

11 Nuestra Constitución

Historia de la libertad
y soberanía del pueblo
MEXICANO



**DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES
ARTÍCULO 27**

11

Nuestra Constitución

Historia de la libertad
y soberanía del pueblo
MEXICANO



**DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES
ARTÍCULO 27**



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

OBRA PUBLICADA CON MOTIVO DEL LXXX ANIVERSARIO
DEL INICIO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Esta publicación fue realizada por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Vocal Ejecutivo

Dra. Guadalupe Rivera Marín

Dirección de Difusión

Mtro. Carlos Téllez Rojo Solís

Dirección de Investigación y Documentación

Mtro. Javier Mac Gregor Campuzano

CONSEJO TÉCNICO

Gastón García Cantú, Mtra. Ma. del Refugio González, Dr. Álvaro Matute Aguirre, Dr. Santiago Portilla Gil de Partearrovo, Mtra. Berta Ulloa Ortiz y Dr. Fausto Zerón-Medina. Secretaria técnica: Mtra. Teresa Franco González Salas.

Coordinador General de la Obra

Dr. Emilio O. Rabasa

Asesoría

Mtra. Ma. del Refugio González y Lic. Juan Ramírez Marín

Investigadores

Lic. Begoña C. Hernández y Lazo (coordinadora), Lic. Martha Ordaz Schroeder, Ricardo Rincón Huarota, Teresita del Niño Jesús Martínez Tufiño y Rafael Ruiz Hernández

Cuidado de la edición

Benigno Casas de la Torre y Mariana Barrera Cordero

Diseño

José Luis Tello Contreras

Fotografías interiores del Archivo General de la Nación

Derechos Reservados © 1990 por
Instituto Nacional de Estudios Históricos
de la Revolución Mexicana
Louisiana 113, Col. Nápoles
C.P. 03810
Delegación Benito Juárez
México, D.F.
ISBN 968-805-547-6

CUADERNO No. 11

**DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES
ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL**

ÍNDICE

	Pág.
PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
MARCO HISTÓRICO	13
Época Prehispánica	
Época Colonial	
Siglo XIX	
La Revolución Mexicana y el Congreso Constituyente de 1916-1917	
México Contemporáneo	
MARCO JURÍDICO	57
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Texto vigente	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
Comentario jurídico	
BIBLIOGRAFÍA	95

PRESENTACIÓN

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM) edita la presente colección de cuadernos sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el marco de las celebraciones del Octogésimo Aniversario de la Revolución Mexicana.

La finalidad de esta obra es dar a conocer nuestra Ley Suprema vigente, en forma sencilla y general, a través de sus disposiciones, así como ofrecer el trasfondo histórico por el que ha transitado la actual Constitución desde su expedición.

Esta publicación alcanza un total de veinticinco cuadernos. En el primer número se proporciona una explicación genérica sobre las partes esenciales que integran nuestra Ley Fundamental y sus principales disposiciones. Los tres siguientes narran el proceso histórico que generó a las Constituciones Federales de 1824, 1857 y 1917, que han regido a nuestro país.

Los cuadernos subsecuentes contienen un análisis jurídico y político de todos los artículos que conforman la Constitución actual, con breves notas sobre su origen y desarrollo histórico. Se señalan, también, modificaciones y adiciones que, en su caso, han tenido algunos preceptos, desde su expedición y vigencia hasta nuestros días.

Es de advertirse que cada cuaderno contiene una o varias disposiciones que no han sido agrupadas por materia, sino progresivamente, a fin de facilitar su publicación y hacer más accesible su consulta.

INTRODUCCIÓN

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

El aspecto central de dicho artículo se refiere a la propiedad y uso de la tierra; sin embargo, es preciso indicar que el texto del artículo posee una gran riqueza y variedad de postulados que amplían el panorama del aprovechamiento de recursos naturales del país, algunos de ellos son:

- La propiedad de las aguas de los mares territoriales determinadas por el Derecho Internacional; la de las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros, la de los lagos interiores de formación natural, la de los ríos y sus afluentes, directos o indirectos.
- El dominio de los recursos naturales, como los minerales, yacimientos de piedras preciosas, los combustibles minerales, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos.
- El espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.
- El aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de la energía nuclear, que sólo podrá ser utilizada para fines pacíficos.

Debido a la extensión de los temas anteriores, y en virtud de la trascendencia que representa el problema agrario, para efectos de este tra-

bajo, el peso del análisis del artículo 27 constitucional recae fundamentalmente en el estudio de la propiedad de la tierra.

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

En los pueblos del México antiguo, la tenencia, el uso y disfrute de la tierra estuvieron supeditados a la estratificación imperante, es decir, a cada estamento social le correspondía determinado tipo de tierra.

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

Estos medios de cesión de la propiedad operaron durante los tres siglos de dominación colonial en nuestro país, hasta que el movimiento independiente generó un proceso de cambios en este terreno.

Para los principales caudillos independentistas, como José Ma. Morelos, el reparto de tierras fue una preocupación fundamental, aunque sus intentos por resolver este problema quedaron inconclusos.

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

En este contexto, después del triunfo de la Revolución de Ayutla y previo a la preparación de los trabajos del Congreso Constituyente de 1856-1857, se expidieron algunas leyes con la finalidad de controlar las propiedades de corporaciones religiosas y civiles.

La aplicación de estas leyes afectó de manera especial a la propiedad indígena comunal, la cual, al perder capacidad jurídica para defender sus

derechos, se convirtió en propiedad particular y pronto fue absorbida por los grandes hacendados.

Durante el porfiriato se incrementaron los abusos por el acaparamiento de tierras, y a principios del siglo XIX empezaron a gestarse verdaderos reclamos de justicia social, con el objeto de destruir los grandes latifundios y por lograr una distribución igualitaria.

De esta manera, el contenido del artículo 27, resultado del Congreso Constituyente de 1917, significó una de las máximas aspiraciones de la Revolución Mexicana para acabar con las grandes desigualdades económicas, sociales y culturales, mediante la idea de dar a la propiedad o al empleo de la tierra una función de beneficio social.

El Estado mexicano, a partir del 10 de enero de 1934 y hasta el 3 de febrero de 1983, ha reformado y adicionado en diversas fechas de este periodo el artículo 27 con el propósito de ajustarlo a la realidad social del país y adecuarlo, en su caso, al Derecho Internacional; lo anterior será ampliamente especificado en páginas interiores de este cuaderno y a través del comentario jurídico correspondiente.

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica

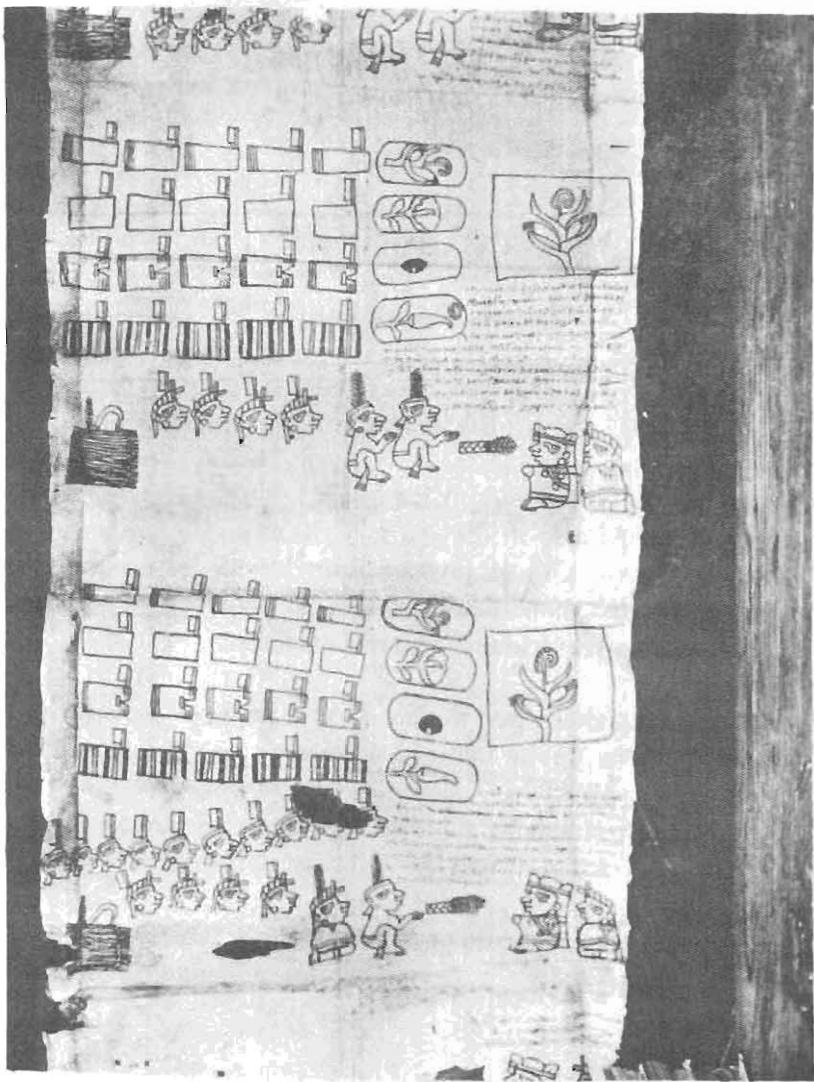
Las culturas que florecieron en Mesoamérica fueron eminentemente agrícolas, por lo que la tierra era el medio de producción más empleado.

Los cronistas que describieron las formas de organización social indígena, como fueron Alonso de Zorita y Bernardino de Sahagún, mencionaron la existencia de códices pictográficos, donde se especificaban los procedimientos legales relacionados con la administración y el uso de la tierra, así como las autoridades correspondientes.

Los códices señalaban, por medio de una gama de colores, el uso y tenencia de la tierra de la manera siguiente:

- a) De grana y rojo oscuro se pintaban las áreas de tierras destinadas al servicio del *tlatoani* o rey, y las de su patrimonio personal y familiar.
- b) Las áreas pintadas de encarnado y rojo eran las correspondientes a las tierras destinadas al uso y servicio de los principales, nobles y guerreros.
- c) Se pintaban de color amarillo las áreas de tierras que se destinaban a los *macehuales* o gente del pueblo.

La propiedad y el uso de la tierra en Mesoamérica mantenían una fuerte vinculación con la estratificación social, es decir, a cada estamento le correspondía el uso y tenencia de determinado terreno adjudicado tradicionalmente por los soberanos.



Los cronistas españoles mencionaron la existencia de códigos pictográficos, donde se especificaban los procedimientos legales relacionados con la administración y el uso de la tierra, así como las autoridades correspondientes (títulos antiguos de Ramo de Tierra, archivo de Búsquas, 1909)

Las tierras de dominio público eran divididas según el destino de sus frutos en: las reservadas al sustento del *tlatoani*; para los gastos del gobierno; para el mantenimiento y aseo del palacio; para los gastos del complejo culto religioso y para los de la guerra. También había parcelas cuyos productos se destinaban al pago de funcionarios o al sostenimiento de las construcciones que las albergaban.

Los *pilli* o nobles usufructuaban otro tipo de tierras, cuyos beneficios no estaban ligados a la función gubernamental que eventualmente podían desempeñar. Algunos estudiosos de la antropología afirman que esta clase de tierras fueron de propiedad privada. Sin embargo, otros autores señalan que los nobles no tenían un verdadero derecho de propiedad sobre la tierra, sino únicamente el usufructo de tierras de propiedad del rey o bien de propiedad comunal.

Los *macehuales* o plebeyos se organizaban territorialmente a través de unidades socio-políticas y económicas conocidas como *calpulli*. Los *calpulli* estaban divididos en parcelas familiares y los campesinos miembros de ésta gozaban de la utilidad de las tierras, la cual podía transmitirse por herencia a sus familiares. Esta posesión, sin embargo, quedaba condicionada por el cultivo efectivo y por el pago de tributos y servicios personales que los campesinos hacían al *tlatoani*.

Cuando un campesino abandonaba su parcela o la dejaba de cultivar por un lapso de dos años, perdía sus derechos sobre ella y las autoridades del *calpulli* la adjudicaban a otro miembro. Por otro lado, si un campesino fallecía sin tener herederos, sus tierras eran devueltas al fondo común del *calpulli*.

