocas manos. Este renglón fue tratado en las enmiendas que hizo la Cámara de Diputados, debido a las fuertes críticas que se hacían respecto a esta reforma; que se decía iba a ser el escalón para reiniciar la formación del latifundio, ya que se permite la renta o la enajenación de las tierras a empresarios.

Se prohíbe la formación de latifundios, pero la realidad actual es de que existe la imposibilidad de detener su formación ya que la figura del prestanombre es innegable, pudiéndose contar con el disfrute y propiedad de terrenos mayor a los permitidos.

Límites de extensión.- El límite de propiedad para las sociedades mercantiles se multiplicará por veinticinco respecto del límite individual; o sea que una sociedad mercantil podrá disponer de 2,500 hectáreas de tierra de riego o humedad de primera, de 3,750 si las destina al cultivo del algodón, y de 7,500 si las ocupa al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales. Pero además gozará de las equivalencias previstas para otro tipo de terreno, toda vez que la ley no indica cosa en contrario. Esto es, si se trata de tierras de temporal, podrá disponer de un mínimo de 5,000 hectáreas, y si son de agostadero de buena calidad de 10,000, pero si son de montes o agostaderos en terrenos áridos, podrá llegar a tener 20,000 hectáreas, cifra similar a la que podrá detentar una empresa mercantil dedicada a la explotación forestal.

En cuanto a la propiedad accionaria e individual, correspondiente a terrenos rústicos será acumulable para efectos de cómputo.

Es increíble que con estas disposiciones se crea poder detener la agrupación de tierras en número pequeño de propietarios, situación que desde siempre se observa de diversas maneras. Como detenerlos si se encuentran respaldados monetariamente, quienes adquieren y seguirán adquiriendo tierras con facilidad, haciéndolas pasar por propiedades de otros; y no solo nos referimos a capitales nacionales sino también extranjeros, que de hecho ya se encuentran en el agro mexicano, los cuales cuentan con vastas extensiones de tierras que utilizan para cultivos de exportación y no para producir alimentos básicos y fuentes de ingreso para la población rural.

especulación inmobiliaria, esto da lugar a la reconstitución de los latifundios, es decir el regreso a la época porfiriana en su versión moderna.

Latifundio.- Se ha considerado como la concentración de vastas extensiones de tierras en pocas manos. Este renglón fue tratado en las enmiendas que hizo la Cámara de Diputados, debido a las fuertes críticas que se hacían respecto a esta reforma; que se decía iba a ser el escalón para reiniciar la formación del latifundio, ya que se permite la renta o la enajenación de las tierras a empresarios.

Se prohíbe la formación de latifundios, pero la realidad actual es de que existe la imposibilidad de detener su formación ya que la figura del prestanombre es innegable, pudiéndose contar con el disfrute y propiedad de terrenos mayor a los permitidos.

Límites de extensión.- El límite de propiedad para las sociedades mercantiles se multiplicará por veinticinco respecto del límite individual; o sea que una sociedad mercantil podrá disponer de 2,500 hectáreas de tierra de riego o humedad de primera, de 3,750 si las destina al cultivo del algodón, y de 7,500 si las ocupa al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales. Pero además gozará de las equivalencias previstas para otro tipo de terreno, toda vez que la ley no indica cosa en contrario. Esto es, si se trata de tierras de temporal, podrá disponer de un mínimo de 5,000 hectáreas, y si son de agostadero de buena calidad de 10,000, pero si son de montes o agostaderos en terrenos áridos, podrá llegar a tener 20,000 hectáreas, cifra similar a la que podrá detentar una empresa mercantil dedicada a la explotación forestal.

En cuanto a la propiedad accionaria e individual, correspondiente a terrenos rústicos será acumulable para efectos de cómputo.

Es increíble que con estas disposiciones se crea poder detener la agrupación de tierras en número pequeño de propietarios, situación que desde siempre se observa de diversas maneras. Como detenerlos si se encuentran respaldados monetariamente, quienes adquieren y seguirán adquiriendo tierras con facilidad, haciéndolas pasar por propiedades de otros; y no solo nos referimos a capitales nacionales sino también extranjeros, que de hecho ya se encuentran en el agro mexicano, los cuales cuentan con vastas extensiones de tierras que utilizan para cultivos de exportación y no para producir alimentos básicos y fuentes de ingreso para la población rural.

En cuanto a la inversión extranjera en el campo mexicano, es lamentable saber que las reformas al artículo 27 constitucional se apegan a recomendaciones del Banco Mundial, en la línea de las medidas legislativas propuestas en la iniciativa; representando esto una grave afectación a la soberanía.

