

233
2e



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**ANALISIS DEL ARTICULO 27
CONSTITUCIONAL.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MA. DEL PILAR DAWE SALAS



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**
MEXICO, D. F.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I.- Antecedentes Históricos

1.1 Régimen Prehispánico.....	1
1.2 Epoca Colonial.....	4
1.3 Epoca Independiente.....	7
1.4 Régimen de la Reforma.....	10
1.5 Régimen Revolucionario.....	13
1.6 Régimen Contemporaneo.....	18

CAPITULO II.-Análisis del texto Original del Artículo 27 Constitucional

2.1 Texto Original del Artículo 27 Constitucional.....	22
2.2 Texto Original Comentado.....	33
2.3 Diario de Debates y Principales Intervenciones.....	45

CAPITULO III.- Reformas al Artículo 27 Constitucional a Partir de la Constitución de 1917

3.1 Reforma a los Párrafos 3º, 4º, 5º y 6º del Artículo 27 Constitucional.....	54
3.2 Reformas a las Fracciones 1ª y 6ª del Artículo 27 Constitucional.....	68
3.3 Fracciones Creadas por el Constituyente el 10 de Diciembre de 1934.....	79
3.4 Creación de la Fracción Decimo Primera del Artículo 27 Constitucional el 10 de Diciembre de 1934.....	82

CAPITULO IV.- Artículo 27 Constitucional Vigente

4.1 Iniciativa de Reformas Presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados el 7 de Noviembre de 1991.....	98
4.2 Exposición de Motivos.....	102
4.3 Reformas Propuestas por el C. Presidente de la República.....	108
4.4 Diario de Debates de la Cámara de Senadores.....	114

**CAPITULO V.-Tendencias y Medidas Adoptadas por los Presidentes
de México**

5.1 Régimen de Venustiano Carranza.....	120
5.2 Régimen de Alvaro Obregón.....	124
5.3 Régimen de Plutarco Elias Calles.....	126
5.4 Régimen de Emilio Portes Gil.....	126
5.5 Régimen de Lazaro Cárdenas.....	128
5.6 Régimen de Manuel Avila Camacho.....	130
5.7 Régimen de Miguel Alemán Valdez.....	131
5.8 Régimen de Adolfo Ruiz Cortines.....	133
5.9 Régimen de Adolfo Lopez Mateos.....	135
5.1.0 Régimen de Luis Echeverria.....	135
5.1.1 Régimen de José Lopez Portillo.....	136
5.1.2 Régimen de Miguel De La Madrid Hurtado.....	136
5.1.3 Régimen de Carlos Salinas De Gortari.....	138

CONCLUSIONES.....	144
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.....	152
--------------------------	------------

INTRODUCCION

El objeto de este trabajo, es el tratar de hacer un análisis más, del Artículo 27 Constitucional, cuya trascendencia en la actual política económica ha generado numerosas opiniones en este sentido:

El Artículo 27 Constitucional fue resultado de peticiones de la clase campesina para ser beneficiados con tierras, surgiendo de esta forma el ejido como una forma de propiedad social, subsistiendo a su vez la propiedad privada. A través de las reformas al aludido artículo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de Enero de 1992, el ejido ha dejado de ser lo que era; es decir, antes de estas reformas carecía de personalidad jurídica y por consiguiente las tierras otorgadas por el estado a ejidatarios no eran susceptibles de ser enajenadas, lo que con las reformas se ha transformado ya que en la actualidad el ejidatario cuenta con diversas opciones, ya sea de venta, conservación o asociación de sus parcelas, esto es como consecuencia de la personalidad jurídica de que han sido investidos.

Desde la creación del Artículo 27 Constitucional, surgieron preguntas que quizá con estas reformas se le ha dado respuesta, por poner un ejemplo se ha cuestionado si es posible la coexistencia de ejidos y propiedad privada o si realmente se pretendió desde el surgimiento de este Artículo el régimen de propiedad social o sólo fue la manera de tranquilizar al campesino de las constantes luchas de la época.

Para dar respuesta a estas preguntas y llevar a cabo este trabajo, se recurrió a un análisis documental con la orientación de los profesores de la Facultad de Derecho.

Ahora bien para poder emitir nuestra opinión sobre las últimas reformas al Artículo 27 Constitucional, se hace necesario remitirnos al pasado, comenzando desde los Aztecas a quienes siempre se les ha distinguido por su organización, así como en épocas posteriores, tal es el caso de la época colonial, independiente y revolucionaria, ya que cada una de éstas influyó y fue parte importante en el surgimiento del multicitado Artículo 27.

La importancia de este artículo no sólo la encontramos en lo relativo al ejido sino también a otros aspectos que el mismo contempla, tal es el caso de la propiedad originaria de la Nación, siendo este tipo de propiedad el fundamento para que el Artículo sea susceptible de reformarse, esto es atendiendo a las necesidades económicas del país. No solo se ha reformado éste en la parte medular del mismo, como es el tipo de propiedad ejidal, sino que también se ha dado importancia a otros aspectos como la exclusividad que tiene el Estado de explotar el petróleo, el abastecimiento de energía eléctrica; estos aspectos fueron reformados durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas.

Para concluir, durante décadas, dejó experiencias que sirvieron de base para que bajo la Presidencia del Lic. Carlos Salinas de Gortari, se ideara la forma de corregir y enmendar sistemas que durante su vigencia no se reflejaban favorables para la economía

del país, de ahí el surgimiento de las reformas al Artículo 27 Constitucional y su Ley Reglamentaria.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1.- Régimen prehispánico

Sabemos de la existencia de diversidad de culturas, hasta antes de la llegada de los españoles al Valle de México; sin embargo, detallaremos aquellas culturas que dejaron huella hasta nuestros días como lo es el tipo de organización que se dio con los AZTECAS, las mismas que damos a continuación.

La distribución de la tierra entre los Aztecas se dio de la siguiente manera, primeramente se mencionará a la Tierra de propiedad comunal que se dividía en dos clases; 1o).- EL CALPULLALLI compuesta por CLANES, los cuales estaban dirigidos por los ancianos. Dichos clanes tenían que definir el lugar donde habitarían; es decir LAS COLONIAS o BARRIOS, llamados CALPULLIS, estas tierras eran dotadas a todos los integrantes de los clanes en forma fraccionada e individual.

Los derechos de los cuales gozaban podían perderse si los poseedores no los explotaban por mas de tres años continuos, o bien dejaban de habitar en ellos; en caso de surgir cualesquiera de estos casos, se otorgaban las tierras vacantes a quienes carecían de tierras. Los bienes otorgados no podían ser vendidos, pero cabe destacar que a pesar de dicha limitación podían ser heredados (situación similar que se dio en la creación de la Ley del 6 de Enero de 1915 y a consecuencia de esta última el surgimiento del artículo 27 Constitucional; es decir EL EJIDO).

Ahora bien el 2o grupo, denominado ALTEPETLALI (TIERRA DEL PUEBLO), era el lugar utilizado por todos los miembros del CALPULLI ya sea para pastoreo; o bien con la finalidad de obtener recursos para pagar los tributos, éstos consistían en: maíz, algodón, frijol etc. Estos terrenos no se fraccionaban toda vez que eran por decirlo así de propiedad comunal.

No deja de tener importancia para el análisis del tema primordial otros tipos de distribución de la tierra que se dieron en este período, como son:

a).- La tierra del rey (TLATOCALALLI) Tierras pertenecientes al rey, en virtud de las conquistas que se dieron en ese entonces. El rey tenía el dominio absoluto de las mismas, por lo que podía cederlas, transmitir las, enajenarlas etc. Por tal motivo se cuenta con:

b).- "Tierra de los nobles y de los guerreros (PILLIALLI), otorgada a ellos como recompensa por servicios especiales prestados a la Corona".¹

Las tierras otorgadas a los nobles también se encontraban restringidas en el sentido de que podían ser heredadas pero solo a sus descendientes; por consiguiente eran inalienables.

Tratándose de las tierras otorgadas a los guerreros, tenían el derecho de

¹ ECKSTEIN, Salomón. *El ejido colectivo en México*, Ed Fondo de Cultura Económica, México 1966, pág. 10

Consultar FIGUEROA, Fernando. *Las Comunidades Agrarias*, México, Ed. Morales, 1970, pp. 225. *Con Relación a los tipos de Propiedad durante el régimen de las aztecas Época Colonial.*

heredarlas, o donarlas a su libre arbitrio, siempre y cuando se transmitieran esos derechos a quienes pudieran gozarlos.

Por lo que respecta a estos dos grupos, no pagaban impuestos como los integrantes del CALPULLI.

Como las tierras otorgadas a nobles y guerreros eran aquellas conquistadas, por lo general los conquistados (MAYEQUES), trabajaban la tierra fungiendo como arrendatarios; se le da tal caracter en virtud de que tenían que pagar por el uso y goce de las tierras conferidas a nobles y guerreros, esto se daba cuando las tierras conquistadas se encontraban habitadas; si las tierras otorgadas por el rey a las clases privilegiadas, antes mencionadas se encontraban pobladas por los propietarios de estas (nobles y guerreros) tenían que cultivarlas con sus propias manos con ayuda de sus descendientes.

c).- EL MITLCHIMALLI (Tierra para la guerra) y EL TEOTLALPAN (tierra de los dioses) Se utilizaban para sufragar los gastos de las actividades de guerreros y de culto religioso; y no solo eso sino que también se les otorgaba a los jueces.

d).- Tierra de propiedad comunal. Esta última categoría fue la que enunciamos en un principio, en virtud de la importancia que tuvo, misma que se considera como una de las raíces fundamentales que hasta hace poco se tomaron como base para la organización de la tenencia de la tierra.

Ahora Cabe destacar que en la cultura maya prevaleció el uso común de las tierras, las cuales no se repartían entre sus miembros.

1.2.- EPOCA COLONIAL

El principal acontecimiento que dio origen a la penetración de los españoles a Tenochtitlán fue el descubrimiento de América y con el aparente afán de cristianizar a los habitantes de las tierras descubiertas, los reyes de España avalados por el Papa Alejandro VI, el 4 de mayo de 1493, expidió una de las Bulas de la cual se desprende que la finalidad de ingresar a nuestro territorio era proporcionar cultura y cristianizar a los indígenas, fue así como la Corona con el paso del tiempo fue adquiriendo poder y dominio sobre las tierras a través de los colonizadores; estos eran recompensados con tierras de buena calidad y en grandes extensiones; estas tierras eran otorgadas conforme al grado que cada soldado tenía; es decir, las peonías o ranchos eran conferidas a las personas que andaban a pie y a los hombres de a caballo se les otorgaban las llamadas caballerías, más tarde denominadas haciendas.

Un dato que confirma lo antes expuesto es el "regalo especial que recibió Hernán Cortes del rey Carlos V, siendo este las villas de Oaxaca, Cuernavaca y Toluca".²

Esto es en cuanto a los soldados y por otra parte se les conferían a los españoles que venían a poblar las tierras descubiertas las llamadas MERCEDES REALES; toda vez que eran otorgadas también como recompensa, cuya función principal era como ya

² VILLORO, Luis "Historia General de México". La Revolución de Independencia Ed. El Colegio de México, 3a. ed. México 1987, pág. 616

se ha mencionado cristianizar; aprovechándose de la falta de cultura de los indígenas estos fueron tratados como esclavos surgiendo así la ENCOMIENDA, denominada así ya que la Corona encomendaba a los españoles la función de evangelizar. A pesar de que se fueron apropiando de la mayoría de las tierras de los indígenas, algunos de ellos conservaron las tierras y su organización; en cuanto a la distribución de las mismas fue similar a la que gozaban antes de la Colonia, y para darnos idea de ello se crearon:

FUNDOS LEGALES: Terrenos destinados a la construcción de casas para ser habitadas por los indígenas.

EJIDOS: Lugares reservados única y exclusivamente para que los indígenas pudiesen dedicarlas al pastoreo, y situadas por lo general a las orillas de los pueblos para que no se confundieran con los animales pertenecientes a los españoles.

TIERRAS DE COMUN REPARTIMIENTO: Tierras dedicadas al cultivo y explotación, las cuales eran divididas entre sus habitantes.

PROPIOS: También se explotaban para la producción pero el destino de esos fondos era utilizado para sufragar el gasto público.

De esa manera quedó organizado el régimen de propiedad de los indígenas en la época colonial, como podemos apreciar los llamados PROPIOS y TIERRAS DE COMUN REPARTIMIENTO surgidos en esta época histórica es algo similar a lo que los Aztecas denominaban CALPULLI y ALTEPETLALI.

No basta mencionar lo relativo a la propiedad de los indígenas aunque suele ser de trascendental importancia para darnos cuenta de que se sujetaron a velar por los intereses de la colectividad dejando a un lado intereses propios, ya que las circunstancias los obligaban a unirse para sobrevivir.

Lo anterior es con el objeto de comparar el sentido de ayuda mutua de los indígenas y el sentido individualista y favorecedor de los españoles, por cuanto hace a la propiedad de éstos ya que esta estaba dividida de la siguiente manera:

PROPIEDAD DEL REY (REALENGAS) Ocupación de tierras baldías, pertenecientes al rey, quien tenía el dominio absoluto sobre las mismas.

PROPIEDAD DE LA IGLESIA CATOLICA. Que con el tiempo fueron acaparando grandes extensiones de tierras que lamentablemente no eran aprovechadas.

PROPIEDAD PRIVADA DE LOS COLONOS ESPAÑOLES: En estas se incluyen las conferidas como recompensa, tal como se menciona con anterioridad; es decir las peonías, caballerías, mercedes reales, etc..

De lo anterior se deduce al igual que el Maestro Victor Manzanillo Schafer en su obra intitulada "REFORMA AGRARIA MEXICANA" que en aquel entonces se dio origen a dos tipos de propiedad; PROPIEDAD PRIVADA, a través de la encomienda, y mercedes reales; estas las consideramos como propiedad privada ya que sus poseedores eran favorecidos otorgándoles el dominio absoluto de las mismas.

PROPIEDAD PUBLICA: En esta podemos incluir también a la propiedad de los pueblos y del Estado, la propiedad de los pueblos compuesta por la propiedad de los indígenas, y la propiedad del Estado integrada por las realengas, montes aguas y pastos.

1.3.- EPOCA INDEPENDIENTE

Para entender los acontecimientos que se suscitaron en esta época es importante que, observemos la situación en la que se encontraban nuestros antepasados y justificar de cierta forma el por qué del movimiento independentista; por lo que respecta a la agricultura no era una buena fuente de ingresos ya que en aquel entonces predominaba la minería y los propietarios de tierras solo producían para mantenerse; los latifundios se fueron acrecentando cada vez más y los dueños de los mismos los rentaban, pues como se ha mencionado no era fructífero dedicarse a explotar la tierra.

Por otro lado la Iglesia fue acumulando bienes a través de rentas, diezmos así como préstamos con interés.

La Corona para evitar perder el dominio que tenía en la Nueva España elevó los impuestos y, tal es el caso del impuesto sobre inversiones de la Iglesia, dicho impuesto se recaudaba con la finalidad de financiar las guerras de la Corona; esto se dio en el año de 1798. La Iglesia mostró su descontento y como consecuencia la Corona creó el DECRETO REAL del 26 de diciembre de 1804. Del contenido del Decreto mencionado se desprende la enajenación de los bienes adquiridos por

fondos, concedidos por la Iglesia y que no se habían podido liquidar. dichos bienes por lo general pertenecían a los hacendados quienes fueron los más afectados en virtud del mencionado decreto.

A raíz de las constantes presiones económicas de la Corona sobre la Nueva España y gracias a la influencia de múltiples ilustrados fue concientizándose la gente y es así como se unen MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA (eclesiástico y ex-rector del Colegio de San Nicolás de Valladolid), IGNACIO ALLENDE (oficial y pequeño propietario de tierras), JUAN DE ALDAMA (hijo del administrador de una pequeña empresa) así como algunos otros que logran idear un plan en la Villa de Dolores el 15 de Septiembre de 1810 enfocado esencialmente a "la desaparición de castas, abolición de la esclavitud, confiscación de bienes europeos y como primer medida agraria LA RESTITUCION A LAS COMUNIDADES INDIGENAS DE TIERRAS QUE LES PERTENECIAN".³

De las propuestas del Movimiento Independiente algo que nos parece de gran interés sobre todo por el tema a tratar es lo relativo a LA RESTITUCION A LAS COMUNIDADES INDIGENAS DE TIERRAS QUE LES PERTENECIAN, lo interesante de esto es que se comienzan a preocupar por la situación de la clase mas afectada en aquellos tiempos, que si reflexionamos no solo se logró la independencia sino se fundaron las bases para que se les reconsiderara a aquellos que fueron despojados de sus derechos.

³ VILLORO, *Op.cit.* pag. 602.

En todo movimiento surgen diversidad de intereses y por consiguiente, el descontento de quienes podrían resultar agraviados, como es el caso de los criollos de clase acomodada o privilegiada y también surgen opositores como CALLEJA, mineros y hacendados, quienes contaban con recursos suficientes para vencer a sus oponentes y con tal motivo son fusilados ALLENDE e HIDALGO el 30 de julio de 1811; pero no todo culmina con la muerte de los iniciadores del Movimiento de Independencia ya que JOSE MARIA MORELOS (hijo de un carpintero), interviene para que los propósitos en defensa de los derechos del pueblo mexicano continúen en marcha y es así como un año después de iniciado el Movimiento de Independencia, el Congreso de Representantes proclama la misma.

MORELOS, siendo precursor de la Primera Constitución Mexicana de 1824 de la cual no se desprenden medidas agrarias, lo único que podríamos encontrar en cuanto al tema a tratar es la figura análoga a lo que hoy se conoce como expropiación, sólo por lo que respecta a su contenido, dicha figura en la actualidad se encuentra plasmada en el párrafo segundo del artículo 27 constitucional.

Siguiendo con el transcurso de los hechos sucitados en este periodo, MORELOS cae en manos de los realistas y fue fusilado en San Cristobal Ecatepec. Con la actuación de AGUSTIN DE ITURBIDE jefe del ejército, quien a la llegada de O'DONOJU nombrado jefe político de la Nueva España por las Cortes Españolas, ambos firman un Tratado en donde se declara la Independencia, al quedar el poder encabezado por el alto clero y el ejército. El 21 de julio de 1822 ITURBIDE es nombrado emperador de México lo que no es del agrado de la la gente y al instalarse el Congreso Constituyente

tiene que culminar el imperio de ITURBIDE, y con ello surge la República, y quedan en el poder GUADALUPE VICTORIA, NICOLAS BRAVO y PEDRO CELESTINO NEGRETE.

1.4.- REGIMEN DE LA REFORMA

Para entrar a detalle en este lapso será necesario que se mencione que "En el período comprendido entre 1821 y 1854 México tuvo 42 diferentes gobiernos, un emperador y 20 presidentes, Santa Anna ocupó la presidencia 8 veces..."⁴; sin embargo se hace una breve remembranza del período comprendido hasta antes de las Leyes de Reforma, se comienza por describir los hechos que se dieron a la llegada de Santa Anna el 20 de Abril de 1853 a petición del Partido Conservador, dándole el carácter de presidente en nuestro país, quien en virtud de tal cargo volvió a tomar medidas tiránicas expidiendo diversidad de leyes y decretos cuya finalidad entre otras era abolir la libertad de prensa, suprimir ideas contrarias al régimen establecido haciendo uso de la fuerza física para liquidar a aquellos hombres que no lo apoyaran; logrando, así el descontento de todos los habitantes incluso de los mismos conservadores; surgieron idealistas que buscaban ver por los intereses del pueblo, caso contrario de las ideas de Santa Anna y es así como se crea el Plan de Ayulla, el 1 de Marzo de 1854 cuyo propósito era el destierro de Santa Anna. Los precursores sobresalientes fueron ALVAREZ y COMONFORT, quienes alertaron a la gente de los planes tiránicos de Santa Anna, el cual se dirigió al frente de sus tropas para asaltar la plaza de Acapulco, y no lo consiguió gracias a COMONFORT, y la reacción de Santa Anna, al

⁴ ECKSTEIN, Salomón *Op. cit.* pág. 18

no poder conseguir sus fines, fue atroz ya que destruyó todo lo que se encontraba a su paso e intimidó a la gente amenazándola de muerte si conspiraba en su contra. En Agosto de 1854 dejó la Presidencia.

Posteriormente JUAN ALVAREZ, nombró una junta de representantes para elegir Presidente Interino, quedando electo el mismo ALVAREZ, formando su gabinete con grandes personajes de la historia que desempeñaron un papel importante tales como MELCHOR OCAMPO (en el Ministerio de Relaciones), BENITO JUAREZ (en el de Justicia), IGNACIO COMONFORT (en el de Guerra).

Dicho gabinete no permaneció por mucho tiempo ya que las ideas de sus integrantes no estaban unificadas, por el contrario tal es el caso de MELCHOR OCAMPO, quien deseaba privar al clero del voto, mientras que COMONFORT pugnaba por lo contrario.

Más tarde COMONFORT se adhirió a las ideas de MELCHOR OCAMPO y es así como al substituir a ALVAREZ, IGNACIO COMONFORT expide la LEY DE DESAMORTIZACION DE FINCAS RUSTICAS Y URBANAS PROPIEDAD DE LAS CORPORACIONES CIVILES Y RELIGIOSAS el 25 de junio de 1856, también conocida como LEY LERDO. Del contenido de esta ley se desprende que las propiedades arrendadas pertenecientes a corporaciones eclesiásticas pasan a ser propiedad de los arrendatarios; como la tarea no era fácil se dio oportunidad a la gente para denunciar las propiedades arrendadas de la Iglesia. Dicha ley fué ratificada en el período de sesiones para la creación de la Constitución de 1857.

Profundizando mas en lo relativo a la propiedad, prevalecieron ideas considerables en el periodo de sesiones para la creación de la Constitución de 1857, siendo las mas sobresalientes las planteadas por los diputados ISIDRO OLVERA, JOSE MARIA CASTILLO VELASCO y ARRIAGA.

Por cuanto hace a las opiniones de ARRIAGA se desprende lo siguiente "El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión... pero no se declara y confirma sino por medio del trabajo y la producción" CASTILLO VELASCO; pugna por otorgar propiedades a los indígenas DIAS BARRIGA sostuvo la importancia de fraccionar las tierras pertenecientes a corporaciones religiosas, repartir los ejidos y venderlas para que prevaleciera la propiedad individual.

Ahora bien es importante lo que quedó establecido en la Constitución de 1857 para determinar cuales fueron las ideas que se estipularon en la misma.

De la Ley de Desamortización se tomaron principios tanto en la Constitución del 57^o como en la del artículo 27 de la Constitución de 1917, dichos principios son lo que en la actualidad conocemos como Expropiación; es decir (La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización).

