

REFORMA SOCIAL

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL; SUS REFORMAS

Luis PONCE DE LEÓN ARMENTA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas globales*. III. *Análisis de las reformas por párrafos y fracciones*. IV. *Nuevo proyecto de reforma constitucional del artículo 27, párrafo noveno, fracción XVII, para impulsar el desarrollo rural en el marco de la justicia*.

I. INTRODUCCIÓN

El análisis histórico sociológico del artículo 27 constitucional mediante sus reformas, constituye el punto de partida para apreciar su significado y sus virtudes, sus vicios y su proyección para la regulación de las relaciones humanas y su entorno natural, que se generan con motivo de la tenencia de la tierra, su explotación así como la distribución, la comercialización y la industrialización de sus productos.

El presente estudio muestra las diversas reformas que se han realizado sobre el artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917.

En forma breve incluimos una panorámica de las reformas con sus modificaciones y adiciones globales que se han realizado, resaltando el tipo de reformas, la fecha de su realización y el gobierno del campo, así como su repercusión directa en la productividad agropecuaria.

Con base en la visión global de las reformas, abordamos además el análisis particularizado de los párrafos y fracciones vigentes para resaltar las reformas de cada una de las partes del texto, incorporando los comentarios procedentes.

Concluimos con una nueva propuesta de reformas y adiciones al artículo 27 constitucional, para adecuar la legislación agraria al nuevo milenio, al derecho como ciencia, a las apremiantes necesidades de la familia campesina y al desarrollo nacional.

En la forma que proponemos, incorporamos el derecho de petición de tierras bosques y aguas para todo mexicano, el derecho a la explotación de la propiedad rural no explotada por sus titulares, y nuevas competencias de los tribunales agrarios en materia de protección ambiental y equilibrio ecológico.

II. REFORMAS GLOBALES

Para el análisis de cada una de las modificaciones y adiciones específicas del artículo 27 constitucional, se presenta el siguiente esquema general de las reformas globales.¹

TIPO DE REFORMA	PRESIDENTE	FECHA PUBL. EN <i>DOF</i>
Reforma de ley 6-I-1915 (incorp. en texto de art. 27 como norma constitucional)	Pascual Ortiz Rubio	15-I-32
Modificación	Abelardo Rodríguez	10-I-34
Modificación	Lázaro Cárdenas	6-XII-37
Adición	Lázaro Cárdenas	9-XI-40
Modificación	Manuel Ávila Camacho	21-IV-45
Modificación	Miguel Alemán Valdés	12-II-47
Adición	Miguel Alemán Valdés	20-XII-48
Modificación	Adolfo López Mateos	20-I-60
Adición	Adolfo López Mateos	29-XII-60
Modificación	Luis Echeverría Álvarez	8-X-74
Adición	Luis Echeverría Álvarez	6-II-75
Modificación y adición	Luis Echeverría Álvarez	6-II-76
Adición	Miguel de la Madrid H.	3-II-83
Modificación	Miguel de la Madrid H.	10-VIII-87
Modificación y adición	Carlos Salinas de G.	6-I-92
Modificación	Carlos Salinas de G.	28-I-92

¹ *Diario Oficial de la Federación* de fechas: 15 de enero de 1932; 10 de enero de 1934; 6 de diciembre de 1937; 9 de noviembre de 1940; 21 de abril de 1945; 12 de febrero de 1947; 2 de diciembre de 1948; 20 de enero de 1960; 29 de diciembre de 1960; 8 de octubre de 1974; 6 de febrero de 1975; 6 de febrero de 1976; 3 de febrero de 1983; 10 de agosto de 1987; 6 de enero de 1992 y 28 de enero de 1992.

III. ANÁLISIS DE LAS REFORMAS POR PÁRRAFOS Y FRACCIONES

— Párrafo primero

Texto vigente. “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”.²

Reformas. Este primer párrafo no ha sido reformado. Se conserva el texto original y constituye el fundamento de la propiedad originaria de la nación.

— Párrafo segundo.

Texto vigente. “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.³

Reformas. Este párrafo fue objeto de una reforma el 10 de enero de 1934; su texto original señalaba: “Esta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

En la Constitución de 1857 se estableció la expropiación, previa indemnización, disposición que cambió para incorporar la palabra “mediante” indemnización.