"El futuro de los campesinos con el Tratado de Libre Comercio es incierto y poco alentador".

C o n c l u s i o n e s

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Todas las luchas sociales del pueblo mexicano han tenido como causa la insatisfacción y el deseo de alcanzar niveles superiores de vida. Así explicamos los motivos sociales de la Guerra de Independencia, de las Leyes de Reforma y de la Revolución de 1910.

SEGUNDA.- El bienestar de un pueblo no puede medirse solamente por el adelanto que obtenga en varios renglones de la producción, sino más bien por el justo reparto de la riqueza, a cuyo respecto el régimen porfirista se caracterizó por la más injusta distribución de los bienes de producción y de consumo.

TERCERA.- Indiscutiblemente, uno de los logros más importantes del Constituyente de 1917 fue el artículo 27, el cual constituye un resumen de las reclamaciones colectivas más urgentes, de las demandas y de los requerimientos populares inaplazables; de las metas que habían sido formuladas en otras ocasiones pero que no se cumplían todavía, de los objetivos inmediatos del pueblo mexicano y de sus permanentes ideas históricas. Dicho precepto se le puede considerar como la culminación de siglos de luchas por resolver el problema de la tierra y la pobreza del hombre del campo; también responde a una serie de cuestiones cuyo contenido en esencia, se contempla en el ideal de justicia social.

CUARTA.- El texto original del artículo 27 constitucional ha sufrido diversas modificaciones que tienden a precisar el sentido de las disposiciones agrarias; a fin de regular con justicia el aprovechamiento y la distribución de la propiedad, acorde a la cambiante realidad económica, política y social del país.

QUINTA.- La iniciativa de reforma del artículo 27 constitucional presentada por el Ejecutivo en 1991, se hizo sin que se haya consultado a los campesinos y lejos de ser nacionalista tiene el objetivo de privatizar al campo, porque si bien sostiene que el ejido no desaparece, a nadie conviene ser ejidatario en esas circunstancias, debido a que el Estado no apoya en nada al sector social.

SEXTA.- La reforma de 6 de enero de 1992 del artículo 27 constitucional, declara terminado el reparto de tierras, otorga libertad a los ejidatarios para transmitir sus derechos parcelarios y establece procedimientos para que a través de asociaciones se reconstituya el latifundio en las zonas de alta productividad, que manejadas por las empresas privadas y las transnacionales producirán preferentemente para la exportación; con la evidente diferencia de las regiones temporaleras de baja producción, en las que existe una masa de campesinos pobres sin comprador para sus tierras y sin recursos para producirlas.

SEPTIMA.- Ser pobre e indígena es lo peor que le puede pasar a un mexicano; a lo largo de los siglos han participado en los movimientos que cambiaron la vida del país, sin embargo jamás han compartido los beneficios del desarrollo ni se han respetado sus derechos.

OCTAVA.- La autosuficiencia alimentaria en el campo, más que de forma jurídica es de carácter económico; hay que crear empresas y fábricas para procesar los productos de la región, especialmente en los terrenos no muy productivos, generándose con esto fuentes de trabajo para el campesino, evitándose así la marcha de la población rural hacia las zonas urbanas del país o a los Estados Unidos de Norteamérica.

NOVENA.- La reforma del 6 de enero de 1992, cierra sobre la historia, una etapa. Quedan atrás los protagonistas, con su leyenda, con su mitología, con su mensaje válido y viable en su tiempo y en su circunstancia: Zapata, el de la terca rebeldía enfrentando a cuatro Presidentes, Díaz, Madero, Huerta y Carranza, con su vida consagrada a su ideal "Tierra y Libertad", con su muerte en la trampa inmerecida de la traición; Luis Cabrera, el visionario, el crítico implacable en la década de los 30; el Constituyente del 17 con la violencia del discurso y la confusión de las ideas son hoy historia cuyo saldo a través de los años no dio al campesino la cosecha que ellos anunciaron.

DECIMA.- El balance actual de la citada reforma nos lleva a la conclusión de que lo que requiere el campo mexicano va mucho más allá de la modificación de leyes o de la Constitución; la reforma que se necesita exige un compromiso mayor del Estado mexicano para retomar la dirección y desarrollo del sector; se requiere capital, investigación, capacitación y organización; se requiere que el gobierno se convierta en el promotor del desarrollo, sobre todo en las zonas temporaleras de baja producción; se requiere transformar la economía campesina para que evolucione su forma de producción y mejoren en un corto plazo las condiciones de vida de los productores y sus familias.