De lo anterior se deduce que las reformas implantadas así como la creación de la Constitución de 1857, motivaron el surgimiento del sistema juridico que rige en la actualidad; a pesar de las múltiples opiniones tanto a favor como en contra, nos

⁵ FIGLEROA, Fernando *Las Comunidades Agrarias, Ed. Morales, 1^o ed. México 1970, pág. 66.*

adherimos a ciertas medidas implantadas en dichas leyes, algunas se llevaron a cabo aunque no en el momento de ser expedidas y fue benefico, tal es el caso de conceder a los propietarios de bienes una indemnización cuando los mismos se destinen en favor de la colectividad. Las ideas implantadas que desaprueban no en su totalidad, es el hecho de propagar en cierta forma la acumulación de bienes ya no en manos de la Iglesia pero si en otros sectores, dando origen al latifundismo. Por una parte lo anterior origina buenos resultados ya que como se observará en el capítulo siguiente quienes poseían dichos bienes tenían suficiente capacidad económica sobre todo aquellos quienes continuaron conservando sus bienes en el periodo del porfirato, logrando un crecimiento con nuevas técnicas de producción; ahora bien, al considerar que si se hubiesen tomado medidas a favor de las comunidades, e ir en busca no sólo de tomar los recursos de la Iglesia para subsanar el estado decadente, sino ver mas allá (es decir en cuanto a la producción), quizá se habrían logrado mejores resultados.

1.5.- REGIMEN REVOLUCIONARIO

Antes del régimen de PORFIRIO DIAZ la agricultura no contaba con implementos necesarios debido a que no se le dio la importancia ya que tal como se menciona en el punto anterior se enfocaron esencialmente a dictar decretos y leyes para la colonización así como medidas para que la Iglesia poco a poco fuera perdiendo fuerza política y tomar de élla solo recursos para elevar la economía del País, incluyendo las propiedades de ésta.

Sin embargo estando el general PORFIRIO DIAZ en el poder se dio margen a la introducción de capitales extranjeros para retroalimentar el País, sobretudo en tecnología, lógicamente no llegaba al alcance de quienes no gozaban de recursos suficientes, quienes seguían con técnicas obsoletas. Estos sectores o comunidades cultivaban las tierras en forma colectiva, y no tenían la facultad para disponer y gravar los bienes que detentaban; por el otro lado se incrementó el índice de propiedad privada a raíz de las constantes expropiaciones de las comunidades; es decir se llegó al grado de despojar de sus tierras a las comunidades para que fueran acrecentando unos cuantos sus capitales. Lo anterior dio origen por una parte a una desequilibrada economía, pero a la vez por otra parte a mejoras por cuanto hace a la implantación de nuevas tecnologías, lo que posiblemente no se habría logrado si solo se hubiese dejado a las comunidades continuar con la explotación de tierras.

El proceso de acaparamiento por particulares de tierras pertenecientes a las comunidades tuvo su origen esa época en la Ley del 15 de diciembre de 1883, misma en la que se crearon las COMPAÑIAS DESLINDADORAS; estas compañías, manejadas tanto por mexicanos como extranjeros tenían como función medir y fraccionar terrenos que no tenían dueño por lo tanto eran propiedad de la nación, los cuales podrían ser adquiridos por terceras personas a través de compraventas, incluso a crédito.

Dichos terrenos adquiridos debían ser poseídos por sus adquirentes en un plazo de cuando menos cinco años consecutivos, a la vez de que tratándose de extranjeros se les motivaba con ciertas prestaciones en especie, así como facilidades cuando se tratara de introducir plantíos. Dichas compañías eran gratificadas con la

tercera parte de los terrenos medidos o fraccionados. A grandes rasgos se concluye a raíz de nuestro primer comentario que se llegó a despojar a las comunidades de sus tierras considerándolas como terrenos baldíos, desgraciadamente no se encontraban en posibilidades de reclamar toda vez que no contaban con título legal alguno que los considerara como verdaderos dueños de dichos terrenos se considera que aún en caso contrario se habrían tomado otras medidas para despojarlos de sus derechos.

Posteriormente en el año de 1888 no obstante la creación de la ley antes mencionada se crearon las Leyes de Aguas. Esta ley otorga por vía concesionaria facultad para que con el pretexto de fomentar avances en los Métodos de Irrigación, las sociedades puedan hacer uso de las zonas aledañas a los ríos, lo que coartaba a los agricultores la posibilidad de continuar explotando sus tierras.

LEY SOBRE LA OCUPACION DE TERRENOS BALDIOS

Expedida por PORFIRIO DIAZ el 26 de marzo de 1894, esta ley veía lo relativo a ocupación a base de denuncias de terrenos que contaban con mas extensión de tierras de las estipuladas en el título; para esto con anterioridad a la expedición de esta ley se procuró registrar todos aquellos terrenos en El Gran Registro de la Propiedad de la República, con el objeto de que posteriormente si se contaba con mas terreno del establecido en el título, el sobrante podría ser denunciado, estos terrenos reciben el nombre de DEMASIAS; asimismo además de las consideradas DEMASIAS, surgen

clasificaciones de los terrenos tales como BALDIOS, EXCEDENCIAS y TERRENOS NACIONALES.⁶

Dos años mas tarde el 28 de noviembre 1894 se expide un Decreto en el cual se otorgan terrenos baldíos o nacionales en forma gratuita a los poseedores de terrenos con el objeto de agraciarse con el pueblo. Para esto es importante que se determine que se entiende por terrenos nacionales, siendo éstos los terrenos medidos y sin enajenación. En ese entonces la propiedad estaba prácticamente dominada por los hacendados, quienes conferían el derecho de explotación de sus tierras a terceros con el caracter de arrendatarios, sistema que se vieron obligados a suplir ya que tuvo un gran auge la explotación de tierras, obviamente no lo hacian en forma personal ya que comenzaron a contratar a peones, quienes los trabajaban, pero ya no en calidad de arrendatarios sino como asalariados.

Como la mayoría de las comunidades fueron despojadas de sus tierras en forma arbitraria, para poder sobrevivir tuvieron que ajustarse a las circunstancias y prestar sus servicios a los hacendados en calidad de peones, quienes eran explotados y prácticamente no percibian un salario justo y remunerado al crear las tiendas de raya, lugar en donde los trabajadores de las haciendas podian adquirir productos básicos. Dichos productos tenian un alto costo incluso era superior a las percepciones por su salario, teniendo que acudir a préstamos.

En tales circunstancias surgieron idealistas como MADERO, que crea el plan de San Luis; los hermanos Flores Magón fundadores del periódico Regeneración y el

⁶ Vid. *El ejido Colectivo y la Reforma Agraria*

Partido Liberal. Es importante que se comente lo más sobresaliente contemplado en el Manifiesto del Partido Liberal en 1906; es decir pugnaba para que los dueños de tierras las explotaran y los excedentes improductivos pasaran a manos del Estado, el que debería otorgarlas a quienes carecieran de las mismas, teniendo estos el deber de hacerlas producir. (esta figura la contemplamos hasta antes de las reformas en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional como Bienes afectables) . También establecía la restitución de tierras a quienes se les había despojado.

Una vez que Porfirio Díaz abandona el país, FRANCISCO I. MADERO fue quien quedó en la presidencia, contaba con la simpatía de la gente porque cuando publicó el Plan de San Luis aparentemente buscaba soluciones para los campesinos, los cuales no se llevaron a cabo cuando tuvo la oportunidad de hacerlo, no siendo esta una tarea fácil, por lo que quienes en un principio lo apoyaban como ZAPATA, al no ver resultados al respecto, formulan el Plan de Ayala.

El Plan de Ayala busca la expropiación de tierras en manos de hacendados para integrar ejidos, colonias, y quienes se opusieran tendrían como resultado la nacionalización de dichos bienes. Tomando como base el Plan formulado por Zapata, sus seguidores buscaron justicia por su propia mano, introduciéndose en las haciendas, por lo que MADERO no encontró otra solución mas que la de enviar a HUERTA a combatir contra los zapatistas, Madero no contaba con que Huerta lo traicionara y fue asesinado; quedando HUERTA en el poder. Todo esto trajo como consecuencia el descontento de diversidad de grupos dirigidos entre los principales por OBREGON, CARRANZA, FRANCISCO VILLA, ZAPATA, de todos ellos el mas

sobresaliente fue CARRANZA, quien promulgó la Constitución de 1917 y la modificación casi en su totalidad del artículo 27 de dicha Constitución, apoyado primordialmente por las opiniones del diputado LUIS CABRERA, que mas adelante comentaremos.

Siguiendo con nuestra secuencia histórica CARRANZA no coincidía en la forma en la que los zapatistas trataban de hacer valer sus derechos y en 1914 solicitó que se eligiera a un Presidente Provisional; por un lado los zapatistas, quienes intervinieron en la Convención para elegir al Presidente pretendían que quien quedara electo tomara en su totalidad el contenido del Plan de Ayala. Quedó electo EULALIO GUTIERREZ, por lo que CARRANZA por su lado unió a los sindicatos obreros en 1915 ingresando a México y el 16 de Septiembre de 1916 solicitó las reformas de la Constitución de 1857 y en especial para tratar lo relativo a lo agrario, tomando como base a la ley del 6 de Enero de 1915; del contenido de dicha ley se desprende como objetivos principales:

- 1.- La restitución de las tierras a los pueblos o comunidades.
- 2.- La Dotación de tierras a los núcleos de población que reunieran ciertos requisitos siendo la forma de explotarlos de carácter comunal.

1.6.- REGIMEN CONTEMPORANEO

A pesar de que las intensiones del artículo 27 de la Constitución de 1917 eran dejar a un lado la propiedad absoluta, en realidad siguieron predominando

los latifundistas y para tratar de detener un poco los impulsos de la clase campesina, fueron dotados solo una pequeña parte de campesinos de tierras, las cuales no eran suficientes debido a la demanda existente y las tierras dotadas no eran propias para producir lo necesario. Estas dotaciones no se realizaron con base en expropiaciones a los latifundistas que, por una parte, a pesar de que se hubiesen tomado medidas más drásticas, no se hubiera logrado con esto los propósitos de prosperidad en el país, ya que como dice Michel Gutelman "La felicidad de los campesinos no puede asegurarse solo dándoles una parcela de tierra si carecen de la preparación y los elementos necesarios para cultivarla..."⁷ Lo anterior confirma, que las medidas adoptadas en la actualidad por el presidente CARLOS SALINAS DE GORTARI podrían resultar favorables, por cuanto hace a las reformas del artículo 27 constitucional (del 6 de enero de 1992) al procurar dar margen a quienes tienen recursos para explotar la tierra y suprimir la dotación de ejidos.

Volviendo a tratar la problemática y los resultados obtenidos de hecho a raíz de la creación del artículo 27 Constitucional los campesinos paulatinamente fueron perdiendo el interés de explotar las tierras por falta de recursos suficientes; lo que les imposibilitaba incluso por la explotación de las tierras que solo les otorgaban una mínima parte y de mala calidad.

Durante la presidencia de LAZARO CARDENAS se buscó dar facilidades a los ejidatarios a través de créditos otorgados por el BANCO EJIDAL, no solo proporcionando dinero sino técnicas para incrementar el cultivo. Se crea el primer Código

GUTELMAN, Michel. Capitalismo y Reforma Agraria en México, Ed. Era, 3a. ed. México 1977 pág. 98.

Agrario en 1934, del que se desprende la oportunidad para que los peones soliciten tierras a los hacendados.

Con todo esto no se logró dar fin a la propiedad privada a pesar de que se establecieron límites para culminar con los latifundios; es decir solo se permitía tener 150 hectáreas de tierra como máximo, dándole el nombre de pequeña propiedad. La reacción inmediata de los latifundistas fue fraccionar sus tierras y venderlas en apariencia para que no pudieran ser afectadas en su totalidad. Caso contrario sucedió en los períodos subsecuentes de 1940 a 1952; por un lado el presidente AVILA CAMACHO tomó varias medidas que favorecieron a los pequeños propietarios, tales medidas consistían en reintegrar a los pequeños propietarios las tierras que les habían dado a los ejidos y limitando las expropiaciones solo en aquellas tierras consideradas afectables; siendo éstas las que se encontraran ociosas y excedieran de los límites establecidos por la Ley (en este caso el límite implantado era de 100 hectáreas de riego o humedad de buena calidad o sus equivalentes); es decir, a menor calidad mayor proporción de tierras; Asimismo se otorgó mayor seguridad a quienes deseaban invertir; se le dio entrada a extranjeros tal como se pretendió durante el período de PORFIRIO DÍAZ y en nuestros tiempos con el presidente CARLOS SALINAS DE GORTARI, con el Tratado de Libre Comercio y las reformas al artículo 27 Constitucional el 6 de Enero de 1992, que van mas allá de las decisiones tomadas por cualesquier otro presidente de la República, presidentes que a la larga hubiesen deseado tomar la iniciativa que hasta estas fechas se ha dado, sólo que por temor a la reacción del pueblo se detuvieron o bien por los fines políticos propios que perseguían.

Por cuanto hace a los presidentes subsecuentes como ADOLFO LOPEZ MATEOS, GUSTAVO DIAZ ORDAZ, LUIS ECHEVERRIA, JOSE LOPEZ PORTILLO y MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, sexenios de gobierno que en el capítulo quinto se detallarán en cuanto al reparto de tierras, intentaron buscar en el agro mexicano la forma de resolver los problemas económicos de cada época, impulsando al sector campesino, se considera que a pesar de los esfuerzos que se intentaron ya existía un atraso tecnológico de muchas décadas lo que no permitió obtener los resultados requeridos.

Con la particularidad de cada régimen de gobierno no existieron cambios tan radicales como los que se han dado en nuestros tiempos con el presidente de la República, Lic. CARLOS SALINAS DE GORTARI, quien con las reformas al artículo 27 constitucional cambió por completo el concepto que antes se tenía sobre el agro mexicano.

CAPITULO II

ANALISIS DEL TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Para estar en condiciones de hacer un análisis del artículo 27 constitucional se han citado hechos de carácter histórico para determinar las causas que dieron origen a la creación del aludido artículo, ya que se considera que fue resultado de rebeliones originadas por no considerar a los campesinos en materia de propiedad, haciendo necesario, con el paso del tiempo, reglamentar e implantar bases de carácter constitucional para fortalecerlo, de ahí el por qué de la creación del artículo 27 constitucional que originalmente contemplaba lo siguiente:

2.1 TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

"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 este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los 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 tomándose 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 por el decreto de 6 de Enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

"Corresponde a la nación el dominio directo de todas las mineras o substancias que en vetas, marcos, masas o yacimientos, constituyen 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 nacimientos 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 requiere trabajos subterráneos los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carbureros de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

"Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que están 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 que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesan 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, lagos y corrientes anteriores en la extensión que fija la ley. Cualquiera otra corriente de aguas no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviesa; pero el aprovechamiento de

las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará 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 solo 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 prescriban las leyes. La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

1.- Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones, 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.

11.- 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 tienen actualmente por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concitándose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren 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 obispos, Casas culturales, seminarios, aulas o Colegios de asociaciones religiosas y 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 mas 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 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 estos 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 adquirir otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos, únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión, o 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 administración mas bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI.- Las conduñagpos, 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; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento único de las tierras.

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad y administración por sí, bienes raíces o capitales, impuestos entre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente 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 10%. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas recaudadoras.

"Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, compración, ordenanza, transacción, enajenación o venta que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los conductos, arrieros, 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 produzcan iguales efectos. En consecuencia todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privados las corporaciones referidas, serán

restituidas a estas 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 hubieren solicitado alguna de las corporaciones mencionadas se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignarse las que necesitare. Es excepción de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en 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 50 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 dicten serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Visto los miembros de la comunidad tendrán desde 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 declarará 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 acciones sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades de que se dicte sentencia ejecutoriada.

"Durante el próximo período 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 siguientes bases:

- a)- En cada Estado y territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda 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 existan 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 a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

d)- El valor de las fracciones será pagado por autoridades que amortizan capital y rídito en un plazo no menor de veinte años durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquellas. El tipo del 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 constituirse sobre la base de que será inalienable, y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

"Se declaró nulos 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 facultó al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para interés público.⁵

2.2 TEXTO ORIGINAL COMENTADO

Ahora bien una vez que se ha transcrito el texto original del artículo 27 Constitucional, procederemos a desentrañar su contenido a nuestro entender con el objeto de buscar el sentido que el legislador del diez y siete quiso dar.

Comenzaremos con el PRIMER PARRAFO, mismo que contempla que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, por consiguiente dichas tierras y aguas forman parte del patrimonio nacional del cual se derivan diversas opiniones en especial sobre el derecho que tiene el Estado sobre el territorio nacional, de la que se desprenden entre otras las siguientes doctrinas:

TEORIA PATRIMONIALISTA DEL ESTADO"

"La Nación Mexicana al independizarse de España se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la Corona española, derechos que se dice le fueron conferidos por la Bula INTER COETERA, de Alejandro VI en 1493".⁹ Esta teoría fue considerada por el Constituyente del diez y siete y se pretende con esta teoría fundamentar la primera parte del artículo 27 constitucional señalando que el derecho que tenía el rey sobre el territorio nacional pasaba a manos de la nación al independizarse el país.

"No pretendemos hacer una regresión, sino al contrario. Por virtud precisamente de

⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1985, pág. 73.*

existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado en el mismo carácter a la nación"¹⁰ Lo anterior se desprende del proyecto presentado en la 61a. Sesión Ordinaria, celebrada el jueves 25 de enero de 1917 presentado por PASTOR RUAIX, JULIAN ADAME, D. PASTRANA J., PEDRO A. CHAPA, JOSE ALVAREZ, JOSE N. MACIAS, PORFIRIO DEL CASTILLO, FEDERICO E. IBARRA, RAFAEL L. DE LOS RIOS, ALBERTO TERRONES B, S. DE LOS SANTOS, JESUS DE LA TORRE, SILVESTRE DORADOR, DIONISIO ZAVALA, E. A. ENRIQUEZ, ANTONIO GUTIERREZ, RAFAEL MARTINEZ DE ESCOBAR y RUBEN MARTI.

DOCTRINA DEL DOMINIO EMINENTE

"El Estado tiene un derecho de propiedad sobre el territorio limitado a ciertos actos de disposición, la propiedad del territorio no le pertenece por entero al Estado ya que existen propiedades privadas".¹¹ Consideramos que esta doctrina podría ser complemento del primer párrafo, ya que del mismo se desprende que "la Nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada"; sin embargo a pesar de lo que sostiene esta doctrina, la Nación, en virtud de la facultad que tiene para transmitir el dominio a particulares, se considera que no por el hecho de existir propiedad privada, deja de pertenecer por entero al Estado ya que puede disponer, usar y disfrutar de dichos bienes en la forma y términos que considere, en este caso en beneficio social.

¹⁰ *Los Derechos del Pueblo Mexicano Cámara de Diputados XLV7, Legislatura 1967, Tomo IV, pág. 641*

¹¹ *Apuntes de la Cátedra de Derecho Administrativo II del Lic. ZUNIGA, Juan de la Facultad de Derecho. (U.N.A.M.)*

DOCTRINA DEL DOMINIO PUBLICO

"El Estado tiene un auténtico derecho de propiedad sobre su territorio y el Estado es el propietario, los particulares podrán tener una propiedad pero sujeta a los intereses del Estado."¹²

Por cuanto hace al SEGUNDO PARRAFO se contempló en la Constitución de 1857 de la siguiente manera: La propiedad de las personas no puede ocuparse sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización; siguiendo las bases contempladas en la Constitución de 1857, años más tarde, se formuló el Plan de Ayala planteado por el General Emiliano Zapata; si nos remitimos al capítulo que antecede nos percatamos que en efecto la figura de la expropiación se llevó a cabo en forma arbitraria ya que los seguidores de Zapata se apropiaron por la fuerza de tierras de hacendados buscando así repartirse las tierras, por fortuna con el tiempo se hizo más eficaz esta figura quedando en los términos citados en el artículo 27 constitucional y en su ley reglamentaria, haciendo más justa, tanto para la sociedad en general al utilizar las tierras expropiadas a servicios públicos como, al expropiado al indemnizarlo.

Derivado también del SEGUNDO PARRAFO mismo que contempla las expropiaciones por causa de utilidad pública, el TERCER PARRAFO incluye como causa de utilidad pública no solo aquellas propiedades que se utilicen para la prestación de servicios, sino también y debido a las circunstancias de aquel entonces que

¹² *Apuntes de la cátedra de Derecho Administrativo II del Lic. ZUÑIGA, Juan de la Facultad de Derecho. (U.N.A.M.)*

motivaron a la creación de este precepto constitucional, serán causas de utilidad pública, la dotación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población mediante el fraccionamiento de latifundios imponiendo los límites máximos de tierras, dando origen a la pequeña propiedad, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza. En cuanto a este tema en particular el Constituyente en este contexto busca tres finalidades:

1).- Fraccionamiento de latifundios

2).- Las excedencias derivadas del fraccionamiento de latifundios se aprovecharán para dotar de tierras a quienes carezcan de ellas y ampliarlas, cuando éstas no se tengan en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de sus poseedores, crear nuevos centros de población. Se menciona en un solo punto lo antes expuesto, ya que todo se deriva de origen a la figura de la dotación; puntos que se tratarán en nuestro siguiente capítulo de una forma mas amplia para entender el alcance de estas figuras, segun lo contempla la ley reglamentaria de 1971.

3).- Desarrollar la pequeña propiedad, en substitución de los latifundios; es decir, se impondrán límites para dar origen a la pequeña propiedad, aboliendo por completo los latifundios.

En los puntos arriba detallados, se hace alusiva, aunque no en forma expresa, la figura de la expropiación, siendo esta parte integrante de las modalidades que menciona este párrafo.

Por otra parte el constituyente trata de ver más allá de lo que beneficiaría a unas cuantas colectividades; es decir, busca el progreso de la colectividad en su totalidad, no concretándose exclusivamente a la explotación de la tierra, supresión de latifundios, etcétera; esto es, al incluir como parte del DOMINIO DIRECTO a aquellos recursos naturales citados en el párrafo IV, siendo estos imprescriptibles e inalienables, mismos que constituyen una naturaleza distinta de los componentes de los terrenos. En síntesis a pesar de que el Estado pueda transmitir tierras y aguas a los particulares, quedan exceptuados las accesiones de componentes aludidos en el párrafo cuarto sobre las tierras transmitidas, en principio porque claramente se expresa que CONSTITUYEN UNA NATURALEZA DISTINTA DE LOS COMPONENTES DE LOS TERRENOS, y en segundo lugar porque, en estos casos, no se hace necesaria la expropiación, ya que de origen corresponde a la Nación el dominio sobre dichos recursos. Por otro lado el dominio que tiene la Nación sobre dichos bienes no es absoluto, ya que es INALIENABLE E IMPRESCRIPTIBLE, además del párrafo VI del texto original se desprende que este tipo de bienes pueden ser explotados mediante concesiones, es importante considerar esta figura para comprender que a pesar de que, en apariencia, el único dueño sobre dichos bienes es el Estado, al contemplar este concepto de concesión, en una forma mas clara nos percatamos que el hecho de fomentar la explotación de los mencionados recursos naturales por particulares o

sociedades civiles o comerciales limitadas a ciertos actos y modalidades, entenderemos que el único fin que se persigue es dar seguridad al pueblo mexicano.

