

REFORMAS AL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA AGRARIA

Rubén VALDEZ ABASCAL

En la actualidad, las luchas por libertad y justicia en el campo siguen siendo de enorme importancia y, por su moral histórica y su verdad, siguen y seguirán mereciendo nuestro profundo respeto, así como un apoyo apasionado y eficaz.

Lic. Carlos SALINAS DE GORTARI

SUMARIO: I. *Antecedentes.* II. *Trayectoria y evolución de la situación agraria en México.* III. *Objetivos de la reforma: justicia y libertad.* IV. *Las nuevas bases constitucionales para lograr la justicia, la libertad y la modernización agrarias.*

I. ANTECEDENTES

En la génesis de los pueblos se encuentra la misma razón histórica, la transición del nómada rumbo a las culturas actuales que precisa de la posesión y la tenencia de la tierra. Los dominios territoriales de las naciones han tenido como causa natural el asentamiento humano y el cultivo agrícola; probablemente debamos buscar en la agricultura el origen de la civilización más antigua de nuestra era. En esta perspectiva, los pueblos primitivos del siglo XX y los más desarrollados conglomerados sociales participan de este principio. Los pueblos de Mesoamérica profundos conocedores de los secretos de la tierra y de sus climas, gigantes de la astronomía y de la observación celeste, no fueron la excepción, y fincaron su esplendor milenario en la siembra y el cultivo del maíz.

Surgió aquí una forma de organización tribal que fue evolucionando en sus costumbres, cobró un especial culto a la madre tierra con sus extensos valles, montañas y ríos. La serpeante cordillera septentrional y la árida zona del norte de México, en contraste con las densas selvas y ricos bosques húmedos del sureste y de la costa tropical, marcaron la diferencia en los medios de sobrevivencia y en las condiciones existenciales de los primitivos pobladores, conformándose así un esquema geopolítico de distribución de los asentamientos humanos y de integración étnica y social de los pueblos indígenas.

El establecimiento de la gran cultura olmeca y el puntual desarrollo de los pueblos mayas, seguramente desviaron el sólido curso de la humanidad mesoamericana con dos claras posibilidades que crearon una firme infraestructura agrícola, mejorando sensiblemente las condiciones de vida a que los primitivos pobladores se enfrentaban. Tal vez con ellos se produjeron magníficas cosechas, y eso los llevó a profesar su adoración por el maíz y la diosa de la fertilidad de la tierra; así había sido, con sus propios cultivos en la India, en el Egipto y en todo el Oriente imperial de hace milenios. El surco rudimentario y la coa, primitivo instrumento de cultivo, dieron origen a la siembra en común porque había esfuerzo compartido y método de labranza (éste por más humilde que se quiera, fue efectivo y práctico en aquellos terrenos plenamente vírgenes y generosos). No en vano se ha escrito que "todo cuanto hacían y decían los indios era en orden al maíz, que poco faltó para tenerlo por Dios [...]"¹

Entonces, las condiciones adversas de la región se convertirían en un reto productivo alcanzando mayor eficiencia en menor tiempo. Pronto las extraordinarias capacidades de organización y de esfuerzo formaron importantes zonas agrícolas en la tierra mexicana. A este efecto debe sumarse que por sus condiciones naturales, la vocación agrícola del sureste, de la vertiente del golfo de México y de la península de Yucatán, era propicia para los cultivos extensivos y rotativos, por lo que la expansión territorial forma parte fundamental del desarrollo de un sistema económico basado en la productividad agrícola;

la economía maya estaba basada en la agricultura del maíz. A pesar de que no se conserva ninguna información arqueológica acerca de los comienzos de la agricultura, se tienen buenas pruebas de que fueron las

1 Morley, Sylvanus. *La civilización maya*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 15.

tierras altas de Guatemala el centro del que se expandió la agricultura del maíz hacia las regiones mayas central y del norte.²

Entre la transición nahua y el devenir olmeca aparece la cultura mixteca, influyendo decisivamente en el desarrollo de las civilizaciones del México antiguo. El mixteco vivía en la árida planicie, en la tierra del maguey y en la comprometida zona de la Sierra Madre del Sur en Oaxaca, pero también el Nudo Mixteco y sus ardientes peñascos sirvieron de reto positivo a los antepasados indígenas, capaces de permanecer en el tiempo dejando huella de su paso en Mitla, en Monte Albán. Venidos de los ríos y de las piedras, los mixtecos cultivaron y explotaron el algodón, vencieron a los zapotecas quienes los llamaban "gatos salvajes", y alcanzaron un alto nivel cultural, poseyendo y dominando grandes extensiones territoriales. Se consideraban autóctonos, originarios de la tierra que habitaban, nacidos de los árboles de Apoala: "Eran los mixtecos un pueblo agricultor que tenía en el maíz la base de sus cultivos, aun cuando sembraban también el frijol, la calabaza, el chile, la chíya y cultivaban algunos árboles frutales".

La cultura nahua alcanza su máximo esplendor con el tolteca, hombre de perfección, dedicado y escrupuloso, con afanes impecables de excelencia. El tolteca y su señor, Quetzalcóatl, serpiente emplumada, consolidan un vastísimo imperio sin límites ni frontera, cosechando éxito y majestuosidad. Quetzalcóatl, hombre tenido por dios o sacerdote, cuenta la historia legendaria, enseñó al nahua a sembrar y cultivar la tierra, a conocer los vientos y aprovechar las lluvias y

decían que barría el camino a los dioses del agua y esto adivinaban porque antes que comienzan las aguas hay grandes vientos y polvos, y por esto decían que Quetzalcóatl, dios de los vientos, barría los caminos a los dioses de las lluvias para que viniesen a llover.³

Tláloc Tlamacazqui era el dios de las lluvias. Es la tolteca una cultura labrada y empeñosa de hacer sus obras, como los impresionantes atlantes de Tula o el imperturbable Templo de los Guerreros en Chichén Itzá; afirma Sahagún que eran hábiles en la astrología natural y que dominaban todos los oficios; eran albañiles, pintores, escultores, tejedores, hilanderos, talladores y, resalta que "su comida de ellos era el

² *Ibidem*, pp. 57-58.

³ Sahagún, Fr. Bernardino, *Historia General de las cosas de la Nueva España*, México, Porrúa, 1985, p. 32.

mismo mantenimiento que ahora se usa, del maíz, y le sembraban y le beneficiaban, así el blanco como los demás colores del maíz con que se sustentaban, y compraban y trataban con ello por moneda [...]"⁴

El maíz, la tierra, el agua, la productividad, el esfuerzo y la voluntad son la mezcla mítica de la que parecen haberse nutrido las civilizaciones del México antiguo. El espíritu existencial del nahua se abrió paso frente a otros pueblos y comarcas; fue sometiendo, fue sojuzgando. Tras varias generaciones de peregrinaje, guerrero por costumbre, surge el pueblo azteca; se hizo fuerte en la noche y también adoró al Sol; creció en sus divisas de guerra; era temido por lo ávido de sus sacrificios y la crueldad de sus sacerdotes sátrapas. De su legado destaca grandiosa la Piedra del Sol, marcando el nacer de los días y el devenir de los siglos, el ritmo de las cosechas y de fertilidad de la tierra. Ese símbolo de piedra, esos indómitos guerreros aztecas.

II. TRAYECTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN AGRARIA EN MÉXICO

Cuando la Conferencia de Anáhuac, antes de la llegada de los españoles, la distribución de la tierra entre los mexicas, tepanecas y acolhuas se hacía de acuerdo con rangos políticos, pudiéndose clasificar en tres grupos: la propiedad del rey; la de los nobles y los guerreros; y la propiedad de los pueblos. Existían además las tierras de los dioses y las reservadas al sostenimiento del ejército. El rey, los nobles y los guerreros poseían grandes extensiones de tierra por derechos derivados de las conquistas. El monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas. Era él quien favorecía con tierras a los miembros de su familia y a los nobles guerreros como recompensa por sus servicios.⁵

Según este derecho ancestral, el rey y los nobles y guerreros poseían las tierras en propiedad, pero el pueblo sólo tenía los *calpulli* que eran lotes o parcelas en usufructo para sus familias. Esta forma imperialista permitió a los primeros acaparar amplias extensiones bajo su dominio, y sometía al pueblo que tenía la obligación de cultivar sus lotes parcelados y además debía trabajar colectivamente las extensas y agotadoras tierras del culto a los dioses y del sostenimiento del ejército. No se debe perder de vista que estas faenas se efectuaban sin la ayuda de

⁴ Sahagún, Fr. Bernardino, *op. cit.*, p. 597: "[...] Y eran altos, de más cuerpo que los que ahora viven [...]"

⁵ Cfr. Delgado Moya, Rubén. *Antología jurídica mexicana*, México, Industrias Gráficas Unidas, 1992, p. 7.

bestias de carga y sin el uso de la rueda; el joven era vigorosamente explotado.

El *calpulli* es el mínimo derecho a la tierra que los señores y soberanos permitían al pueblo. El despotismo alcanzó su máxima capacidad de poder, el trabajo personal de los domiciliados en el *calpulli* y el pago de los tributos que había establecido el imperio de Anáhuac, representaban una sólida economía. Así, los nahuatl pudieron extender sus dominios y penetraron hasta América central diseminándose por todo el territorio, con su lengua, su religión y sus costumbres, subyugando pueblos por más de un siglo.

Con estas premisas queda fraguada en la historia de México una condición fundamental, ya que las víctimas del pueblo azteca tendrían enfrente la oportunidad del desquite cuando llegaran los conquistadores comandados por Hernán Cortés. La dominación azteca, los tributos y la desgracia de los vencidos fueron produciendo un implacable rencor contra la tiranía. Existen historiadores que sostienen que ya en tiempos de Moctezuma II, el imperio azteca necesariamente estaba en peligro a causa del exceso de poder y que su decadencia era previsible aún sin la presencia del conquistador español.⁶

La guerra, las guerras precursoras de la mortalidad y marginación humanas, las leyendas del Quinto Sol, las reglas del linaje y sus condiciones personales hacen presa de Moctezuma II; el destino se posó en el emperador azteca, y con certero designio de los tiempos lo convierte en testigo de la caída de su propio reino. Pero contra lo que se ha escrito y lo que se quiera decir, es de justicia reconocer que Moctezuma II muere victimado por el hierro español, nunca por la honda de Cuauhtémoc, en esa amalgama de razas que llamamos la conquista de México.

Llega Hernán Cortés a descubrir un mundo en el nuevo continente del que supo servirse para conquistar con menos de quinientos hombres, en alianza con los tlaxcaltecas, todo el imperio azteca. Con las tierras conquistadas se hace un repartimiento por la Corona española; se buscan puntos de equilibrio para compensar a los pobladores nativos de sus tierras despojadas; en las ordenanzas de Felipe II, se protegen los derechos indianos sobre sus particulares posesiones, reconociéndoles la propiedad y dando restituciones. Se estableció que los indígenas conservarían su propiedad, pero las órdenes de la Corona no se acatan ni se cumplen. Hernán Cortés tenía que premiar a sus soldados y oficiales,

6 *Ibidem*, pp. 34 y 41.

lo que originó un doble repartimiento: el *de facto* y aquel que tenía cuando menos la apariencia de legítimo. La Corona también hizo repartimiento irregular y promovió sus acciones de coloniaje y dominación a través de continuas donaciones de tierras.

Víctor Manzanilla Schaffer señala que:

El viejo sistema de *calpulli* desapareció por la conquista. Asimismo, con el objeto de acabar con los principios religiosos y el ejército de esos pueblos, el conquistador tomó bajo su control las tierras destinadas al culto de los dioses (*teotlalpan*), las destinadas al ejército o la guerra (*mitlchimalli*), las destinadas al rey (*tlatocalalli*) y las de los nobles (*pillalli*) y en principio dejó las tierras pertenecientes a los barrios (*cal-pullalli*). Más tarde también estas tierras cultivadas por el pueblo fueron ocupadas y controladas. La adefagia de Cortés produjo la confiscación de los bienes de Xicoténcatl y Moctezuma, procediendo a repartir entre la soldadesca las extensiones de tierra confiscadas.⁷

La Corona, con el propósito de evitar un mayor desorden en el repartimiento de la tierra conquistada, y dar legalidad jurídica a sus poseedores, estableció las mercedes reales como una forma para otorgar dotaciones;

más tarde nació la encomienda, o sea la entrega de los indígenas al señor español junto con la tierra. La encomienda o repartimiento representa dos aspectos fundamentales, a saber: la entrega de indios por el tiempo que el rey español dispusiese so pretexto de enseñarles buenas costumbres, y, en segundo lugar, el cobro de tributos a los indios encomendados que hacían los beneméritos de las Indias.⁸

A lo largo del siglo XVI se conformó al margen de las bien intencionadas Leyes de Indias, una mecánica de desintegración de la propiedad territorial indígena y un sistema de explotación basado en el servilismo. Es fácil reconocer que el conquistador no trabajaba la tierra ni tenía intención de hacerlo, por lo que buscaba desplazar a los indios de la propiedad para poder obligarlos más fácilmente a que le trabajaran la tierra. A este respecto, señala Francisco Hernández y Hernández que:

Además, el problema no era simplemente jurídico si tenemos en cuenta que los indígenas a resultas de sus arcaicos instrumentos de trabajo,

⁷ Manzanilla Schaffer, Víctor, *México, cincuenta años de revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, tomo III, p. 227.

⁸ *Ibidem*, p. 228.

limitados conocimientos y carencia de ganado, estaban imposibilitados de explotar las estancias concedidas. En tal situación, cuando los españoles solicitaban mercedes de tierras en el distrito de algún pueblo, éste solía declarar su oposición alegando que la merced les causaría perjuicio, lo cual era exacto teniendo en cuenta las relaciones de trabajo. Era cierto que las tierras que se pedían estaban realmente sin trabajar, pero para ellos llenaban la necesidad de defenderse de la opresión, puesto que el español sin tierras estaba imposibilitado de explotarlos directamente.⁹

Más adelante, el derecho de propiedad sobre grandes extensiones de tierra se siguió dando, sobre todo por la existencia de instituciones como el mayorazgo, que vinculaba las propiedades de un solo dueño e impedía su fragmentación entre los herederos. Sólo el vástago primogénito tenía derecho de suceder los bienes; los mayorazgos contribuyeron a conformar un sector terrateniente y latifundista cerrado que generó inequidad en la tenencia de la tierra. Con posterioridad, surgió la hacienda como forma de organizar la propiedad rural. Se crearon los grandes latifundios destinados a la producción ganadera, y los poderosos mineros, así como los acaudalados comerciantes, decidieron realizar fuertes inversiones adquiriendo importantes concentraciones de tierras.