DECIMA PRIMERA.- Toda Ley es siempre contingente y no puede perdurar indefinidamente. Las leyes como productos sociales que son, tienen que adaptarse a las circunstancias sociales que con el devenir del tiempo van surgiendo en el seno de las sociedades humanas. La labor de creación del Derecho es inacabable; tarea incesante del legislador y del jurista.

Bibliografia

B I B L I O G R A F I A

AGUILERA GOMEZ, MANUEL. La Reforma Agraria en el Desarrollo Económico de México; Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. México, 1969.

BOJORQUEZ, JUAN DE DIOS. Crónica del Constituyente; Ediciones Botas, México, 1938.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (Comentada); Editorial Trillas. México, 1995.

CHAVEZ PADRON, MARTHA. El Derecho Agrario en México; Editorial Porrúa, S. A.. México, 1991.

-----El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos; Editorial Porrúa, S. A.. México, 1971.

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. Estudios de Derecho Constitucional; Instituto de Capacitación Política. Editora de Periódicos La Prensa. México, 1981.

-----La Soberanía Popular en el Constitucionalismo Mexicano y Las Ideas de Rousseau; Ediciones U.N.A.M.. México, 1962.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917, Tomos I y II; Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. México, 1960.

DURAN, MARCO ANTONIO. El Agrarismo Mexicano; Siglo Veintiuno Editores, S. A.. México, 1972.

EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION FEDERAL; Boletín de la Secretaría de Gobernación. México. Septiembre de 1922.

PABILA, MANUEL. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México; Editorial Horsa, S. A.. México, 1990.

FERRER MENDIOLEA, GABRIEL. Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917; Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1957.

FLORIS MARGADANT S., GUILLERMO. El Derecho Privado Romano; Editorial Esfinge, S. A.. México, 1974.

GERRIT, HUIZER. La Lucha Campesina de México; Centro de Investigaciones Agrarias. Editorial Imprenta Casas, S. A.. México, 1970.

LEMUS GARCIA, RAUL. Derecho Agrario Mexicano; Editorial Limsa. México, 1975.

LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a través de sus Constituciones, 2a. Edición, Tomo IV; Cámara de Diputados. Editorial Manuel Porrúa. México, 1978.

LUNA ARROYO, ANTONIO. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S. A.. México, 1975.

MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR. Reforma Agraria Mexicana; Editorial Libros de México, S. A.. México, 1966.

MARTINEZ GARZA, BERTHA BEATRIZ. Los Actos Jurídicos Agrarios; Editorial Porrúa, S. A.. México, 1971.

MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON. Derecho Agrario; Colección Textos Universitarios. Editorial Harla. México, 1987.
-----Bases Socio-Jurídicas del Artículo 27 Constitucional, 1a. Edición; Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. México, 1984.

MELGAREJO RANDOLPH, LUIS y ROJAS, J. FERNANDO. El Congreso Constituyente de 1916-1917; Talleres Gráficos de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria. México, 1917.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. El Problema Agrario de México y La Ley Federal de Reforma Agraria; Editorial Porrúa, S. A.. México, 1976.

-----El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa, S. A.. México, 1980.

-----Introducción al Estudio del Derecho Agrario; Editorial Porrúa, S. A.. México, 1966.

MONTIEL Y DUARTE, ISIDRO. Derecho Público Mexicano, Tomo IV. México, 1871.

NUESTRA CONSTITUCION, Cuaderno No. 11. Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana; Talleres Gráficos de la Nación. México, 1990.

OROZCO WISTANO, LUIS. Legislación y Jurisprudencia Sobre Terrenos Baldíos; Imprenta "El Tiempo". México, 1895.

PALAVICINI, FELIX. Historia de la Constitución de 1917, Génesis, Interpretación del Congreso, Debates completos, Texto original y reformas vigentes. Biblioteca México, 2 Volúmenes. México, 1930.

PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. Diccionario para Juristas; Mayo Ediciones, S. de R. L.. México, 1981.

REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MEXICO. Tomo XLII, Números 183-184; U.N.A.M.. México. Mayo-agosto de 1992.

ROUAIX, PASTOR. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917; Gobierno del Estado de Puebla. México, 1945.

SILVA HERZOG, JESUS. El Agrarismo Mexicano y La Reforma Agraria; Fondo de Cultura Económica. México, 1964.

SISTEMA BANKURAL. Suplemento No. 1; Editado por la Dirección de Comunicación Social del Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C. México. Febrero-marzo de 1992.

TELLO, CARLOS. La Tenencia de la Tierra en México; Instituto de Investigaciones Sociales. México, 1968.

VALLE ESPINOSA, EDUARDO. El Nuevo Artículo 27; Editorial Nuestra S. A. de C. V.. México, 1992.