Concretándonos en este espacio al QUINTO PARRAFO que contempla lo relativo a las aguas, es equiparable a tres tipos de propiedad que se han mencionado con anterioridad cuando se trató lo relativo a las tierras; es decir, existen aguas que corresponden a la Nación, siendo éstas las aguas de los mares territoriales... y aquellas que forman parte integrante de las tierras de particulares, o propiedad privada, como consecuencia del dominio que tiene el particular sobre las tierras, y por último aquellas aguas que se encuentren entre una finca y otra, siendo estas para el uso de la colectividad. En el primer caso también existe la posibilidad de que su explotación pueda ser objeto de concesiones.

Siguiendo el curso del contenido de este artículo el párrafo siguiente y fracciones sucesivas nos hablan concretamente de quienes tienen capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se considera en este sentido que son un tanto contradictorios, este párrafo como sus fracciones integrantes, ya que en principio se enuncian quienes serán los que tienen capacidad para adquirir el dominio sobre tierras y aguas, posteriormente menciona quienes no tendrán ese derecho, tal es el caso de las iglesias, se considera que si el constituyente se hubiese concretado a mencionar quienes si tienen esa facultad, en forma tácita quedaría entendido quienes no cuentan con capacidad para adquirir el dominio sobre las tierras y

aguas; sin embargo respetando el orden que le da el constituyente, continuaremos con nuestro análisis.

Para poder delimitar quiénes son capaces de adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, según se desprende de la fracción I del SEPTIMO PARRAFO en análisis, será importante que se mencione quiénes son los mexicanos por naturalización, siendo estos:

"Los extranjeros que obtengan carta de naturalización de la Secretaría de Relaciones".¹³

"La mujer o el varón extranjero que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional"¹⁴ siendo requisito que este trámite se lleve a petición de parte ante la Secretaría de Relaciones.

"En caso de matrimonio de extranjeros, cuando uno de los cónyuges adquiriera la nacionalidad mexicana, el otro tendrá derecho a obtener la misma nacionalidad"¹⁵ también a petición de parte).

"Los hijos sujetos a patria potestad de extranjeros que se naturalicen mexicanos adquirirán la nacionalidad mexicana, siempre que aquellos residan en territorio Nacional"¹⁶

¹³ PEREZNIETO, Leonel. *Derecho Internacional Privado, 5a. ed. México, 1991 pág. 41.*

¹⁴ *IDEM*

¹⁵ *IDEM*

¹⁶ *IDEM*

También dentro de esta misma fracción se deriva que los extranjeros podrán adquirir esa capacidad siempre y cuando no traspase los límites establecidos en el propio precepto; es decir "cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta en las playas" y en caso de que los extranjeros adquieran bienes dentro del territorio nacional, por supuesto excepto en los lugares citados, deberán considerarse como nacionales, respecto de los bienes que adquieran. Lo anterior es un punto importante a tratar, en donde el Estado trata de protegerse de invasiones extranjeras, imponiendo límites a los mismos, y por otro lado trata de no ser tan rigorista al permitir la adquisición de bienes en la República Mexicana a un extranjero para tener relaciones favorables en el exterior con base al principio de reciprocidad. Los criterios implantados en especial en esta fracción, consideramos que fueron avanzados, si tomamos en cuenta la época en la que surgieron estas ideas y sobretodo porque en el período del porfiriato se les dió margen a los extranjeros de explotar los recursos naturales sin límites, por lo que hubiese sido fácil para el Constituyente, negar a los extranjeros toda oportunidad de adquirir bienes dentro del territorio nacional.

Por cuanto hace a la fracción segunda, tema importante a tratar sobretodo por las reformas surgidas recientemente en el Diario Oficial de fecha 28 de Enero de 1992; a contrario sensu de lo que el Constituyente quiso hacer con los extranjeros, a la iglesia si le negó toda oportunidad para tener capacidad de adquirir bienes raíces, si comparamos tanto los peligros que corre la Nación se pueden suscitar en ambas partes, tanto con los extranjeros, estando en peligro de invasión, como por parte de la iglesia en virtud de la gran influencia y poderío que se tuvo en épocas anteriores, tanto

económico como moral, sobre sus habitantes; sin embargo el extranjero, cumpliendo con las normas establecidas de no invocar a la protección de sus Estados, puede tener capacidad para adquirir tierras y aguas y aún explotarias y a las asociaciones religiosas ni siquiera se le imponen límites, es decir se les niega rotundamente ese derecho a pesar de que puedan estar en posibilidad de auxiliar al Estado con determinadas funciones de beneficencia pública, ya que según se desprende de la siguiente fracción. En ningún caso las instituciones de esta índole (instituciones de beneficencia ... que tengan por objeto el auxilio de los necesitados...), podrán estar bajo el patronato.. dirección... de corporaciones o instituciones religiosas.

Aparte del contenido que ya hemos delimitado en nuestro párrafo anterior, la fracción III regula en forma concreta a las instituciones de beneficencia sin ánimo de lucro, a quienes se les confiere la facultad para adquirir únicamente los bienes raíces necesarios para su objeto; es decir no podrán acaparar bienes raíces para fines distintos a su objeto.

En la fracción cuarta únicamente delimitan las tierras que pueden adquirir las sociedades comerciales por acciones, exceptuando para su adquisición las fincas rústicas, a menos que éstas puedan ser susceptibles para la explotación de minerales o petróleo, otorgándoles únicamente la facultad para explotar dichos bienes en forma exclusiva para su objeto, si bien es cierto que delimitan la propiedad a este tipo de sociedades, no se hace mención de los supuestos que también pueden surgir en este tipo de sociedades por acciones; es decir si un accionista es extranjero en estos

casos nos preguntamos si también las acciones pertenecientes al extranjero se encuentran limitadas.

Es importante que delimitemos la situación en la que se encontraban los bancos, específicamente para comprender el contenido de nuestra siguiente fracción; es decir la fracción V. En 1916 Carranza pretende la creación de un solo banco de emisión, eliminando las concesiones otorgadas a diversidad de bancos y busca con esto nacionalizar la banca; este proyecto no es aprobado por la Cámara. Con esto nos percatamos que durante ese período existían varios bancos de emisión, no como en la actualidad que contamos con un solo banco de emisión llamado Banco de México; a pesar de ser bancos de emisión, en este precepto Constitucional se les faculta para tener en propiedad y administrar únicamente los bienes raíces necesarios para la realización de su objeto.

En la fracción VI a tratar, se demuestra que no se dejan desprotegidos a los núcleos de población que fueron despojados de sus tierras en forma arbitraria; aunque en esta fracción no se precisa quiénes tendrán derecho de recuperar sus tierras, si se hace referencia al respecto en la fracción precedente que analizaremos a continuación que nos habla de los poseedores de hecho, siendo estos los que no cuentan con títulos de propiedad de las tierras que han poseído y que sin embargo se les dará oportunidad a legalizarlas, según se verá mas adelante, y por otro lado los poseedores de derecho, quienes a pesar de que cuentan con títulos que los legitiman como

verdaderos propietarios, fueron despojados de sus tierras; estos núcleos de población a que hace referencia el citado ordenamiento son considerados como COMUNIDADES.

Por último la fracción VII del texto original del artículo 27 Constitucional, contempla varios aspectos que sintetizaremos a continuación y que en algunos de ellos, consideramos son complemento de las fracciones antes referidas, tal es el caso de las bases de la restitución.

1.- Se habla de la facultad que tienen los Estados, el Distrito Federal y los Territorios estos eran Quintana Roo y Baja California Sur, cuando no eran elevados a rango de Estado, para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos; es decir si nos remitimos al primer párrafo del artículo 27 constitucional, la propiedad originaria de tierras y aguas, corresponde a la Nación y en ejercicio de este principio puede constituir la propiedad privada, con esto nos encontramos que a pesar de que el Estado transfiera ese derecho de propiedad a los particulares, no es una propiedad absoluta ya que en el momento que se requiera para el beneficio de la colectividad, las tierras que han sido transferidas a los particulares vuelven a estar a disposición del Estado cuando así se requiera; los medios para hacer posible esta situación se encuentran plasmados a continuación:

2).- Es decir por medio de la expropiación la Federación y los Estados una vez que determinen que se trata de una causa de utilidad pública, la autoridad administrativa hará las diligencias necesarias; nuevamente estamos ante el segundo párrafo del

artículo 27 constitucional, sobre la expropiación, misma que se hará efectiva siempre que se demuestre que es por causa de utilidad pública, si así lo determina no solo la Federación, sino también los Estados otorgándole al expropiado la indemnización como compensación que fija el propio precepto de aquel entonces.

3).- Las restituciones en favor de las comunidades que hayan sido privadas de sus tierras, bosques y aguas, entendemos que aquellas comunidades que no hayan podido ser restituidas de sus tierras por no contar con los requisitos que previó la ley del 6 de Enero de 1915, continuarán gozando de sus tierras pero con el carácter de dotación, pudiendo ampliarlas según sus necesidades (dotación complementaria que se contemplaba hasta antes de las reformas del 6 de Enero de 1992 en su Ley Reglamentaria), figura que no encuadra en su totalidad en el sentido de dotación, toda vez que este tipo de acciones únicamente se otorgan cuando se ha restituido a las comunidades sus tierras, pero que sin embargo consideramos que es el sentido que quiso dar el constituyente de esa época, además las tierras que sean restituidas a las comunidades son inalienables ya que el objeto primordial es para la satisfacción de sus necesidades.

4).- Aunque a cada estado se le atribuya de facultades para fijar los límites máximos de que goce cada propietario, (según se desprende del inciso a de la fracción VII), nos percatamos que de ahí se desprende la finalidad de fraccionar latifundios y dar origen a la pequeña propiedad. Dichos límites en la actualidad son: máximo cien hectáreas de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por

ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos (Fracción XV del actual artículo 27 Constitucional.

5).- Los límites máximos de tierra por cada propietario deberán ser respetados y en caso contrario se harán mediante expropiación.

Una vez que hemos concluido el análisis del texto original del artículo 27 Constitucional sobre los puntos más sobresalientes del mismo, consideramos que las reformas que se han dado al mismo desde su creación hasta nuestros días, se han ido perfeccionando y profundizando en muchos sentidos e incluso hasta cambiado el sentido original que quiso dar el Constituyente del diez y siete, tal es el caso de las recientes reformas al mismo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Enero de 1992, como consecuencia de la evolución.

2.3 DIARIO DE DEBATES Y PRINCIPALES INTERVENCIONES

El objeto de introducir en el capitulo este tema en particular y sobre todo una vez realizado el análisis del texto original del artículo 27 Constitucional, fue para dar el sentido que el constituyente quiso dar y sobretodo los motivos que impulsaron para implantar en líneas sus ideas, así como los fundamentos que en ese momento consideraron importantes para quedar en los términos citados con anterioridad; ahora bien nos concretaremos a aquellos puntos que causaron mas polémica en los proyectos que se llevaron a cabo, que a decir verdad no fueron sujetos a muchos cambios.

Primeramente el primer párrafo del proyecto formulado por los CIUDADANOS PASTOR RUAIX, JULIAN ADAME, D. PASTRANA, PEDRO A. CHAPA, JOSE ALVAREZ, JOSE N. MACIAS y otros, mismo que quedó en los términos que a la fecha subsisten; es decir:

"LA PROPIEDAD DE LAS TIERRAS Y AGUAS COMPRENDIDAS DENTRO DE LOS LIMITES DEL TERRITORIO NACIONAL, CORRESPONDE ORIGINARIAMENTE A LA NACION, LA CUAL HA TENIDO Y TIENE EL DERECHO DE TRANSMITIR EL DOMINIO DIRECTO DE ELLAS A LOS PARTICULARES, CONSTITUYENDO LA PROPIEDAD PRIVADA"

El fundamento de lo anterior se tomó con base a lo establecido en España bajo "el principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos".¹⁷ pero no con el enfoque que se llevó a cabo en la Nueva España durante la conquista, sino que al paso del tiempo, según lo entendemos, de dicho fundamento se buscó la igualdad, teniendo un marco jurídico que tuviera el poder suficiente para poder regular todo lo referente en materia agraria y propiedad en general, substituyendo el poder del rey a través de la Nación por medio de sus órganos de gobierno, aunque durante diversos periodos se haya opuesto este concepto, concretamente durante la independencia. Esa igualdad que se menciona se irá dando al ver por los intereses de la sociedad, implantando limitaciones que permitirán el desarrollo del país.

¹⁷ *Los Derechos del Pueblo Mexicano Op cit. pág. 640*

A pesar de todo esto hubo cierto descontento por la desconfianza que en cierta forma crearon los gobiernos anteriores como lo menciona el C. NAVARRO LUIS T., mismo que a pesar de que mostró su inconformidad basándose en la ilegitimidad de los gobiernos anteriores, siendo a nuestro entender contradictorio, según se desprende de su misma propuesta sobre el párrafo en cuestión, al solicitar que se contemple que "La Nación sea la única dueña de los terrenos y que no los venda, sino que dé nada más la posesión a los que puedan trabajarlos"¹⁸ se considera contradictorio porque no es posible imaginarnos una Nación sin representación que controle el territorio, sin un órgano de gobierno.

De lo anterior se concluye que este concepto se derivó primordialmente de las ideas que prevalecieron con los reyes de España; a pesar que dentro de nuestro análisis nos permitimos comentar ciertos principios, que consideramos fueron el esquema a seguir para delimitar dicho párrafo, no dejan de ser importantes, porque en cierta forma los cambios que se dieron de la idea principal retoman los principios mencionados dentro de nuestro análisis.

Ahora bien del proyecto formulado por los Ciudadanos FRANCISCO J. MUJICA, ALBERTO ROMAN L., A. MONZON, ENRIQUE COLUNGA, en sesión del 29 de Enero de 1917 por cuanto hace al segundo párrafo que decía: La propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

¹⁸ *IBIDEM*, pág. 654

Tanto en el proyecto del párrafo como en la actualidad constitucionalmente no se delimita la forma en la que se lleva a cabo dicha expropiación, no se establece el procedimiento por el que se realiza; sin embargo en la fracción VII, tanto del texto original como del proyecto nos remiten a las Leyes de la Federación y de los Estados, para determinar los casos en que las expropiaciones sean de utilidad pública, así como las bases en que se fijará la indemnización correspondiente, atendiendo al caso concreto, a pesar de lo antes expuesto no se especifica quien hará las indemnizaciones correspondientes cuando los bienes expropiados se utilicen para dotación o restitución de tierras a los núcleos de población; dentro de las respuestas al respecto se dijo que la indemnización sería pagada por los propios adquirentes "por medio de anualidades que amorticen el capital e intereses sin que este pudiera exceder del tipo de interés del 5 por ciento anual".¹⁹ fundamento sostenido por los ciudadanos FRANCISCO MUGICA, ALBERTO ROMAN, L.G. MONZON, ENRIQUE RECIO, ENRIQUE COLUNGA EN SU PROYECTO.

Este aspecto se discutió dentro de la fracción VII, quien debería pagar las indemnizaciones a los propietarios de tierras que se soliciten para su restitución. En opinión del C. MUGICA y el C. CEPEDA MEDRANO, quien cuestiona "¿Quiénes son los que deben indemnizar? ¿Los infelices que vuelven después de cincuenta años a tomar posesión de sus tierras o el Gobierno?"²⁰ ,a nuestro entender las indemnizaciones para el caso de restitución, serán pagadas por el Gobierno, pero en caso de dotación de tierras, cuando estas se tomen de los excedentes de tierras conforme a los límites establecidos, serán pagadas por los adquirentes, ya que en los

¹⁹ *IBIDEM*, pág. 648

²⁰ *IBIDEM*, pág. 686

incisos b) y c) del párrafo VII, se vuelve a estipular el porcentaje del cinco por ciento anual.

El párrafo del que haremos referencia a continuación fue motivo de grandes polémicas debido a la trascendencia que reviste por tratarse de una figura que abarca ciertos derechos en favor principalmente de nacionales, es decir la concesión sobre los recursos naturales como minas, manantiales, etcétera ya que en opinión del C. IBARRA no se estipula sobre algún monto en dinero que pudiese recibir el estado por ceder el derecho de explotación sobre los mismos, quien propuso se fijara un porcentaje al concesionario en favor de la Nación pero sobre las utilidades líquidas que percibiera el concesionario por constituir una entrada de dinero a la Nación; sin embargo se considera con posterioridad que no es necesario darle el carácter de constitucional a las bases con las que se llevará a cabo la concesión. Con todo esto nos percatamos que el Constituyente trató de establecer únicamente las garantías tanto en materia de concesión como de expropiación y posteriormente crear leyes reglamentarias que abarcaran el procedimiento en general.

Por lo que respecta a la propuesta del C. IBARRA con relación a las percepciones que debiera recibir la Nación, el C. PASTOR ROUAIX como el C. AGUIRRE consideraron que dicha propuesta no debe llevarse a cabo sobre las utilidades, sino sobre los bienes y dan como ejemplo el siguiente:

"La Ley de Minas pone en libertad al minero para explotar el subsuelo y obliga al dueño del terreno a que haga la concesión gratuita. El derecho sobre el subsuelo sólo lo tiene el Gobierno, y el minero no tiene derecho sobre la superficie, tampoco lo necesita; no paga nada."²¹

Dentro de las conclusiones a las que se llegó en este aspecto, si se impondrá la obligación al concesionario de pagar un tanto por ciento de la producción a la Nación, mismo que se estipulará en la Ley Reglamentaria.

Pasando al párrafo de cuyo contenido se desprende los que son capaces para adquirir el dominio de tierras y aguas de la Nación y en particular al tocar el punto sobre los extranjeros, se derivan las siguientes opiniones y proposiciones.

Según opinión del C. ENRIQUEZ ENRIQUE, a pesar de lo estipulado se corren riesgos respecto de los bienes que pudiese adquirir un extranjero en caso de matrimonio con una mexicana que cuenta con bienes, fundamentando que la mexicana adquirirá la nacionalidad del cónyuge, por tal motivo propone que se establezca en esta fracción:

" Los extranjeros no podrán contraer matrimonio con mexicanas dueñas de bienes raíces sin hacer antes la manifestación a que se refiere este párrafo, es decir, sin que antes se presenten a la Secretaría de Relaciones Exteriores y renuncien a su nacionalidad" .²² Su

²¹ *IBIDEM*, pág. 664

²² *IBIDEM*, pág. 666

planteamiento fué primordialmente porque el código de extranjería establecía que "la mujer adquiere la nacionalidad del marido"; postura que no fue aceptada, quedando en los términos que se señalan en el texto original, transcrito con anterioridad.

Por lo que se refiere a la Iglesia el proyecto en un principio establecía "La iglesia, cualquiera que sea su credo, no podrá en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar...pasará 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, si fueren construídos por subscripción pública; pero si fueren construídos por particulares quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada"³³.

El aspecto mas sobresaliente del proyecto antes descrito, que como veremos se suprimió, fue el dar oportunidad de estar sujetos bajo el régimen de propiedad privada a aquellos templos que fueren construídos por particulares, que en realidad si se hubiese implantado en esos términos no implicaría una restricción absoluta. El motivo de esta idea según argumento del C. MEDINA, fue que no se quiso llegar a limitar a aquellos particulares que tuvieran lugares de oración ocultos en las casas particulares; y como menciona el C. MEDINA con esto burlarán todo el artículo, y a nuestro entender su postura es aceptable ya que la iglesia podría tomar este aspecto para adquirir bienes raíces en forma legal si se deja este proyecto.

³³ *IBIDEM*, pág. 674

El constituyente trató de negar como fuere toda opción de adquisición de bienes a la iglesia, por tal motivo surgió otro punto a discusión sobre las acciones que pudiera contar la iglesia, ya que el proyecto únicamente hace referencia a la imposibilidad de adquirir bienes inmuebles, no mencionando bienes muebles, considerando como tales a las acciones (opinión del C. LIZARDI).

Este aspecto quedó limitado desde el momento que en el entonces artículo 129 Constitucional, se le reconoció personalidad jurídica a la iglesia, además que resultaría imposible controlar los bienes y la riqueza de la iglesia. De la fracción VI, el C. CAÑETE, sugiere que es necesario se establezca que las comunidades a que hace referencia el mismo se les añada "Tendrán capacidad para defenderlas judicial y extrajudicialmente",²⁴ postura que no es aceptada, siendo fundamentada por el C. MEDINA , quien expone lo siguiente: "sería curioso que la Constitución les diera el derecho, la capacidad de adquirir bienes raíces y no se comprendiera imbitito el derecho de defenderlos en juicio o de alguna otra manera"²⁵

Finalizando con los debates sobre el artículo 27 constitucional dentro de la fracción VII, tercer párrafo, el C. MEDINA considera que solo es necesario declarar nulas aquellas violaciones, extorsiones..que hayan contravenido a las leyes, pero el constituyente tomando en cuenta que precisamente las leyes que se dieron con anterioridad afectaron a las comunidades, despojándolas de los bienes que les pertenecían, tanto por la fuerza como basándose en la ignorancia de los mismos, se

²⁴ *IBIDEM*, pág. 683

²⁵ *IBIDEM*, pág. 684

Cabe destacar que los debates para la creación del Artículo 27 Constitucional fueron los más discutidos de todos los Artículos de la Constitución de 1917, sin embargo las polémicas se hicieron en los puntos de menor importancia e incluso, se considera que al finalizar los debates se optó por implantar en el Artículo 27 Constitucional los acuerdos sin hacer un análisis detallado del mismo.

Del libro *Los Grandes Problemas Nacionales* cuyo autor es el C. Andrés Molina Enriquez se desprende que sus ideas en los debates de 1917, fueron implantados, tal es el caso del primer párrafo del Artículo 27 Constitucional; en la obra antes referida nos percatamos que dicho autor elaboró un estudio detallado de los beneficios que podrían darse al establecer el tipo de Propiedad Ejidal.