Esta situación se afianzó firmemente durante todo los siglos XVII y XVIII. Abad y Queipo narra la situación del país en 1805, diciendo:

La Nueva España es agricultura solamente, con tan poca industria que no basta a vestir y calzar un tercio de habitantes. Las tierras, mal divididas desde el principio, se acumularon en pocas manos. Ellas recayeron en los conquistadores y sus descendientes, en los empleados y comerciantes que las cultivaban por sí con los brazos de los indígenas y de los esclavos de África.¹⁰

Luego agrega: "Lejos de desmembrarse las haciendas, se han aumentado de mano en mano: aumentando por consiguiente la dificultad de sostener y perfeccionar su cultivo". Abad y Queipo concluye diciendo: "La indivisibilidad de las haciendas, dificultad de su manejo y falta de propiedad en el pueblo produjeron y aún producen efectos funestos a la agricultura misma, a la población y al Estado en general".

Ya en los albores de la guerra de Independencia, por mandato de Fernando VII, se expide la real orden de 26 de mayo de 1810, por

9 Hernández y Hernández, Francisco, *op. cit.*, p. 209.

10 XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano*, México, 1967, tomo IV, p. 580.

medio de la cual se liberaba de tributo a los indios, en la que se establecía que:

[...] en cuanto al repartimiento de tierras y de aguas, es igualmente nuestra voluntad que el virey á la mayor brevedad posible tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arreglo a las leyes, á las diversas y repetidas cédulas de la materia, y á nuestra real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio que sea posible de tercero, y con obligación los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivo.¹¹

Sin embargo, el cometido de la real orden no llegó a cumplirse ya que fue publicada por bando de 5 de octubre de 1810, cuando la guerra de Independencia se había desatado. El propósito de esta real orden tenía un alto contenido político, ya que Fernando VII no olvidaba la importancia que para España tenía el mantener el orden y la tranquilidad en sus dominios de ultramar. A los pocos días, el 6 de diciembre de 1810 en la ciudad de Guadalajara, Miguel Hidalgo proclamaba el bando abolviendo la esclavitud, también liberando la contribución de tributos y exacciones a las castas y a los indios. Un día antes, el propio Miguel Hidalgo había decretado que: [...] se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos".¹²

José María Morelos también se pronunció en el mismo sentido. Con una gran profundidad y contenido político; el 2 de noviembre de 1813 estableció que:

Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes cuyas tierras laborables pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando a millares de gentes para que cultiven por fuerza [...].¹³

El célebre Ponciano Arriaga presentó su *Voto particular* sobre el derecho de propiedad, ante el soberano Congreso Constituyente de 1857,

11 Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, México, 1876, volumen I, pp. 331 y 332

12 *México a través de los siglos*, México, Editorial Cumbre, 1987, tomo VIII, p. 186.

13 Hernández y Hernández, Francisco, *op. cit.*, p. 207.

en el que plasmó sus ideas, que tenían por objeto remediar los grandes abusos de los terratenientes:

Mientras que pocos individuos estén en posesión de inmensos e incultos terrenos que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo.¹⁴

Continúa diciendo:

Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad.

Es dura nuestra historia y su afanoso recuerdo, pero más duras son las callosas manos del campesinado mexicano; son nobles los propósitos de nuestro devenir histórico, pero más nobles son los hombres y mujeres del campo. Por lo mismo, no podemos traicionar la memoria de nuestros antepasados. No estamos capacitados para ello, porque sería traicionarnos a nosotros mismos y a los valores esenciales de nuestra patria.

Desde el imperio de Agustín de Iturbide hasta la Reforma del presidente Juárez, se reproduce el acaparamiento de tierras. En ese lapso, de manos del español y de los criollos fueron pasando las tierras a manos muertas y a ser propiedad de la Iglesia. Si bien los analistas coinciden en que las leyes de desamortización no cumplieron plenamente su cometido, es de aceptarse que gracias a su espíritu patriota se logró detener el incremento de concentración de poder de los terratenientes y testaferros, que se ejercía no sólo sobre el patrimonio inmobiliario del pueblo de México, sino también sobre sus pingües rentas, intereses y crecientes réditos. Pero los criollos de alta sangre, como escribiera Andrés Molina Enríquez, y los "criollos clero", sólo cedieron sus extensos dominios territoriales y más, en favor de los "nuevos criollos":

Las leyes de desamortización que suponemos conocidas de nuestros lectores, sí produjeron en las condiciones de la propiedad alteraciones de grandísima importancia. Esas leyes tuvieron en conjunto el defecto capital de reflejar el espíritu de los criollos moderados que las dieron.

¹⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1983*, México, Porrúa, 1983, pp. 573-574.

En lugar de derivarlas indirectamente de la falsa condición de toda la propiedad americana desprendida como por gracia o merced revocable de los derechos patrimoniales de los reyes de España, y directamente de las condiciones del Patronato que puso en manos de la Iglesia los bienes que ésta tenía; y en vez de darlas exclusivamente contra la Iglesia que tenía esos bienes, como era el verdadero propósito de los criollos moderados que las formularon y de los mestizos que las sostuvieron, los mismos criollos moderados, buenos católicos al fin, pues sólo fueron considerados como liberales, porque sus ideas regalistas, o sean sus empeños de empobrecer a la Iglesia, coincidieron con los propósitos de los mestizos, los criollos moderados, decimos, en su deseo de empobrecer a la Iglesia, pero no de atacarla como institución religiosa, envolvieron aquel propósito con el ropaje de un trabajo encaminado a poner en circulación la propiedad amortizada por todas las instituciones de duración perpetua o indefinida, tratando de hacer creer, que si ese trabajo comprendía a los bienes de la Iglesia, ello era de un modo accidental y no preferente. Las consecuencias que esto produjo fueron fatales, porque, por una parte, las leyes relativas tuvieron una forma tan deficiente para el movimiento inmensamente trascendental que iniciaron, que no pudo hacerse ese movimiento sino de un modo parcial, quedando en mucho burladas; por otra, en la parte en que fueron eficaces contra la Iglesia, la desamortización se hizo en tales condiciones, que no benefició a los mestizos en provecho de los cuales se hizo, sino a los criollos nuevos o criollos liberales; y por último, vinieron a producir efecto pleno contra los indígenas propietarios en los que no se había pensado antes y contra los que vinieron a servir de instrumento de despojo.¹⁵

No muchos años después, durante el gobierno de Porfirio Díaz, el acaparamiento de tierras encontró uno de los caminos más fáciles que puedan existir para ello. Perfectamente legitimado, auspiciado y fomentado el latifundismo, llegó a darse el caso de que en manos de sólo una persona se concentraron más de siete millones de hectáreas. Esto fue posible en virtud de la expedición que hizo el porfiriato del Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras en 1883, y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1893. A este respecto señala Jesús Silva Herzog que:

De 1881 a 1889 las compañías deslindaron 32,200,000 hectáreas. De esta cantidad se les adjudicaron de conformidad con la Ley, es decir sin pago alguno, 12,700,000 hectáreas; y se les vendieron a vil precio 14,800,000

¹⁵ Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Ediciones Era, 1985, p. 114.

más. Total: 27,500,000 hectáreas o sea algo más del 13% de la superficie total de la República. Por lo tanto solamente quedaron 4,700,000 hectáreas a favor de la nación. Empero, lo más impresionante estriba en señalar el hecho de que esas compañías hasta el año de 1889 estaban formadas únicamente por veintinueve personas, todas ellas acaudaladas y de gran valimiento en las altas esferas oficiales.¹⁶