Estas tierras generalmente se adjudicaban a los miembros de cada unidad socio-política, aunque parte de ellas podían alquilarse y las rentas eran utilizadas para los gastos de la comunidad.

Las parcelas familiares no podían ser vendidas y su explotación tenía que ser hecha directamente por las familias a las que habían sido encomendadas, a excepción de que por razones de viudez, minoría de edad o por incapacidad física se hiciera necesaria la contratación de mano de obra para trabajarla.

La doctora Guadalupe Rivera Marín define las diversas formas de propiedad territorial prehispánica de la siguiente forma:

1) *Tierra propiedad del tlatoani*

a) *Tlatocatalli* o *tlatocamilli*, tierras reales propiedad del gran señor o *tlatoani*. Podían heredarse y se encontraban en posesión de los señores de los diversos reinos. Dichas tierras eran trabajadas por *mayeques** y esclavos.

b) *Teopantlalli* o *teotlalpan*, “tierras de los templos”, estaban destinadas al mantenimiento de los sacerdotes y del culto religioso. Las cultivaban los *mayeques* bajo la dirección de los sacerdotes.

c) *Yaoyotlalli*, tierras de conquista utilizadas para el sostenimiento de la guerra, se dividían en *milchimalli*, sembradío de milpa, y *cacalomilli*, cultivo de cacao. Eran trabajadas por los *calpulleque,*** o tributarios miembros de un *calpulli*, servían para premiar a los guerreros nobles o a los ennoblecidos y sólo el *tlatoani* disponía de ellas.

d) *Tecpantalli*, tierras destinadas al pago de los servicios de los cortesanos o gente del palacio llamados *tepanpouhque* o *tecpancalli*, que residían en el recinto real, encargados del servicio y mantenimiento de las casas reales o de acompañar al *tlatoani*.

e) *Tlatocalli*, tierras utilizadas para la manutención de los comerciantes o *pochtecas* cuando éstos salían en misión a nombre del *tlatoani*.

f) *Tetlatemotlalli*, eran tierras destinadas al pago de los jueces y magistrados de los tribunales y del consejo supremo real considerados como habitantes del palacio real.

g) *Tlaqueuatlitalli*, tierras que se arrendaban a los *mayeques* y a quienes se distinguían por servicios al *tlatoani*. Los *mayeques* tributaban a

* Campesinos sin tierra que solicitaban permiso para labrar las de propiedad del *tlatoani* o del dominio público, a cambio de una parte de los beneficios.

** Campesinos que no tenían la condición de servidumbre. Tenían garantizada su seguridad en la tenencia de la tierra siempre y cuando la cultivaran sin interrupción y pagaran sus tributos en bienes y servicios.

éste principalmente con alimentos, flores o productos terminados de indumentaria y abrigo.



La propiedad y el uso de la tierra en Mesoamérica mantenía una fuerte vinculación con la estratificación social

2) Tierras de "propiedad privada" de los nobles

a) *Tecpantlalli*, tierras propiedad del *tecuhtli* o señor, heredadas de sus antepasados, donde se establecía la *tepcancalli* o casa señorial de un linaje. Eran trabajadas por los *macehuales*, fueran *calpulleques* o *mayeques*.

b) *Pillali*, tierras propiedad de los *pipiltzin* o miembros del grupo dirigente. Dichas tierras podían ser heredadas a sus descendientes, o bien, podían ser otorgadas por el *tlatoani* como pago por el cumplimiento de cargos administrativos como el de *calpixque* o recaudador de tributos. Las trabajaban los *mayeques* o *calpulleques*.

c) *Tlacopiltzin*, posesiones antiguas de cada uno de los *tlacopiltzin* o hijos de nobles, que formaban parte de algún linaje. Eran *teuctetin* o

señores que se trasladaban a vivir al poblado o *altepetl* aunque no pertenecieran al mismo linaje. Un linaje comprendía varios *tecalli* o casas señoriales o varios *teuctetl*, cada uno con su título y posesiones separadas o cedidas por razones matrimoniales.

3) *Tierras de propiedad comunal*

a) *Calpullalli*, tierras destinadas al uso y posesión de los *macehuales* o plebeyos, miembros del *calpulli*. Sus habitantes podían ser de un solo linaje, o bien, gente común perteneciente a diversos orígenes y linajes, cubrían tributos al *tecuhtli* o señor dirigente de la casa señorial a la cual pertenecía el *calpulli*.

b) *Altepetlalli*, todas las tierras pertenecientes al *altepetl* o pueblo. Las tierras sobrantes de los *calpulli*, situadas en las afueras del poblado, se cultivaban por todos los miembros del *calpulli*, o bien, se destinaban para los gastos de la escuela o para la enseñanza militar de los jóvenes.

El *calpulli*, aparte de ser la forma fundamental de organización territorial durante la época prehispánica, fue una unidad que cumplía con una multitud de funciones dentro de la sociedad.

En lo económico, no sólo reglamentaba el uso y tenencia de la tierra, sino que también era la unidad responsable del pago de tributo y servicios personales de manera colectiva. En lo que respecta a la división del trabajo, existía dentro del *calpulli* la tendencia a que los distintos grupos de artesanos tuvieran sus barrios particulares.

Asimismo, los escuadrones del ejército se formaban de guerreros de un mismo barrio, en el que cada brigada portaba sus propias banderas. Dentro de la organización judicial, los jefes de los *calpulli* representaban a sus miembros ante los tribunales.

Época Colonial

La conquista de México-Tenochtitlan en 1521 por parte de las tropas de Hernán Cortés motivó la destrucción de la estructura social, política y económica de los indígenas. Entre otras cosas, el régimen mesoameri-

cano sobre propiedad y uso de la tierra se transformó para dar paso a nuevas formas de organización territorial impuestas por los españoles.

Desde finales del siglo XV los monarcas españoles se adjudicaron los territorios indianos, basándose en la donación pontificia,* la cual determinó el "derecho" de la corona sobre cualquier territorio descubierto y conquistado, así como sobre sus recursos naturales. Al derecho del rey para usufructuar esos bienes se le llamó regalías y comprendía el dominio sobre las minas, las salinas, las aguas y fuentes, los montes, prados y bosques, la caza y la pesca.

Estos recursos naturales se consideraban no susceptibles de apropiación privada; sin embargo, el rey podía conceder a los particulares su uso, disfrute y aprovechamiento, siempre y cuando el locatario pagara a la Corona la quinta parte de los beneficios que obtuviera. En primera instancia, el monarca o las autoridades competentes celebraban con los colonizadores un contrato de prestación de servicios, denominado capitulación.

El rey otorgaba la capitulación o título al descubridor y en recompensa éste, al conquistar territorio y riquezas para el monarca podía recibir también, a manera de compensación, terrenos, oficios y títulos de nobleza.

Los monarcas distribuían, mediante títulos llamados de gracia o merced, las tierras realengas o del dominio de la Corona.

Las capitulaciones, gracias a mercedes reales, fueron otorgadas también a los misioneros y a los eclesiásticos. Otros títulos o medios de cesión de derechos sobre la tierra fueron los repartimientos y las encomiendas.

En virtud de que los gastos de una conquista autorizada mediante la capitulación no eran financiados por la Corona, sino que eran sufragados

* Según el Derecho divino, para legalizar la ocupación de los territorios descubiertos en el Nuevo mundo y poblados por infieles, la Iglesia católica tenía el dominio y jurisdicción sobre los gentiles o bárbaros y sobre sus territorios, con el fin de convertirlos a la fe cristiana.

y eniq unxi hmitl y na ce mo huallau y mntlacallagmit. 473 11
 y mntlacalca y mntecy pohmi. altepetl. y ciudad mexicana
 qm mo axia y mo huallay mntlacallagmit y Ray. S. n. d. g.
 am hmitl y namotlacalagmit.



yntacalco opa man ynicaballacahua.



mvasa inco... los d... esta
 ca... unacoma
 na para el...
 el...
 una...
 mian...
 y...
 un...
 de...
 ...

- acaquilpan 
- aztahuaca 
- naxtepac 
- acoleo 
- cacarlamae 
- teteppico 
- cacahuizco 
- tepetlatzinc 
- huehue 
- ci'apol 

Con la conquista española, el régimen de propiedad mesoamericano se transformó en nuevas formas de organización territorial impuestas por los españoles

por los propios capitanes y soldados de la expedición, éstos tenían derecho a la partición de las ganancias obtenidas como botín de guerra y a los repartimientos de las tierras conquistadas.

En un principio, los adelantados o jefes de la expedición descubridora, tenían la atribución de repartir tierras y solares; posteriormente, una vez establecido el poder real en las Indias, las autoridades coloniales gozaron de esta misma facultad, con la circunstancia de que los repartimientos acordados quedaban sujetos a la confirmación de la Corona.

El repartimiento se confirmaba como dominio pleno, mediante el cultivo de la tierra otorgada y la residencia en ella por los adquirentes en plazos de cuatro, cinco y hasta ocho años.

Por orden real los repartimientos debían de hacerse sin agravio para los naturales, sin perjuicio de terceros, sin concesión de facultades jurisdiccionales sobre los habitantes de las tierras adjudicadas y sin derecho alguno de dominio sobre las minas que se encontraban en ellas, requisitos que por otra parte no siempre se cumplieron.

La encomienda fue una institución colonial mediante la cual los conquistadores adquirían la posesión de un territorio para su beneficio y explotación, así como un cierto número de indígenas —utilizados en el desempeño de varias tareas—, a cambio de adoctrinarlos en la religión cristiana.

Las capitulaciones, los repartimientos, las encomiendas y las gracias y mercedes, desde el punto de vista económico, fueron algunos de los modos gratuitos de adquirir tierras que utilizaron los monarcas para poblar las grandes extensiones de la Nueva España.

Sin embargo, en tiempos de Felipe II (1556-1598), se implantaron nuevas formas, llamadas onerosas, para obtener la propiedad de la tierra. Entre éstas se pueden mencionar los remates de tierras de realengo en subasta pública y la compraventa de tierras de los indígenas.

El gobierno español reconoció dos formas de propiedad de la tierra en los pueblos indígenas supervivientes a la conquista: la individual o

privada y la comunal. La propiedad privada indígena, aunque reconocida y aceptada, sufrió una limitación frente a la del español: la tierra no podía ser vendida sin la previa autorización de las autoridades competentes.

Por su parte, la propiedad comunal indígena a pesar de que había quedado legalmente reconocida por parte de la Corona, con el tiempo quedó sujeta a gracias y mercedes reales, y a la compraventa a favor de los pobladores hispanos.

Entre los factores que influyeron para que la Corona enajenara las tierras realengas al mejor postor y las que adquiría de las comunidades indígenas, se encuentran el mayor valor económico que adquirió la tierra novohispana, el aumento de la densidad de población y la imperante necesidad que tenía el Tesoro español para hacer frente a las costosas y frecuentes guerras sostenidas por España contra otras naciones.

A partir de 1591, lo común fue que las tierras baldías o realengas se adjudicasen en subasta públicas, aunque subsistió el sistema de repartimientos de tierras en lugares apenas descubiertos o recién poblados; asimismo, persistieron las Reales Cédulas de gracia o merced, pero como algo excepcional.

En cuanto a la legislación promulgada durante la Colonia para regular jurídicamente el laboreo y aprovechamiento de las minas de la Nueva España, la Corona aplicó con firmeza el principio de la separación entre el dominio del suelo y el subsuelo.

A lo largo de los tres siglos de dominación en la Nueva España, las autoridades de la Corona favorecieron a los particulares otorgándoles derechos de explotación de minas de oro y de plata, pagando aquéllos al rey el quinto de su producto.

La minería fue la actividad más importante para los monarcas españoles, pues su principal renta procedía de los diezmos y derechos de la plata. En los primeros años de la Colonia los yacimientos auríferos se agotaron pronto, pero al tiempo fueron descubiertas las grandes minas de plata, iniciándose así la expansión hacia el norte del territorio novohispano.

Los ricos yacimientos de plata de Zacatecas, encontrados hacia 1546, la convirtieron rápidamente en la segunda ciudad más importante del virreinato. En 1552, las minas de Pachuca comenzaron a explotarse, en tanto que las de Guanajuato hasta 1564.

Para el siglo XVIII el minero novohispano se enfrentó al problema de la escasez de mano de obra indígena —la más barata— debido a que la población autóctona disminuyó considerablemente, tanto por epidemias como por los trabajos forzados a que era sometida, lo que a su vez provocó que durante ese siglo la producción de plata disminuyera sensiblemente.