CAPITULO III

REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE 1917

En este tema en particular haremos referencia sobre las reformas mas trascendentales que se dieron hasta antes del día 06 de Enero de 1992, ya que de estas últimas reformas se dedicará un capítulo especial. De todo esto lo que podemos comentar es que el propio legislador reconoce que el texto original se elaboró precipitadamente y por tal motivo no quedaron claros varios aspectos que se señalaron en el texto original. Es importante que delimitemos las reformas que se dieron durante ese periodo en especial, porque a raíz de las experiencias que se dieron con el paso del tiempo y atendiendo paulatinamente a los avances de la tecnología, así como de las controversias que se suscitaron, se tuvo que modificar en gran parte este precepto; a pesar de las circunstancias se buscó, en gran medida, conservar el sentido que el legislador quiso dar desde sus inicios, independientemente de las modificaciones que se realizaron, justificadas en gran medida por los cambios propios de cada época tal como se ha mencionado con anterioridad. Por lo antes expuesto comenzaremos con nuestro análisis, el cual se realizará con el apoyo de un cuadro comparativo entre el texto original hasta antes de las reformas ya aludidas.

3.1.- REFORMAS A LOS PARRAFOS TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Texto original

Tercer Párrafo :... La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada 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 evitar su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevas zonas 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. Las predios, ranchos y comunidades que ocupan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población tendrán derecho a que se les dé de ellas terrenos de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto se confirman las obligaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad por el decreto de 6 de Enero de 1913. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los efectos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL HASTA ANTES DEL 6 DE ENERO DE 1992

Tercer Párrafo :... La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio

social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la 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 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 agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de la población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

La primera reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Enero de 1934, en la que se desprende en este párrafo en particular dos cambios que logran alterar en cierto sentido el significado del párrafo. Las modificaciones contempladas en esta reforma son:

1.- Propiedad agrícola en explotación, antes considerando únicamente pequeña propiedad.

Al respecto el Dr. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, expone lo siguiente por cuanto hace a la explotación, incluida en estas reformas "El respeto a la pequeña propiedad no se establece por su extensión, sino atendiendo a los fines sociales que llena. Cuando la pequeña propiedad no es cultivada, no desempeña la función social que le está encomendada..."²⁶

La opinión del Dr. MENDIETA Y NUÑEZ, nos da una idea mas clara del por que incluir, como otro requisito, que la propiedad deba encontrarse en explotación. Como se observará mas adelante con las adiciones que se publicaron en esta misma fecha, es decir el 10 de Enero de 1934, constituye una garantía condicionada para poder protegerse de posibles afectaciones aquellos propietarios de tierras que cumplan con esta disposición.

A pesar de que con esta disposición se busca que las tierras constituyan un fin social, también habrá que considerar que en múltiples ocasiones muchos de los propietarios de tierras, que no cumplen con esta disposición, no es porque así lo deseen ya que sería en su perjuicio, sino porque quizá no cuentan con recursos suficientes para estar en condiciones de explotarla, o bien esas tierras forzosamente para volver a producir deben dejar pasar cierto tiempo para que sean fructíferas, cuestión que debió ser considerada por el legislador según nuestro parecer.

²⁶ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. *El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria*, Ed. Porrúa, México, 1977, 1^a ed. pag. 241.

Por cuanto hace a la substitución que se hiciere de pueblos, rancherías y comunidades por núcleos de población, consideramos al respecto que dicha modificación encuadra completamente no solo a los pueblos, rancherías y comunidades, sino a cualesquier ente jurídico que pueda gozar de los beneficios que consagra este precepto.

El 6 de febrero de 1976 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación dos aspectos por lo que respecta a este párrafo en lo particular; el primero, mismo que no consideramos que sea importante toda vez que no reforma este párrafo en esencia; es decir, referente a lo enmarcado considerando que el aprovechamiento de los recursos naturales serán para lograr el desarrollo equilibrado del país... Se ha mencionado que según nuestro parecer carecen de importancia estas adiciones, en virtud de que uno de los principios que motivaron la creación del artículo 27, fue que todo lo que se hiciera sobre la explotación de recursos naturales fuera en beneficio de la colectividad, de ahí la creación de las figuras de dotación, por dar un ejemplo; y la segunda adición, de la que se desprende la manera de organización de los ejidos, misma que no se había considerado con anterioridad sobretodo en el precepto constitucional; esta forma de organización de los ejidos, según podemos comprender es en forma colectiva, ya que nos menciona tanto la organización y explotación colectiva de los ejidos.

Párrafo Cuarto: Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales cuando su explotación requiera trabajos subterráneos los yacimientos susceptibles de ser explotados como

fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Párrafo Cuarto: Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales... cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes... y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Estas adiciones al cuarto párrafo fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Enero de 1960. De dichas reformas, únicamente se añaden bienes que son también considerados propiedad de la Nación. La razón de ser incluidos en el año de 1960 es por el descubrimiento de minerales en la plataforma continental precisamente en estas épocas, además el hecho de que se haya estipulado (en los términos que fije el Derecho Internacional) es por los principios que surgieron en una de las cuatro convenciones en la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, mismo que dice "El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación a sus recursos naturales".²⁷

²⁷ *Los Derechos del Pueblo Mexicano. Op. Cit. pag. 820*

Párrafo Quinto: Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional; las de las lagunas y esteros de las playas las de los lagos interiores de formación natural y 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 que crucen dos o mas estados en su rama principal, las aguas de los ríos, arroyos o lavaderos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los estados; las aguas que se extraigan de las minas y las cauces, lagos y corrientes artificiales en la extensión que fija la ley. cualquiera obra corriente de aguas no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que abarca; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

Párrafo Quinto: Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión

o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o mas entidades o entre la república o un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la república con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley, las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros arrovechamientos, el ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas al igual que para las demas aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran, o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o mas predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de abril de 1945. Los fundamentos que dieron origen a este párrafo fueron los siguientes: Como se dijo, el texto original omitió varios elementos que favorecen el desarrollo en la agricultura,

concretamente estos elementos son la utilización de los recursos hidráulicos de la cuenca de la corriente, sistemas de riego básicamente en las zonas áridas ya que estas no producen lo suficiente por falta de los implementos creados para esta época.

"Las facultades del poder público... exige establecer nuevas normas o limitaciones a la propiedad privada, especialmente de los elementos naturales... El objeto de esta ampliación de facultades es facilitar el aprovechamiento de las riquezas naturales..."²⁸

Al respecto existe jurisprudencia que hace referencia a las aguas nacionales, ya que se considerará propiedad privada aquellas aguas que no estén especificadas en este precepto.

"... se ve que son aguas nacionales las corrientes que no sufren interrupción, es decir que son perenes o permanentes, y las intermitentes, en su rama principal, cuando atraviesen dos o mas Estados. Son aguas de propiedad privada, las que no reúnan las condiciones que las leyes fijan para considerarlas propiedad de la nación y sobre las cuales los ribereños han acreditado sus derechos". Tesis No. 119 a fojas 191 del Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación 1917- 1988, segunda parte Salas y Tesis Comunes.

" Como el artículo 27 Constitucional, en el párrafo relativo, establece los requisitos que se necesitan para considerar cuales aguas son las nacionales, es indudable que sólo tienen ese carácter las que llenen tales requisitos de excepción, pues

²⁸ *IBIDEM*, pág. 728.

las demás son de propiedad particular". Tesis No. 118 a fojas 190 del Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación 1917 -1988, segunda parte Salas y Tesis Comunes.

Además de la reforma antes descrita, el día 20 de Enero de 1960 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los párrafos cuarto, quinto y sexto. Por cuanto hace a los párrafos cuarto y quinto, dichas reformas consistieron en ampliar el dominio de la Nación de los recursos naturales de las aguas que de los mismos puedan surgir. Desde nuestro punto de vista consideramos que dicha delimitación de recursos, estimados a partir de esta fecha como parte del dominio de la Nación, fué básicamente para delimitar lo perteneciente al Estado, con el objeto de no existir lugar a duda sobre lo que le corresponde al país; esto es para que los países extranjeros respeten la soberanía nacional en todos sus ángulos y espacios.

Párrafo Quinto: En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y solo 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.

Párrafo Sexto: En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituídas

conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularan la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. el Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. las declaratorias correspondientes se harán por el ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

La primera modificación que se llevó a cabo en esta fracción se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Diciembre de 1940, en donde únicamente se estableció que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expiden concesiones si no que la explotación de esos productos se lleve a cabo

por la nación; es decir no se expedirán concesiones y la Ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos. Estas reformas se hicieron como consecuencia de las disposiciones del 18 de marzo de 1938; la expropiación petrolera surge en principio porque la explotación del petróleo estaba en manos de empresas extranjeras las cuales con el paso del tiempo dejarían sin ese recurso natural no renovable al país, aunque se dice que la causa principal para haber tomado tal decisión el Presidente Lázaro Cárdenas fue fundamentalmente por las constantes huelgas de los trabajadores petroleros, quienes exigían mayores prestaciones; en un principio Cárdenas apoyó a las empresas fallando a favor de las mismas pero a raíz del informe presentado por el entonces Secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, se dió a conocer al Presidente las irregularidades y evasiones fiscales de las empresas encargadas de la explotación del petróleo; otra causa que se argumenta es que para esas fechas se extinguió el plazo al cual había sido estipulada la explotación en manos extranjeras, por lo que era un hecho natural, e inevitable que le correspondió asumir, por el sólo destino, al Presidente Cárdenas.

Ahora bien junto con las reformas a los párrafos cuarto y quinto antes aludidos este párrafo también fué modificado y dichas modificaciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1960, de la que se desprende la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para otorgar las concesiones a personas físicas y morales para la explotación de los recursos naturales, con excepción del petróleo, por los motivos considerados en el párrafo anterior. Esta medida adoptada en los años sesenta, pensamos que suele ser benéfica sobre todo para la gente que cuenta con los

recursos suficientes para la obtención de la herramienta necesaria para el aprovechamiento de dichos recursos naturales, siendo además necesaria la intervención del Estado para controlar tales explotaciones, con el objeto de evitar lo acontecido con el petróleo tal como se ha mencionado con anterioridad.

A partir de la parte conducente a la transformación, generación y en general todo lo relacionado con la energía eléctrica, fué adicionado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1950, motivándose esta adición en los siguientes puntos:

- a).- "Los requerimientos del desarrollo del país, de acuerdo con su rito actual de crecimiento;
- b).- "El destino de los recursos de propiedad nacional para beneficio colectivo;
- c).- " El concepto de que los servicios públicos básicos deben ser prestados preferentemente por el Estado"²⁹

En el texto, hasta antes de las reformas del 6 de Enero de 1992, se adicionaron los siguientes párrafos:

"Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus

²⁹ *IBIDEM, pdg. 876*

aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

Este párrafo fué adicionado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de enero de 1975, pensamos que dicha adición fue realizada con el único fin de controlar la energía nuclear y con esto evitar que fuese utilizada para fines distintos al beneficio de la colectividad.

"La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de los estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos estados.

El día 6 de febrero de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, tanto las reformas al tercer párrafo, como la delimitación de la zona económica, misma que se encuentra plasmada en el párrafo que nos antecede.

3.2.- REFORMAS A LAS FRACCIONES PRIMERA, SEXTA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Fracción Primera. 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 o 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 aquellos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo 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 las tierras y aguas.

Fracción Primera. 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 o aguas. 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 aquellos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. 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. El estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

En virtud de que esta fracción estipulaba quienes eran capaces de adquirir bienes inmuebles y no incluía a las embajadas, el 2 de Diciembre de 1948 fué publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma correspondiente. Al respecto es importante que se haya considerado en virtud de que las embajadas desempeñan un papel importante, ya que en la misma forma que existan embajadas extranjeras en nuestro país, ese mismo número de embajadas las habrá en cada uno de los países, siendo benéfico tanto para los mexicanos que radiquen o visiten el extranjero como para los extranjeros que se encuentren en el país.

Por lo antes expuesto, el Gobierno se vió en la necesidad de añadir esta fracción, ya que al limitar la adquisición de bienes únicamente a las personas que se mencionaban hasta antes de estas reformas, ciertas Naciones no permitían la adquisición de bienes inmuebles en favor de las embajadas mexicanas en sus países, atento al principio de reciprocidad internacional.

Ahora bien éste párrafo también prevé la necesidad de la autorización de la Secretaría de Relaciones para que los Estados extranjeros puedan adquirir dichos bienes. Los requisitos que se deben cumplir son los siguientes:

- a).- "Que, a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, no haya inconveniente para los intereses públicos internos de México, y que exista justa correspondencia a los principios de reciprocidad.
- b).- "Que los bienes inmuebles, objeto de las adquisiciones, deben estar ubicados en el lugar legalmente señalado como residencia permanente a los Poderes Federales; y
- c).- "Que sólo podrán adquirir en propiedad privada los bienes inmuebles indispensables para el servicio directo de las embajadas o legaciones".³⁰

Fracción Sexta: los cacahuatzenos, 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 pertenecan o que se les hayan recluido o recluyeron conforme a la ley de 6 de Enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

Fracción VII: Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que

³⁰ *IBIDEM*, pag. 818

les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren. Son de Jurisdicción Federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o mas núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas, si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la suprema corte de Justicia de la nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.

La reforma del 10 de diciembre de 1934, como observamos en nuestro cuadro comparativo, no hace referencia a la ley del 6 de enero de 1915, en la que se basaron en el texto original para llevar a cabo las restituciones o dotaciones; toda vez que dicha ley se consideró de carácter provisional en tanto se regularan las disposiciones relativas a restituciones o dotaciones; mismas que fueron consideradas en la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, Reglamento Agrario, Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927 reglamentaria del artículo 27 constitucional, Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas del 21 de marzo de 1929 y por último hasta antes de las reformas de 1934, Ley del Patrimonio Ejidal, mismas que regularon la repartición tanto de los ejidos como la restitución de tierras a las comunidades, por tal fin resultaba obsoleto incluir a la ley del 6 de enero de 1915.

Los párrafos segundo y tercero de la fracción VII de reformas, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha 6 de diciembre de 1937.

Esta iniciativa de reformas tuvo su origen en virtud de las propuestas señaladas por el Departamento de Asuntos Indígenas, toda vez que estas fricciones de conflictos de límites entre las comunidades con anterioridad a estos párrafos eran encomendadas a los Estados; la mayoría de estos conflictos fueron ignorados por completo, por lo que las comunidades buscaron justicia por su propia mano, generándose problemas que atentaban contra la vida de los integrantes de las comunidades, es por eso que se buscó darle fin al problema sometiendo al Ejecutivo Federal sobre la resolución de conflictos por límites.

Se hará mención a la fracción séptima del texto original y su reforma con sus respectivas reformas ya que el orden cambió pero a manera de percatarnos de las reformas existentes se señalaron las partes que tratan sobre el mismo tema, independientemente del orden que abarquen, ya que lo importante es analizar el contenido de cada una de las partes del artículo 27 constitucional, desde su constitución hasta sus reformas, coincidiendo en éste caso el contenido de la fracción séptima del texto original con la fracción sexta reformada.

Fracción VII: Es una de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna de ellas corporación civil... El punto que se figura como independiente a la una corporación, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en los libros catastrales e inscripciones, ya sea por tal valor haya sido

manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base ...

Fracción VI: Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil...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 éste valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base El exceso...

En las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de Diciembre de 1934, se reformó la fracción antes aludida, en los términos, hasta antes de las reformas del 6 de Enero de 1992; toda vez que estas últimas culminaron con los principios que dieron origen a la creación de éste artículo, con esto podremos percatarnos que desde 1934 hasta 1991, se consideró como mejor opción mantener el régimen de propiedad a través de los ejidos en pro de la propiedad ejidal, subsistiendo a la par la pequeña propiedad privada, lo que nos da una idea de la situación que prevaleció durante 6 décadas. Establecemos como base el año de 1934 en virtud de que desde la creación del artículo 27 constitucional en 1917, no se delimitaron con claridad las ideas pretendidas desde su origen por el constituyente, por lo que pensamos que de 1917 a

1934, a través de las experiencias obtenidas, tomando como base éste precepto, se consolidaron las formas de llevar a cabo lo pretendido por el legislador de 1917.

De las reformas contempladas en el año de 1934, en esta fracción en lo particular, se les otorgará el derecho de tener en propiedad o administración bienes raíces o capitales, a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden estado comunal (conocidas como comunidades), a los núcleos dotados, constitución de centros de población, denominados ejidos. Como podemos observar el texto original no incluye ni a las comunidades ni a los ejidos en esta fracción; sin embargo se da a entender que serán restituidas las tierras a las comunidades que hayan sido despojadas de sus bienes, al igual que la dotaciones el segundo párrafo de la fracción VII.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, ordenación, transacción, enajenación o venta que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los conductos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población...

Fracción VIII: Se declaran nulas: a) todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos o gobernadores de los estados, o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, hacienda o cualquiera otra autoridad Federal, desde el día 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c) todas las diligencias de apeo y deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces y otras autoridades de los estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población. Quedan exceptuadas de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas, en nombre propio a título de dominio por mas de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

Prácticamente en las reformas de 1934 el sentido de esta fracción es el mismo, sólo que en el texto original se hace la referencia de quienes serán dotados o restituidos de tierras, las variantes que encontramos no son de fondo sino de forma; sin embargo para tener una idea clara y completa, será necesario que enunciemos lo estipulado por la Ley de Desamortización del 25 de Junio de 1956; toda vez que en ambos textos

contempla tanto la nulidad de las disposiciones que contravengan a lo dispuesto por esta ley, así como el reconocimiento de las dotaciones que se llevaron a cabo conforme a esta ley.

Por lo anterior la LEY DE DESAMORTIZACION contiene a grandes razgos la finalidad de que las propiedades pertenecientes a la iglesia fueran adjudicadas a los arrendatarios, otorgándoles a los mismos facilidades para su adquisición mediante créditos con tasas bajas de interés. Tanto los arrendatarios de los bienes de la iglesia como aquellas personas que denunciaron las propiedades pertenecientes a la misma se les concedían facilidades para la obtención de bienes; así mismo se reconoce mediante esta ley la propiedad de los indios. De esta manera se busca en esta fracción en particular que solo sean respetadas aquellas disposiciones que favorecían a las comunidades.

Por otra parte se hace alusión en estas reformas a las leyes dictadas del primero de diciembre de 1876 "hasta la fecha"; mismas que se declaran nulas, pensamos que si estas reformas se llevaron a cabo en 1934, debió especificarse el año por el que se consideraron nulas tales disposiciones; toda vez que si el sentido del legislador originalmente fue nulificar las disposiciones de 1876 a 1915, cambió rotundamente su sentido al estipular hasta la fecha ya que la interpretación que damos al respecto en estricto sentido es que serán nulas las disposiciones de 1876 a 1934; independientemente de lo antes expuesto mencionaremos aquellas leyes que se declaran nulas a raíz de esta disposición:

LA LEY DE COLONIZACION DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1863

Dicha ley persigue en la mayoría de los fines lo mismo que la LEY DE COLONIZACION DEL 31 DE MAYO DE 1875.

En estas leyes se crean las compañías deslindadoras para la enajenación de terrenos baldíos, así como el fraccionamiento, medición y avalúo sobre los mismos, como pago a quienes realizaban esta actividad se les otorgaba hasta una tercera parte de los terrenos, el objeto de estas actividades realizadas a través de compañías particulares era poblar aquellos terrenos "habitados"; (se entrecmillla esta palabra ya que a raíz de ésto múltiples comunidades fueron arbitrariamente despojadas de sus tierras; toda vez que carecían de documentos que los reconociera como legítimos propietarios). Estas leyes fomentan el latifundismo ya que se implantó como límite una extensión máxima de dos mil quinientas hectáreas, susceptibles de ser adquiridas a bajo precio y con facilidades de pago.

LEY DE TERRENOS BALDIOS DEL 20 DE JULIO DE 1863

El fundamento de esta ley fue darle el carácter de federal a aquellas tierras consideradas como baldías, como consecuencia de las enajenaciones de tierras baldías hechas por los Estados, facultad conferida conforme a la ley del 18 de agosto de 1824.

En esta ley se consideraron terrenos baldíos aquellos que no hubieren sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso... el fin que se perseguía con esta ley era fomentar la inmigración de extranjeros al país.

LEY DE TERRENOS BALDIOS DEL 20 DE JULIO DE 1854.

Los fines perseguidos en esta ley fueron prácticamente los mismos perseguidos por las disposiciones anteriores la única diferencia fue categorizar los terrenos con diversas denominaciones, cuyo objeto fue que el Estado adquiriera aquellos terrenos considerados como baldíos por no haberlos destinado al uso público por la autoridad facultada para ello, ni cedidos por la misma; aquellas extensiones de tierras que sean mayores a las estipuladas por el título (demasías); terrenos no enajenados y deslindados que no hayan sido enajenados (terrenos nacionales).

Al observar el contenido de las disposiciones que se nulificaron por medio de esta disposición, así como aquellas leyes que mediante éste precepto serían respetadas, se buscó básicamente remediar las injusticias. Consideramos que en nuestros días se han logrado en gran parte los fines perseguidos por el Constituyente; sin embargo hay mucho por hacer aún por la gente, sin concretarse únicamente al otorgamiento de tierras, porque pudieron haber sido favorecidos los campesinos y comunidades con tierras, pero de nada sirve si no las pueden explotar por falta de recursos y capacitación suficiente.

3.3.- FRACCIONES CREADAS POR EL CONSTITUYENTE EL 10 DE DICIEMBRE DE 1934.

Fracción Novena: La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos materia de división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

Fracción Décima: Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediado a los pueblos interesados.

Las dos fracciones antes transcritas también fueron, en éste caso añadidas al Artículo 27 Constitucional y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 1934.

Pensamos que la razón de ser de esta fracción novena, es porque aquellas personas que en determinado momento tuvieran mayor número de hectáreas que las establecidas por la propia Constitución mediante ventas ficticias a sus propios familiares o cualesquier otra forma de simulación respetaban sus propiedades a pesar de contravenir a lo dispuesto. El legislador al implantar que se nulificarán aquellas reparticiones realizadas con apariencia de legitima, buscó que la gente diera a conocer tales actos, a través de denuncias, por ser así una forma de evitar nuevamente un latifundismo disfracado.

La propia Ley de la Reforma Agraria de 1971, derogada una vez que se dieron las reformas al artículo 27, el 6 de enero de 1992, establece los supuestos probables que pueden traer como consecuencia la simulación de que nos habla la fracción novena que son:

Artículo 210.- "La división y el fraccionamiento así como la transmisión íntegra por cualquier título de predios afectables, se sujetarán por cuanto toca a la materia agraria a las reglas siguientes:

"I.- No producirán efectos los realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de restitución, ampliación, dotación, ni de las relativas a nuevos centros de población en las que se señalen los predios afectables, o de la publicación del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, ni los que se realicen con posterioridad a la notificación..."

Obviamente esta fracción fue creada una vez que se estructuró su forma de funcionamiento; sin embargo suponemos que del artículo 27 fracción novena se desprenden los preceptos señalados en la legislación antes aludida.

"III.- Se presume que hay simulación y en consecuencia el fraccionamiento no surtirá efectos en materia agraria en los siguientes casos:...

d) Cuando se fraccione una propiedad afectable, en ventas con reserva de dominio..."