La situación que imperaba en nuestro país en aquel momento fue determinante para que los campesinos emprendieran la lucha a través de la Revolución mexicana, buscando que la riqueza se repartiera y se les devolvieran las tierras que les habían quitado los grandes hacendados. Las consecuencias sociales, económicas y políticas derivadas de las injusticias del régimen de propiedad territorial fueron sin duda alguna el motivo enardeciente del zapatismo. La exposición de motivos de la reforma constitucional de 1992, al referirse al movimiento social y libertario acaudillado por Emiliano Zapata, dice lo siguiente:

En el contexto de la prolongada lucha se renovó la representación campesina muchas veces. Los papeles pasaban de mano en mano, se conservaban en secreto para protegerlos. Así los recibió Emiliano Zapata, quien de la lucha ancestral derivó sus planteamientos esenciales: reforma, libertad, justicia y ley. Con los dos últimos se rubricó el Plan de Ayala; con todos ellos, la Ley Agraria de los zapatistas expedida en octubre de 1915.¹⁷

La caída de Porfirio Díaz y el triunfo de la Revolución mexicana son factores fundamentales para que el sistema económico del país se transforme radicalmente en todos sus aspectos. Venustiano Carranza convoca en 1916 al soberano Congreso Constituyente de Querétaro, ante el cual somete el proyecto del artículo 27, con objeto de establecer la incapacidad de las sociedades anónimas, civiles y comerciales para poseer y administrar bienes raíces; asimismo, regula la posibilidad de que los extranjeros al adquirir bienes raíces en el país, renunciaran expresamente a su nacionalidad, sometiéndose a las leyes mexicanas, y lo más relevante para nuestro estudio, que:

los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que se

16 Silva Herzog, Jesús, *El agrarismo mexicano y la Reforma agraria*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.

17 Exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional, México, Presidencia de la República, 1991, pp. XII y XIII.

les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entre tanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.¹⁸

El lunes 29 de enero de 1917 en la Sala de Comisiones, en Querétaro de Arteaga, los diputados constituyentes Francisco J. Mújica, Alberto Román, L. G. Monzón, Enrique Recio, y Enrique Colunga, presentaron el dictamen correspondiente al estudio del artículo 27 del proyecto de Constitución. Dicho dictamen, no obstante que data de hace más de 75 años, además de ser un documento palpitante de nuestra historia, continúa en buena medida vigente. Es revelador de los intensos reclamos populares. En su esencia se considera una de las bases generales en las que el Constituyente de Querétaro dio sustento para el desarrollo progresivo de la nación; en él se reflejan la voluntad y el compromiso del Constituyente para encontrar una solución de fondo a nuestra problemática social, a través del orden jurídico.

Ahí, después de profundos análisis, surgió a la vida constitucional la reforma agraria, que como ya se expresó tuvo su firme antecedente jurídico en la Ley Agraria de 1915. Los logros alcanzados por la reforma agraria son una realidad nacional de gran envergadura, y así lo señala el Ejecutivo Federal en la citada exposición de motivos, diciendo:

La reforma agraria ha sido un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas, acordes con su tiempo y circunstancia. En su inicio, en el marco de un país devastado por una guerra civil, la reforma agraria atendió a los desposeídos con la entrega de la tierra. Era una sociedad donde casi el setenta por ciento de la población obtenía su sustento de la producción agropecuaria. Para acelerar ese proceso se fueron realizando ajustes sucesivos. Leyes, reglamentos y decretos se agregaron al ritmo que requería la emergencia hasta desembocar en la codificación integral, derivada de la primera reforma al artículo 27 constitucional. En apenas veinte años a partir de 1917, la mitad de la tierra considerada arable pasó a manos de los campesinos. Un millón setecientos mil de ellos recibieron tierras para su aprovechamiento agrícola, principalmente en 1936 y 1937. La gran propiedad latifundista fue desarticulada y sustituida.¹⁹

La cuestión de la distribución de la tierra fue esencial para el régimen de Cárdenas. El potencial político y revolucionario del campesinado

18 XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, tomo IV, pp. 637 y 638.

19 Exposición de Motivos, *cit.*, pp. XIV y XV.

coincidía con los afanes de soberanía, de libertad y justicia del régimen; pero lo más importante era que los afanes laborales y productivos del campesinado también coincidían con los propósitos de forjar una nación próspera y libre. Dentro de este concepto, la consolidación del ejido representó una condición contradictoria, pero decisiva para el futuro desarrollo del país. De una parte, la dotación de la tierra y su organización ejidal daba respuesta a una demanda de justicia social largamente sostenida e imposible de ser postergada. Con ello, el campesinado contaba con una parcela de tierra susceptible de producir y generarle un medio de sustento. Por otra parte, más adelante el desarrollo continuo de la economía y de la sociedad mexicana y mundial, con un proceso de industrialización más acelerado que en el pasado reciente, con un crecimiento demográfico sostenido y teniendo enfrente a un mundo que avisaba cambios severos y profundos, creó las condiciones nuevas bajo las cuales el esquema original del ejido y el minifundio en que se transformaron éste y la pequeña propiedad, ya no correspondían plenamente, exigiendo una redefinición.

Adolfo López Mateos concebía al Estado como promotor de la justicia social en favor de las clases populares, para mejorar sus condiciones de vida a través de la mejor distribución de la riqueza. Durante su régimen, al conmemorarse los cincuenta años de la Revolución mexicana, señaló:

Quienes sostenemos con renovado vigor los ideales que han dado vida a las luchas populares, estamos decididos a llevar la Reforma Agraria —eje de la Revolución— hasta sus últimas consecuencias. Nuestra Reforma Agraria es un movimiento dinámico orientado a la mejoría de la tierra y del hombre; de la tierra, para hacer posible que su explotación rinda con abundancia sus frutos; del hombre, para llevar a quienes han hecho del campo el escenario de su vida, los factores que propicien el pleno desarrollo de su existencia. Por eso, en la Reforma Agraria está implícito el concepto más amplio de justicia social, en cuyo logro nuestra Revolución ha empeñado sus mejores esfuerzos.²⁰

Durante la segunda mitad del siglo XX la demanda creciente y cada vez más acelerada de productos agrícolas tanto para el consumo de la población como de la industria, planteó exigencias productivas al campo, el cual no pudo afrontarlas con la celeridad requerida. La explicación de este problema de la economía mexicana se formula con base en

20 *México, cincuenta años de revolución, cit.*, tomo I, p. XIV.

numerosos factores ya señalados por los especialistas: la creciente demanda de fuerza de trabajo por parte de una industria en desarrollo implicó la posibilidad del trabajo establecido, un ingreso seguro y un cambio de condición socioeconómica. Así se produjo un proceso de emigración del campo a la ciudad con el consiguiente resultado de una escasez de fuerza de trabajo en la producción agrícol.

Aunado a lo anterior, la posibilidad de encontrar empleo en los Estados Unidos de Norteamérica contribuyó también a este fenómeno migratorio que despojó al campo mexicano de millones de brazos y potencialidades humanas para producir. Como factor correlativo, se tiene la escasa posibilidad de inversión en la actividad agropecuaria, implicando que los recursos productivos de capital y técnica prefirieran tener como destino la industria, el comercio y los servicios, asentándose en las grandes ciudades. La historia del desarrollo económico mexicano conformó así una condición objetiva que se impuso a la misma conciencia campesina de apego a la tierra, y que representó un reto a la inteligencia y a la capacidad intelectual del campesinado.