— Párrafo tercero

Texto vigente. “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y

² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1977, p. 26.

³ *Ibidem*.

de las demás actividades económicas en el medio rural y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.⁴

Reformas. Este párrafo ha sido modificado en cuatro ocasiones, la primera el 10 de enero de 1934, la segunda el 6 de febrero de 1976, la tercera fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987, y la cuarta fue publicada el 6 de enero de 1992. En la primera se incorpora a la pequeña propiedad, como condición de respeto, su explotación, y se adiciona el término “núcleos de población” en sustitución de pueblos, rancherías y comunidades.

En la segunda reforma se incorpora la regulación de los asentamientos humanos para mejorar la vida de la población rural y urbana; también se introduce en su texto la organización colectiva de los ejidos y comunidades.

En la tercera reforma, de Miguel de la Madrid Hurtado, se adicionó la fracción, señalándose que se dictarían las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

En la cuarta reforma se eliminó el derecho de los núcleos de población a la dotación de tierras y aguas, el párrafo decía textualmente “los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación”,⁵ este párrafo antes de la reforma del 6 de enero de 1992, constituía una garantía social específica a favor de los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, limitada por el respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación.

— Párrafo cuarto

Texto vigente. “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y de zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, 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 industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la des-

⁴ *Ibidem.*

⁵ Ponce de León Armenta, Luis, *Derecho procesal agrario*, México, Trillas, 1988.

composición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajo subterráneo; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles, minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólido; líquidos y gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho Internacional”.⁶

Reformas y comentarios. Este cuarto párrafo ha sido objeto de dos reformas; la primera realizada el 10 de enero de 1934 y la segunda el 20 de enero de 1960.

En la primera se modifica la parte final que influye dentro de los bienes que pertenecen al dominio directo de la nación, los yacimientos minerales u orgánicos.

En la segunda reforma se incorporan los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, así como el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

—Párrafo quinto

Texto vigente. “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 de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; la 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; la 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, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyo vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades de la República y el país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zona 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 co-

6 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cit., supra* nota 2.

rientes 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 aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zona vedadas, al igual que para las demás 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 localizaran en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados”.⁷

Reformas. Este párrafo, que se refiere a las aguas propiedad de la Nación, fue objeto de dos reformas; la primera publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de abril de 1945 y la segunda el 20 de enero de 1960.

—Párrafo sexto

Texto vigente. “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 constituidas 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 sustancias 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, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgaran 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 en 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

⁷ *Ibidem.*

la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”.⁸

Reformas y comentarios. Este sexto párrafo del artículo 27 constitucional ha sido objeto de cuatro reformas; la primera publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de noviembre de 1940, la segunda el 20 de enero de 1960, la tercera el 29 de diciembre de 1960 y la cuarta el 6 de febrero de 1975.

— Párrafo séptimo

Texto vigente. “Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos”.⁹

Reformas. El párrafo séptimo fue adicionado por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1975.

— Párrafo octavo

Texto vigente. “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 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 otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados”.¹⁰

Reformas. Este párrafo fue adicionado por reforma de 6 de febrero de 1976, consignándose la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas.

— Párrafo noveno

Texto vigente. “La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirán por las siguientes prescripciones”.

Este párrafo se refiere a la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación y contiene 20 fracciones con sus correspondientes subpárrafos e incisos.

La mayoría de los autores e instituciones, incluyendo al legislador, han incurrido en el error de identificar las fracciones sin mención del párrafo noveno al cual pertenece; simplemente señalan que son fraccio-

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem.*

nes directas del artículo 27; para nosotros son fracciones del párrafo noveno del artículo 27 constitucional.

Siguiendo el análisis de esta disposición constitucional, estudiaremos por separado cada una de estas 20 fracciones, señalando su texto vigente y anotando sus reformas correspondientes.

a) Fracción I

Texto vigente. “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 de lo 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 lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

Reformas. Esta fracción ha sido reformada en tres ocasiones, la primera el 10 de enero de 1934. Sólo en cuanto a su forma. La segunda se realizó el 2 de diciembre de 1948, adicionándose un segundo subpárrafo referido a las embajadas y legaciones. En la tercera reforma, de fecha 20 de enero de 1960, se modifica el primer subpárrafo de la fracción, eliminándose las palabras “combustibles minerales en la República Mexicana”.

b) Fracción II

Texto vigente. “Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrá capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezcan la ley reglamentaria”.