En la fracción décima se nos menciona en pocas palabras que cubriendo los requisitos marcados por la ley todos los núcleos de población, así como las comunidades que cuenten con títulos o no, serán dotadas o restituidas de tierras; sin embargo nos preguntamos ahora ¿Será posible contar con tierras suficientes para lograr los propósitos marcados en especial en éste precepto?; se hace éste planteamiento en especial porque se compromete el legislador en esta fracción a cubrir las necesidades de tales sectores de la población, siendo que en realidad, la mayoría de estos sectores de la población no han sido favorecidas ni siquiera para cubrir las necesidades indispensables. De todo esto se deduce que no es culpa de los gobiernos, simple y sencillamente no se previeron ciertas circunstancias importantes para poder lograr sus propósitos, tales como el crecimiento de población y la capacidad de tierras con que cuenta el país.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de éste artículo.

Hemos separado esta parte correspondiente a la fracción XII, en virtud de que se añadió el 12 de febrero de 1947; es decir no se contempló dentro de las reformas que se llevaron a cabo el 10 de diciembre de 1934.

Como en muchos aspectos de las reformas al artículo 27 constitucional coinciden en su mayoría, nos permitimos reiterar que éste párrafo también en apariencia otorga garantías, que desgraciadamente van mas allá de lo que realmente se puede dar, adhiriéndonos a los comentarios del Lic. Silva Herzog "Desde el punto de vista teórico esta adición parece inobjetable, mas en la práctica es absolutamente seguro que en múltiples ocasiones no ha sido posible darle cumplimiento..."³¹

3.4.- CREACION DE LA FRACCION DECIMO PRIMERA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EL 10 DE DICIEMBRE DE 1934..

Fracción Once: Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

³¹ *HERZOG Silva, Jesus. Op. cit., pag.489.*

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas y reglamentarias le fijen.

c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d) Comites particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisaríados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos;

Esta adición consiste en en substituir a la Comisión Nacional Agraria existente hasta antes de estas reformas por el Departamento Agrario y al llamado Cuerpo Consultivo.

Esta fracción ha sido objeto de varias críticas, fundamentadas en su generalidad por considerar esto materia de la Ley Reglamentaria; toda vez que la Constitución se debe concretar a considerar única y exclusivamente las garantías en materia agraria, contempladas en éste precepto; a pesar de todo esto pensamos que no es por demás especificar las funciones que cada uno de estos organismos realizan, mismas que se encuentran plasmadas en la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, la cual ya ha sido derogada.

El inciso a) menciona la existencia de una Dependencia del Ejecutivo, misma que se encargará de aplicar las leyes, siendo esta hasta antes de las Reformas LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA cuyas funciones primordiales son las contempladas en el artículo décimo de la Ley de la Reforma Agraria, de las cuales transcribiremos las de mayor trascendencia:

- 1.- "Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar bajo su responsabilidad.
- 2.- "Proponer al Presidente de la República, la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población...
- 3.- "Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquier causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad.

4.- "Decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias.

5.- "Expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad...

b).- CUERPO CONSULTIVO.- Cuyas atribuciones son:

1.- "Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando su trámite haya concluido.

2.- "Resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones".

c) COMISION AGRARIA MIXTA.- Atribuciones:

1.- "Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

2.- "Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los

expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad..."

d).- COMITES PARTICULARES EJECUTIVOS. Este comité es creado en el momento que se hace la solicitud de dotación o restitución de tierras, bosques y aguas, integrado por los propios solicitantes, cuya función primordial es representar al núcleo de población solicitante durante el trámite de sus expedientes agrarios. Estos comités dejarán de existir cuando el Gobernador del Estado, encargado de la ejecución dictamine el otorgamiento de las tierras solicitadas; en caso contrario el Comité subsistirá hasta que se dicte la resolución definitiva por el Presidente.

Las fracciones décimo segunda y décimo tercera en particular no revisten importancia alguna, toda vez que las mismas se encontraban desglosadas en la propia Ley Reglamentaria; El contenido de ellas es concretamente el procedimiento para la restitución y dotación de tierras y aguas, en las que intervenían los gobernadores de los estados y el Cuerpo Consultivo Agrario. Como ya se ha dicho el procedimiento que se lleve a cabo no debe ser tema primordial de la constitución.

Fracción Décima Cuarta: Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos 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 podrán promover el juicio de amparo. Los afectados con dotación, tendrán solamente derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la

indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.

Sobre esta fracción añadida también el 10 de Diciembre de 1934, podemos decir que se buscó la forma de eliminar por completo el latifundismo, cosa que no se había logrado en gran parte porque aquellos propietarios de tierras que contaran con extensiones superiores a las marcadas por la ley en cierta forma se encontraban en posibilidad de seguir manteniendo tales excedencias mediante simulaciones o por diversos medios; sin embargo esta fracción no coincide con los principios básicos que rigen el derecho de amparo, al respecto se dice lo siguiente: "Si la procedencia de su interposición se supedita a un requisito previo, el amparo pierde eficacia y de institución democrática justiciera, pasa a ser privilegio de quienes pueden cumplir ese requisito".³² La interpretación que damos a la cita antes descrita es la siguiente:

Para que proceda el Juicio de amparo, se hace indispensable primeramente que el particular haya sido violado en sus derechos por un acto de autoridad, por lo que en el caso del juicio de amparo concretamente en materia agraria se antepone la necesidad de contar con un certificado de inafectabilidad para su procedencia; es decir el particular debe contar con tal requisito con antelación a la expropiación que se dese llevar a cabo, ya que en caso de no contar con el mencionado certificado no procederá el juicio de amparo.

³² HERZOG Silva, Jesus. Op. cit., pag. 492

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas;

El párrafo antes descrito perteneciente a la fracción décima cuarta fue añadido el 12 de febrero de 1947 en donde se pretende otorgar garantías a aquellos propietarios de tierras que cumplan con los requisitos que la propia Constitución estipula, tales requisitos consisten básicamente en dos puntos; el primero que dichas tierras se encuentren en explotación y el segundo que cuenten con certificado de inafectabilidad. Este certificado de inafectabilidad solo será entregado a aquellas personas que no posean mas de los límites establecidos por la ley, que con base en estas reformas se establece en su fracción décima quinta, siendo el límite de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases; sin embargo nos preguntamos ¿cuál será el medio adecuado para proceder si un pequeño propietario que cuente con esas cien hectáreas que establece la Constitución y carece de certificado de inafectabilidad, por el simple hecho de desconocer el procedimiento para adquirirlo, si para que sea respetado es necesario que goce con antelación a su expropiación del certificado de inafectabilidad?

Al respecto el artículo 354 de la ya derogada Ley Federal de la Reforma Agraria establece lo siguiente:

"Los dueños de predios que conforme a esta ley sean inafectables podrán solicitar la expedición del certificado de inafectabilidad correspondiente. La solicitud se presentará ante el delegado agrario con los documentos conducentes; dentro de los diez días siguientes, el delegado mandará inspeccionar el predio para el efecto de comprobar la veracidad de las pruebas aportadas, y especialmente la circunstancia de que la propiedad está en explotación. Transcurrido el plazo, citará a los núcleos agrarios ubicados dentro del radio legal de afectación y a los propietarios colindantes de la finca, para que en un plazo de veinte días expongan lo que a su derecho convenga."

Es decir aparentemente existe la posibilidad de adquirir el certificado de inafectabilidad, según se desprende del artículo que antecede; sin embargo que tan factible será que las personas encargadas de llevar a cabo los trámites para el otorgamiento de dicho certificado cumplan con los plazos establecidos, ya que hay que considerar que es inevitable que con el tiempo surja una excesiva carga de trabajo para quienes desempeñan esas actividades, haciéndose cada vez mas difícil la posibilidad de recurrir al amparo, o de simplemente evitar que los propietarios de tierras que cuentan con la posibilidad de que se les expida el certificado sean afectados por no contar con tal requisito. El legislador según se verá prevé los supuestos que se han comentado en la fracción siguiente, sobre todo en su primer párrafo, el cual ya se había considerado en las reformas del 10 de Diciembre de 1934, es decir a pesar de que las reformas del párrafo anterior se llevaron a cabo el 12 de febrero de 1947 se fueron únicamente subsanando aquellas fallas que a través de la práctica se fueron

presentando subsistiendo en las reformas del 47 ciertos aspectos que para el legislador requerían ser profundizados.

Fracción Décima Quinta: Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

Por virtud de las reformas del 10 de Diciembre de 1934 esta parte de la fracción décima quinta fue integrada como se ha comentado con anterioridad, el fin primordial de esta fracción es proteger a aquellos propietarios que cumplen con los requisitos señalados en la Constitución de las arbitrariedades que las autoridades pudiesen realizar en contra de particulares que carezcan del certificado de ineffectabilidad pero que sin embargo sus tierras se encuentren en explotación y no excedan del límite establecido para la pequeña propiedad, mismo que no fue delimitado hasta las reformas del 12 de febrero de 1947, considerado en esta misma fracción.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exeda de cien hectáreas de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos, para los efectos de la equivalencia se computará una hectarea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos. Se

considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales. Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias 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;

Los párrafos anteriormente citados se reformaron el 12 de febrero de 1947, en donde se delimita a la pequeña propiedad en explotación, que se había regulado con anterioridad a estas reformas, pero sin embargo no se especificaba con claridad la cantidad de tierras que eran consideradas como pequeña propiedad tanto agrícola como ganadera.

Por cuanto hace a la propiedad agrícola se considera en menor cantidad aquellas tierras de riego o humedad, toda vez que son las que tienen una mejor capacidad productiva, caso contrario de los demás tipos de tierra.

Los límites de la pequeña propiedad ganadera son diferentes atendiendo al tipo de ganado; toda vez que se encuentra clasificado como ganado mayor para estos efectos al ganado bovino, equino, asnar y mular y perteneciente al grupo de ganado menor son: el ovino, caprino y porcino; la razón de esta clasificación es el espacio que requieren cada una de estas especies para poder ser cuidadas.

El párrafo que establece los límites de la pequeña propiedad agrícola para la explotación de ciertos productos como son el plátano, la caña de azúcar, cacao etc. ha sido objeto de críticas por diversos autores ya que se dice que los productores de esas cosechas son favorecidos en gran medida al concederles mayor extensión de tierras; por otra parte se justifica esta excepción en cuanto a los límites de la pequeña propiedad en virtud de que los ejidatarios no cuentan con la capacidad económica y tecnológica para explotarlos. " ... desde un punto de vista de equidad, no había ninguna justificación lógica para aumentar el máximo permitido..."³³

Así como las causas que se consideran en cierta forma injustificadas, se comenta que el término pequeña propiedad considerado no es acertado sobretodo si no se rige éste concepto en todos los ramos de la producción. "...el concepto de pequeña propiedad que debió ser substituido simplemente por el de

³³ *ECKSTEIN, Salomon. Op. Cit., pag. 69*

inafectabilidad... para no incurrir en el error de llamar pequeña propiedad a una extensión de cien hectáreas y también a una de trescientas sólo porque ésta se halle destinada a cultivos valiosos"³⁴

Lo que el legislador pretendió en principio con lo expuesto en el último párrafo de la fracción décima quinta fue motivar a la gente que tuviera posibilidades de hacer crecer mediante implementos para una mejor producción, respetando aquellas tierras que en principio cuenten con cien hectáreas por ejemplo de temporal y que en base a los recursos invertidos para convertirse en tierras que trabajen bajo el sistema de riego, que a pesar de que se exceda de los límites, serán respetados por el simple hecho de haberlo implementado con sus propios recursos y con posterioridad.

Fracción Décimo Sexta: Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias.

Fracción Décimo Séptima: el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expediran las leyes para fijar la extensión máxima de propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a) En cada estado y en el Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.

³⁴ HERZOG Silva, Jesus. *Op. cit.*, pag.491

- 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 opusiere al fraccionamiento, se llevará a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.
- d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual.
- e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los estados para crear su deuda agraria.
- f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los pueblos inmediatos. cuando existan proyectos de fraccionamiento, por ejecutar, expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.
- g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravámen ninguno, y

Fracción Décimo Oclava: 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 cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

Las aludidas fracciones, con excepción del tercer párrafo de la fracción décima cuarta y a partir del segundo párrafo de la fracción décima quinta, fueron integrados y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Diciembre de 1934.

Nuevamente retomamos lo expresado en el comentario de la fracción décima primera, ya que se encuentra íntimamente relacionado con las fracciones subsecuentes; es decir las fracciones XII, XIII, XIV, XV y XVII que establecen el procedimiento para la adquisición de tierras y aguas, entre otros en cuanto a que éste tipo de disposiciones no deben estar plasmadas en la Constitución sino en la Ley reglamentaria, "... porque los procedimientos son los que requieren con más frecuencia el ser reformados para ajustarlos a las exigencias de la práctica... y la reforma de la Constitución ofrece mayores dificultades"³⁵

Fracción Décimo Novena. Con base en esta constitución, el estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de

³⁵ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. *Op. cit.* pag. 239

la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos. clausula vigésima: el estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para garantizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El 3 de Febrero de 1983 se adicionaron estas dos fracciones, mismas que no revisten cambios importantes como los que se observarán en nuestro siguiente capítulo.

Del cuadro comparativo realizado se deduce que las reformas al artículo 27 Constitucional se presentan por primera vez en el año de 1934 estando en la presidencia el C. Abelardo L. Rodríguez, dichas reformas son tanto de fondo como de forma tal es el caso de las modificaciones contenidas en el PÁRRAFO TERCERO en el que se añaden palabras como propiedad agrícola en explotación que en apariencia carecen de importancia pero que cambian por completo el sentido de la oración ya que esta adición constituye un requisito para considerar a la PEQUEÑA PROPIEDAD. En éste mismo año se estructura de mejor forma lo relativo a los ejidos y comunidades ya que al crearse por primera vez el artículo 27 Constitucional estos conceptos no estaban bien

definidos, para tal efecto se pueden observar los comentarios de las fracciones NOVENA y DECIMA.

Así como las reformas antes descritas nos encontramos con ciertas modificaciones derivadas de los acontecimientos de cada época como es el caso de las reformas al QUINTO y SEXTO PARRAFOS, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Diciembre de 1940 ya que en virtud de la expropiación petrolera de 1938 se hizo indispensable modificar estos párrafos o bien las reformas del 20 de Enero de 1960 sobre las concesiones que otorgue el Gobierno Federal sobre los recursos naturales.

La realidad es que de 1934 que comenzaron las reformas al artículo 27 Constitucional hasta 1992, jamás se profundizó sobre el contenido del artículo; en efecto surgieron figuras y conceptos cada vez mas amplios durante esos años, conceptos que delimitaron a las dotaciones de ejidos o bien sobre lo que corresponde a la Nación como en el caso de las aguas nacionales, el petróleo pero a decir verdad no se plantearon durante esos años otras formas de tenencia de la tierra si no hasta éste sexenio de gobierno; con esto no queremos decir que no hayan sido benéficas algunas de estas reformas tal es el caso de lo relativo al petróleo, la energía eléctrica, energía nuclear, delimitación de las aguas nacionales, etc. así también surgieron otras modificaciones que en vez de aclarar conceptos confunden la redacción y sentido del artículo al querer profundizar sobre algún párrafo o bien reformas que no eran necesarias, tal es el caso de las fracciones DECIMA, DECIMA PRIMERA, DECIMA SEGUNDA y DECIMA TERCERA, entre otras.

CAPITULO IV

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL VIGENTE

4.1 INICIATIVA DE REFORMAS PRESENTADA ANTE EL PLENO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS EL 7 DE NOVIEMBRE DE 1991.

La iniciativa de reformas presentadas al Congreso de la Unión por el Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, con el objeto de modificar casi en su integridad el Artículo 27 Constitucional, ha sido objeto de polémica en principio porque al hablar de la Revolución Mexicana se habla también de los logros obtenidos por la misma, siendo uno de ellos, la reforma agraria la que durante varias décadas contempló, bajo la tutela de la justicia social, el otorgamiento de tierras a quienes lo necesitaban y lo identificó con el nombre de Ejido.

Esto que hemos comentado, así como muchos otros puntos que con posterioridad analizaremos, a raíz de la iniciativa de reformas han transformado la idea que antes se tenía por cuanto hace a la justicia social, lo que básicamente fue lo pretendido durante la revolución y lo que en estos tiempos se busca pero con diferentes conceptos, atendiendo a las realidades actuales.

A continuación se hace mención de las modificaciones al Artículo 27 Constitucional, dando un enfoque distinto del que se había mantenido durante varias décadas. Dichas

reformas se implantaron con el único fin de dar solución a las necesidades de nuestro tiempo, por lo anterior:

- Se propone la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, y XVI en su totalidad y la fracción XV y párrafo tercero, parcialmente; fracciones que señalan todo lo referente al reparto de tierras, procedimiento para su adquisición y forma de organización; dentro de este punto es importante considerar que los ejidatarios tendrán dos opciones, una de ellas vender sus tierras o bien conservarlas. Otro de los aspectos que contemplaban dos de las fracciones derogadas era lo relativo a los certificados de inafectabilidad, los cuales no serán necesarios en virtud de estas reformas. Por cuanto hace a la fracción décima quinta, subsisten los límites de la pequeña propiedad, toda vez que se evitarán los latifundios.

- Creación de Tribunales Federales Agrarios, siendo este el medio adecuado, según la iniciativa para la impartición de justicia en materia agraria, buscando métodos conciliatorios para llevarlo a cabo.

- Se da oportunidad a las sociedades mercantiles por acciones para la adquisición de terrenos rústicos, con sus respectivas limitaciones tales como los límites de tierras que podrán adquirir así como la posibilidad de participación de capital extranjero, debiendo ser regulado por su ley reglamentaria, misma que deberá contemplar los registros suficientes para llevar a cabo estas disposiciones así como el señalamiento de que cada

socio no podrá tener en propiedad mayor extensión de tierras que los límites establecidos para la pequeña propiedad.³⁶

Desde nuestro punto de vista estos son los puntos básicos de la reforma que fueron propuestos y aceptados por el Congreso para reformar el artículo 27 constitucional; toda vez que las fracciones derogadas nos hablan básicamente del reparto de tierras y su organización, tal como se ha mencionado con anterioridad; sin embargo reviste un cambio importante ya que había sido hasta antes de las reformas el medio por el cual el gobierno impartía justicia social al campesino; mecanismo que en esta iniciativa se propone sea reformado en virtud de los siguientes puntos que fundamentan dichas reformas.

1.- "Actualizar el pasado"

Al hablar de "actualizar el pasado", el presidente de la república se refiere a que las necesidades de antes no pueden ser las mismas que las de nuestros tiempos, en principio porque las tierras existentes en nuestro país se agotan, toda vez que es un recurso no renovable y no es posible seguir repartiendo tierras, además de que de nada sirve dotar tierras si las mismas no son aptas para ser explotadas ni siquiera para la obtención de los recursos propios del campesino y su familia.³⁷

³⁶ Datos sustraídos de la Iniciativa de Reformas consultado en los archivos del Senado de la República.

³⁷ Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano, Los Pinos, 14 de Nov. de 1991, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social.

Lo anterior, fundamenta el C. Presidente de la República no quiere decir que lo contemplado en la Constitución no haya sido de utilidad, por el contrario, manifiesta que fue un gran avance y no deja de enseñarnos algo, incluso se dieron las bases por cuanto hace a la propiedad originaria de la nación.

Lo que se busca con las "nuevas formas de asociación" primordialmente es ayuda tecnológica, económica y experimental, que solo pueden llevar a cabo las personas que cuenten con los recursos económicos suficientes, condiciones que desafortunadamente carecen los campesinos en la actualidad, prueba de ello es la actitud que el propio campesino ha seguido al arrendar sus tierras por no contar con los medios suficientes para la explotación de las mismas.

A pesar de dar oportunidades a las sociedades por acciones para participar en la producción y explotación de la tierra, se establecen límites con el objeto de evitar los latifundios y evitar dejar desamparado nuevamente al campesino.

De lo anterior se concluye lo siguiente:

Si bien es cierto que con las reformas propuestas se pretende aminorar el problema de la falta de recursos para la explotación de la tierra en beneficio social, ¿porque durante los sexenios anteriores no se había abatido el problema, sino hasta ahora? Consideramos que las causas que motivaron las reformas no se han dado de la noche a la mañana; es decir para que se haya acrecentado el problema, éste tuvo que

haberse originado desde varios sexenios anteriores, en los cuales se continuó dotando de tierras a diversidad de campesinos, sabiendo que no era posible continuar con lo establecido en el artículo 27 constitucional desde su creación.

4.2 EXPOSICION DE MOTIVOS

El punto IV de la exposición de motivos denominado " LA SITUACION ACTUAL DEL CAMPO MEXICANO Y LA RENOVACION DE LA ESTRATEGIA PARA LA JUSTICIA Y LA LIBERTAD", se mencionan aspectos, que en realidad son los que justifican la determinación tomada por el Presidente de la República, Lic. CARLOS SALINAS DE GORTARI para reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a) "DISPOSICION DE RECURSOS TERRITORIALES"

En este punto se hace referencia al número de habitantes que contaba el país al momento de considerar la dotación de tierras, cantidad de habitantes que ha ido creciendo en proporciones desfavorables para continuar con la misma idea toda vez que las tierras no son suficientes.

b) "PRODUCCION ALIMENTARIA"

Como consecuencia del punto anterior, por cuanto hace al crecimiento demográfico, se estipula que no existe la capacidad suficiente del sector productivo para ir creciendo conforme a las necesidades alimenticias de la población.

c) "DETERIORO ECOLOGICO"

La escasez de tierras genera no solo daños al campesino sino que también al suelo al hacer un uso reiterado de ciertas tierras aunque no se tenga capacidad de ser explotadas en varias ocasiones, implantando como solución a este tipo de tierras a través de las reformas a ser dedicadas a múltiples actividades y no necesariamente para la producción agrícola o explotación ganadera.

d) "EL MINIFUNDISMO"

Por cuanto hace a este tema se explica el porque la propuesta de dar facilidades de asociación, ya que se dice que al no existir posibilidades para asociarse se hace mas difícil la forma de captar recursos suficientes para un desarrollo tecnológico en el campo, toda vez que los minifundistas sólo cuentan con las tierras suficientes para producir sus propios alimentos.

e) "BAJA PRODUCTIVIDAD Y POBREZA"

Que podemos entender como la consecuencia de los puntos que contempla el artículo 27 constitucional en algunas de sus partes al justificar y a su vez fomentar la existencia

del minifundio por medio de restricciones que imposibilitan la asociación; este punto se encuentra estrechamente vinculado con el punto anterior.