Sin embargo, un siglo más tarde, el rey Carlos III de España fomentó una política minera que hizo resurgir la producción novohispana. Para tal efecto se rescataron los antiguos yacimientos que alguna vez ya habían sido explotados, pero también se estimularon exploraciones que condujeron al descubrimiento y explotación de nuevas vetas, situadas en Real de Catorce, Chihuahua, Bolaños y otros.

Como ya se mencionó, durante el siglo XVII la producción minera bajó, lo cual hizo pensar a las autoridades de la península que la riqueza real estaba cifrada en las tierras baldías o de realengo —a través de su venta a particulares— y en las que estaban ocupadas tanto legal como ilegalmente.

La confirmación de derechos de los poseedores de tierras y la composición —pago de derecho sobre lo indebidamente poseído— fueron un ingreso para el Fisco Real. Los propietarios, acogiéndose a dichas opciones, trataron siempre de legalizar una porción de tierra lo más extensa posible, valiéndose muchas veces del despojo y compra simulada de tierras de comunidades indígenas.

De España se trasladó al virreinato la institución de la Mesta, una forma de unión de dueños de ganados trashumantes, que vino a ser la Unión de Estancieros. En la península esta Unión perseguía el aprovechamiento de pastos comunes y rastrojos de los campos de cultivo, en tanto que en la colonia buscó el fortalecimiento de propiedades en expansión.

De esa manera durante el siglo XVIII surgió la Hacienda que, como propiedad territorial, fue la riqueza más prestigiada.

La Hacienda se convirtió en la unidad económica por excelencia en la Nueva España. Fue una institución autosuficiente en distintos rubros, incluso en el aspecto religioso. En efecto, la Hacienda fue una empresa perfectamente integrada, ya que producía dentro de ella todo lo necesario, al contar con gran diversidad de recursos naturales que servían de insumo a sus actividades. En el centro y en el noreste del virreinato —donde tuvo mayor arraigo la Hacienda—, los dueños adquirieron una autoridad tal que desde el siglo XVII llegaron a tener grupos de hombres armados y bien organizados para defender sus tierras y para imponer el orden dentro de la Hacienda.

Entre los grandes hacendados se encontraban las órdenes religiosas, a pesar de que legalmente éstas no tenían derecho de comprar ni vender tierras. Sin embargo, se fueron apropiando de amplias extensiones gracias a las mercedes que los monarcas les hacían y a las donaciones de creyentes piadosos.

Los jesuitas, por ejemplo, fueron verdaderos maestros de la administración, pues sus propiedades eran altamente productivas, superando a las de los grandes señores. Los documentos de contabilidad de los jesuitas revelan una gran eficacia en la administración; sus construcciones sorprenden por su fastuosidad, los campos y ganados de la orden fueron explotados racionalmente; los miembros de esta orden se esforzaron por mantener relaciones pacíficas con sus trabajadores y evitaron problemas limítrofes con los pueblos y las tierras de comunidades indígenas.

Todos los elementos legales básicos para la formación de las grandes propiedades o haciendas se dictaron a partir del siglo XVI. No obstante, la consolidación de la gran propiedad rural se dio a principios del siglo XVIII al ocurrir la concentración territorial en manos de la Iglesia y, posteriormente, por la adquisición de particulares de la propiedad de la orden jesuita, después de su expulsión.

En el Valle de México había, en la última fase del periodo colonial, 160 haciendas, sin contar otras propiedades similares —ranchos, rancherías,

estancias y “hacienditas” —. La existencia de esta unidad territorial en el virreinato, ya en manos de órdenes religiosas o de particulares, dominó la actividad agrícola y ganadera, incluso durante el México independiente.

Siglo XIX

Durante los últimos años de la Colonia y primeros del siglo XIX la división de la población en México se concentraba en dos tipos: la “superior”, hispana o criolla, que era dueña de propiedades rurales de gran extensión, como las haciendas y latifundios, y la “inferior”, de los indígenas, que era propietaria de los terrenos de sus pueblos.

Los primeros tenían sus tierras en calidad de propiedad privada, transmitida por generaciones y amparada con títulos; en tanto que a los indios, a pesar de que conservaban la posesión de los terrenos de sus comunidades, mediante títulos otorgados por los propios reyes, la jurisprudencia consideró sus derechos sólo como de dominio útil, o sea con derecho sólo al usufructo de la tierra de acuerdo al derecho feudal español.

El atraso económico en que se encontraba la Nueva España al finalizar el siglo XVIII fue, en gran parte, producto de la mala distribución de tierras, el número y extensión de los establecimientos eclesiásticos, las posesiones de las órdenes regulares que se fueron incrementando por la vía de legados testamentarios y donaciones, lo cual ocasionó el anquilosamiento e inutilidad de grandes extensiones territoriales.

Lo anterior, aunado a las diferencias sociales, fueron los factores determinantes en la explosión de múltiples inconformidades existentes en la Nueva España, que desembocarían irremediabilmente en la guerra de independencia.

Una justa repartición de tierras fue preocupación de los caudillos de la independencia mexicana. José Ma. Morelos intentó dar bases económicas, firmes y definitivas, a la nueva Nación. Uno de los puntos que abordó en su Proyecto para la Confiscación de Intereses Europeos y Americanos adictos al Gobierno Español, fue el problema agrario. Este documento calificaba como enemigos de la Nación a “. . . todos los ricos, nobles y empleados, criollos o gachupines, porque todos éstos tienen autorizados sus vicios y pasiones en el sistema y legislación europeos”.

De igual manera, Morelos expuso que la primera actividad encomendada a los generales o comandantes de “divisiones de América” era la de informarse, una vez ocupada una región, de quiénes eran los pobladores y de qué clase de ricos eran “. . . para despojarlos en el momento, de todo el dinero y bienes raíces o muebles que tengan, repartiendo la mitad de su producto entre los vecinos pobres de la misma población”.

Además pretendía confiscar las haciendas que pasaran de dos leguas porque —afirmaba— “el beneficio de la agricultura” consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo”.

Dentro de los primeros documentos que intentaron dar forma a un nuevo gobierno, se encuentra el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en 1814 por el Congreso de Anáhuac en Chilpancingo en donde se hizo referencia a la propiedad, en los artículos 34 y 35. El Decreto defendió el derecho de los “individuos de la sociedad” a adquirir propiedades y disponer de ellas, siempre que no se viera afectada la ley; además, protegió la propiedad privada y manejó una “justa compensación” en caso de que algún territorio privado tuviera utilidad pública.

Al consumarse la independencia y después del breve régimen de la Junta de Gobierno, en 1822, Agustín de Iturbide fue declarado emperador. El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en ese año por él mismo, estableció la supremacía del Estado sobre la propiedad privada, en caso de que la utilización de ésta fuera benéfica para el interés común, mediando una indemnización.

A su vez, los hombres que habían participado en la guerra de independencia recibieron como recompensa empleos y tierras, otorgados por decreto en 1823.

Otro intento de repartición de tierras del gobierno de Iturbide fue el Decreto de Colonización del Istmo de Tehuantepec, que tuvo como objetivo el envío de pobladores a los terrenos baldíos del centro del Istmo y la barra de Coatzacoalcos.



Los caudillos de la Independencia siempre se preocuparon por una justa repartición de tierras

En ese mismo año, el doctor Francisco Severo Maldonado* escribió en *El fanal del Imperio*, o *Miscelánea Política* un proyecto de constitución de leyes orgánicas y reglamentarias. A decir de Andrés Molina Enríquez, dicho proyecto contenía ideas muy justas sobre todas las cosas y aventuraba juicios que asombraban por el acierto de sus prevenciones.

Por lo que respecta al problema agrario, el proyecto del doctor Maldonado puede resumirse en tres capítulos: 1) La ocupación de terrenos baldíos, en donde proponía la división de los predios en porciones que: “ni sean tan grandes que no pueda cultivarlos bien quien los posea, ni tan pequeñas que no basten sus productos para la subsistencia de una familia de 20 o 30 personas”; 2) La nacionalización de la propiedad privada, y 3) La imposición de impuestos territoriales. Cabe señalar que a pesar de la claridad de este proyecto y lo adelantado que era para su época, nunca se llevó a cabo.

Al ser derrocado el gobierno de Iturbide en 1823, y al promulgarse la Constitución de 1824, México adoptó el sistema federal. Los legisladores del primer Congreso, pertenecientes al Estado de México, que entonces comprendía los actuales estados de Hidalgo, Morelos, Guerrero, parte de Tlaxcala y el Distrito Federal, presentaron un dictamen que reflejó con claridad y comprensión la cuestión agraria. Entre otras cosas, reconocían la propiedad comunal de los pueblos.

A pesar de ello, esta Constitución sólo adujo, en torno a la propiedad de la tierra, que el presidente no estaba facultado para determinar la ocupación de la propiedad de algún particular o corporación, por motivo de utilidad pública, sin contar previamente con la aprobación del Senado y mediante el pago de la indemnización correspondiente.

Por otro lado, también en 1824 se aprobó el Decreto sobre Colonización, el cual prohibía la acumulación de tierra “en una sola mano”, es decir, que un propietario reuniera a “más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal, y seis de superficie de abrevadero”. Además, se otorgaron libertades de coloniza-

* Eminent periodista dedicado a propagar el movimiento independentista, participó, entre otras publicaciones, en: *El Despertador Americano* y *Memoria política e instructiva de Fray Servando*.

ción sobre todo a extranjeros, situación que a la postre resultaría contraproducente a la integridad del territorio nacional.

Lorenzo A. Zavala, otro de los ideólogos de la Constitución de 1824, también planteó aportaciones importantes al asunto agrario. Desde 1823 realizó esfuerzos por solucionar el problema de la tenencia de la tierra. Para 1828, Zavala, en ese entonces gobernador del Estado de México, ya había intentado expulsar a los españoles del estado y años más tarde informaba lo siguiente:

El desigual repartimiento de tierras y de propiedades miserables, se opondrá por mucho tiempo al progreso de la población. Proletarios y jornaleros pueblan casi toda la extensión de nuestro territorio, y las tristes y asquerosas chozas de tres quintos de la población ofrecen la imagen de una vida salvaje más bien que los principios de una naciente civilización.

Durante la presidencia de Vicente Guerrero, de abril a diciembre de 1829, Zavala ocupó el Ministerio de Hacienda y no obstante sus intenciones y el firme carácter de Vicente Guerrero, no se concretaron las disposiciones jurídicas para nacionalizar los bienes de los españoles y su expulsión poco sirvió, ya que éstos al ser auxiliados por los criollos se repusieron pronto del golpe.

En el año de 1833 el vicepresidente Valentín Gómez Farías se hizo cargo provisionalmente del gobierno, ante la ausencia del presidente Antonio López de Santa Anna. El "Partido Progresista", encabezado por Gómez Farías y sustentado ideológicamente por José María Luis Mora, quien tenía propuestas precisas acerca del problema agrario, en cuanto al fraccionamiento de latifundios, expuso las bases de la reorganización, que consistieron en: "la toma de medidas para reparar la bancarrota de la propiedad territorial, fomentar la circulación de este ramo de la riqueza pública y facilitar los medios para subsistir y adelantar a las clases indigentes".

Aunque las reformas propuestas por Mora hubieran podido impulsar considerablemente el desarrollo del país, éstas no pudieron ponerse en práctica debido al retorno de Santa Anna a la presidencia y a la derogación de las mismas.

Por su parte Lorenzo de Zavala, ocupando por segunda vez la gubernatura del Estado de México (1833), expidió una ley de gran importancia para los asuntos agrarios, cuyos puntos relevantes se mencionan a continuación:

- Declaraba pertenecientes al Estado todos los bienes que administraban los misioneros de Filipinas, y lo que existiera en su territorio.
- El gobierno revisaría las escrituras de arrendamiento de dichos bienes, decidiendo su validez.
- En caso de ser nulas, el gobierno dividiría los terrenos pertenecientes a las fincas rústicas, en porciones iguales, suficientes para alimentar a una familia.
- La repartición de tierras se haría exclusivamente entre ciudadanos del estado que fueran pobres.
- La adjudicación de tierras no podría hacerse a un diputado, ni empleado, ni funcionario del estado, cuyo nombramiento partiera del Congreso o del Gobierno.