Reformas. A tenido una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992.

La reforma a esta fracción se realizó como consecuencia de la reforma del artículo 130 de la Constitución, que reconoce personalidad jurídica a las asociaciones religiosas.

c) Fracción III

Texto vigente. “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 podrá adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con su sujeción a lo que determine la ley reglamentaria”.

Reformas. Esta fracción fue reformada el 10 de enero de 1934, autorizándose a las instituciones de beneficencia, de investigación científica, de difusión, de la enseñanza, a adquirir los bienes raíces indispensables para su objeto y a tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces. Fue reformada también por el artículo único del Decreto de 27 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 del mismo mes y año, en vigor al día siguiente.

d) Fracción IV

Texto vigente. “Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que las respectivas equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efecto de cómputo. Así mismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

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

Reformas. Fue objeto de una reforma realizada por Decreto de 3 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 del mismo mes y año, en vigor al día siguiente.

e) Fracción V

Texto vigente. “Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre

propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo”.¹¹

Reformas. Esta fracción también conserva su texto original.

f) Fracción VI

Texto vigente. “Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán, los casos en que sean de utilidad pública la ocupación de propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponde a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o ventas de las tierras o auges de que se trate, y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada”.¹²

Reformas. Ha tenido tres reformas: la primera con fecha 10 de enero de 1934, que abrogó la original fracción VI, cuyo contenido parcial pasó a formar parte de la fracción VII, corresponde esta fracción en su texto original a la fracción VIII del párrafo séptimo.

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

La segunda reforma eliminó del texto las palabras “Los territorios” y fue publicada el 8 de octubre de 1974.

La tercera fue realizada el 3 de enero de 1992 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992.

g) Fracción VII

Texto vigente. “Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

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

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regular 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 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 al derecho de preferencia que prevea la ley.

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

La asamblea general es órgano supremo de núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisario 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”.¹³

Reformas. Ha sido objeto de tres reformas, la primera el 10 de enero de 1934, reforma que cambió el contenido parcial de las fracciones VI y VII que comentamos, estableciéndose con más claridad el derecho de las comunidades para disfrutar de las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

La segunda fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1937, la cual adicionó dos subpárrafos que reglamentan los conflictos por límites de terrenos comunales, estableciendo doble jurisdicción: administrativa y jurisdiccional, al dar facultades al Ejecutivo Federal y a la Suprema Corte, para conocer de dichas cuestiones.

La tercera fue realizada el 3 de enero de 1992 y publicada el 6 de enero de 1992.

h) Fracción VIII

Texto vigente. “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, 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 primero 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 o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicadas o durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, auges y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, perteneciente 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 más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas”.

Reformas. Esta fracción del actual párrafo noveno corresponde al original párrafo noveno del artículo 27; comprende 3 incisos. Esta fracción fue reformada el 20 de enero de 1934.

i) Fracción IX

Texto vigente. “La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población en la que haya habido error o vicio, podrán ser nulificadas cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos”.

Reformas. Esta fracción fue adicionada por reforma del 10 de enero de 1934; hace referencia a las nulidades, tomando como base la posesión y voluntad de la mayoría de los beneficiarios con repartimientos.

j) Fracción X

Derogada por el artículo único del Decreto de 3 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 del mismo mes y año.

Antes de la reforma publicada el 6 de enero de 1992, ésta fracción señalaba que “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 inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de 10 hectáreas de terreno de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierra, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo”.¹⁴

Propusimos su reforma en 1988, 1989 y 1991 para proteger la pequeña propiedad en explotación,¹⁵ por sus deficiencias fue derogada el 6 de enero de 1992.

k) Fracción XI

Derogada por el artículo único del Decreto de 3 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 del mismo mes y año.