Los incisos antes descritos al igual que "Los diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano" que se expusieron con los integrantes del sector agropecuario es la forma en la que se precisan los motivos que originaron la reforma al artículo 27 constitucional. Estos diez puntos contemplan, además de las razones, programas que se llevarán a cabo en apoyo a campesinos, ejidatarios y comuneros, por lo que a continuación se detallará a nuestro entender el contenido de las palabras del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

1.- LA REFORMA PROMUEVE JUSTICIA Y LIBERTAD PARA EL CAMPO. Según se desprende, del contenido de este primer punto, la justicia se dará al campesino al darle "empleo, capacitación y reparto equitativo de beneficios", esto es, mediante las formas de asociación que esta iniciativa de reformas contempla y la libertad es concedida a ejidatarios y comuneros al momento de poder decidir libremente por el destino de sus tierras en calidad de dueños, es decir sin restricción alguna pero dentro del marco legal.

2.- LA REFORMA PROTEGE AL EJIDO. De este punto en particular se desprende algo de suma importancia que no se había mencionado en la iniciativa de reformas al referirse a las áreas comunes de los ejidatarios, las que conservarán el carácter de inalienables e inafectables; es decir lo único que podrán enajenar serán sus parcelas. Pensamos que con esta medida de trascendental importancia se protege no solo al

ejidatario sino también al núcleo familiar del mismo. Consideramos que esa protección no es total ya que el ejido al ser investido de personalidad jurídica pueda ser expropiado, lo que antes no podía darse ya que en cierta forma pertenecía a la Nación al no fungir los ejidatarios en lo particular como dueños e incluso llegaban a ser expropiadas otras propiedades para ser dotados de tierras los núcleos de población ejidal, lo que quizá sí se protege en su totalidad son las áreas comunes como se ha mencionado.

3.- LA REFORMA PERMITE QUE LOS CAMPESINOS SEAN SUJETOS Y NO OBJETOS DEL CAMBIO. El Presidente de la República en este aspecto señala que el campesino participa activamente en la toma de decisiones y al ser tomado en cuenta por la libertad que se propone sea investido; de tal manera que no estará sujeto a la decisión de los demás sino a la suya. En este aspecto no coincidimos en su totalidad ya que las necesidades del campesino son las que responderán por si mismas; es decir si el ejidatario no cuenta con los recursos suficientes para hacer productiva su parcela tendrá solo dos opciones, venderla o convertirse en socio en el caso de que alguna sociedad mercantil estuviese interesada en sus tierras; quizá la opción mas viable sea la segunda pero primeramente habría que ver las condiciones a las que estará sujeto el ejidatario que tome ese tipo de disiones.

4.- LA REFORMA REVIERTE EL MINIFUNDIO Y EVITA EL REGRESO DEL LATIFUNDIO. La forma de llevar a cabo esa reversión sin llegar al latifundismo es mediante la asociación, suprimiendo el anonimato en las acciones para evitar que

grandes extensiones de tierras se encuentren en pocas manos; adhiriéndonos un tanto al comentario sustentado por el Lic. PORFIRIO MUÑOZ LEDO en los debates que con posterioridad analizaremos, es difícil evitar el latifundio nuevamente por la habilidad que siempre se ha dado con los prestanombres a lo cual habrá que ponerle solución si se pretende seguir con estos planes.

5.- LA REFORMA PROMUEBE LA CAPITALIZACION DEL CAMPO.- Nuevamente nos encontramos como solución a la asociación "facilitando la inversión privada..."al no existir el temor de la afectación permanente". Es decir se pretende primeramente dar confiabilidad al inversionista, confianza que hasta cierto punto es difícil de otorgar porque quién les asegura a los inversionistas particulares que en el sexenio que viene el Presidente que nos rija esté en contra de estas reformas y decida junto con el Congreso derogar estas disposiciones.

6.- LA REFORMA ESTABLECE RAPIDEZ JURIDICA PARA RESOLVER LOS REZAGOS AGRARIOS.- Se da a entender que continuará la dotación de tierras a quienes hayan solicitado con anterioridad a estas reformas y será si existen tierras para realizar las dotaciones; es decir si no hay tierras suficientes para ser repartidas a los núcleos de población solicitantes de tierras no se hará como se venía haciendo hasta la fecha otorgando menos de los límites establecidos por la propia Constitución.

7.- COMPROMETEREMOS RECURSOS PRESUPUESTALES CRECIENTES AL CAMPO. Se canalizarán recursos económicos al sector agropecuario así como a la Secretaría de la Reforma Agraria para la resolución de las solicitudes pendientes de dotación.

8.- SEGURO AL EJIDATARIO: SE SUBSIDIA PARTE DEL COSTO Y SE AMPLIA LA COBERTURA.

"Con cargo al Gobierno Federal subsidiaremos el 30% de la prima del seguro... Esta medida permitirá elevar el valor asegurado por Agroasemex del 70 al 90% de la cobertura..." Con esto nos percatamos que se intenta proteger al campesino al aumentar la cobertura del seguro.

9.- SE CREA EL FONDO NACIONAL PARA EMPRESAS DE SOLIDARIDAD.- Su finalidad "crear empresas de campesinos... capacitación campesina...". Con este punto existe la posibilidad de la tercera opción que tendrá el campesino, ejidatario o comunero para la solución a sus problemas no solo las opciones que comentábamos al referirnos al punto tres arriba aludido.

10.- SE RESUELVE LA CARTERA VENCIDA CON EL BANRUFAL Y SE AUMENTAN LOS FINANCIAMIENTOS AL CAMPO. Con el objeto de que el campesino que se encuentre endeudado y sin recursos no se vea obligado a vender sus tierras por falta de recursos o simplemente para pagar sus deudas, el gobierno ha decidido dar facilidades de pago y otorgar créditos.

4.3.- REFORMAS PROPUESTAS POR EL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA:

- a) "Derogar las disposiciones relativas al reparto agrario, ya sea en vía de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población.
- b) Modificar la expresión pequeña propiedad agrícola en explotación para sustituirla por la de pequeña propiedad rural.
- c) En la parte del precepto dedicada a la posibilidad de dictar medidas necesarias 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), el Ejecutivo de la Unión propuso complementar las actividades de agricultura con las (de ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural)"³⁸

Como podemos observar, una vez que se han descrito las reformas fundamentales al artículo 27 constitucional, párrafos y fracciones que no han sido derogadas, una de ellas es el párrafo primero, el cual en cierta forma sirve como justificación para que se haya reformado este artículo al decir "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Es lógica la subsistencia de este párrafo ya que la Nación a través de sus gobernantes puede en cualquier momento definir el tipo de propiedad que regirá en beneficio de sus habitantes,

³⁸ *EXPOSICION DE MOTIVOS*

considerando en estos momentos a la propiedad privada como la mejor forma de superación del país. Sin dejar de proteger los intereses del país también al seguir contemplando este precepto las disposiciones relativas a la expropiación por causa de utilidad pública, así como los párrafos que contemplan al dominio directo de la nación sobre los recursos naturales, disposiciones que independientemente de los cambios de fondo propuestos o que se llegaran a proponer, consideramos no podrán ser revocadas ya que iría en contra de la soberanía de la nación y pondría en peligro los recursos naturales.

Otra de las fracciones que fue derogada, pero no en su totalidad, como consecuencia de las reformas al Artículo 27 Constitucional, fue la fracción sexta que mencionaba lo siguiente "Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V (es decir Instituciones de beneficencia pública, sociedades comerciales por acciones para la explotación de la industria fabril, minera, petrolera u otro fin que no sea agrícola así como los bancos), así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata u directamente al objeto de la institución. LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL, LO MISMO QUE LOS MUNICIPIOS DE TODA LA REPUBLICA, TENDRAN PLENA CAPACIDAD PARA ADQUIRIR Y POSEER TODOS LOS BIENES RAICES NECESARIOS PARA LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Se ha resaltado la última parte de la fracción sexta en virtud de que en base a las reformas analizadas fue lo único que prevaleció; es decir al haber derogado lo restante en el párrafo anterior se entiende que en lo sucesivo las tierras podrán ser adquiridas por cualquier persona para ser explotadas en lo que a su beneficio convenga independientemente de que sea o no actividad dedicada a la agricultura, es decir en esta ocasión se evita en la mayoría de sus modificaciones a este artículo imponer límites que en cierta forma obstaculizarían lo pretendido por estas reformas, que es básicamente la inversión en tierras mexicanas de personas que cuenten con los recursos suficientes para hacerlas más rentables de lo que han sido hasta el momento.

Tratándose de aquellas tierras que puedan favorecer a la población ya sea para implantar servicios públicos, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, seguirán conservando el derecho de adquirir aquellas tierras que sean necesarias, incluso continúan vigentes las disposiciones relativas a la expropiación por causa de utilidad pública, pese a las reformas sugeridas e implantadas con posterioridad lo que nos reafirma que las reformas propuestas por el Ejecutivo no cambian en su totalidad las ideas del legislador de mil novecientos diez y siete.

Otra de las fracciones que en este caso sí fue completamente reformada fue la fracción séptima, que antes de estas últimas reformas contemplaba lo relativo a la restitución de tierras en favor de los núcleos de población que fueron despojados de sus tierras en forma arbitraria e ilegal, con estas modificaciones propuestas no se deja en el desamparo a las llamadas comunidades, por el contrario se les reconoce

personalidad jurídica y se les continúa protegiendo, solo que la manera de darle ese reconocimiento se plantea en términos distintos a los establecidos en 1917 y aún más se les otorga el derecho de convertirse en ejidos o bien asociarse con los ejidatarios, mismos que también serán dotados de personalidad jurídica y apoyados por el gobierno con base en estas modificaciones. La propuesta sugerida quedó aceptada en su totalidad por consiguiente las reformas propuestas a esta fracción en especial fue la siguiente:

"La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de 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 mas tierra que la equivalente al cinco por ciento del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción décima quinta.

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".³⁹

De la propuesta antes mencionada a la fracción décimo séptima se deducen no solo cambios de fondo importantísimos si hablamos de lo que antes contemplaba el artículo 27 constitucional ya que primeramente al ejidatario no le estaba permitido enajenar su parcela y mucho menos transmitir sus derechos a un tercero, lo que con estas reformas cambia el sentido y significado que antes dábamos al ejidatario, es decir con estas reformas el ejidatario se convierte en dueño de sus tierras, por lo que podrá hacer con ellas lo que desee, y ya no hablamos solo del ejidatario sino que los comuneros quienes también gozarán de ese derecho al poder asociarse con ejidatarios. A pesar de

³⁹ *INICIATIVA DE REFORMAS Y EXPOSICION DE MOTIVOS*

estos cambios en donde el ejidatario y comunero pueden convertirse si es su deseo en pequeños propietarios, subsisten los mismos límites que se les ha impuesto a cualquier pequeño propietario, ya que no podrán exceder de ciertos límites de terrenos para evitar con ello el latifundismo, además de otorgar ciertos derechos de preferencia a los demás ejidatarios de un mismo núcleo de población o bien de cualesquier otro que desee adquirir la parcela o parcelas de ejidatarios.

Otra de las modificaciones que sufre este artículo es lo relativo al procedimiento, el cual está regulado en su propia Ley Reglamentaria, lo que nos hace pensar que el legislador consideró las críticas que se hicieron al artículo, por incluir el procedimiento.

Por otra parte las equivalencias de las tierras contempladas en la fracción décima quinta quedarán en los términos anteriores; es decir la pequeña propiedad agrícola no excederá por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes; las equivalencias se regirán de la misma manera sin cambio alguno al igual que los límites establecidos tratándose de la explotación de ciertos productos tales como plátano, hule, palma, vid, olivo.⁴⁹

Ahora bien la fracción décimo séptima propuesta en esta iniciativa de reformas, remite a la ley reglamentaria para el caso de los fraccionamientos de los excedentes de tierras, procedimientos que eran contemplados en el artículo 27 constitucional, concretándose en la iniciativa únicamente a señalar el plazo en que deberán hacerse los fraccionamientos de los excedentes, siendo este de un año

⁴⁹ *Artículo 117 de la Ley Agraria (que se refiere a la pequeña propiedad agrícola)*

contado a partir de la notificación.⁴¹

En la fracción décimo novena se propone el establecimiento de tribunales agrarios para la impartición de justicia tal como se ha mencionado anteriormente con autonomía, esto es en base a lo que ya establecía el artículo 27 específicamente en esta fracción "Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyará la asesoría legal de los campesinos" (fracción XIX del artículo 27 constitucional)⁴².

4.4.- DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES.

De las opiniones de los diversos senadores que intervinieron en la sesión de fecha 12 de Diciembre de 1991 sólo un senador desaprobó la iniciativa de reformas propuesta por el presidente de la República, es decir el señor ciudadano PORFIRIO MUÑOZ LEDO de cuyas intervenciones mas sobresalientes se desprenden los siguientes puntos que quisiéramos comentar ya que son de suma importancia.

Palabras del C. Senador Muñoz Ledo "El agotamiento de la producción ejidal y comunal no se debió al carácter social de la propiedad, sino al estrangulamiento económico... sin embargo, hemos producido el 50% de los granos básicos en tierras de temporal, la mayoría de mala calidad, sin créditos suficientes... después de llevar la ruina

⁴¹ Artículo 124 de la Ley Agraria que se refiere a los excedencias de tierras)

⁴² En el Diario Oficial se publicó el Decreto que contiene la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; y con fecha 9 de Julio de 1993 se reformaron varios artículos de dicha Ley Orgánica.

al campo, llevarnos a competir y asociarnos, en condiciones totalmente desventajosas con economías más desarrolladas... generando las condiciones para nuestra incorporación al Tratado de Libre Comercio; darle seguridad también al capital extranjero y nacional para invertir...el artículo 27 en los términos que se está haciendo, es parte de una estrategia para pavimentar el camino de la firma del Tratado del Libre Comercio.."⁴³

Entre otros múltiples comentarios, que hizo el senador aludido, los cuales nos parecen de importancia consideramos que en parte tiene razón ya que los cambios han sido demasiado radicales y llevan algo de fondo porque antes de tomar esta determinación bien podía haberse apoyado a ejidatarios, campesinos y comuneros con los planes que en este momento se están creando, tal como se menciona en los diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano y si estas medidas no llegaran a dar resultado, tomar en cuenta esta iniciativa, pero una vez agotados todos los recursos posibles para evitar llegar a los extremos de privatizar las parcelas de los ejidatarios que en apariencia suele ser optativo, pero como ya se ha mencionado las necesidades son las que forzarán a este sector de la población a tomar las decisiones para no morir de hambre. Por otra parte el senador nos habla de que este tipo de decisiones no habían sido consideradas en los sexenios posteriores a la creación de la constitución de 1917, en este aspecto pensamos que además de que la política económica del actual Presidente de la República tiene por objeto fomentar la inversión extranjera que en cierta forma coincide con lo que en su época llevó a cabo el General Porfirio Díaz obviamente antes de que surgiera el artículo 27 constitucional, quizá la política

⁴³ *Diario de Debates de la Cámara de Senadores.*

seguida por los presidentes subsecuentes a la revolución buscaron ganar adeptos en favor de sus partidos ganándose la confianza del sector campesino o bien no querían dar fin de la noche a la mañana de la conquista de quienes dieron la vida para lograr lo que hasta antes de estas reformas contemplaba el artículo 27 constitucional.

Por otra parte el mismo senador PORFIRIO MUÑOZ LECO nos habla de un aspecto que con antelación se ha mencionado, se trata de los riesgos que en determinado momento podrían surgir al fomentar la inversión por medio de sociedades mercantiles, al respecto el senador señala: "La práctica inveterada, no solamente en México sino en muchos países del mundo, que comúnmente se llama: Los prestanombres, permite con toda facilidad la violación de estos preceptos; pueden ser cien los accionistas y uno o dos los propietarios".⁴⁴

El senador EDUARDO ROBLEDO RINCON maneja cifras que nos hacen pensar del porque de estas reformas si en su momento dieron al país hasta mas de lo necesario justificando estos cambios por no haber dotado tierras de buena calidad, tierras que probablemente hubiesen podido ser redituables si se hubiesen canalizado recursos. A pesar de que el mencionado senador Robledo aprueba las reformas con base en las estadísticas que se mencionarán a continuación: "En 1965 se repartieron 24 hectáreas de tierras de buena calidad en la década siguiente se repartieron 12 millones de hectáreas pero de muy mala calidad"; sin embargo nos preguntamos porque en estos momentos si se propone el gobierno de la República otorgar facilidades y fomentar la producción con base en estas reformas.

Básicamente no hubo polémica con respecto a las reformas entre los senadores, ya que todos, con excepción del senador Porfirio Muñoz Ledo, estuvieron de acuerdo con la iniciativa de reformas formulada por el Presidente de la República, unos justificando su existencia con base en los diez puntos que señaló el propio Presidente de la República, otros argumentando que los propios ejidatarios están de acuerdo con estas reformas o bien que los logros obtenidos en la Revolución no lo seguirán siendo, si no se trata de seguir evitando la pobreza entre los ejidatarios, campesinos y comunidades, la cuestión es que se está a favor de las reformas propuestas; sin embargo de lo que se leyó en el diario de debates, consideramos que no fueron respondidos ciertos aspectos importantes señalados por el único opositor, senador Muñoz Ledo como por ejemplo el asunto de los prestanombres que seguramente surgirán al momento de dar oportunidad a las sociedades mercantiles para invertir en las áreas rústicas así como lo expuesto sobre la necesidad que hubo para llevar a cabo estas reformas para ser aprobado el Tratado de Libre Comercio, con el objeto de dar confiabilidad a los extranjeros para invertir en el país, dudas que ninguno de los senadores se atrevió a aclarar, solo dieron como respuesta que el cambio era importante en beneficio de los campesinos, ejidatarios y comuneros otorgándoles libertad para decidir.

Con las opiniones antes referidas no queremos decir que desaprobamos las reformas en su totalidad, ya que hasta no ver los resultados se podrá determinar si las reformas han sido favorables, sobretudo para aquellos sectores de la población que siempre han

sido los mas afectados, quizá no basta solo una simple reglamentación o elevar al rango constitucional todas aquellas cuestiones que pudieran poner en peligro los intereses no solo de los ejidatarios sino también de la soberanía del Estado, quizá podrían dar resultado las reformas propuestas si efectivamente se vigila el cumplimiento de las disposiciones y se otorga capacitación al ejidatario así como el apoyo económico que se establecen dentro de estas mismas reformas para no verse obligados a tomar decisiones precipitadas con relación al dominio que le otorgan sobre sus parcelas. Las reformas en sí nos permiten tener una mentalidad positiva con grandes esperanzas para un futuro mejor, sine mbargo reiteramos que para que esos "sueños" se hagan realidad se hace necesario seguir brindando ayuda al desamparado y no solo a aquel que puede aportar recursos para la producción e implantación de tecnología.

CAPITULO V

TENDENCIAS Y MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS PRESIDENTES DE MEXICO CON RELACION AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

A lo largo de este trabajo de tesis se habló de antecedentes, origen y reformas al artículo 27 constitucional; sin embargo no se justifica la existencia, tanto de las reformas como su propia creación, hasta el momento en que nos enfrentemos a buscar realidades y acciones sobre lo que a la letra se implantó en los sexenios de gobierno.

Existen comentarios incluso del propio LUIS CABRERA actuando en su carácter de diputado del Congreso de la Unión, durante el gobierno maderista en la sesión del 3 de diciembre de 1912 en donde se propone la creación del artículo 27 constitucional, no para los fines que todos presuponemos, por la forma y fondo del mismo, "como mero mecanismo de obtención de la paz y no de liberación social" entre otros comentarios como "... la población rural necesita complementar su salario, si tuviera ejidos, la mitad del año trabajaría como jornalero y la otra mitad del año dedicaría sus energías a esquilmarlos por su cuenta. No teniéndolos, se ve obligado a vivir seis meses del jornal, y los otros seis meses toma el rifle y es zapatista"³⁹

Con los comentarios aludidos en el párrafo que antecede estamos seguros de la finalidad que perseguía el diputado LUIS CABRERA, quien en la ley del 6 de enero de 1915, implantó las bases de lo que antes era el artículo 27 constitucional; sin embargo

³⁹ *IBARRA Mendivil, Jorge Luis Propiedad Agraria y Sistema Político en México. Ed. El Colegio de Sonora, México, 1989, pág 135.*

si nos concretáramos únicamente a analizar el contenido de dicha ley no se nos ocurriría pensar en la causa primordial que le dió origen a la misma, motivo por el cual hemos considerado llevar a cabo un análisis mas a fondo, con la finalidad de poder detectar, con base en las acciones que tanto hemos comentado, las intensiones reales, según nuestro punto de vista, de los diferentes Presidentes de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo antes expuesto citaremos primeramente los resultados que se dieron al aplicar el artículo 27 constitucional por el aquel entonces Presidente de la República Mexicana, Don Venustiano Carranza:

5.1.- REGIMEN DE VENUSTIANO CARRANZA

De las estadísticas tomadas con base en la primera sesión del 15 de abril de mil novecientos diecisiete se recabaron los siguientes datos: "Hasta la fecha el número de pueblos que se han acogido a la ley es de 986 de los cuales 520 han solicitado restitución, 109 dotación y 357 han presentado solicitudes no definidas"⁴⁰

Con los datos obtenidos, de la referencia antes citada, nos percatamos que en ese año, si bien es cierto por la falta de elementos para la dotación y restitución de tierras, no se menciona haber llevado a cabo dotaciones definitivas a ningún núcleo de población solicitante y menos así a las comunidades que solicitaron la restitución, estancándose en esos momentos los fines perseguidos desde sus inicios y comenzando el resago agrario de solicitudes sin resolución.

⁴⁰

Los Presidentes de México ante la Nación 1821 a 1966, México Cámara de Diputados, pág. 160.

En la sesión ordinaria de fecha primero de septiembre de mil novecientos diecisiete en aquel entonces la Comisión Nacional Agraria " de mayo a la fecha, ha recibido 48 expedientes concluidos, de los cuales han sido resueltos en definitiva por el Ejecutivo... 21 asuntos, habiendo recibido los pueblos beneficiados, 19,128 hectáreas por dotación y solo 76 por restitución".⁴¹

"Don Venustiano Carranza al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias, el primero de septiembre de 1918, (informó).