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

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

Es importante señalar que en 1836 México enfrentó la insurrección de Texas y su independencia. Indirectamente, la separación texana provocaría, a la postre, un fuerte conflicto entre México y los Estados Unidos, que representaría para nuestro país la pérdida de más de la mitad del

territorio nacional. Por otra parte, la promulgación de las Siete Leyes había acarreado fuertes desacuerdos entre federalistas y centralistas, los cuales se agravaron con los sucesos ya mencionados y con la breve invasión francesa de 1838 en el puerto de Veracruz que sólo dejó como resultado una hacienda pública en total bancarota.

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

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

Posteriormente, y después de algunos pronunciamientos, se realizaron dos nuevos Proyectos de Constitución, mismos que serían el soporte o antecedente de la segunda Constitución mexicana de carácter centralista.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, promulgadas en 1843, establecieron la inviolabilidad de la propiedad y confirieron a las Asambleas Departamentales la tarea de decretar leyes respecto a las adquisiciones, enajenaciones y permutas de bienes pertenecientes al común del Departamento.*

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

* La Constitución de 1843 estableció que el territorio de la República estaría dividido en Departamentos.

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

Los esfuerzos por estabilizar el gobierno continuaron. Se decidió retomar la Constitución de 1824, agregándole una serie de modificaciones que dieron como resultado el Acta de Reformas de 1847. Dentro de esta legislación no encontramos ningún cambio o novedad referente al problema agrario. Sería hasta 1856, después del triunfo de la Revolución de Ayutla y la derrota de la dictadura de Santa Anna, cuando se convocó al Congreso Constituyente, en el cual se volvió a plantear el problema agrario.

El 25 de junio de 1856, Ignacio Comonfort, presidente sustituto, promulgó la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, elaborada por Miguel Lerdo de Tejada, causando una fuerte conmoción entre conservadores y liberales. Esta ley pretendía acabar con el régimen que impedía la libre circulación de gran parte de propiedades raíces, la mayoría de las cuales estaban bajo la administración o propiedad eclesiástica. Otra parte importante de estos bienes de manos muertas estaba constituida por los de los ayuntamientos y los de las comunidades indígenas.

Meses más tarde se convocó al Congreso, cuya finalidad era la elaboración de una nueva Constitución. Referente al problema de la tierra, en el Congreso Constituyente de 1857 se expuso el voto particular del diputado Ponciano Arriaga y el Proyecto de la Ley Orgánica de la Propiedad de la República, presentado por Isidoro Olvera.

Ambas exposiciones revelaban una clara comprensión de los graves problemas que acarreaba la mala distribución de la tierra. De la misma forma, planteaban y proponían soluciones concretas a la situación existente.

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

COMUNICACIONES

CAMBIADAS ENTRE

EL EXCMO. SR. MINISTRO DE JUSTICIA

Y

NEGOCIOS ECLESIASTICOS,

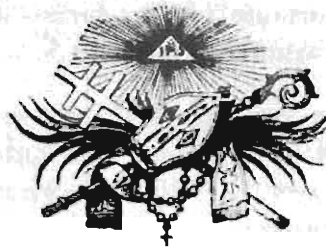
Y EL

ILMO. SR. OBISPO DE GUADALAJARA,

CON MOTIVO DE LA

LEY DE DESAMORTIZACION

sanccionada en 25 de Junio de 1856.



GUADALAJARA.

Tip. de Rodriguez.—2°. Calle de Catedral núm. 10.

1857.

El 25 de junio de 1856, Ignacio Comonfort, presidente sustituto, promulgó la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

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

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

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

Otra de las grandes necesidades de la República es la subdivisión de la propiedad territorial; . . . el Gobierno procurará allanar desde luego el grande obstáculo que para tal subdivisión presentan las leyes. . . .

(Además de esta medida), el gobierno promoverá también con los dueños de grandes terrenos, el que por medio de ventas o arrendamientos recíprocamente ventajosos, se mejore la situación de los pueblos labradores.

Una de las primeras leyes expedidas en 1857 fue la de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, la cual intentó rescatar los bienes de manos muertas del mayor terrateniente de la época: la Iglesia. Esta legislación incluía, entre otros, los siguientes puntos:



Miguel Lerdo de Tejada

*Miguel Lerdo de Tejada, autor de la Ley de Dasamortización de 1856 y
coautor del Manifiesto juarista de 1859*

- Todos los predios, derechos y acciones pertenecientes a la Iglesia pasarían a manos del Estado.
- Pertenencias tales como antigüedades, libros, pinturas y manuscritos de la Iglesia pasarían a bibliotecas, museos, liceos, entre otros.
- Supresión de “ofrendas o indemnizaciones” a la Iglesia, por la ocupación de sus bienes.

La promulgación de las Leyes de Reforma fortaleció a Juárez en el poder. El 11 de enero de 1861, después de tres años de lucha, Juárez hizo su entrada triunfal a la capital de la República en calidad de Presidente Constitucional.

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

El sustento jurídico de este gobierno fue el Estatuto Provisional del Imperio, que en lo referente al tema agrario no hizo innovación alguna. Únicamente reconoció la inviolabilidad de la propiedad.

Sin embargo, en 1865 Maximiliano dictó un decreto para legitimar la desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos. Asimismo, ordenó que se revisaran las operaciones de desamortización ejecutadas a partir de la aplicación de las leyes del 25 de junio de 1856 y julio de 1859, a efecto de hacer las correcciones pertinentes en caso de que las transacciones anteriores hubieran sido mal negociadas, confirmándose así las legítimas.

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

Dos años más tarde, aún con Juárez en la presidencia, Manuel Orozco, vecino de Teozontepec, Hgo., ideó un Plan Agrarista, mediante el cual invitaba a los pueblos circunvecinos a apoderarse de las tierras que detentaban sus entonces poseedores. Los sublevados argumentaban

haber sido víctimas del despojo de sus tierras y afirmaban que las peticiones y gestiones realizadas por años ante el supremo gobierno y autoridades judiciales no habían dado resultado, en tanto sus tierras no habían sido reivindicadas. Por tal motivo debían recuperarlas con las armas en la mano.

Orozco y sus seguidores fueron derrotados y, de acuerdo con lo afirmado por Francisco González de Cossío, en su libro sobre la tenencia de la tierra, los rebeldes fueron “llevados a la presencia del presidente Juárez, quien, informado de sus necesidades y proceder, los perdonó”

La situación agraria continuó invariable hasta 1880. El general Porfirio Díaz terminaba entonces su primer periodo presidencial, promulgando una resolución sobre el repartimiento de ejidos en el estado de Chiapas.

Después de cuatro años de gobierno de Manuel González, Díaz retomó el poder en 1884, para dejarlo hasta 1910.

Durante su gobierno, específicamente en 1894, existió una importante innovación en materia agraria: se expidió la Ley y el Reglamento Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos. Los tres primeros títulos de la ley estaban dedicados a las bases generales para la ocupación y enajenación de dichos terrenos y la manera de adquirirlos; el último título se consagró a la creación del Gran Registro de la Propiedad de la República, el cual estaría a cargo de una oficina dependiente de la entonces Secretaría de Fomento, y en el que se podrían inscribir, con los requisitos y formalidades fijados por la ley, los títulos de terrenos baldíos o nacionales. Toda propiedad inscrita en él sería considerada irrevocable y exenta de todo género de revisión.

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

La ley del 25 de marzo de 1894 fue derogada por un decreto de 1909, y su reglamento un año después. En esta última disposición se creaba la

Dirección Agraria, órgano ejecutivo encargado del cumplimiento de la ley de 1909.

La Revolución Mexicana y el Congreso Constituyente de 1916-1917

La primera referencia sobre la legislación agraria en este periodo se encuentra en el Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado en 1906 en la ciudad de San Luis Missouri, mismo que proponía como reformas constitucionales:

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

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



Campeños esperando respuesta a sus demandas agrarias

I. Madero, en el Plan de San Luis, emitido el 5 de octubre de 1910, además de declarar nulas las elecciones y de desconocer al gobierno de Porfirio Díaz, expuso en el artículo 3o. de este Plan que:

Siendo de toda justicia restituir a los antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que las adquirieron de un modo tan inmoral, . . . que los restituyan a los antiguos poseedores.

Y llamó al pueblo a tomar las armas el siguiente 20 de noviembre.

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

El primer paso del gobierno maderista, en materia agraria, fue consolidado en un decreto en diciembre de 1911, en el que se favorecía el

riego y fraccionamiento de terrenos, y se daban las primeras normas para la organización del crédito agrícola.

Sin embargo, las protestas sobre la dilación en la entrega de tierra a campesinos no se hizo esperar, y el 28 de noviembre de 1911 la Junta Revolucionaria de Morelos, encabezada por Emiliano Zapata, firmaba en Villa de Ayala un plan donde se responsabilizaba al presidente Madero de haber violado los principios agrarios que había ofrecido cumplir.

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

Con la agudización del problema agrario y la promulgación del Plan de Ayala se inició la revolución social en el sur de México. El general zapatista Gildardo Magaña expresó sobre este plan que "muy claramente puede verse que no fue el producto de una especulación sino el dolor campesino, hecho demanda inaplazable".

Por otro lado, en el norte del país, el general Pascual Orozco también se levantó en armas contra el gobierno de Madero al desconocer a éste y pronunciar su apoyo a Emilio Vázquez Gómez como presidente provisional. Asimismo, al firmar el Pacto de la Empacadora, fechado el 25 de marzo de 1912, propuso un Proyecto de Ley Agraria que contenía una serie de medidas en favor de la clase obrera y campesina.

Las demandas de Zapata y de Orozco fueron consideradas en diciembre de ese mismo año en el discurso del diputado Luis Cabrera, mismo que



Lo más relevante del Plan de Ayala zapatista fueron los principios respecto a la restitución de tierras a las comunidades y pueblos despojados de ellas

propuso importantes transformaciones encaminadas a la creación de ejidos, a base de expropiaciones debidamente reglamentadas.

A principios de febrero de 1913, militares federales antimaderistas lo derrocaron, asesinándolo junto con su vicepresidente, José Ma. Pino Suárez.

El general Victoriano Huerta, apoyado por el general Aureliano Blanquet, por Félix Díaz, sobrino de Porfirio Díaz, y otros, ocupó la presidencia de la República a partir de marzo de 1913, lo que provocó diversos levantamientos armados en el país.

Venustiano Carranza, entonces gobernador de Coahuila, se declaró en rebeldía y desconoció el gobierno ilegal de Huerta. Promovió la firma del Plan de Guadalupe, en el cual sus firmantes se pronunciaron por el derrocamiento de Huerta y por la formación del Ejército Constitucionalista, cuyo primer jefe sería Venustiano Carranza. Una vez conseguido el triunfo, Carranza asumiría la presidencia provisional y convocaría a elecciones. Fue en este marco que por primera vez se afectó a un latifundio, cuando el 6 de agosto de 1913 el general constitucionalista Lucio Blanco determinó su repartición entre los campesinos.

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

La victoria de los constitucionalistas quedó consumada el 15 de agosto de 1914, cuando en Teoloyucan, Edo. de México, se convino la entrega de la ciudad de México por parte del ejército federal y se acordó la disolución de éste.

En octubre, conforme a lo pactado en el Plan de Guadalupe, Carranza convocó a una Convención en la ciudad de México en la que no incluyó a villistas y zapatistas; durante las primeras sesiones los participantes deci-

dieron invitar a éstos y trasladar la Convención a Aguascalientes. Durante la asamblea el problema agrario fue extensamente discutido; asimismo, se aprobaron resoluciones contrarias al interés de Carranza. La Convención designó a Eulalio Gutiérrez como presidente provisional; Carranza desconoció el voto convencionista y decidió mantenerse en el poder, trasladando su gobierno a Veracruz. De nueva cuenta se inició otra lucha por el poder.

El 12 de diciembre de 1914, Carranza expidió las Adiciones al Plan de Guadalupe. El artículo 2o., establecía que el Primer Jefe expediría y pondría en vigor leyes encaminadas a reestablecer la igualdad entre los mexicanos, tales como las leyes agrarias en las que decretaría la repartición de los latifundios en favor de la creación de pequeñas propiedades. Así, el 15 de diciembre Pastor Rouaix y José Novelo presentaron a Carranza un nuevo Proyecto de Ley Agraria. Este proyecto proponía que los agricultores fueran propietarios de terrenos de cultivo y de agua, suficientes para satisfacer las necesidades de una familia; la disolución de latifundios; la fundación de colonias agrícolas y la expropiación de territorios mostrencos,* con el objeto de hacerlos productivos.