Esta fracción antes de la reforma publicada el 6 de enero de 1992 establecía lo siguiente:

¹⁴ Ponce de León Armenta, Luis, *op. cit.*, pp. 152 y 153.

¹⁵ *Ibidem.*

“Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y las leyes reglamentarias que se expiden, se crean:

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 5 personas que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas 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) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos”.¹⁶

Propusimos su reforma para la creación de los tribunales agrarios.¹⁷

l) Fracción XII

Derogada por el artículo único del Decreto de 3 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 del mismo mes y año.

Antes de las reformas del 6 de enero de 1992, señalaba que “Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los estados directamente ante los gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas, las que substanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen.

Los gobernadores de los estados aprobarán o modificarán el dictamen de las comisiones mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que en su concepto procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobadado el dictamen de las comisiones mixtas y se turnarán el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

¹⁶ Ponce de León Armenta, Luis, *op. cit.*, pp. 153-154.

¹⁷ *Ibidem*.

Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en las extensiones que juzguen procedente”.¹⁸

Propusimos su reforma para superar sus deficiencias en 1988, en 1989 y en 1991.¹⁹

m) Fracción XIII

Derogada por el artículo único del Decreto de 3 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 del mismo mes y año.

Esta fracción establecía que “La dependencia del Ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria”.²⁰

Propusimos su reforma en 1988, 1989 y 1991²¹ en los siguientes términos: “Para la solución de conflictos y cuestiones agrarias, se instituye el tribunal superior de derecho social agrario y los tribunales locales con el mismo carácter, cuya competencia será determinada por la ley.

El tribunal de derecho social agrario se constituye en tribunal de apelación para los procesos de segunda instancia y en el núcleo administrativo de los tribunales locales de todo el país.

Estará integrado por cinco salas. Cinco magistrados, fungiendo uno de ellos como presidente, un secretario de acuerdos, cinco suplentes que serán los secretarios de sala, y el número de dictaminadores, peritos, actuarios y demás personas que se requiera.

Los magistrados serán designados conforme al artículo 96 de esta Constitución. El presidente por el pleno del tribunal superior en su primera sesión anual durará en su cargo un año, pudiendo ser reelecto.

El tribunal funcionará en pleno con la asistencia de los cinco magistrados que serán los representantes de las salas, los secretarios de sala y el secretario de acuerdos, en cuyas sesiones cada magistrado seráponente de los dictámenes de las salas.

Los tribunales locales se integrarán en cada entidad federativa con las mismas características generales del tribunal superior de derecho social agrario, adoptando las siguientes particularidades:

18 *Ibidem*.

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*.

21 Ponce de León Armenta, Luis, *op. cit.*, pp. 154 y 156.

a) El tribunal se integrará con tres magistrados que serán los representantes de sala, fungiendo uno de ellos como presidente, un secretario de acuerdos y tres suplentes que serán los secretarios de salas. Los acuerdos del pleno del tribunal serán válidos con la asistencia de más del 70 por ciento de sus miembros. El tribunal se integrará además por el número de peritos, actuarios y demás personal que se requiera.

b) Los tres magistrados del tribunal serán nombrados o ratificados cada seis años por el gobernador de la entidad federativa correspondiente, de dos ternas que oportunamente presenten los dos colegios de abogados o especialistas de derecho agrario de mayor prestigio en la entidad. Las vacantes serán cubiertas en forma alternativa por el gobernador correspondiente y el presidente del tribunal superior de derecho social agrario.

c) El presidente del tribunal será designado en la primera sesión anual del pleno, y podrá ser reelecto”.

n) Fracción XIV

Derogada por el artículo único del Decreto de 3 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 del mismo mes y año.

Esta fracción señalaba que “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 el derecho de acudir al gobierno federal para que le sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el *Diario Oficial de la Federación*. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación ilegales de sus tierras y aguas”.²²

Propusimos su reforma²³ en virtud de sus deficiencias.

o) Fracción XV

Texto vigente. “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

²² *Idem*, p. 154.

²³ *Ibidem*.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

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

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

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otra ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como una pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refiere los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora.”