Se ha dotado a 82 pueblos... con 86,746 hectáreas y se han hecho restituciones a cinco pueblos por 21,284 hectáreas"⁴²

Las cifras antes contempladas solo indican el inicio de las resoluciones tomadas, en particular por Don Venustiano Carranza, por lo que se concluye que para 1920 en promedio, estamos hablando de 167,935 hectáreas, beneficiando a 46,398 solicitantes⁴³

Otro autor nos dice que "desde la promulgación de la ley del 6 de enero de 1915 a mayo de 1920, repartió sólo la exigua suma de 224,393 hectáreas favoreciendo alrededor de 50,000 ejidatarios"⁴⁴

⁴¹ *IBIDEM* pág.220

⁴² *IBIDEM*. pág 271

⁴³ *IBARRA Mendivil, José Luis. Op. cit. pág. 137*

⁴⁴ *LOPEZ Gallo, Manuel. Economía y Política en la Historia de México, Ed. El Caballito, México, 27a. ed. pág. 359*

Las cifras no coinciden, mas sin embargo se aproximan y sobretodo lo que pretenden ambos autores es exponer las realidades y la ineficacia de las normas promulgadas, al no favorecer a mayor número de campesinos. Siendo lentas las acciones para la dotación y reslitución de tierras nos causa admiración el dato que recabamos, con base en las hectáreas que obtuvo el gobierno de Venustiano Carranza, ya sea por medio de nulidades de tan solo 13 compañías particulares, dando hasta septiembre de 1917 un total de 14, 926, 370 hectáreas, siendo que dos años mas tarde solo se repartieron un total de 167,935 hectáreas aproximadamente, probablemente debido a la falta de organización para llevar a cabo la tramitación de solicitudes, pero no deja de ser pequeñísima la cantidad de hectáreas en favor de los beneficiados en comparación con las hectáreas adquiridas en favor del gobierno de Don Venustiano Carranza.

No obstante lo anterior y remitiéndonos a los debates expuestos en nuestro capítulo segundo, en donde se analizaron los debates de mil novecientos diecisiete, específicamente hablando sobre la indemnización a que alude el artículo 27 constitucional, se dijo que la indemnización sería pagada por los propios adquirentes " por medio de anualidades que amorticen el capital e intereses..."⁴⁵

Existen diversidad de autores, entre ellos LAVROV y SIMPSON que no ven a la reforma agraria como una lucha de clases en donde el campesino logra sus fines, y consideran la política llevada a cabo por Carranza para buscar su propio beneficio.

⁴⁵ *Los Derechos del Pueblo Mexicano. Op. cit. pág. 16*

Según LAVROV "La ley agraria del 6 de enero de 1915 fue una maniobra política del bloque burgués terrateniente encabezado por Carranza, destinada a engañar a los campesinos. Sembró ilusión de que, en adelante, sin necesidad de lucha armada, por vía pacífica, cada peón y cada pueblo recibirían tierra. Persiguió el objetivo de debilitar la lucha agraria de los campesinos. Carranza se hizo el cálculo de que estos empezarían a alejarse de la lucha armada..."⁴⁶

Según SIMPSON "Carranza no tuvo mas remedio que tragar la píldora del Decreto del 6 de enero de 1915, porque se encontraba como un hombre enfermo dirigiendo lo que parecía ser una causa perdida... Apenas había pasado un año desde la promulgación del decreto de 1915, cuando empezó a arrancarle los dientes a la Reforma Agraria..."⁴⁷.

En síntesis por lo que respecta a este régimen de gobierno que desde nuestro punto de vista es uno de los mas importantes por ser la época en la que surgieron los principios agrarios, así como la creación del artículo 27 Constitucional consideramos que de aquí comenzaron los vicios que, hasta antes de las reformas del 6 de enero de 1991, se dieron como consecuencia de la estructura planteada desde sus orígenes, ya que si el propósito perseguido hubiese sido, desde sus inicios, realmente en favor de los campesinos probablemente y a pesar de la problemática socio económica

⁴⁶ LAVROV, N.M. *La Revolución Mexicana de 1910 a 1917*, Ed. Los Insurgentes, México 1960, pág.

116.

⁴⁷ SIMPSON, Eyley. *El Ejido: Única salida para México, Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Vol. IV, México, 1952, pág. 50.

existente en nuestro país, se hubiera logrado algo más, principalmente por lo que ve al reparto agrario...

5.2.- REGIMEN DE ALVARO OBREGON 1921-1924

A pesar de que en este régimen se repartieron más tierras que con Venustiano Carranza, también es cierto que se evitó la culminación de los latifundios ya que no se estaba muy de acuerdo en la forma en la que se llevó a cabo la reforma agraria, es decir ALVARO OBREGON obligado practicamente por las circunstancias acogió el reparto de tierras, estando mas a favor del sistema de propiedad privada, al respecto citaremos algunos de los comentarios que el propio OBREGON señaló; (por otra parte ya que nos estamos enfocando a cifras que nos reafirman lo antes mencionado), "En 1924, Obregón había distribuido cosa de 1 200 000 hectáreas de tierra a unos 100 000 campesinos"⁴⁵.

Durante el gobierno de Obregón surgieron entre otras cosas, primero las Procuradurías de Pueblos, creadas con el objeto de orientar a los campesinos solicitantes de tierras; sin embargo los resultados fueron favorables no para los campesinos sino para los latifundistas, quienes tenían los medios suficientes para convencer a los encargados de representar a los campesinos; el segundo aspecto fue que al igual que Carranza, se intentó el cobro por las tierras a los campesinos, mismo que no se llevó a cabo, mas si se procuró exigir el pago tratándose de ampliación de ejidos, realizada mediante la expropiación.

⁴⁵ GUTELMAN, V. Michel. *Op. cit.* pág. 89.

Con lo anterior reiteramos que si realmente se hubiera querido repartir la tierra a los núcleos de población solicitante, así como la culminación de los latifundios, se hubiera logrado. En un principio tuvimos la idea que los Presidentes antes mencionados estaban completamente de acuerdo con la reforma agraria pero las cifras nos muestran lo contrario además de los comentarios a los que hemos hecho alusión, es así como Alvaro Obregón opina de la reforma agraria:

" ... De nada serviría a un individuo que se le diera un terreno árido, pues tendría que abandonarlo en seguida...Una de las forma de resolver el problema agrario, es sin duda el fomento de la pequeña agricultura. Yo soy partidario de que la pequeña agricultura se desarrolle"⁴⁹

Se mencionó, al principio de nuestro análisis, que el presidente Alvaro Obregón no había hecho mucho por culminar con los latifundios ya que evitó la afectación de cultivos dedicados a la explotación de café, cacao, vainilla, hule y similares, aspectos que aún con posterioridad quedaron vigentes como se observa en nuestro capítulo tercero, obviamente fundamentando que esas tierras gozarían de mas hectáreas por la importancia que reviste para la economía nacional. Lo anterior se encuentra plazmado en el artículo décimo octavo del reglamento agrario, publicado en el Diario oficial de la Federación el 18 de abril de 1922.

⁴⁹ OBREGÓN, Alvaro. *Campaña Política, 1920'1924. Recopilación de Lusi N. Ruvalcaba, México 1923 pp 338 y 339.*

5.3.- REGIMEN DE PLUTARCO ELIAS CALLES (1925-1928)

También este Presidente en contra en cierta forma, del régimen de propiedad que imperaba en la época, quien a pesar de esto reparte 3,088,072 hectáreas favoreciendo a más de 300,000 ejidatarios además de fomentar el crédito agrícola, estos datos podrían hacernos pensar que estaba a favor del reparto agrario ya que superó las dotaciones registradas por los Presidentes que lo antecedieron. A pesar de las cifras registradas y del impulso que trató de dar al agro, fue quien implementó el reparto de los ejidos en parcelas, es decir con esto trató de que cada ejidatario fuera dueño de un pedazo de tierra, con el objeto de suprimir los abusos que en múltiples ocasiones generaron los comisariados ejidales, quienes controlaban al ejido.

5.4.- REGIMEN DE EMILIO PORTES GIL (1928-1930), PASCUAL ORTIZ RUBIO (1930-1932) Y ABELARDO RODRIGUEZ (1932-1934) "pero fue el expresidente Calles, quien siguió moviendo ocultamente los hilos de la política mexicana en general y de la agraria en particular"⁵⁰

"En aquel entonces presidente EMILIO PORTES GIL, quien a pesar del breve tiempo que estuvo en la presidencia de la República, repartió un total de 1.708,000 hectáreas, beneficiando a 171,577 campesinos,⁵¹.

⁵⁰ GUTELMAN, Michel, *Op. cit.* pág. 97

⁵¹ *IBIDEM.* pág. 98

Por lo que respecta a este tan corto tiempo en el poder de EMILIO PORTES GIL, se logró el reparto de mas hectáreas que en el régimen de Obregón, sin embargo no podríamos afirmar que tan a favor del sistema agrario se encontraba, hasta encontrar cuantos terrenos en manos de latifundistas expropió para ser repartidos a los núcleos de población solicitantes.

Por cuanto hace a PASCUAL ORTIZ RUBIO, quien aparentó apoyar a los campesinos a través del reparto de tierras " logró repartir 1.468,745 hectáreas"⁵²

Consideramos que fueron bastantes si observamos que fue quien frenó hasta cierto punto el reparto agrario al no estar de acuerdo con el reparto de tierras tal como se menciona en "El Universal "El ejido, tal como lo ha establecido la revolución, debe considerarse como una forma transitoria del problema agrario"⁵³.

Por lo que solo con palabras intentó ganarse al pueblo mexicano, sin demostrarlo con hechos y en cierta forma obligado por las circunstancias ya que existieron dos grupos, uno de ellos llamado los veteranos, quienes apoyaron la propiedad privada y los agraristas pugnando por el reparto agrario; este grupo fue apoyado en su momento por LAZARO CARDENAS, en aquel entonces gobernador de Michoacán.

Durante el periodo en el que ABELARDO RODRIGUEZ asumió la presidencia, se creó el primer código agrario, y si nos remitimos a nuestro capítulo tercero podremos

⁵² LOPEZ Gallo. *Op. cit.* pág. 382

⁵³ SIMPSON. *Op. cit.* pág. 63

observar que se iniciaron las reformas al artículo 27 constitucional, mismas que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 10 de diciembre de 1934.

Uno de los autores que opinan que ABELARDO RODRIGUEZ iba en contra del reparto agrario es MICHEL GUTELMAN lo que nos causa confusión toda vez que durante su gobierno se llevaron a cabo las reformas contempladas en el tercer capítulo en donde, aparentemente se favorece al campesino, "solamente se distribuyeron 189,000 hectáreas"⁵⁴

En contraposición al autor antes referido, JORGE LUIS IBARRA MENDEVIL dice que se repartieron 791,000 hectáreas que benefician a 68,566 ejidatarios, mencionando que ABELARDO RODRIGUEZ apoya a los agraristas al continuar con el reparto agrario.

Por cuanto hace a nuestra opinión, consideramos que de nada sirve crear códigos y reformar el propio artículo 27 constitucional si se limitan las expropiaciones de los latifundistas y se reduce en gran medida el reparto de tierras a los núcleos de población quizá en esos momentos lo que se pretendió fue conservar el poder y no luchar por sus ideales, que quizá hubiesen beneficiado al país.

5.5.- REGIMEN DE LAZARO CARDENAS (1934-1940)

La mayoría de los autores coinciden que en este periodo si se llevó a cabo el reparto agrario como se consideró desde sus inicios, además de brindar apoyo económico para el desarrollo eficaz de los ejidos con la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal

⁵⁴ GUTELMAN, Michel. *Op. cit.* pág. 98

en el año de 1934, asimismo se crea el 9 de julio de 1935 la Confederación Campesina. Uno de los aspectos que ningún otro Presidente había considerado fue el incluir a los peones de las haciendas para solicitar tierras; Lázaro Cárdenas mantuvo su propia ideología aprobando lo plasmado en el artículo 27 constitucional, pero consideró que si los ejidos no habían reeditado lo suficiente no fue por culpa de los ejidatarios, la razón es que no se les proporcionó los implementos necesarios ni la capacitación suficiente para el desarrollo próspero del sistema ejidal, llevándolo a la práctica estando él en el poder.

Al mencionar artículos del Código Agrario expedido el 23 de septiembre de 1940, es decir bajo el régimen presidencial de Lázaro Cárdenas nos percatamos que se intentó proteger y amparar a los campesinos y ejidatarios.

ARTICULO 144 "Para constituir un nuevo centro de población sólo se afectarán tierras que por su calidad aseguren rendimientos para satisfacer las necesidades de los poblados que se beneficien"

Lo anterior se debió a que en los gobiernos anteriores a Cárdenas los latifundistas escogían las tierras que serían afectadas para ser repartidas a los núcleos de población, mismas que por lo regular eran las de peor calidad.

ARTICULO 164 "Los peones o trabajadores de las haciendas tienen derecho a concurrir entre los capacitados a que se refiere el artículo anterior; para el efecto, serán incluidos

en los censos que se levanten, en los expedientes agrarios que se instauren a petición de ellos mismos... También tienen derecho al acomodo en los excedentes de las tierras restituidas a un núcleo de población y a obtener unidad normal de dotación gratuitamente en los centros de población que constituyan las instituciones federales y estatales..."

Lo anterior tan solo es un ejemplo de lo que llevó a cabo el Gral. Lázaro Cárdenas, lo que también es cierto es que no se hubiera podido continuar dotando tierras al ritmo al que lo hizo, simple y sencillamente porque las tierras se agotan conforme pasa el tiempo, nos referimos a este punto porque durante su periodo de gobierno se repartieron un total de 18'000,000 de hectáreas beneficiando a 811,157 campesinos.

5.6.- REGIMEN DE MANUEL AVILA CAMACHO (1941-1946)

A contrario sensu el Presidente Avila Camacho limitó y evitó las tendencias llevadas a cabo por el Presidente Cárdenas, ya que en este periodo presidencial se trató de recompensar a los pequeños propietarios que hubiesen sufrido expropiaciones, por consiguiente los ejidatarios tuvieron que entregar a los pequeños propietarios las tierras que antes les habían entregado.

Además de favorecer así a los pequeños propietarios, se otorgaron mayores facilidades a los propietarios de tierras dedicadas a la ganadería, estas consistían en darles el carácter de inalienables " a las tierras que no pasaran de 300 hectáreas en las

mejores tierras y de 50 000 en las peores"⁵⁵

Al finalizar su sexenio de gobierno; es decir entre los años de 1945 y 1946 se dotaron únicamente a 25000 campesinos de tierras, además que el apoyo económico que se dió durante el período del presidente Cárdenas se redujo notablemente reflejándose por consiguiente en la producción; se evitó el otorgamiento de créditos a ejidatarios y en contraparte se impulsó la inversión en favor de la propiedad privada.

5.7.- REGIMEN DE MIGUEL ALEMAN VALDEZ (1947-1952)

Al remitirnos a nuestro capítulo tercero nos percatamos que durante este periodo se llevaron a cabo múltiples reformas al artículo 27 constitucional de suma importancia entre ellas:

FRACCION X.- LA SUPERFICIE POR UNIDAD DE DOTACION NO MENOR DE 10 HECTAREAS DE TERRENOS DE RIEGO O SUS EQUIVALENTES EN OTRAS CLASES

FRACCION XIV.- ... " LOS DUEÑOS O POSEEDORES DE PREDIOS AGRICOLAS O GANADEROS, EN EXPLOTACION, A LOS QUE SE HAYA EXPEDIDO, O EN LO FUTURO SE EXPIDA CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD, PODRAN PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA PRIVACION O AFECTACION AGRARIA ILEGALES DE SUS TIERRAS O AGUAS.

⁵⁵ *IBIDEM* pág. 113

FRACCION XV.- ... "SE CONSIDERARA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA LA QUE NO EXCEDA DE CIENTO HECTAREAS DE RIEGO O HUMEDAD DE PRIMERA O SUS EQUIVALENTES EN OTRAS CLASES DE TIERRAS, EN EXPLOTACION...

SE CONSIDERA, ASIMISMO, COMO PEQUEÑA PROPIEDAD, LAS SUPERFICIES QUE NO EXCEDAN DE DOSCIENTAS HECTAREAS EN TERRENOS DE TEMPORAL O DE AGOSTADERO SUSCEPTIBLE DE CULTIVO; DE CIENTO CINCUENTA CUANDO LAS TIERRAS SE DEDIQUEN AL CULTIVO DEL ALGODO, ... DE TRESCIENTAS EN EXPLOTACION, CUANDO SE DESTINEN AL CULTIVO DE PLATANO..."

"CUANDO DEBIDO A OBRAS DE RIEGO, DRENAJE O CUALESQUIERA OTRAS EJECUTADAS POR LOS DUEÑOS O POSEEDORES DE UNA PEQUEÑA PROPIEDAD A LA QUE SE LE HAYA EXPEDIDO CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD, SE MEJORE LA CALIDAD DE SUS TIERRAS PARA LA EXPLOTACION AGRICOLA O GANADERA DE QUE SE TRATE, TAL PROPIEDAD NO PODRA SER OBJETO DE AFECTACIONES AGRARIAS AUN CUANDO, EN VIRTUD DE LA MEJORIA OBTENIDA, SE REBSASEN LOS MAXIMOS SEÑALADOS POR ESTA FRACCION, SIEMPRE QUE SE REUNAN LOS REQUISITOS QUE FIJE LA LEY"

El objeto primordial de retomar las reformas básicamente a estas fracciones se debe a que durante el sexenio de Miguel Alemán se apoyó en mayor grado a la pequeña propiedad, dejando en el desamparo a los ejidatarios y campesinos; al observar las reformas al artículo 27 constitucional podríamos pensar lo contrario; es decir que durante

estos seis años de gobierno se hubiese impulsado primordialmente a los ejidos, lo anterior se afirma con base en las siguientes consideraciones:

1.- El hecho de haber dado la oportunidad a los propietarios de tierras de protegerse a través de los certificados de inafectabilidad, limitaba a los ejidatarios para que se les otorgaran las diez hectáreas de riego contempladas en el artículo 27 constitucional, es decir para lograr en una pequeña parte el otorgamiento como unidad mínima de dotación a los ejidatarios de 10 hectáreas, se hacía necesario restringir aun mas a los pequeños propietarios y no darles las facilidades otorgadas a la par, si efectivamente se pretendía con estas reformas elevar el nivel de vida de los ejidatarios.

Se dice que se fomentó la inversión extranjera "Los capitales norteamericanos se orientaron también hacia otros tipos de producción comercial (café, henequén, etc)"⁵⁶.

"... Al crecer las superficies parcelarias se tiende el velo para disimular los verdaderos objetivos perseguidos" ⁵⁷

5.8.- REGIMEN DE ADOLFO RUIZ CORTINES (1953-1958)

Sin cambio alguno y fortaleciendo lo hecho por los regímenes posteriores a Lázaro Cárdenas el presidente ADOLFO RUIZ CORTINES se adhirió a consolidar a la propiedad privada, incrementando de nueva cuenta a los latifundios o repartiendo mas

⁵⁶ *IBIDEM*, pág. 117

⁵⁷ *LOPEZ Gallo. Op. cit. pág. 506*

certificados de inafectabilidad que tierras a los ejidatarios "se concedieron 160000 certificados de inafectabilidad agraria a "pequeñas propiedades" o a explotaciones dedicadas a la ganadería" ⁵⁴

La técnica utilizada para disimular sus intenciones se encuentra plasmado en el artículo 167 del Código Agrario, así como en la creación del reglamento a dicho artículo, publicada en el Diario Oficial el 8 de diciembre de 1954 que dice:

" Los terrenos ejidales, ya sean los parcelados o de uso común, que resulten beneficiados por la construcción de obras de riego, saneamiento, desecación o cualquier otro procedimiento que mejore su calidad, cuando dichas obras no se deban a la industria y trabajo de los ejidatarios, quedarán sujetos a una nueva clasificación":

"Los excedentes que de esas superficies resulten en cada poblado constituirán nuevas unidades de dotación que se adjudicarán de preferencia a los campesinos del mismo poblado que radiquen en él y cuyos derechos hayan quedado a salvo por falta de tierras laborables"

De lo anterior se deduce que si el ejido tiene mejoras, tendrá que ser repartido, mientras que los pequeños propietarios que inviertan en sus terrenos se les respetará aunque excedan de los mínimos establecidos por el artículo 27 constitucional.

⁵⁴ GUTELMAN, Michel. *Op. cit.* pág. 119

En esta época reaparecen las Procuradurías, ya no de los pueblos como en regímenes de gobierno pasados, ahora denominadas Procuraduría de Asuntos Agrarios, cuyo objetivo primordial consistía en asesorar a los campesinos en forma gratuita.

5.9.- REGIMEN DE ADOLFO LOPEZ MATEOS (1959-1964) y GUSTAVO DIAZ ORDAZ

Sorprendentemente el presidente Adolfo López Mateos intenta volver a apoyar al sector campesino y ejidal repartiendo tierras a los mismos y privando a los pequeños propietarios de parte de sus tierras, debido a las presiones del propio sector campesino; se culminó con el otorgamiento de certificados de inafectabilidad.

En el caso del Presidente Díaz Ordaz, quien obligado también por las circunstancias de la época dotó un gran número de tierras, se originó la problemática por la que en nuestros días se tuvo que reformar el artículo 27 constitucional y culminar con el reparto agrario; es decir la escasez de tierras.

5.1.0.- REGIMEN DE LUIS ECHEVERRIA (1971-1976)

Se crea la Ley Federal de la Reforma Agraria, misma que fue derogada por las recientes reformas. El ejido es visto y amparado por el Gobierno con la esperanza de que vuelva a resurgir tal como aconteció con el presidente Lázaro Cárdenas, con la diferencia de que los resultados no fueron tan satisfactorios como en aquel entonces

teniendo que recurrir a las importaciones de productos básicos; consideramos que mucho influyeron las tendencias adoptadas por los presidentes que sucedieron a Cárdenas, así como la corrupción y la falta de uniformidad de criterios.

5.1.1.- REGIMEN DE JOSE LOPEZ PORTILLO (1977-1982)

Aquí más que hablar de reparto de tierras se habla de fortalecer la autosuficiencia alimentaria así como de las técnicas para conseguirlo mediante la implantación de nueva tecnología, apoyando a los campesinos con créditos; en un principio se logra un crecimiento que con el tiempo se desmorona por la crisis acaecida en el país prácticamente en 1982, debido al déficit en el herario y la deuda externa, que impidió seguir apoyando al sector campesino. Con esto nos percatamos que se le dejó de dar importancia a la dotación o restitución de tierras, debido a la necesidad de tomar otras medidas de mayor importancia para el abastecimiento de alimentos a la población.

5.1.2.- REGIMEN DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988)

Consideramos que estos dos últimos periodos se concretaron a evitar lo relativo al reparto agrario debido a la crisis económica, que en cierta forma al retomar el tema del reparto agrario crearía más descontento al sector ejidal. Desde estas fechas el

dísimulo y la evasión del problema, recaerían en lo que CARLOS SALINAS DE GORTARI llevó a la práctica.

En conclusión podemos decir que desde los inicios de la creación del artículo 27 constitucional no se estaba realmente convencidos de que esta forma de repartición de tierras, es decir a través de ejidos diera resultados favorables para la economía nacional mas bien fue la forma de evitar y culminar con el descontento del pueblo mexicano, quizá el único presidente que prestó mas énfasis sobre el reparto de tierras fue el Presidente LAZARO CARDENAS, quien a pesar de las asertadas decisiones que se reflejaron en la economía nacional, no previó que de algún modo tendría que culminar el reparto agrario, ya no por falta de apoyo, simplemente por la escasés de tierras.