En apoyo a esta inteligencia y a esta capacidad intelectual del campesino, tuvo que venir la reconsideración acerca del modo de cómo hacer realidad los afanes de libertad y justicia. Esta preocupación la retoma nuevamente el Ejecutivo Federal en el año de 1991, y la plasma en su iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, hoy derecho vigente. Las propuestas del Constituyente del diecisiete han permanecido vivas, aun cuando ahora son otros medios los que se requieren para alcanzar su propósito. En efecto, el compromiso debe cumplirse para que los hombres y mujeres del campo mexicano eleven satisfactoriamente sus condiciones de vida en todos los ámbitos, pero especialmente en los aspectos de orden económico y cultural.

III. OBJETIVOS DE LA REFORMA: JUSTICIA Y LIBERTAD

La iniciativa presentada al H. Congreso de la Unión con fecha 7 de noviembre de 1991, por el presidente Carlos Salinas de Gortari, señaló que los objetivos centrales de la propuesta son ampliar justicia y libertad, como lo han sido los de las luchas agrarias. La reforma al artículo 27 constitucional busca una mayor justicia porque a través de ella se promueven y fomentan oportunidades productivas para el campesino mexicano y se le posibilita el acceso a un ingreso digno y a una mayor potencialidad económica, no sólo para él en lo individual, sino también para el núcleo de población ejidal o comunal. Asimismo, promueve una

mayor libertad porque permite al campesino decidir, en el marco jurídico en el que actúan todos los mexicanos, las formas de producir y organizarse que más le convengan.

Estos objetivos, bajo su moderna concepción, deben ser contemplados como un todo, ya que el primero conlleva a la plena realización del segundo, y porque no podríamos entender la justicia fuera del contexto de una verdadera libertad social. Así, la reforma al artículo 27 constitucional impulsa cambios que alientan una mayor participación de los productores del campo con el propósito de fortalecer su economía, al tiempo que otorga una mayor seguridad en la tenencia de la tierra. Paralelamente, la justicia social se fortalece al precisar los derechos de los ejidatarios y comuneros en cuanto a la posibilidad de asociarse a través del nuevo marco jurídico que establece diversas formas de agrupación, tendientes a estimular la inversión y capitalización del campo. Esta importante facultad de decidir con que ahora cuenta el campesino, le permitirá aprovechar sus recursos naturales, a través de sus acciones. Podrá alcanzar así un mayor desarrollo y, como consecuencia, mayor bienestar para él, para su familia y la comunidad.

Los cambios estructurales propuestos en la iniciativa presidencial permiten el arranque de un nuevo proceso de crecimiento en el agro, a efecto de proporcionar mayores elementos en la lucha contra la pobreza. La justicia social, bien entendida, en primer lugar debe lograr la recuperación económica de los grupos campesinos sin descuidar los demás aspectos de la vida rural, así como la consiguiente elevación de los ingresos del sector agrario. En este orden de ideas, el presidente Carlos Salinas de Gortari ha manifestado que la reforma del Estado mexicano pugna por desarrollar el país, dando crecimiento y expansión a los originales planteamientos de la Revolución mexicana y afirmando el deber que tiene el Estado, a través del orden jurídico, de elevar el bienestar social y garantizar la seguridad y la paz públicas.

La reforma, además, propiciará una mejor distribución entre los distintos sectores de la economía, y estimulará la fuerza de trabajo que labora en el campo al tener verdaderas expectativas de progreso. También, desde el punto de vista del financiamiento al campo, se elevarán los niveles de justicia y bienestar, a través de la participación de los diversos sectores, contando con nuevas fuentes de financiamiento e inversión para capitalizar los esfuerzos productivos, al no ser suficientes los recursos públicos.

Otro elemento de justicia social que involucra la reforma al artículo 27 constitucional, fue abatir el llamado paternalismo, que estructurado a través de mucho tiempo se volvió una verdadera atadura. Tal vez se

partió de un supuesto noble, pero que se convirtió en una seria limitante porque nos llevó a presumir equivocadamente que el campesinado mexicano se encontraba restringido en su capacidad de tomar decisiones propias, casi siempre teniendo que recurrir a una burocracia creciente. La burocratización en el campo produjo severas injusticias en contra de los campesinos, dilatando esperanzas que nunca llegaron a cristalizar. Así lo sostuvo desde mucho tiempo atrás Sergio Reyes Osorio:

[...] se ha mantenido hasta la fecha una situación de tutela de dichos núcleos por parte de las autoridades que limitan los derechos de éstos al uso y disposición de la tierra que se les concede con lo que aparentemente se crea un régimen que implica un estado de minoría de edad legal de los ejidatarios.²¹

El ejido se convirtió paulatinamente en una organización rígida que no era el espíritu del Constituyente. El aparato gubernativo en el campo fue solidificando cada vez más esa superestructura de instituciones públicas, que en lugar de agilizar la producción la entorpecieron, generando así un ambiente de inseguridad y pasividad. El código agrario de 1934 vino a acentuar el paternalismo hacia los ejidos con un espíritu sobreprotector que impedía a los hombres y mujeres del campo disponer de sus recursos libremente, ya que imposibilitó cualquier acto jurídico tendiente al ejercicio de los derechos de propiedad. No permitía la disposición de las parcelas, llegando al extremo de prohibir el usufructo, el arrendamiento o cualquier otro acto mediante el cual se transmitiera la posesión o el disfrute de la tierra a terceros; esto que tenía un afán de protección se revirtió injustamente porque inmovilizó toda actividad económica.

Asimismo, al no permitir que los derechos sobre la tierra agraria pudieran ser objeto de garantía, puesto que estaba prohibido hipotecar o fincar cualquier gravamen sobre ésta, se restringió considerablemente el acceso del campesinado mexicano a las fuentes de financiamiento. Al no poder gravar la tierra, no había la posibilidad de obtener recursos frescos para su cultivo; ello, como es lógico, abatió sensiblemente la producción en el agro mexicano; produjo un retraimiento en la inversión; obligó al campesino a depredar los recursos y, sobre todo, lo puso en manos de agiotistas sin escrúpulos y de una auténtica explotación en la que el más fuerte estrangulaba las capacidades del más débil.

21 Reyes Osorio, Sergio, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, México, Fondo de cultura Económica, 1974, p. 470.

Así lo ha recalcado Sergio Reyes Osorio:

El hecho de que la parcela ejidal no sea una propiedad privada y se encuentre fuera del mercado de tierras, ha producido a lo largo de la reforma agraria innumerables polémicas y controversias, y sigue constituyendo en la actualidad un tema de encontradas discusiones. Para comprender el sentido de estas discusiones es necesario recordar que, en realidad, el sistema de tenencia ejidal con frecuencia no funciona de la manera prevista en la legislación agraria.²²

Agrega que: "En cuanto se refiere al grado de correspondencia entre la ley y la realidad, es indudable que la enajenación y transferencia ilegales de parcelas ejidales (ya sea en forma permanente o temporal) es una práctica ampliamente extendida".

Todo ello generó una gran injusticia que precisamente las reformas tienden a suprimir. Es fácil entender que este afán proteccionista, lejos de lograr sus objetivos, permitió abusos tremendos; el capitalista, sabedor de que el campesino para satisfacer sus más ingentes necesidades tenía que recurrir a prácticas ilícitas, podía imponerle fácilmente sus condiciones, explotando así a núcleos de población casi por entero y en forma continua. La amenaza y la inseguridad se volvieron el pan de cada día para el campesino mexicano, quien sin deberlo se encontraba fuera de la ley y por ende no acudía a las instancias jurídicas para reclamar sus derechos, convirtiéndose así en un simple aparcerero. Con la reforma, desaparecieron también las ataduras de la sobreprotección: el renovado artículo 27 constitucional promueve la justicia social. En el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, respecto de la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, se plantea que:

Para que esta actividad conjunta se traduzca en acciones eficaces de modernización, es necesario que los campesinos inicien esta nueva etapa de la reforma agraria con mayor autonomía, pero con derechos sociales protegidos y políticas que hagan fructificar su tenacidad probada y su trabajo.