Reformas. Esta fracción ha sido objeto de tres reformas; la primera publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1934, la segunda el 12 de febrero de 1947 y la tercera publicada en *Diario Oficial de la Federación* de 6 del mismo mes y año en vigor al día siguiente.

p) Fracción XVI

Derogada por el artículo único del Decreto de 3 de enero de 1992, publicado en *Diario Oficial de la Federación* de 6 del mismo mes y año.

Esta fracción antes de la reforma publicada el 6 de enero de 1992 señalaba:

“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”.²⁴

Propusimos su reforma²⁵ para adecuarla a la creación de los tribunales agrarios.

q) Fracción XVII

Texto vigente “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este Artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno”.²⁶

Reformas. Esta fracción ha sido reformada en tres ocasiones; la primera el 10 de enero de 1934, y la segunda el 8 de octubre de 1974, eliminando la palabra “territorio” y la tercera reformada por el artículo único del Decreto de 3 de enero de 1992, publicada el 6 de enero de 1992.

r) Fracción XVIII

Texto vigente. “Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierra, 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”.

Reformas. Se conserva su texto original, no ha sido reformado.

s) Fracción XIX

Texto vigente. “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

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cit., supra* nota 2.

ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos, y en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designado por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente”.²⁷ La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.

Reformas. Este párrafo se constituyó por una adición publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983. Después fue reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992. La incorporación al texto constitucional atiende a la necesidad de establecer mecanismos más dinámicos para dar satisfacción a la necesidad de justicia agraria, reafirmando las tres formas de tenencia de la tierra: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad en explotación, la reforma de 6 de enero de 1992 instituye tribunales agrarios autónomos y de plena jurisdicción.

t) Fracción XX

Texto vigente. “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, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”.²⁸

Reformas. Al igual que el párrafo anterior, constituye una adición significativa, incorporada a la Constitución el 3 de febrero de 1983. Establece con claridad las condiciones para el desarrollo rural integral, considerando de interés público planear y organizar la producción agrope-

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Ibidem.*

cuaria, su industrialización, comercialización, lo que constituye un avance en la consolidación de nuestra reforma agraria.

IV. NUEVO PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO NOVENO, FRACCIÓN XVII, PARA IMPULSAR EL DESARROLLO RURAL EN EL MARCO DE LA JUSTICIA

1. *Introducción*

Para introducir en el artículo 27 constitucional una política social para la productividad y el desarrollo, propongo nueva reforma del artículo 27 constitucional que estimule el desarrollo rural integral y el desarrollo general del país, para este efecto considero procedente la reforma de la fracción XVII del párrafo noveno del artículo 27 constitucional, para instituir un instrumento permanente de autocontrol de la pequeña propiedad mediante el derecho para todo ciudadano y los núcleos de población a la redistribución de los excedentes de la pequeña propiedad.

El desarrollo rural integral, también podrá estimularse mediante el derecho a la explotación de tierras, bosques y aguas no explotadas por sus titulares, y mediante la incorporación de nuevas competencias a los tribunales agrarios en materia ecológica.

2. *Texto de la reforma de la fracción XVII, párrafo noveno, artículo 27*

TEXTO VIGENTE

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaran a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contando a partir de la notificación correspondiente si transcurrido el plazo el excedente, no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda.

El igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

TEXTO QUE SE REFORMA Y ADICIONA

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en sus respectivas jurisdiccionales expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaran a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

Se instituye un instrumento permanente de auto-control de la pequeña propiedad mediante el derecho de la redistribución de los excedentes para los núcleos de población y ciudadanos mexicanos que denuncien ante los tribunales agrarios las extensiones de tierra que sobrepasen la pequeña propiedad.

Será estimulada la producción agropecuaria mediante el derecho de los núcleos de población y todo ciudadano mexicano para explotar y poseer tierras, bosques y aguas ejidales y de la pequeña propiedad inexplotadas por un término mayor de dos años.

Este derecho podrá ejercitarse mediante acción popular ante los Tribunales Agrarios en los términos de la ley para efectos de conceder al denunciante el usufructo de la extensión inexplorable por el término de cuatro años, al término del cual se regresará a su propietario quien podrán recuperar su propiedad en caso de inexplotación del denunciante por el término de un año. La reincidencia en la inexplotación del propietario surte el efecto de la transferencia de la propiedad inexplorada al denunciante.