Por otra parte consideramos que es mas injusto engañar al pueblo mexicano otorgándole tierras infructíferas sólo para lograr cada uno de los Presidentes llegar al poder a que si de alguna manera se hubiesen tomado decisiones como las que se acaban de llevar a la práctica con el actual presidente de la República, Lic. CARLOS SALINAS DE GORTARI. decisiones que impactan de momento y generan el desacuerdo de mucha gente que piensa que la Reforma Agraria de 1917 fue el logro de los campesinos en busca de justicia social, siendo que en realidad fue una forma de detener la lucha armada en principio, y paulatinamente se fue utilizando, ya no para controlar a las masas sino para darle la vuelta al problema dejando las cosas tal como se crearon a pesar de no considerarlo benéfico para la economía nacional.

5.1.3 REGIMEN DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-)

Se ha mencionado en múltiples ocasiones la asertada decisión llevada a cabo por el Presidente de la República Lic. CARLOS SALINAS DE GORTARY, de la que surgen no solo nuevos conceptos sobre la tenencia de la tierra sino a su vez una nueva ley, la LEY AGRARIA, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, que reglamenta al artículo 27 constitucional; a su vez se deroga la Ley Federal de la Reforma Agraria creada en 1971.

De la ley creada en el año de 1971 y la Ley Agraria de 1992 es obvio que tengan que surgir modificaciones importantes toda vez que estos cambios se dieron primeramente al artículo 27 constitucional que reglamentaba la ley del 1971 y la que reglamenta a dicho artículo en la actualidad, de esos cambios detallaremos solo algunos de los que revisten mayor importancia, tal es el caso de la organización de las autoridades agrarias, lo relativo a la organización de los ejidos así como la creación de tribunales agrarios.

Por cuanto hace a la organización de las autoridades agrarias la ley que nos rige en la actualidad ya no menciona nada al respecto como lo hacía la anterior ley que nos enunciaba como autoridades agrarias a:

I.- EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

II.- LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS Y EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL D.F.

III.- LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

IV.- LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS

V.- LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS y

VI.- EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

Ahora bien subsisten órganos importantes regulados por ambas leyes, es decir La Procuraduría de Asuntos Agrarios cuya función es, según se desprende del artículo 135 de la legislación Agraria "...de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros..." así como muchas otras encaminadas a la protección de los sujetos que se encuentran íntimamente relacionados con la actividad agropecuaria.

Algo de lo nuevo que encontramos respecto de la Procuraduría Agraria es que los conflictos en los que intervenga la Procuraduría serán competencia de los Tribunales.

Otro de los aspectos que continúa profundizando la nueva ley agraria es sobre los ejidos y comunidades, ya que el hecho de no continuar con la dotación de tierras no significa que desaparezcan los ejidos y comunidades, ya no se menciona sobre dotaciones de ejidos, pero los que subsistan o bien las comunidades que quisieran

transformarse en ejidos contarán con ciertas bases sobre todo organizacionales dentro de la presente ley agraria.

Continuando con el tema relativo a los ejidos, estos como ya antes se ha comentado cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, según se desprende del artículo NOVENO, cambiando con el esquema tradicional que durante muchísimas décadas permaneció, es decir los ejidos con base en las reformas al artículo 27 constitucional y al contar con personalidad jurídica que los legitima y patrimonio propio, pueden ser enajenados, arrendados atendiendo a las bases que la ley establece, cuyo fin es de protección únicamente lo que podemos comprobar al remitirnos al artículo 64.- "Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables...". Este artículo que se ha transcrito es importante si consideramos que los motivos de la mayoría de los ejidatarios para transmitir sus parcelas básicamente son por necesidades económicas; y con el objeto que cuando menos cuenten con un techo donde vivir se establecen tales restricciones., esto también se considera tratándose de las tierras de uso común, mismas que con base en el artículo 74 de la ley agraria, también son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo que determina a su vez el artículo 75 del cual se desprende que los ejidatarios pueden participar con sus tierras de uso común tratándose de sociedades mercantiles o civiles. Como consecuencia de la personalidad jurídica de que fueron investidos los ejidos, estos también pueden ser sujetos de expropiación por causas de utilidad pública.

También algo novedoso en la ley es la permisibilidad de la existencia de sociedades rurales, integradas por varios ejidos, los cuales al unirse tienen la misma estructura que una sociedad mercantil, incluso la constitutiva de este tipo de sociedades tendrán que ser otorgadas ante fedatario público con su respectiva inscripción en el Registro Agrario Nacional.

En artículos mencionados con anterioridad se dijo que la ley agraria regula la posibilidad de participación de ejidatarios dentro de las sociedades mercantiles, en especial el título sexto de la ley agraria y concretamente el artículo 126 fracción III que nos menciona la creación de acciones "T" correspondientes a las aportaciones que los ejidatarios hagan sobre sus tierras.

Tanto la ley de 1971 como la nueva ley agraria regulan lo relativo al Registro Agrario Nacional cuyo fin es llevar a cabo un control sobre los dueños de las tierras, otorgando mediante su registro certidumbre sobre la legalidad del dominio de las tierras, equiparable al Registro Público de la Propiedad en cuanto a sus funciones se refiere.

También se ha mencionado que como resultado de las reformas al artículo 27 constitucional se crearon los Tribunales Agrarios el 26 de febrero de 1993, según se desprende de la ley agraria en vigor; los tribunales agrarios se encargarán concretamente de resolver las controversias que se susciten en materia agraria, que afecten tanto a comunidades como a ejidatarios o todo aquel individuo que regule la ley agraria; los juicios agrarios se llevarán a cabo de una manera ágil y sencilla, es

decir se llevarán a cabo oralmente, las pruebas que presenten las partes se desahogarán de la misma forma en la audiencia, se intentará avenir a las partes en conflicto.

Con todo esto nos percatamos que el procedimiento detallado a grandez razgos con anterioridad es muy parecido a los juicios en materia laboral.

Según lo establece el artículo SEGUNDO de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios estos se componen de: " I.- EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO y II.- LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS"

El Tribunal Superior Agrario conocerá entre otros de los siguientes asuntos, señalados en su artículo NOVENO de la Ley Orgánica: 1.- "Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios...por conflictos por límites... II.- Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativos a restitución de tierras..."

ARTICULO 18.-...Los Tribunales Unitarios serán competentes para conocer I.- "De las controversias por limites de terrenos... II.- De la restitución de tierras, bosques y aguas... III- Del reconocimiento del régimen comunal..."

Se han enumerado algunas de las funciones tanto de los Tribunales Superiores Agrarios como de los Tribunales Unitarios Agrarios con el fin de percatarnos de que la impartición de la justicia en materia agraria es muy parecida a la de cualquier otra rama,

solo que se trata también de evitar a diferencia de otras materias hacer exhaustivos los trámites para la resolución de conflictos, por lo que en este aspecto consideramos que se logró evitar lo que surge tiene que surgir al regular trámites tardados como en otros tribunales de impartición de justicia burocratizar el sistema por falta de un análisis objetivo y simplificado.

Consideramos que independientemente de las reformas al artículo 27 constitucional se puede considerar esta misma forma de impartir justicia en otras áreas, atendiendo a los resultados que en materia agraria se susciten, obviamente los asuntos agrarios no son parecidos a ningún otro, sin embargo, se puede tomar como base este sistema de impartición de justicia aprovechando la nueva creación de los Tribunales Agrarios.

Como vemos las reformas al artículo 27 constitucional no fueron suficientes ya que se tuvo que implementar una nueva legislación y como consecuencia de ambas una forma diferente de impartición de justicia, lo anterior nos permite afirmar que se estudió a fondo la problemática agraria, no solo se modificó el artículo 27, también surgieron nuevos conceptos tanto de propiedad de la tierra como de impartición de justicia con el único propósito que los resultados sean provechosos para el pueblo mexicano, resultados que se observarán solo al llevar a la práctica estas medidas.

CONCLUSIONES

PRIMERO.- El Artículo 27 Constitucional así como el antecedente del mismo, es decir la Ley del 6 de Enero de 1915, surgieron no como una forma de beneficiar al campesino para sobrevivir, sino como una forma de agraciarse los gobernantes en turno con el pueblo mexicano, gobernantes que conocían de las carencias económicas de los campesinos por lo que el resultado con el paso del tiempo lo podían detectar los propios gobernantes e iniciadores de este Precepto Constitucional.

SEGUNDO.- Otro de los puntos que regula el Artículo 27 Constitucional y que desde sus inicios hasta nuestros días se pretende abolir, es el latifundismo que nunca ha culminado aún cuando se legisle en particular sobre la materia, en principio porque todos los gobernantes de México, con excepción del Presidente Lázaro Cárdenas coinciden en que la mejor forma de que un país en especial México supere la crisis económica que durante décadas ha padecido es a través de un capitalismo apoyando en su máxima expresión a todos aquellos que cuentan con recursos económicos suficientes.

TERCERO.- El Artículo 27 Constitucional abarca conceptos avanzados si consideramos la época en el que surgió, incluso como se ha observado con estas últimas reformas nos percatamos que subsisten algunos párrafos y fracciones cuyos contenidos son profundos y útiles aún en nuestros días tal es el caso del primer párrafo del Artículo 27 Constitucional que nos permite delimitar el concepto de propiedad privada; el tercer

párrafo y subsecuentes los cuales, desde sus orígenes, los fines fueron los mismos que hoy en día, tales como el establecer aquellos bienes correspondientes al dominio de la Nación, siendo estos inalienables e imprescriptibles, bienes que por su propia naturaleza requieren ser controlados por el gobierno por ser patrimonio de nuestro País, es decir nos referimos a las aguas de los mares, recursos naturales etc., cabe mencionar que surgieron diversas reformas a estos párrafos como se puede observar en nuestro cuadro comparativo expuesto en el capítulo tercero de este trabajo; reformas que surgieron conforme los avances tecnológicos de la época, tal es el caso del séptimo párrafo que nos dice sobre el aprovechamiento de combustibles nucleares.

CUARTO.- Los orígenes de la figura considerada como EJIDO, surge desde los aztecas no con ese nombre propiamente pero si de la manera en la que conocemos como forma de distribución de la tierra; esta forma de repartir tierras con la llegada de los españoles tuvo gran influencia y se tomó como base, como forma de repartición solo que en el caso concreto de la Colonia el ejido era brindado solo a los indígenas para que estos llevaran a pastar a sus animales, coexistiendo con el ejido las tierras de común repartimiento, las cuales tienen la forma de lo que hoy llamamos ejido. Con esto podemos decir que el ejido es considerado de varias maneras, tal es el caso de los ejemplos que hemos citado y que se desarrollaron en el pasado; la importancia no se encuentra implícita en la denominación si no en los efectos, características y beneficios o perjuicios que genere, sin embargo es importante destacar que desde sus inicios, que no fueron propiamente en la creación del Artículo 27 Constitucional de 1917, si no hasta las reformas de 1934, es en donde se conceptualizó como ejido a la forma de tenencia de la tierra en común, pues

antes no se tenía un concepto claro de lo pretendido por el legislador, : este concepto, hubiera servido como base para determinar su contenido histórico, que como ya hemos visto de origen no es el que se pensó por razones obvias.

QUINTO.- En nuestro capítulo primero en el que se hace una breve referencia histórica, se refleja durante el periodo de gobierno del general Porfirio Díaz que la economía del país se encontraba en óptimas condiciones para la mayoría de nuestros compatriotas; a la par de una situación económica favorable para el país existía desigualdad e injusticia social; no concebimos que esta desigualdad haya surgido durante el periodo de gobierno del general Díaz ya que desde la llegada de los españoles a México surgieron castas que fueron motivando y acelerando la desigualdad económica en el País. Los conflictos bélicos que surgieron durante esos años motivados por el periodo de gobierno tan prolongado que permaneció en la Presidencia de la República el general Díaz así como revueltas y el surgimiento de ideologías que pretendían cambiar la situación del campesino de la noche a la mañana, dió origen a la creación del Artículo 27 Constitucional, pretendiendo otorgar garantías así como garantizar igualdad y una forma de vida digna, primeramente dotando de tierras a los núcleos de población solicitante, desafortunadamente al crear estos conceptos y llevarlos a la práctica no se pensó que la tierra no alcanzaría para todo aquel que la solicitara o bien que tan productivas podrían resultar las tierras dotadas sin requerir de inversiones cuantiosas para el campesino que en aquel entonces a penas tenía para sobrevivir. Con esto no queremos decir que no haya sido un paso importante para la historia de México, el surgimiento de nuevos conceptos, por el contrario todo cambio

cualesquiera que este sea tiene que dejar una experiencia positiva, lo criticable en el caso concreto es la falta de previsión y objetividad al crear conceptos difíciles de llevar a la práctica durante un largo periodo de tiempo.

SEXTO.- Otro de los aspectos que, en virtud de las reformas al Artículo 27 Constitucional, publicadas el 6 de enero de 1992, consideramos es de gran importancia es lo relativo a las sociedades mercantiles por acciones. Las posibilidades que este tipo de sociedades mercantiles tenían para adquirir en propiedad fincas rústicas al surgir el Artículo 27 Constitucional eran nulas, ya que establecía expresamente tal prohibición, limitando su intervención sólo para la explotación de minerales o petróleo; en la actualidad en razón de las últimas reformas, este tipo de sociedades pueden adquirir fincas rústicas, incluso uno de los fines primordiales pretendidos por el Presidente de la República es fomentar la inversión de sociedades sobre las fincas rústicas, convirtiendo a los ejidatarios que lo deseen, en accionistas al aportar sus tierras. Prácticamente estos conceptos suelen ser atractivos para los ejidatarios, sobre todo si éstos tienen como única opción convertirse en accionistas pero desafortunadamente en la práctica pueden darse abusos y exiersiones por parte de quienes inviertan, en ellos la ley no establece bases precisas y vigila el control sobre este tipo de participación de sociedades mercantiles, al respecto la ley reglamentaria establece, ciento veinticinco disposiciones encaminadas a proteger los intereses de quienes aporten tierras, para este efecto se emitirán series de acciones denominadas "T"; además en el Registro Agrario Nacional se hará inscribible la participación de los accionistas para evitar el acaparamiento de tierras en pocas manos, pero a pesar de

todo esto en la práctica se puede llegar a dar el caso de prestanombres haciéndose inútil esas inscripciones, a pesar de esto consideramos que la deficiencia no está propiamente en la ley si no en la conducta humana.

SEPTIMO.- Por cuanto hace a los debates para la creación del Artículo 27 Constitucional, se observa, en las opiniones de los legisladores, la falta de experiencia en la materia pues no lleva una secuencia: además de que se manejan conceptos e ideas no muy bien definidas que se consideran función de los legisladores aclarar en los debates . A pesar de lo antes expuesto también por otra parte se crearon conceptos avanzados y se estructuró en cierta medida mejor que con las reformas que posteriormente se fueron dando, tal es el caso de remitirnos en el contenido del Artículo 27 Constitucional a las leyes reglamentarias, tratándose de conceptos tales como la expropiación o concesión de bienes propiedad de la Nación, caso contrario sucedido con reformas que con el tiempo se dieron, en las que describían el procedimiento para la adquisición y restitución de tierras.

OCTAVO.- Con las primeras reformas que sufrió el Artículo 27 Constitucional el 10 de enero de 1934 se intentó definir ciertos conceptos como la cotación de ejidos, la propiedad agrícola, condicionada con estas reformas a la explotación de las mismas, así también el 9 de diciembre de 1940 se modificó lo relativo a la explotación del petróleo, siendo a partir de estas reformas tarea exclusiva del Gobierno Federal. Con esto queremos decir que las reformas se fueron dando atendiendo a las necesidades del País pero también es cierto que se implantaron cambios en este Artículo sólo para añadir

palabras o ampliar conceptos sin que tocan el fondo del contenido de este Artículo y sin haber realizado estudios que permitieran observar qué tan conveniente era seguir manteniendo el régimen de propiedad ejidal, siendo éste el principal contenido del multicitado Artículo 27 Constitucional.

NOVENO.- Una vez que se otorga personalidad jurídica al ejido en virtud de las reformas del 6 de enero de 1992, con las cuales se intenta proteger a los ejidatarios, siendo inalienables las zonas de uso común, y entendemos que también son inembargables, no sucede lo mismo con las parcelas de los ejidatarios, las que pueden ser objeto de participación en sociedades mercantiles, o bien en consideración de su dueño, pueden ser objeto de enajenaciones; incluso si la parcela del ejidatario quisiera continuar como parte integrante de un ejido, desde el momento en que ésta ha sido dotada de personalidad jurídica puede ser en determinado momento expropiada por el Gobierno Federal por causa de utilidad pública, lo que en cierta forma hace que los ejidatarios hayan perdido algunos de los beneficios con los que contaban hasta antes de las reformas, en el mismo caso se encuentran las comunidades .

DECIMO.- Una de las pretendidas intenciones con las reformas al Artículo 27 Constitucional y su ley reglamentaria fue también reducir el número innecesario de leyes, ya que antes de las reformas existían cinco leyes que regulaban lo relativo a materia agraria, tales como: LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA con 480 Artículos; LEY GENERAL DE CREDITO RURAL; LEY DE TERRENOS BALDÍOS, NACIONALES Y DEMASIAS; LEY DEL SEGURO AGROPECUARIO Y DE VIDA CAMPESINA y LEY DE

FOMENTO AGROPECUARIO: estas cinco leyes han sido derogadas quedando unicamente para la regulacion por cuanto hace a lo agrario solo dos leyes LEY AGRARIA, la cual solo cuenta con 200 Artículos y LA LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS con tan solo 30 Artículos. Con lo cual se simplifica la regulación en la materia. La politica del actual Presidente de la Republica es en gran medida evitar hacer mas complejo tanto trámite así como procurar la simplificación la interpretación misma de las leyes.

DECIMO PRIMERO.- El contenido de la fracción octava inciso b) del anterior Artículo 27 Constitucional subsiste, la cual consideramos debio ser derogada o en su defecto modificado, toda vez que señala contempla que "SE DECLARAN NULAS: LAS CONCESIONES..., VENTAS DE TIERRAS, AGUAS...HECHAS POR LAS SECRETARIAS DE FOMENTO..."pues hay otra autoridad, desde el primero de diciembre de 1976; "HASTA LA FECHA...CON LAS CUALES SE HAYAN INVADIDO Y OCUPADO ILEGALMENTE LOS EJIDOS...;" ya que en virtud de considerar A LA FECHA, pensamos que el sentido no es el mismo que cuando su creacion ya que existen disposiciones y concesiones otorgadas recientemente por Departamentos o Secretarías autorizadas que en juicio podrían, con base en los términos subsistentes de este Artículo, provocar injusticias sociales.

DECIMO SEGUNDO El criterio que se apoyó tanto en la iniciativa de reformas para quedar el Artículo 27 Constitucional en los términos actuales fue confiar en la respuesta tanto de ejidatarios y comuneros considerándolos adultos, por lo que las decisiones que

estos tomaran serian las mejores tanto en el beneficio de ellos como del país, sin embargo consideramos que no es la falta de madurez de ejidatarios y comuneros lo que les permitira tomar sus decisiones si no las presiones económicas por lo que propongo en este trabajo de tesis la creacion y fomento de algun órgano de gobierno facultado para vigilar la observancia de la ley reglamentaria no sólo a traves de los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, se considera la necesidad de un órgano de inspección con base en los registros que tenga el Registro Agrario Nacional o el Registro Público de la Propiedad y del Comercio para investigar la veracidad en cuanto a la participación de los accionistas; se hace mención del Registro Público de la Propiedad y del Comercio ya que al adquirir una sociedad el dominio de tierras ejidales para la realización de un objeto puramente comercial o mercantil dejaria de ser competencia de los Tribunales Agrarios, siendo competencia de orden mercantil.

Una de las facultades que tiene la Procuraduría Agraria es la de investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente, esto es según se desprende del artículo 136 de la multicitada Ley Agraria pero esto es únicamente por lo que se refiere a núcleos de población ejidal, ya que al tratarse de una sociedad mercantil que se encuadre en este artículo deja automáticamente de regirse bajo esta Ley.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Cámara de Diputados XLVI Legislatura, Los Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo IV
- 2.- Cámara de Diputados, Los Presidentes de México ante la Nación 1821 a 1966, México, Vol. V.
- 3.- DE IBARROLA, Antonio. Derecho Agrario, México, Ed. Porrúa, 1983, pp. 945.
- 4.- Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Jueves 12 de Diciembre de 1991.
- 5.- Diez puntos para dar libertad y justicia al pueblo mexicano.
- 6.- ECKSTEIN, Salomón. El Eiiido Colectivo en México, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1966, pp 511.
- 7.- Exposición de Motivos de las Reformas al Artículo 27 Constitucional del 6 de Diciembre de 1992.
- 8.- FIGUEROA, Fernando. Las Comunidades Agrarias, México, México, Ed. Morales, 1970, pp. 225.
- 9.- GUTELMAN, Michel. Capitalismo y Reforma Agraria en México, México, Ed. Era, 1977, 3a. ed. pp. 290.
- 10- IBARRA, MENDEVIL, José Luis. Propiedad Agraria y Sistema Político en México, México, Ed. El Colegio de Sonora, 1989, pp 335.
- 11- Imprenta de la Secretaría de Gobernación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.
- 12-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, 1985 pp 358. .
- 13.- LAVROV, N.M. La Revolución Mexicana de 1910 a 1917, México, Ed. Los Insurgentes, 1960, pp 351.
- 14.- LOPEZ GALLO, Manuel. Economía y Política en la Historia de México, México, Ed. El Caballito, 27a. ed. pp 609.

15.- MANZANILLA SHAFFER, Victor. La Constitución hoy "El Agrarismo Constitucional", Méxiico, Ed. El día en libros, 1987, pp 232.

16.- MANZANILLA SHAFFER, Victor. Reforma Agraria Mexicana, México, Ed. Libros de México, 1966,pp 263.

17.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario de México. México, Ed. Porrúa, 1977, 14a. ed. pp 591.

18.- PEREZNIETO, Leonel. Derecho Internacional Privado. México, Ed. Harla, 1991, ed. 3a. pp 540.

19.- RUIZ MASSIEU, Mario. Temas de Derecho Agrario Mexicano, México, Ed. UNAM, 1988, 2a. ed.. pp 184.

20.- SILVA HERSOG, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Aoraria, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, pp 627.

21.- SIMPSON, Eyley. El Eijido Unica Salida para México "Problemas Agrícolas e Industriales de México", México, 1952, pp 525.

22.- VILLORO, Luis. Historia General de México, Tomo IV, México, Ed. Harla, 1987, ed. 3a.

23.- MOLINA E, Andrés. Los Grandes Problemas Nacionales, México, Ed. ERA, 1981, pp 523

LEGISLACION CONSULTADA

LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA (1971) DEROGADA

LEY AGRARIA 20 DE FEBRERO DE 1992

LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS 26 DE FEBRERO DE 1992

LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.