Libertad de los campesinos para determinar su futuro y productividad para dar contenido a la justicia social, son los dos grandes criterios que

22 *Ibidem*, p. 451.

inspiran las modalidades de asociación de productores que impulsa la reforma al artículo 27 de la Constitución. En la autonomía, son los campesinos quienes ahora avanzarán en su propia reforma, construyendo su propio futuro sin paternalismos y sin más limitación que los derechos de los demás.²³

El problema del campesinado mexicano tuvo serias consecuencias en la práctica, como ya se ha apuntado: el fenómeno de la migración, por el cual muchos campesinos abandonaron el campo para buscar expectativas de desarrollo o de una mejor calidad de vida en las grandes urbes y más allá de nuestra frontera, entregando su mano de obra bajo cualquier condición a los agricultores del vecino país del norte. Otra consecuencia grave que también afectó a la productividad de la tierra, es que los bajos niveles de vida campesina hacían más favorable el acceso de los narcotraficantes para forzar al campesinado a permitir o tolerar el cultivo de estupefacientes aun a costa de los riesgos inminentes que éste y sus familias han tenido que afrontar.

Para resolver la problemática existente se tenía que dar libertad, libertad para actuar y alcanzar los objetivos propuestos, libertad para suprimir las ataduras que la ley ya había ido tejiendo. El reformado artículo 27 constitucional promueve una mayor libertad para decidir, al reconocer que la tierra es un patrimonio; al permitir que la propiedad de ésta y sus derechos puedan ejercerse plenamente al igual que la titularidad sobre cualesquiera otros bienes. Ello se robustece a través de la renovada libertad que tienen los núcleos de población ejidal y comunal de asociarse entre sí y con capital de inversionistas no ejidatarios, bajo un marco jurídico que les permite la posibilidad de gozar legítimamente de las utilidades que generen dichas asociaciones.

La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y sus posibilidades productivas amplían el marco de libertades para el campesino, ya que la inversión de capital en las actividades agropecuarias tendrá mayores alicientes debido a que se dota de certeza jurídica a todas las formas de tenencia de la tierra, eliminando el sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente. Era necesario dar fin al reparto agrario para poder hacer productivo el campo. Ya se había repartido prácticamente todo, y más de una vez —en términos relativos—, el territorio nacional, y el tener que seguir con el esquema del reparto agrario

23 Dictamen de la Cámara de Diputados, respecto a la iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional propuesta por el Ejecutivo Federal, 1991, p. XXIV.

representaba una seria inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, lo que naturalmente generó que la inversión se retirara o se contrajera, en el mejor de los casos.

Nuestro país enfrenta un ineludible problema de crecimiento demográfico que viene a representar un reto al desarrollo. El incremento poblacional ha sido sensiblemente mayor que los niveles productivos del agro mexicano, lo que nos obliga a incrementar la productividad agrícola en menos tiempo, en tanto que la cantidad de tierras ha permanecido inalterable, lo que ha dificultado el seguir dotando de tierra a los campesinos, volviéndose imposible en la actualidad el reparto agrario. El compromiso es difícil, por lo que fue necesario intervenir con rapidez en busca de soluciones a corto plazo. No existían las condiciones que generalmente requiere la inversión, y en consecuencia se afectó la rentabilidad de muchos cultivos, los cuales en condiciones precarias no alcanzaban su propósito social, ya que solamente podían mantenerse a través de subsidios, y, como se ha dicho, la inversión pública que el gobierno podía dirigir al sector agropecuario era insuficiente al no tener la magnitud necesaria para financiar, por sí sola, la modernización productiva del campo.

Al poder sumarse, ahora, variadas fuentes de inversión, se abren nuevas posibilidades al campesino mexicano y a la producción agropecuaria. Esto indudablemente se traduce en un mayor disfrute de las libertades, quedando legitimadas las prácticas de usufructo parcelario y de renta, las asociaciones y la mediería e, inclusive, dentro de la ley, la posibilidad de enajenación de las tierras ejidales. Se abren las libertades sociales para el campo mexicano porque al abatir las condiciones de pobreza se eliminan a la vez las dificultades existentes para acceder al financiamiento, a la tecnología y al aprovechamiento integral de la producción agropecuaria, haciéndola cada vez más rentable. Por otro lado, la ampliación de las libertades sociales permitirá abatir la deprecación de los recursos naturales, haciendo que su racional aprovechamiento tenga una mayor duración en el tiempo, lo que evitará en buena medida los daños ecológicos y el agotamiento acelerado de los recursos no renovables. Con un carácter profundamente nacionalista, se plasman en la reforma al artículo 27 constitucional los propósitos de liberar al campesino, fomentar el talento mexicano, impulsar la industrialización del país y sobre todo consolidar un México más apto para promover y hacer efectivas la justicia y la libertad de los hombres y mujeres del campo.

IV. LAS NUEVAS BASES CONSTITUCIONALES PARA LOGRAR LA JUSTICIA, LA LIBERTAD Y LA MODERNIZACIÓN AGRARIAS

Uno de los postulados fundamentales de la modernización del Estado mexicano se proyecta en la reforma al artículo 27 constitucional. En efecto, si se analiza el proceso de integración y de instrumentación de la reforma, se aprecia que ésta es resultado de una amplia colaboración campesina, de la concertación y la participación social de los diversos sectores, las que hicieron posible un nuevo marco jurídico que permite establecer objetivos y acciones de modernización y productividad, propiciando mayores posibilidades de bienestar colectivo. El cambio constructivo que conlleva la modernización del Estado de derecho ha tomado como guía una clara visión de la historia nacional para reafirmar la soberanía y la defensa de las libertades sociales. Se trata de reformar al Estado y a la vez promover la justicia social, luchando contra la pobreza y apoyando el desarrollo económico mediante la participación de todos los sectores. El pueblo y el gobierno han asumido, ahora, una nueva actitud que tiene como indeclinable propósito el reafirmar nuestros valores supremos de soberanía e independencia.

Así, México avanza frente al mundo y ante sí mismo con la fortaleza de la unión solidaria y con una firme conciencia de su realidad contemporánea. Los tiempos han cambiado y ahora más que nunca se debe dar una adecuada solución al problema agrario, a través de reglas jurídicas claras que proporcionen certeza y seguridad, partiendo de un análisis objetivo de la situación económica y social, y bajo el marco de la simplificación administrativa, eliminando burocracia y abandonando el paternalismo. Se busca apoyar las iniciativas de producción y desarrollo agropecuario, mediante figuras jurídicas que estimulen la inversión en el campo y la asociación de productores rurales. Ya el preclaro Constituyente de Querétaro apuntaba que el malestar social en el campo, el cual sin duda provenía del estado depresivo de la clase campesina, había generado una influencia desastrosa en el orden económico; las causas eran bien distintas a principios de siglo, pero en estos momentos nos enfrentamos con un problema semejante, en cuanto a que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo.