El 6 de enero de 1915 Carranza expidió la Ley Agraria —elaborada por su secretario de Hacienda, Luis Cabrera—, y declaró nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, hechas por los jefes políticos, que contravinieran a la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes relativas; todas las concesiones o ventas de tierras, aguas y montes, determinadas por las secretarías de Hacienda y de Fomento o cualquier otra, desde el 1o. de diciembre de 1876, y nulificó también todas las diligencias de apeo o deslinde. Asimismo, anunció la creación de una Comisión Nacional Agraria encaminada a resolver los conflictos de su ramo.

En el transcurso del mismo año Francisco Villa expidió, en la ciudad de León, Gto., la Ley General Agraria; en ella se determinaban resoluciones con respecto a la distribución de la propiedad territorial. Por otra parte, el gobierno emanado de la Soberana Convención Revolucionaria, expidió el 26 de octubre, en Cuernavaca, Mor., una Ley Agraria que incluía de manera especial las demandas estipuladas en el Plan de Ayala.

* Se dice de aquellos bienes, muebles o ganado que, al carecer de dueño conocido, se los atribuye el Estado.



Luis Cabrea, autor de la Ley Agraria carrancista de 1915

Para 1916 Carranza había obtenido triunfos políticos y militares suficientes como para consolidar su gobierno, el cual fue reconocido por el exterior, especialmente por los Estados Unidos. Ante tales circunstancias, convocó a un Congreso Constituyente que definiría la futura legislación del país.

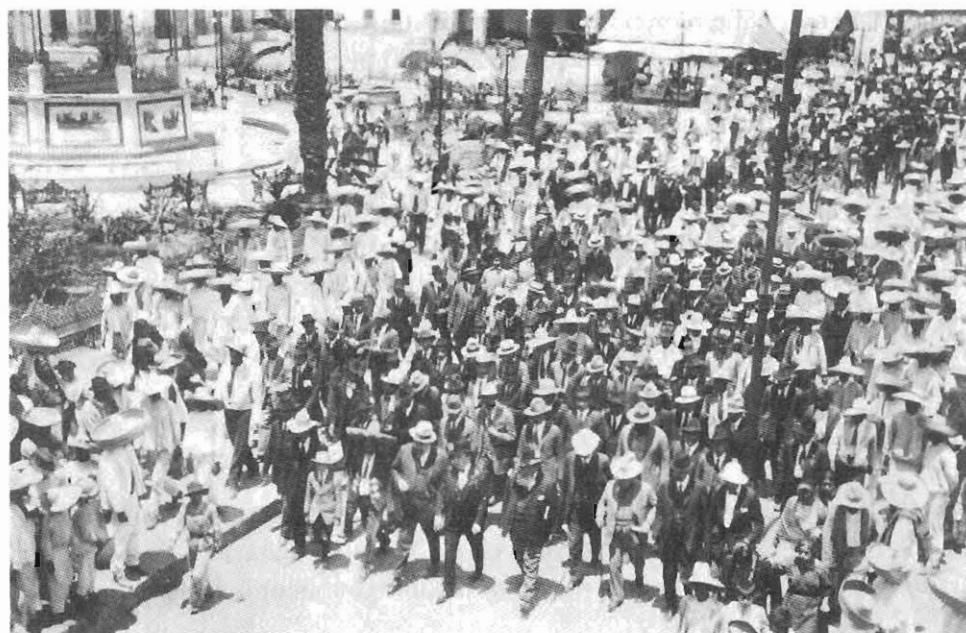
El 21 de noviembre de 1916 se iniciaron los trabajos del Congreso en donde la cuestión agraria ocupó un lugar preponderante. El 29 de enero de 1917 el artículo 27 fue ampliamente revisado y discutido. En las sesiones, el diputado Heriberto Jara concluyó su intervención sobre este precepto diciendo:

. . . No cansaré más vuestra atención, señores diputados: sólo os suplico tangáis presente que el grito de tierra fue el que levantó a muchos mexicanos, a muchos que antes permanecían esclavos; el grito de tierra proporcionó el mayor contingente a la revolución; ese grito fue al que debemos que ahora tengamos la gloria de asistir a este Congreso Constituyente. . .

Indiscutiblemente, uno de los logros más importantes del Congreso fue el artículo 27, al que se le puede considerar como la culminación de siglos de luchas por resolver el problema de la tierra y la pobreza del hombre del campo. Morelos, Gómez Farías y el Constituyente de 1857, entre otros, habían intentado acabar con el problema agrario, sin lograrlo.

En el terreno político, la promulgación de la Carta de 1917 consolidó el poder revolucionario. Al reinstalarse el orden constitucional, Venustiano Carranza se fortaleció como presidente electo. Así, al tomar posesión, en mayo de 1917, dispuso una serie de medidas con la finalidad de mejorar la grave situación económica por la que atravesaba el país.

Una de estas medidas fue el decreto del 19 de febrero de 1918, que establecía un nuevo impuesto sobre los terrenos adquiridos antes de abril de 1917. Para hacer efectiva tal disposición, el Congreso autorizó a Carranza a hacer uso de la fuerza pública. Sin embargo, esta situación no pudo llevarse a cabo, debido a la constante amenaza de una intervención norteamericana por los daños ocasionados durante la lucha armada a sus instalaciones petroleras en México.



El 21 de noviembre de 1916 se iniciaron los trabajos del Congreso en donde la cuestión agraria ocupó un lugar preponderante



Asimismo, cabe mencionar que no obstante el reparto de tierras realizado por Carranza, que llegó a ser de 200,000 hectáreas, no se llevaron a la práctica las estrategias aprobadas por el Congreso de 1917.

Con el Plan de Agua Prieta propuesto por Adolfo de la Huerta y Elías Calles y apoyado por Álvaro Obregón, surgieron nuevos brotes de insurrección. El asesinato de Carranza en mayo de 1920 y la designación de Adolfo de la Huerta como Presidente sustituto, fueron las consecuencias inmediatas. Éste también intentó pacificar el país y, en materia agraria, manifestó su espíritu liberal para interpretar el artículo 27 constitucional.

México contemporáneo

En 1920, al llevarse a cabo las elecciones correspondientes, y con el apoyo de los Partidos Nacional Cooperativista y Nacional Agrario —fundado por Antonio Díaz Soto y Gama—, Álvaro Obregón ocupó la presidencia.

El programa de gobierno obregonista definió básicamente dos políticas económicas con relación al campo: estímulo a la inversión extranjera y capitalización para fomentar la pequeña propiedad.

En relación a esta última, Obregón propuso al Congreso un proyecto de Ley sobre la desaparición de los latifundios. Como era de suponerse, esta ley afectaba los intereses norteamericanos, por lo cual se hizo necesario celebrar reuniones y pláticas entre representantes de ambos países, mismas que culminaron con la firma de los Tratados de Bucareli y el reconocimiento del gobierno de Obregón.

Durante los cuatro años de gobierno obregonista se repartieron 1'100,117 hectáreas, con un promedio mensual de 22,910, y en beneficio de 128,468 campesinos.

De 1924 a 1928 gobernó el país Plutarco Elías Calles. Al inicio de su gobierno México permanecía como un país de jornaleros, y el reparto agrario aún no había transformado a los peones en ejidatarios. En 1925 se decretaron diversas leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional como la Ley Agraria sobre Terrenos Extranjeros, en la cual se determinó que los extranjeros no podían adquirir propiedades ni terrenos en una

franja de 50 km. de la costa y de 100 km. en los límites de las fronteras, y la Ley del Patrimonio Ejidal, que ordenaba la división en parcelas ejidales de las tierras de cultivo entregadas a los campesinos.

Un año después Calles anunció la creación del Banco Agrícola. Su fundador, Manuel Gómez Morín, lo consideró como uno de los principales logros de la Revolución. El Banco perseguía entre sus objetivos hacer préstamos de avío, refaccionarios o inmobiliarios, a los agricultores; así como otras actividades encaminadas a fortalecer el crédito popular en materia agrícola.

El gobierno de Calles repartió un total de 2'972,876 hectáreas en beneficio de 297,428 campesinos, con un promedio de 10 hectáreas por jefe de familia.

Lo anterior provocó fuertes luchas de los hacendados, gobernadores, militares y autoridades municipales, contra los agraristas; estas oposiciones dificultaron el desarrollo de la "reconstrucción" nacional pretendida por Calles.

En 1928 a consecuencia de la reelección de Álvaro Obregón y su posterior asesinato, el país enfrentó seis años de constantes y fuertes cambios políticos. Así, Emilio Portes Gil ocupó de manera interina la presidencia, hasta 1930, fecha en que fue electo presidente Pascual Ortiz Rubio; debido a la renuncia de este último en 1932, terminó la gestión Abelardo Rodríguez. Durante estos años el problema agrario continuó sin resolverse de manera integral; la suma de hectáreas distribuidas a través de estos tres gobiernos ascendió aproximadamente a 2'500,000 hectáreas, cantidad inferior a lo repartido por Calles.

Un verdadero cambio se presentó cuando Lázaro Cárdenas ascendió a la presidencia de la República en 1934. En ese año la concentración de la tierra en manos de particulares era en México mucho mayor que la ocurrida en algunos países latinoamericanos sujetos a regímenes dictatoriales. Por lo que el hecho resultaba contradictorio con el carácter revolucionario y popular de la Revolución Mexicana.

Cárdenas consideró esta situación y durante los primeros nueve meses de su gobierno el reparto ejidal se incrementó notablemente en relación al

del año anterior. Posteriormente, acordó dividir el Banco de Crédito Agrícola en el Banco Nacional de Crédito Agrícola, para pequeños y medianos propietarios, y el Banco de Agricultura, que en 1936 se convertiría en el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

La concepción cardenista del ejido era muy importante y singular; por primera vez se declaró ilegal la estructura agraria predominante y se tomó la decisión de entregar las haciendas a los peones y jornaleros. El Estado expropió tierras y aguas para beneficio de los ejidatarios. Ello condujo a la aplicación de una política agrícola encaminada a incorporar a la población rural a la vida económica del país.

El reparto comenzó en Sonora con las propiedades de la familia Pérez Treviño y la restitución de tierras a los indios yaqui. A su vez, en el estado de Yucatán se distribuyeron las haciendas henequeneras en favor de los peones mayas.

Al finalizar el sexenio el gobierno tenía el control efectivo de gran parte de las zonas de agricultura comercial del país, y gozaba de gran sustento debido a que el reparto se llevó a cabo a lo largo y a lo ancho de la República. Se distribuyeron 18'786,131 hectáreas, las cuales beneficiaron a 728,847 ejidatarios, con un promedio de 25.8 hectáreas por familia.

El siguiente periodo presidencial estuvo a cargo de Manuel Ávila Camacho (1940-1946). Su gobierno también consideró la cuestión agraria como materia preponderante. La nueva legislación agraria aumentó la extensión de la parcela ejidal de 4 a 6 hectáreas y respetó la pequeña propiedad; se entregaron a los campesinos casi 6 millones de hectáreas.

Asimismo, se realizaron obras de infraestructura y de saneamiento en zonas tropicales para posibilitar el incremento de la producción agrícola.

Durante la presidencia de Miguel Alemán (1946-1952) se ampliaron los límites de la propiedad privada; las parcelas ejidales aumentaron a 12 hectáreas; se creó la Comisión Nacional de Colonización; se estableció que sólo el Presidente podría privar de sus derechos a los ejidatarios; se reglamentó lo referente a los terrenos baldíos y nacionales y se creó una



Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, el reparto ejidal se incrementó notablemente



Comisión Intersecretarial de la Región Indígena del Valle Yaqui. Asimismo, en beneficio de los dueños de propiedades agrícolas, se restituyó el derecho de amparo contra los decretos de expropiación.

El sexenio siguiente, correspondiente a Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), se caracterizó por la reorientación del destino de los cultivos de los grandes predios, dándose preferencia a los de productos de primera necesidad.