Asimismo, como se ha señalado, el reformado artículo 27 constitucional tiene como propósito fundamental impulsar libertad y justicia para el campesino y consolidar las bases que dieron sustento a la Revolución mexicana; en este sentido, ha establecido un nuevo marco jurídico con objeto de dotar de amplias facultades de decisión a los

hombres y mujeres del campo, para que en uso de los nuevos instrumentos legales actúen con responsabilidad, aprovechando la renovada infraestructura de desarrollo social, que promueve el cambio y la modernización. La mencionada reforma es una reafirmación de los principios sociales de la Revolución; en efecto, el programa de la Constitución de 1917 ha sido un crisol donde los principios universales de justicia y libertad se amalgaman para constituir la continuidad de la sociedad mexicana y para preservar la soberanía de nuestra nación. La Constitución recogió el ánimo democrático de Madero, el vigor nacionalista de Carranza y concilió las aspiraciones zapatistas. Pero sobre todo recogió los reclamos sociales del pueblo.

Durante el desarrollo del proceso de reformas, y desde su origen, el gobierno federal y los gobiernos de los estados escucharon las inquietudes, propuestas, recomendaciones, necesidades y sugerencias de la gente que habita en el campo. La gran participación campesina permitió y facilitó adecuar las acciones para el cambio. Ante la demanda campesina de una mejor organización de su esfuerzo, el 14 de noviembre de 1991, el Ejecutivo Federal encabezó una reunión con miembros del sector agropecuario, en la que anunció un programa de diez puntos para alcanzar mayor justicia y libertad en el campo.

De conformidad con el dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria ante la Asamblea de la Cámara de Diputados,

el nuevo marco jurídico y las políticas adecuadas y eficaces que se habrán de aplicar en el campo tienen un solo propósito: elevar la calidad de la vida social de los mexicanos, fortaleciendo los lazos de cooperación entre ellos y dando seguridad a los frutos de su esfuerzo.²⁴

El 6 de enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto de reformas al artículo 27 constitucional.

A continuación se enlistan los aspectos jurídicos fundamentales tendientes a lograr los objetivos señalados anteriormente:

1. *Reafirmación y actualización del marco jurídico*

Para que la norma constitucional en materia agraria reafirmara el quehacer del Estado en su carácter de promotor del desarrollo nacional, era necesario ajustar sus contenidos a la realidad económica y social

24 Dictamen de la Cámara de Diputados, *cit.*, p. XXII.

de nuestro país, propiciando el crecimiento de la producción y el combate a la pobreza, con el propósito de romper la inercia y pasividad prevaleciente en el sector agrario. Así, se reflexionó profundamente para cambiar lo que era necesario cambiar y para conservar lo que es conveniente mantener. El Constituyente de Querétaro estableció en el artículo 27 los principios del derecho público de propiedad en México, los cuales permanecen y se ratifican con la reforma de 1992; en este sentido, se conservan la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas, el dominio directo, inalienable e imprescriptible sobre los recursos naturales; el derecho exclusivo de la nación sobre la explotación directa del petróleo, los carburos de hidrógeno y los materiales radiactivos, así como la generación de energía eléctrica para el servicio público, y la generación y uso de la energía nuclear; igualmente, permanecen sin modificación la potestad del Estado para ejercer derechos en la zona económica del mar territorial y la facultad de expropiar por causa de utilidad pública mediante indemnización. Asimismo, se conservan las obligaciones a cargo del Estado de impartir justicia expedita y de promover el desarrollo rural integral.²⁵

2. *Fin del reparto agrario*

Con objeto de alcanzar la seguridad jurídica indispensable para elevar la producción y productividad en el campo, se da fin al reparto agrario, por lo que se derogan las fracciones X, XII, XIII y XVI. El reparto de la tierra que promovió el Constituyente de 1917 es un hecho consumado. A la fecha de la iniciativa presidencial de 1991, los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario derivados de que ya no se localizaron tierras afectables para poder atender solicitudes, eran ya tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917.

3. *Prohibición constitucional de los latifundios*

Se conserva el principio jurídico que resguarda los postulados revolucionarios que permitieron erradicar los latifundios, por lo que en la fracción XV del artículo 27 se establece terminantemente que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios. En congruencia con lo anterior, en la misma fracción quedan establecidos los límites para la pequeña propiedad agrícola y ganadera. Asimismo, en

25 Cfr. Exposición de motivos *cit.*, pp. XXVI y XXVII.

la fracción XVII del precepto se establece la facultad en favor del Congreso y de las legislaturas locales, para expedir las leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las superficies de terreno que excedan los límites de la pequeña propiedad. El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por su propietario dentro del plazo de un año; el nuevo procedimiento jurídico señala que si transcurrido dicho plazo no se hubiera enajenado el excedente, entonces la venta se llevará a cabo en pública almoneda.

4. Medidas para combatir el creciente minifundismo

Con las reformas a la fracción VII, el campesino tiene ahora la posibilidad jurídica de acudir a diversas formas de asociación y explotación productivas, incluidas el usufructo, la renta de la tierra, la mediería y hasta la posibilidad de enajenar sus parcelas, lo cual permitirá contrarrestar los efectos negativos del minifundio, que vino a ser una consecuencia necesaria, derivada de la imposibilidad de abrir nuevas tierras para el cultivo, que se venía agudizando al interior del ejido por la pulverización de las unidades existentes. Ahora con el nuevo marco jurídico, este problema tenderá a disminuir sensiblemente, ya que los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios podrán sumar sus terrenos para la producción en gran escala, así como asociarse entre sí formando sociedades rurales y participar como socios en sociedades mercantiles o civiles.

5. Reactivación de la inversión y productividad agrarias

Era menester promover una mayor inversión en el campo para lograr mayores niveles de desarrollo del agro mexicano; por ello se reformó la fracción IV, con lo que se suprimen las prohibiciones a las sociedades mercantiles y civiles para poseer y administrar predios rústicos; ahora estas personas morales tendrán certidumbre jurídica para invertir directamente en el campo contando con el reconocimiento expreso para ello en nuestra carta magna, lo que propiciará el flujo de capitales hacia el medio rural. Con objeto de evitar acaparamiento de tierras por parte de las sociedades, se establecen los criterios generales que éstas deben cumplir para su constitución, así como el límite máximo de la extensión de los predios que podrán tener en propiedad.

6. *Reconocimiento de la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades*

En la fracción VII se reconoce a nivel constitucional la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, a diferencia de lo establecido por la carta magna con anterioridad a la reforma, ya que únicamente se les dotaba de capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren. Igualmente, se protege su propiedad sobre la tierra en su doble aspecto, tanto para el asentamiento humano como para el desarrollo de las actividades productivas, por lo que se garantiza en el texto constitucional el fortalecimiento y respeto a la vida comunitaria en el interior de los núcleos de población. Asimismo, debe destacarse que el texto reformado del artículo 27 constitucional confiere facultades al legislador para proteger la integridad de las tierras de los grupos indígenas, consagrando tanto en su letra como en su espíritu un inmarcesible deber del Estado mexicano.

7. *Respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros*

En la propia fracción VII destaca que el Constituyente Permanente antepone la ley frente a cualquier acto de autoridad, y dentro del marco jurídico que aquélla disponga se deberá siempre respetar la voluntad de los ejidatarios y comuneros para que puedan adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos. Esta fracción VII es significativamente importante, ya que además faculta al legislador para establecer los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros. También corresponde a la Ley en términos de esta fracción, señalar los mecanismos para que ejidatarios y comuneros puedan otorgar el uso de sus tierras, y tratándose de los primeros la forma jurídica de transmitir sus derechos parcelarios entre los propios miembros del núcleo de población. Igualmente faculta al legislador a efecto de que determine los requisitos y procedimientos conforme a los cuales se pueda conferir al ejidatario el dominio pleno sobre su parcela, a la vez que prevé que en caso de enajenación de parcelas se respetarán los derechos de preferencia correspondientes.

8. *Régimen constitucional del ejido*

La propia fracción VII del artículo 27 establece que la Asamblea General es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal,

dejando a la ley el señalamiento de su organización y funciones. Así también se prevé que el comisariado ejidal o de bienes comunales será electo democráticamente en los términos que la propia ley determine, y que a él le corresponde la representación del núcleo, siendo responsable de ejecutar las resoluciones de la Asamblea. Ello conlleva a la derogación de la fracción XI del artículo 27, porque al encontrarse agotado el reparto de tierras y frente a las nuevas posibilidades de organización agraria, se consideró necesario establecer un nuevo sistema para el funcionamiento interno del ejido, así como para las autoridades correspondientes; ello además refrenda el reconocimiento que la reforma hace en favor de los núcleos de población ejidales y comunales en cuanto a su plena capacidad de decisión y a su personalidad jurídica. Como una medida de equidad queda previsto en el texto de la ley fundamental, que dentro de un mismo núcleo de población ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales, y que la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario no deberá exceder los límites de la pequeña propiedad.

9. Impartición de justicia agraria y abatimiento del rezago

Para garantizar la impartición de justicia en materia agraria, en la fracción XIX se establecen los tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción. Dichos tribunales están dotados de autonomía para resolver, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, así como las controversias que entre ellos se susciten y las referentes a sus límites. Para abatir el rezago agrario, en los artículos transitorios del decreto de reformas al artículo 27 se prevé que la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario y las demás autoridades competentes continuarán desahogando los asuntos que actualmente se encuentren en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales. Con el mismo objeto de dar por concluido el rezago agrario, el Constituyente establece que en los casos de los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que, conforme a su Ley Orgánica, resuelvan en definitiva.

10. Refuerzo de las garantías individuales

Adicionalmente, al derogarse la fracción XIV se suprimió la restricción a las garantías individuales que en materia de derechos de propiedad rural había preceptuado la Constitución. Ello dará una mayor certidumbre jurídica a los dueños o poseedores de tierras y aguas, quienes ahora tendrán el pleno goce de sus derechos y el acceso a los medios de defensa y a los recursos legales, como cualquier otro individuo.

Al precisar estos puntos, es importante recalcar que se deposita en los ejidatarios y comuneros la facultad para decidir libre y responsablemente sobre el manejo de sus tierras, y se abren sus posibilidades reales para participar con empeño y entusiasmo en la transformación integral del campo, con plena conciencia y voluntad de servicio a la comunidad.

El Ejecutivo Federal, tomando en consideración la aprobación de la reforma constitucional, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de una nueva Ley Agraria, la cual retomaría lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y desarrollaría los nuevos conceptos plasmados en ella, a fin de consolidar la libertad y justicia en el campo para beneficio de la nación. La Ley Agraria fue publicada el día 26 de febrero de 1992, en el *Diario Oficial* de la Federación.

La nueva Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia agraria, de observancia general en toda la República, norma la acción y comportamiento de los protagonistas del sector rural, y regula el desarrollo integral y fomento agropecuarios, mediante el impulso de actividades productivas y de acciones sociales que favorezcan el bienestar de la población, así como su participación en el quehacer nacional.

Las nuevas características del ejido, contando ahora con personalidad jurídica y patrimonio propio, le garantizan la posibilidad de asociarse en su interior o con terceros, dentro del respeto que le ofrece la garantía constitucional en la materia, al no establecer restricciones en sus formas de asociación. En el caso de que esta se dé en su interior, sus órganos de representación y ejecución serán la asamblea, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia, como lo señala la ley. Es importante recordar que el órgano supremo del ejido es la asamblea general; asimismo, la representación legal recaerá en el comisariado ejidal, dejando la responsabilidad de comprobar el ejercicio administrativo al consejo de vigilancia.

La ley también señala las formas de asociación que ofrecen alternativas a las sociedades civiles y mercantiles de organizarse y participar en las actividades forestales, agrícolas y ganaderas, para elevar el desarrollo productivo del campo. De esta forma los productores, tanto ejidatarios como pequeños propietarios, cuentan con la posibilidad de aumentar su capacidad de organización en las actividades productivas. Esto abre la puerta a los inversionistas como un elemento adicional de participación y promoción en actividades agropecuarias, bajo el principio por mandato constitucional de no concentración ilegal de las tierras. Asimismo, la ley condiciona a las sociedades mercantiles y civiles que se constituyan para esos fines, a tener un límite de veinticinco veces la pequeña propiedad individual; el capital social deberá señalar una serie especial de acciones o partes sociales que representarán el capital en tierras; en cuanto a la posible disolución de la sociedad, la ley establece que los derechos sobre la tierra serán de los socios tenedores de las acciones especiales; el Registro Agrario Nacional llevará un control de las sociedades, las cuales deberán estar inscritas en éste para hacer valer sus derechos conforme a esta ley.

Con el nuevo marco jurídico de la materia se protegen los derechos ejidales, y para su debida observancia, se crean, por una parte, la Procuraduría Agraria, quien vigilará que se cumplan al evitar abusos, y por la otra, los tribunales agrarios, los que resolverán las controversias que se susciten en la aplicación de esta ley, además de conocer en la vía de jurisdicción voluntaria, los asuntos no litigiosos que les sean planteados o porque requieren la intervención judicial, protegiendo en todo lo posible los derechos de los solicitantes. Existe, además, el recurso de apelación ante este tribunal, el cual garantiza y asegura el derecho de restituir las tierras a quienes les fueron quitadas injustamente. La Ley Agraria combate el latifundismo, y por disposición constitucional deja a las entidades federativas la sanción al mismo. De esta manera se garantiza la transparencia en la defensa e impartición de justicia agraria a los campesinos.

Por lo que se refiere a la verificación de la propiedad de las sociedades, de las extensiones de tierra y la definición de los posibles excedentes, le compete a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Finalmente, se remarca que a partir de la reforma jurídica que se ha comentado, arribamos a la modernidad del derecho agrario mexicano. Ahora se tienen nuevas figuras e instituciones que responden a la necesidad económica y social de elevar la producción agrícola, favoreciendo la inversión y el establecimiento de métodos más tecnificados de cultivo cuyo sostenimiento es posible al contar con un mayor flujo

de recursos al campo. El nuevo marco normativo se ha reestructurado con base en los postulados de justicia y libertad que animaron las luchas agrarias y es producto de la evolución del derecho positivo, que a lo largo de nuestra historia ha venido cumpliendo en sus distintos momentos con una función eminentemente social, que sirvió para alcanzar una mejor distribución de la tierra y que con el transcurso de los años tuvo que irse ajustando a las diversas modalidades exigidas por el ritmo progresivo del desarrollo.

Las nuevas instituciones que se han creado logran el doble propósito de dotar de mayor certeza jurídica al medio rural y de elevar los niveles de seguridad en la tenencia de la tierra, permitiendo una mayor canalización de recursos económicos y tecnológicos por parte del sector privado, con reglas claras para evitar la concentración de tierra en pocas manos y fomentar la conjunción de esfuerzos de los sectores público y social sobre posibilidades jurídicas realistas, que promueven el mejoramiento de las condiciones de vida en el campo.