Por otro lado, se puso en marcha un Plan de Emergencia Agrícola y se reorganizaron las sociedades de crédito agrícola y ganadero para impulsar este plan. Debido a la resistencia de los latifundistas, grupos de campesinos invadieron tierras en demanda de nuevas y mayores dotaciones, ante lo cual el gobierno actuó en su favor.

En la administración de Adolfo López Mateos (1958-1964) se inició una nueva etapa de la reforma agraria, basada en acciones como: la cancelación de arrendamientos por parte de particulares de tierras ejidales; la organización de ejidos ganaderos; se crearon el Patrimonio para el Fomento Ejidal de las Zonas Desérticas, el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas y la Comisión Nacional de Colonización.

Asimismo, en apoyo a los campesinos se fundaron: el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). La "Reforma Agraria Integral" tuvo como objetivo "llevar hasta sus últimas consecuencias los principios de justicia social en el campo y mejorar los niveles de vida" de la clase campesina.

Gustavo Díaz Ordaz sucedió en 1964 al presidente López Mateos. Durante su administración se fundó el Banco Nacional Agropecuario y se llevó a cabo la campaña de reducción de áreas de cultivo, con la finalidad de dedicarlas a la siembra de productos de mayor rendimiento.

Se puso en marcha el Plan Nacional de Pequeña Irrigación, y se instalaron Comités Directivos Agrícolas, dirigidos por los gobernadores. De igual forma se estableció el Plan Chapingo y el Programa Nacional Ganadero.

Cabe señalar que en este periodo se creó un organismo para la preservación forestal llamado Productos Forestales Mexicanos, y se organizaron los "Graneros del Pueblo", cuya finalidad era facilitar a los campesinos la liquidación inmediata de sus cosechas.

Dentro del periodo presidencial de Luis Echeverría Alvarez (1970-1976), su política agraria se destacó, entre otras cosas, por la Promulgación de una Ley Federal de la Reforma Agraria. En ese periodo se reorganizó el Fondo Nacional de Fomento Ejidal; se emitió la Ley Federal de Aguas y se creó la Dirección General de Extensión Agrícola. Igualmente, se instauró el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y se iniciaron campañas de reforestación en todo el país.

Por otro lado, además de la puesta en marcha del Programa Nacional de Regularización de Derechos Agrarios y una Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, se estableció el Programa Nacional de Inversión y Desarrollo Campesino, con el fin de promover y otorgar créditos a mediano y largo plazo a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se transformó en la Secretaría de la Reforma Agraria, y los Bancos de Crédito Ejidal, Agrícola y Agropecuario, se unificaron en el Banco Nacional de Crédito Rural.

Se fundó la Comisión Tripartita Agraria, compuesta por pequeños propietarios, ejidatarios, comuneros y autoridades federales y estatales, para resolver el problema del campo.

En 1976, en Sonora fueron expropiadas 37 mil hectáreas y el problema que esto causó entre los grandes propietarios no fue resuelto sino hasta la siguiente administración.

Durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982), la política agraria se caracterizó por las acciones siguientes: se fusionaron las secretarías de Recursos Hidráulicos y la de Agricultura; se crearon fondos revolventes para apoyar a los estados en el ramo agropecuario. Se instauraron el Plan Nacional Agropecuario, la Comisión Sectorial de Adminis-

tración y Programación del Sector Agrario y las Oficinas Regionales del Registro Agrario Nacional.

De igual forma, se puso en marcha el Sistema Alimentario Mexicano (SAM); se creó la Promotora del Maguey y el Nopal y se emitió un decreto por medio del cual el Ejecutivo Federal quedó capacitado para decidir las políticas de comercialización en el campo.

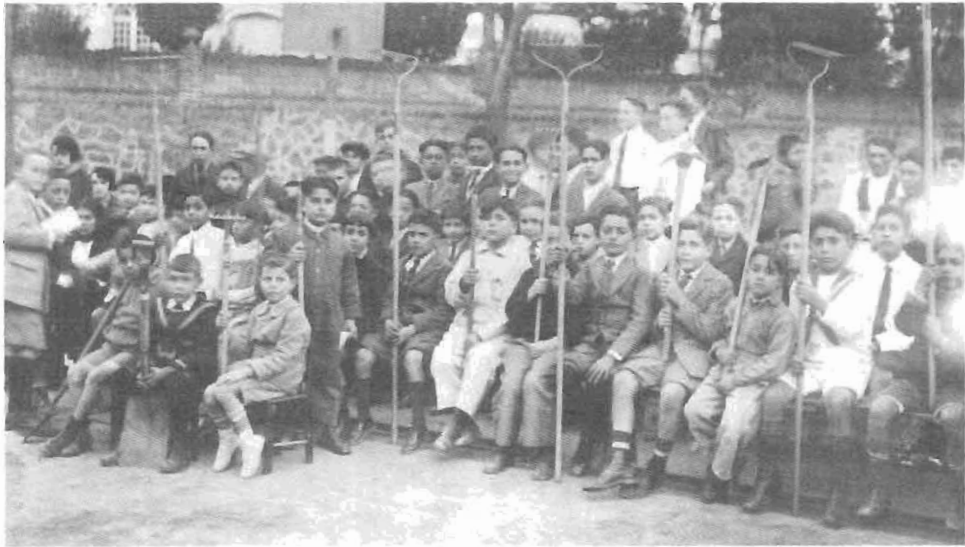
En materia agraria, el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) estableció el Programa de Abasto y Distribución del Distrito Federal; en cuanto al uso del suelo se creó el Programa Nacional de Energéticos y el Programa Nacional de Minería. Además, se realizó la presentación del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral.

Carlos Salinas de Gortari, actual Presidente de México, en su primer año de gobierno ha puesto especial interés en resolver los problemas agrarios. Para ello, se han diseñado cuatro estrategias con la finalidad de otorgar seguridad y respeto a la tenencia de la tierra, a saber:

- Consolidar el reparto agrario.
- Dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra.
- Ofrecer organización y capacitación agraria.
- Promover el desarrollo agrario.

Estas medidas pretenden aumentar la producción y productividad para mejorar el nivel de vida de los campesinos y de la población en general, y lograr la soberanía alimentaria.

Como se ha podido observar, el problema por el uso y la posesión de la tierra en México ha sido motivo de serios planteamientos ideológicos y constantes luchas armadas. La Revolución Mexicana hizo de ella su bandera y los gobiernos posteriores a este movimiento armado no han descuidado el problema agrario, por lo que han realizado constantes esfuerzos por solucionarlo.



Los gobiernos posteriores a la Revolución Mexicana, no han descuidado el problema agrario, por lo que han realizado constantes esfuerzos por solucionarlo



MARCO JURÍDICO

Texto original de la Constitución de 1917

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

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerará de utilidad pública.

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

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

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

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

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

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

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes

raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.

IV. Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados, fijarán, en cada caso.

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

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

VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V, y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocu-

pación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos

sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

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

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

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

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

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

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

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

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

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

Reformas o adiciones al artículo

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

La primera reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1934, para derogar, en su artículo único transitorio, la Ley de 6 de enero de 1915, sus reformas y demás disposiciones legales que se opusieran a la vigencia del propio artículo constitucional.

Con esta reforma el artículo se complementó y sistematizó, pues el procedimiento agrario quedó plasmado constitucionalmente.

Una segunda reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1937, consistió en adicionar la fracción VII, cuya finalidad fue que la autoridad federal fuera competente para conocer de los conflictos surgidos entre los núcleos de población, por los límites de terrenos comunales.

Una tercera reforma al artículo 27 constitucional fue la que sufrió su párrafo sexto, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de noviembre de 1940; tuvo como finalidad declarar que en materia de petróleo, no se expedirían concesiones y que sólo a la Nación le correspondería su explotación.

Esta reforma se basó en la expropiación petrolera que llevó a cabo el general Lázaro Cárdenas del Río, quien protegió los intereses de la Nación y del pueblo ante la prepotencia de las compañías petroleras extranjeras.

La cuarta reforma fue el texto del párrafo quinto del artículo 27 constitucional y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de abril de 1945; señaló la propiedad de la Nación sobre determinados bienes en materia hidráulica, con lo cual se buscó facilitar su aprovechamiento, para todas aquellas obras de beneficio común.

Otra reforma al artículo 27 constitucional es la que sufrieron las fracciones X, XIV y XV; se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1947.

En cuanto a la fracción X, se estableció que la unidad individual de dotación no sería menor de 10 hectáreas de terrenos de riego o humedad, o sus equivalentes en otras clases de tierras. En la fracción XIV, se señala el derecho que tienen los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a que se les expidan certificados de inafectabilidad y a promover el juicio de Amparo contra toda privación ilegal de sus tierras y aguas. Finalmente, la fracción XV estableció las dimensiones que debería de tener la pequeña propiedad.

La sexta reforma que sufrió dicho precepto constitucional fue en su fracción I, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de diciembre de 1948; tuvo como finalidad permitir que Estados extranjeros pudieran adquirir la propiedad de bienes inmuebles, para instalar sus embajadas y legaciones, bajo los principios de prevalencia del interés público y reciprocidad.

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 1960, se reformaron los párrafos cuarto y sexto y la fracción I; al incorporarse al régimen jurídico de la propiedad de la Nación, la plataforma continental y sus recursos. Dicha reforma fue complementada con la adición en el mismo sentido al artículo 42 constitucional.

Nuevamente se reformó el sexto párrafo del artículo 27 constitucional, esta modificación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el

29 de diciembre de 1960. En ésta se determinó que la Nación asumiera de modo exclusivo la generación, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica que tuviera por objeto la prestación de servicio público, sin que pudiera concesionarse a los particulares.

La novena reforma a este artículo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 1974; se modificaron el primer párrafo de la fracción VI; el inciso C de la fracción XI; la fracción XII y el inciso A de la fracción XVII, suprimiendo de sus textos la palabra "territorios", ante la conversión en entidades federativas de Baja California Sur y Quintana Roo.

Una reforma más se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1975, adicionando el párrafo séptimo, con objeto de que sólo la Nación, en forma directa, será la encargada del aprovechamiento, regulación y aplicación de todos los combustibles nucleares.

El 6 de febrero de 1976 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una adición al párrafo octavo, para establecer el número de millas náuticas (200) de la zona económica exclusiva, a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. También se adicionó el párrafo tercero, imponiendo modalidades a la propiedad privada de acuerdo con el interés público.

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, se reformaron las fracciones XIX y XX; la primera de ellas, para que el Estado señalara medidas para la honesta y expedita impartición de la justicia agraria, con el correspondiente asesoramiento legal de los campesinos. Por lo que respecta a la fracción XX, ésta señala lo referente al desarrollo rural integral.

Una última reforma a este artículo, es la que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987, adicionando al párrafo tercero, la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Texto vigente

ARTÍCULO 27.—La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a

la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, 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 agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de

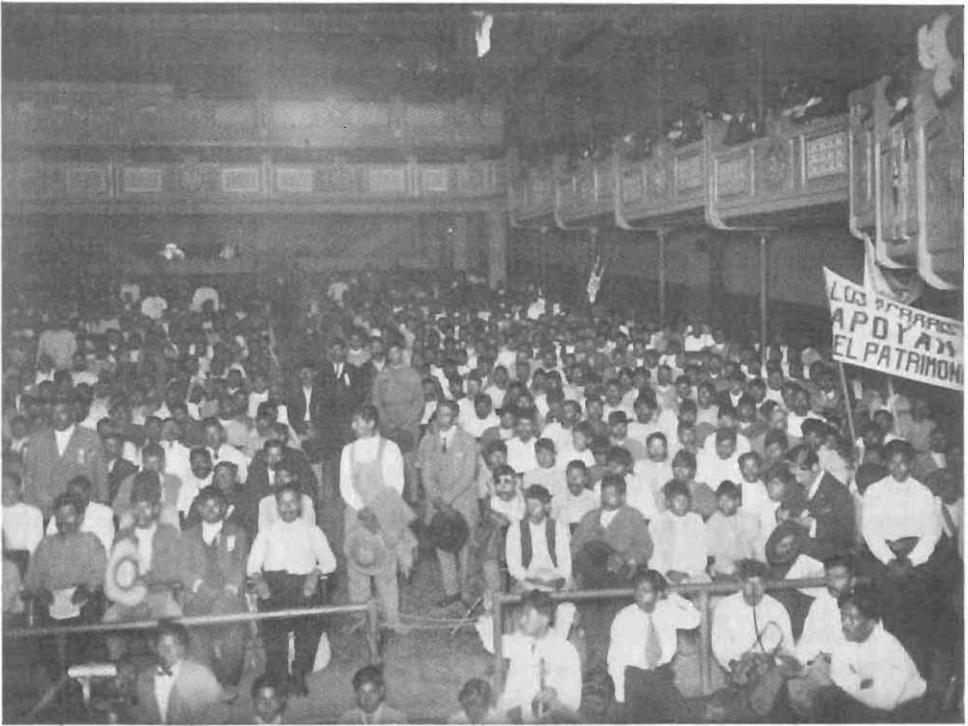
las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

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 permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas 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; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas 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 localizaren 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.

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, regularán 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 radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

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

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



"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". (Artículo 27)



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

I. 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 aquéllos; 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 las tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

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

Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación;

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

IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso;

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

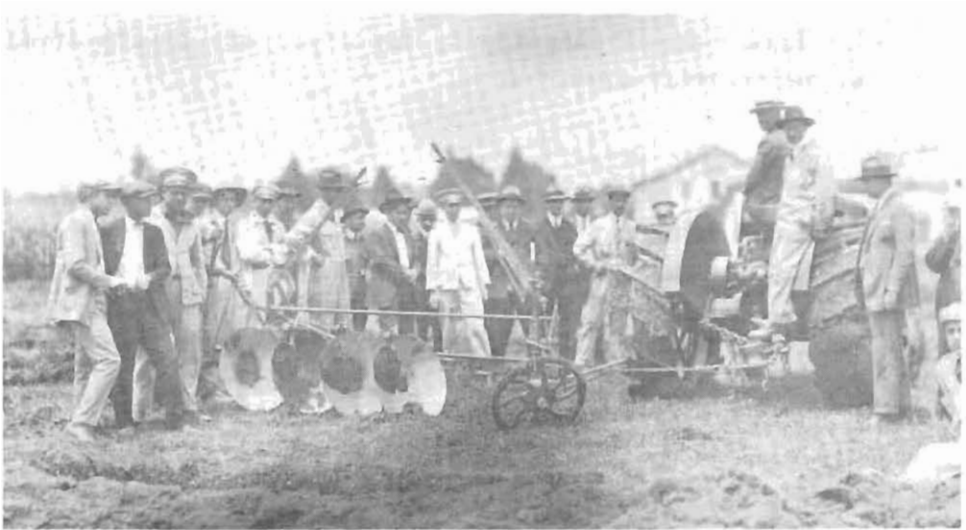
VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

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

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

VII. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se abocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.



"Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren". (Artículo 27)



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

VIII. Se declaran nulas:

- a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.
- b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1o. de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.
- c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados 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, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuados 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.

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

los terrenos materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, 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 diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV, de este artículo;

XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, 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 cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.
- c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.
- d) 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;

XII. 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 sustanciarán 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 su 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 turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;

XIII. 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;

XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en 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 les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el *Diario Oficial de la Federación*. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.

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 agraria ilegales de sus tierras o aguas;

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

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

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

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

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

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;

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

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

- a) En cada Estado y en el Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.
- b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.
- c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.
- d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda del 3% anual.
- e) Los propietarios estarán obligados a recibir los bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.
- f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.
- g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que

será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos, y

XX. 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, servicio 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.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de enero de 1926.
- Ley de Expropiación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de noviembre de 1936.
- Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de agosto de 1937.

- Ley sobre el Patrimonio de la Comisión de Fomento Minero, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1939.
- Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la fracción II del artículo 27 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1940.
- Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1951.
- Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1954.
- Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 1958.
- Ley que crea el Instituto Mexicano del Café, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1958.
- Ley sobre Producción y Certificación y Comercio de Semillas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de abril de 1961.
- Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 1967.
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1971.
- Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 1971.
- Ley Federal de Aguas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de enero de 1972.
- Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 constitucional, relativo a la zona económica exclusiva; publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de febrero de 1973.

- Ley de Responsabilidad Civil por daños nucleares, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1974.
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1975.
- Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1975.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1976.
- Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976.
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de mayo de 1977.
- Ley de Obras Públicas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1980.
- Ley de Fomento Agropecuario, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1981.
- Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1982.
- Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de febrero de 1985.
- Ley Federal del Mar, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1986.
- Ley Forestal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 1986.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.

- Ley de Distritos de Desarrollo Rural, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.

Comentario jurídico

Dra. Martha Chávez Padrón*

En el cuaderno número uno de esta importante colección se señaló muy acertadamente que “la mejor manera de conocer al pueblo mexicano es mediante el estudio de su historia e instituciones. Conocimiento que reafirma nuestra identidad para así comprender nuestro modo de ser y las metas que como Nación nos hemos fijado”. Este pensamiento es aplicable al artículo 27 constitucional, porque es el precepto de la Carta Magna que en forma más importante compendia nuestra trayectoria histórica y el modo de ser nacional. Para comprender esto tenemos que voltear los ojos hacia el pasado y recordar hechos históricos que puedan explicarnos de manera especial el contexto del precepto constitucional que analizamos.

Al fundarse Tenochtitlan los mexicas se repartieron las tierras labrables en barrios denominados *calpullec*; cada uno de éstos se subdividía a su vez en parcelas denominadas *calpulli*; las cuales se daban en tenencia a los jefes de familia del barrio de que se trataba con la condición de que mantuvieran esa tierra en constante explotación y pagaran en especie sus contribuciones al Estado mexica. Si la tierra quedaba sin cultivar un año el poseedor de ella era amonestado; y si la dejaba de cultivar por dos años, era privado del *calpulli*, para que la tierra fuera otorgada a otro jefe de familia del mismo barrio que ofreciera mantenerla en cultivo para el bien social. Este sistema agrario que fue el que estuvo al alcance del pueblo, extendió su influencia por los antiguos señoríos aborígenes que poblaron nuestra República.

Durante la época colonial las comunidades agrarias provenientes de España se fusionaron con la institución azteca que hemos señalado; los

* Dra. en Derecho por la UNAM, Ministra de la Suprema Corte de Justicia. Ha sido abogada litigante, catedrática en diversas Universidades y autora de libros jurídicos y de artículos relacionados con el problema agrario y la situación de la mujer mexicana.

aborígenes fueron reducidos a pueblos, y como miembros de una comunidad rural pudieron poseer, para la labranza, porciones de tierra que se denominaron parcialidades indígenas.

Los padres de la patria don Miguel Hidalgo y Costilla y don José María Morelos hicieron mención en sus bandos independentistas de la necesidad de proporcionar tierras a los naturales; el 16 de noviembre de 1813 en el Primer Congreso Mexicano, efectuado en Chilpancingo, Guerrero, se declaró que el Congreso de Anáhuac había "recobrado el ejercicio de la soberanía usurpada"; de lo cual, podría deducirse el deseo de restaurar los usos y normas indianas respecto de la tenencia de la tierra a que el pueblo campesino estaba aferrado.

Pero ya sabemos que los consumidores de la Independencia no fueron ni Hidalgo ni Morelos; y que el 24 de febrero de 1821, al firmarse el Plan de Iguala por el exrealista don Agustín de Iturbide, se convino el respeto a la propiedad tal cual estaba constituida durante el régimen de la colonia española, lo cual significó un peligroso aplazamiento de los verdaderos ideales independentistas respecto del sistema de tenencia social de la tierra.

Durante el periodo que va de 1821 a 1856 se llegó a reconocer la existencia de un sistema defectuoso en la distribución de las tierras rústicas; pero tal aspecto se quiso corregir distribuyendo mejor la población sobre el territorio nacional, de tal manera que al inicio del México independiente se dictaron algunas leyes de colonización, empezando por la del 4 de enero de 1823, decretada por Iturbide; la Orden del 11 de abril de 1823, que permitió el establecimiento de 300 familias provenientes de los Estados Unidos de América, en el entonces estado mexicano de Texas; la ley del 18 de agosto de 1824, que facultó a los Congresos de los estados para legislar sobre colonización; el Reglamento del 21 de noviembre de 1828, que señaló los requisitos para confirmar la colonización efectuada por las entidades federativas, hasta la Ley de Colonización del 6 de abril de 1830.

Estas disposiciones legales generaron las circunstancias que desembocaron en la separación de Texas y finalmente, en la guerra contra los Estados Unidos de América en 1846; misma que costó la pérdida de la

mitad del territorio nacional, y que nos indica cuán vinculado se encontró este desafortunado incidente bélico con los problemas mexicanos relacionados con la tierra rústica y las fatales soluciones que se intentó darles al principio de nuestra vida independiente.

Apenas acabábamos de salir de este gran problema nacional cuando se dieron nuevos conflictos con potencias extranjeras, los cuales se vieron agravados por las convulsiones internas del movimiento denominado de la Reforma.

La Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 que obligó al clero político militante a la venta de los bienes de la Iglesia —entre ellos la de bienes rústicos—, dispuso, creemos que adecuadamente, con justicia para los afectados y combinadamente con los intereses económicos del país, que

. . . todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones, u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares o invertir las como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí, ni administrar ninguna propiedad raíz.

El texto de esta disposición nos indica que se deseaba que el efecto de la desamortización se tradujera en convertir al clero en un capitalista financiero que coadyuvara al impulso económico de México; o sea, implicaba la simple transferencia de su capital a un tipo de bienes de mayor dinamismo económico y de generación de impuestos.

Sin embargo, el acontecer histórico nos indica que las consecuencias de esta ley fueron distintas de las proyectadas; el país, a consecuencia de este ordenamiento legal se dividió entre opiniones conservadoras y liberales, entre los que apoyaron la intervención extranjera y los que defendieron la patria, entre los que buscaron una aplicación de las Leyes de Desamortización de 1856 y de Nacionalización de 1859 que no lastimara los intereses nacionales, y entre quienes forzaron su interpretación en perjuicio de las comunidades agrarias y de los pequeños propietarios.

Dramático fue este momento en que los títulos comunales de las comunidades agrarias no encontraron reconocimiento dentro del sistema de derechos individualistas consagrados por estas leyes, al tergiversarse las disposiciones de la Ley de Desamortización, para compararlos con los del clero.

En el centro de tales circunstancias, la Nación se regía por la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, cuyo artículo 27 consagró el derecho de propiedad con un concepto imperante de corte individualista.

En aquel entonces, cuando el país nuevamente se asentó y los poderes constitucionales y mexicanos triunfaron en la contienda reformista, se encontró que el clero no había entregado los títulos de propiedad originales para continuar de manera normal con la titulación de las tierras; asimismo, otras tierras se habían titulado mediante adjudicaciones (lo cual propició que se les declarasen como terrenos baldíos), y que algunas comunidades habían sido disueltas y tituladas, a manera individual, por las autoridades políticas; y como ninguna ley prohibía la acumulación de propiedades, éstas entraron en un proceso de concentración.

En ese tiempo se encontraba vigente la Ley de Baldíos del 20 de julio de 1863, cuyo artículo 9o. dispuso que "nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia, en terrenos que no sean baldíos". Este precepto sirvió de base legal para que las compañías deslindadoras, creadas por las Leyes de Colonización del 31 de mayo de 1875 y 15 de diciembre de 1883, exigieran en la gran mayoría de los predios de la Nación, el acreditamiento de sus papeles hasta llegar a la titulación original de los mismos; esta exigencia se vio finalmente consagrada en la Ley de Baldíos del 26 de marzo de 1894.

Todo este sistema legal dio por resultado la concentración de la propiedad en unas cuantas manos, hasta llegarse al latifundio de superficies cuantiosas. Asimismo este hecho —como factor central de una sociedad fundamentalmente rural— mostró a un pueblo desposeído y en su inmensa mayoría compuesto de trabajadores rurales cuya calidad de vida

se vio agravada por ínfimos salarios, jornadas exhaustivas, sistemas de leva, de acasillamiento y de tienda de raya, analfabetismo, etcétera.

A finales del siglo XIX, en medio de una aparente calma evolutiva del país, se alzaron las voces discordantes de los campesinos y, fundamentalmente, las de los comuneros desposeídos; pero como el sistema legal en su estructura constitucional, secundaria, federal y local, no tenía acciones, ni procedimientos, ni garantías, ni tribunales para permitir la satisfacción de estas demandas, la voz del pueblo desposeído e inconforme empezó a subir de tono, a difundirse, a tomar presencia y a formar a los líderes que acaudillarían sus protestas; tal es el caso de Emiliano Zapata y su natal Anenecuilco.

Creemos que la situación de finales del siglo XIX y principios del XX, en cuanto al problema agrario, fue sintetizada muy bien por el general Gildardo Magaña, quien señaló que para 1910 “en poder de sólo 276 propietarios estaban 47'968,814 has. . . Excesiva superficie y corto número de terratenientes”.

Toda esta situación —en una sociedad, como ya expresamos, predominantemente rural— fue lógico preludio de una convulsión nacional que buscó corregir el sistema jurídico, político, económico, social y educativo desde su base misma, y el cual fuera, como aún sigue siendo, un régimen de propiedad más justo y beneficioso para las grandes mayorías nacionales.

Este fue el momento histórico en que el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910 planteó “el sufragio efectivo y la no reelección” para el sistema político en México. Respecto del problema agrario, si bien es cierto que en su artículo tercero planteó el problema de la restitución de las tierras, también lo es que su artículo primero declaraba vigentes todas las leyes anteriores, haciendo nugatorio cualquier intento de restitución, pues éstas no podían obtenerse legalmente de acuerdo con las leyes vigentes del siglo XIX. De lo anterior, deducimos que el origen primario de la Revolución Mexicana fue predominantemente político, opinión que podemos confirmar en el pensamiento de don Francisco I. Madero, para quien lo importante era resolver el problema de la democracia, pues resuelto éste, todos los demás irían resolviéndose por sí mismos.

Sin embargo, el campesinado del centro-sur de la República no estaba de acuerdo con tal planteamiento. Particularmente Emiliano Zapata expresó que “era muy bueno el sufragio efectivo y la no reelección, pero que antes de pensar en la política había que pensar en la tortilla para todos los mexicanos”.

Por lo tanto, los campesinos insistieron en la restitución de las tierras, expidieron el Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1911 y, lo que es más importante por su relevante repercusión jurídico-histórica, pidieron “tribunales especiales” para el tratamiento de los problemas agrarios e invirtieron la carga de la prueba en contra de los usurpadores en su famosa cláusula sexta, de tal manera que las demandas campesinas vinieron a significar la verdadera revolución dentro de la Revolución, que de acuerdo con su definición sociológica, no fue otra cosa que la exigencia de un cambio en el régimen jurídico, por otro que resolviera las peticiones de los revolucionarios.

Y como si esto fuera poco, los actos ejecutados por Emiliano Zapata el 30 de abril de 1912 en Ixcamilpa de Guerrero, Pue., consistentes en las primeras restituciones de tierras por parte de los revolucionarios; así como la primera repartición efectuada por el general Lucio Blanco el 30 de agosto de 1913 en Matamoros, Tamps., quedaron fijos en la conciencia del pueblo, al mostrarles que tales acciones eran posibles. De aquí se inspiraron gentes de la talla de Francisco J. Múgica, Heriberto Jara y otros, quienes expresaron y defendieron estos ideales en el Congreso Constituyente de 1917.

Cualesquiera que fueran los incidentes de la lucha armada en los que pudiéramos detenernos para examinarlos (incluyendo la Convención de Aguascalientes de octubre-noviembre de 1914), lo cierto es que la conflagración no terminó hasta que las demandas de los campesinos fueron viéndose satisfechas. El primer intento lo constituyó el Decreto preconstitucional del 6 de enero de 1915 que don Venustiano Carranza expidió en Veracruz, antes de la batalla decisiva entre las fuerzas revolucionarias.

Derrotados Villa y Zapata y triunfantes Carranza y Obregón, se convocó a un Congreso Constituyente que, como dice Herman Heller, ci-

tando a Hartman —pensamiento que por otra parte fue muy coincidente con el del diputado Heriberto Jara— tradujera las tendencias socio-revolucionarias en formas jurídicas y legales.

Al mismo tiempo que se desarrollaba el proceso revolucionario, fueron surgiendo diversas corrientes de ideología agrarista que, como señalamos, se iniciaron con la restitutoria; incluyeron la creación y protección de la pequeña propiedad y terminaron por reconocer la necesidad de dotar de tierras a los campesinos que las necesitaran. Por tanto, este panorama, con sus diversos expositores y defensores, tuvo que ser escuchado y considerado en las deliberaciones legislativas.

En otras palabras, la ideología debatida, decantada y surgida de la Revolución Mexicana enfrentó al antiguo concepto romanista e individualista de propiedad privada sin limitación alguna, con el de propiedad con función social, en manos originariamente de la Nación y transmitida condicionalmente, para que, además de servir de sustento a los beneficiarios, aporte una producción constante al consumo nacional; esta ideología revolucionó los conceptos de derechos, de propiedad y de justicia, por primera vez en el mundo, y después de muchos siglos de que dichos conceptos permanecieron incólumes.

Como observamos, fue necesario hacer todo un recorrido histórico del acontecer mexicano y un análisis conceptual del derecho de propiedad, para estar en condiciones de percibir la dimensión de los cambios jurídicos que trajo consigo la Revolución Mexicana; principalmente en el concepto fundamental del derecho, como lo es el de la propiedad, el cual, podemos expresar, determina además la catalogación política de un país determinado. Estos señalamientos fueron tan importantes en 1917, así como a finales del siglo XX, porque el sistema de propiedad con función social y el propio artículo 27 constitucional explican el régimen de economía mixta de nuestro país y la tutela que el Estado tiene de los recursos energéticos y de las industrias y productos alimenticios básicos.

Vista así, en la génesis del artículo 27 constitucional vigente, no es difícil percibir que el concepto de propiedad individual estático se convirtió en un concepto de propiedad dinámico, sujeto a las modalidades que fuera imponiendo el interés público; también se siente la fuerza abori-

gen en la decisión de que toda propiedad, como parte del territorio nacional, pertenece originariamente a la Nación; asimismo, por esa vía, entendemos el especial sistema de coexistencia del ejido, la comunidad agraria y la pequeña propiedad en México.

En el trasfondo de todo ello vemos aparecer un sistema político, económico y jurídico que revolucionó el mundo contemporáneo al equilibrar justicia conmutativa, con la nueva justicia distributiva; garantías individuales con garantías sociales; economía individual y economía mixta. Nuestro país caminó —y aún camina— por la senda correcta desde la Revolución Mexicana de 1910 que, con ser la primera revolución agraria del siglo XX, ha sido la más acertada y la más fiel a sí misma; esto nos lo confirman los estudios del Derecho Comparado.

Durante los debates del Constituyente y sobre todo los días 29 y 30 de enero de 1917 se discutieron tres teorías relativas a la propiedad.

La Comisión redactora del proyecto inició la exposición expresando si debía de:

. . . considerarse la propiedad como derecho natural. . . porque de ser así. . . fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar provecho de ellas con los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable. . . como consecuencia de lo expuesto, la Comisión después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho.

Pero al núcleo de constituyentes había llegado una pléyade de ideólogos de todas las corrientes (esto se detecta en la exposición del diputado Hilario Medina respecto de las discusiones de los artículos 95, 96 y 97). Por lo anterior, también hubo una propuesta, sostenida por el diputado Navarro, para que los terrenos se nacionalizaran, no se vendieran y sólo se diera “la posesión a quienes puedan trabajarlos”.

La misma Comisión redactora, al elaborar en definitiva el proyecto y después de oír a los grandes oradores de la Revolución Mexicana, logró

que se aprobara sin discusión un texto que consagró el derecho de propiedad con función social, en un nuevo concepto dinámico que lo sujetó a las modalidades que fuera dictando el interés público.

Creemos que la mejor expresión del artículo 27 se encuentra en su texto original, en él se dijo que:

. . .la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.- Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.- La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Como la Constitución de 1917 incorporó el texto del Decreto preconstitucional de 1915, tuvimos normas secundarias que concretaron las acciones en restitutoria, dotatoria y de creación de la pequeña propiedad; que asimismo delinearon procedimientos para hacer viables dichas acciones y que reconocieron la capacidad de los núcleos de población campesina para ser restituidos o dotados de tierras, dando con ello el paso definitivo para la creación y consolidación de los derechos y garantías sociales que, de este modo, se fueron cristalizando en nuestra realidad social, antes que en ningún otro país del mundo.

Mas no sólo las acciones, los procedimientos, la capacidad social y los tribunales agrarios como un poder judicial especializado y delegado se perfilaron en el horizonte del sistema jurídico mexicano, sino que el texto original de la Constitución de 1917 manaba jugo ideológico para diseñar otros conceptos, como el de la reforma agraria, que comprendieran varias instituciones o tipos de propiedad, varios tipos de explotación de la tierra, diversos modos de apoyar la producción, de poner vedas y estímulos, etc., hasta llegar al abasto popular, pues todo estaba implícito en la frase "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de. . . regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer

una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”.

Así desde un principio surgió una reforma agraria integral que se ha desenvuelto —junto con el proyecto de desarrollo nacional y sólo como una parte del mismo— etapa por etapa, cultivo por cultivo, apoyo tras apoyo, servicio tras servicio, hasta desembocar, en la organización productiva, en la protección de los productos básicos y en la organización cada vez más estatizada del abasto popular.

La reforma agraria desde la Constitución de 1917, y aún antes, con el Decreto preconstitucional de 1915 ha procurado satisfacer la necesidad más inmediata y urgente del reparto agrario. Esta etapa comprende, en su aspecto amplio y prioritario, desde 1917 a 1970. A su vez, abarca otras subetapas como fueron la fijación de los lineamientos jurídicos fundamentales del ejido como institución predominante en el campo mexicano, tarea que ocupó un periodo que va desde 1915 hasta 1934, fecha del primer Código Agrario. Después, comenzó la etapa del gran reparto agrario con Lázaro Cárdenas, la cual se extendió a cifras de magna consideración y terminó hasta finales del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, o sea, hasta 1970.

La secuela evolutiva de la legislación agraria derivada del artículo 27 constitucional, puede seguirse en los siguientes ordenamientos legales:

Ley de Ejidos, del 30 de diciembre de 1920; Reglamento Agrario, del 10 de abril de 1922; Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, del 19 de diciembre de 1925; Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, del 23 de abril de 1927; Ley del Patrimonio Ejidal, del 25 de agosto de 1927; Ley de Restituciones y Dotaciones de Tierras y Aguas, del 21 de marzo de 1929; Decreto del 23 de diciembre de 1931; Decreto del 10 de enero de 1934; Código Agrario, del 22 de marzo de 1934; Código Agrario, del 23 de septiembre de 1940; Decreto del 30 de diciembre de 1946 que reformó el artículo 27 constitucional; Código Agrario, del 30 de diciembre de 1942, y Ley Federal de Reforma Agraria, del 16 de marzo de 1971, vigente.

Pero en esta misma etapa, en el trasfondo y como acciones de acompañamiento, también empezaron a desarrollarse las infraestructuras de apoyo y servicios al campo. Así, en la infraestructura económico-productiva, desde mitad de la década de los años veinte, aparecieron el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y el otorgamiento de créditos rurales. Con el tiempo, esta infraestructura irá ampliándose a los caminos troncales y rurales, al desarrollo de fertilizantes y semillas mejoradas, de desmontes, aseguramientos rurales y servicios agrícolas, ganaderos, forestales y varios de asistencia técnica a los campesinos, etcétera.

Por otra parte, también la infraestructura de bienestar social empezó a hacer su aparición, con esfuerzo notable, en la educación pública que comenzó a llegar al campo; de salud, de asistencia médica social; de agua potable y electrificación; de vivienda rural, etcétera.

Por lo anterior, no es de extrañarse que a finales de la década de los sesenta empezaran a prepararse pueblo y gobierno para transferir, sin agotar el énfasis en la reforma agraria integral, del reparto de tierra a la producción de la misma.

Para 1971 la entonces flamante Ley Federal de Reforma Agraria contuvo por primera vez el capítulo relativo a organización. Y para finales de la década de los setenta ya se mencionaban otros temas, de tal manera que pronto se vino a detectar que en el fondo del artículo 27 constitucional y del concepto de reforma agraria integral derivado de él, había todavía otros conceptos que debían aclararse al pueblo; entonces en diciembre de 1982 se produjeron las reformas constitucionales al citado artículo 27 que consagraron, entre otros conceptos, el de desarrollo rural integral.

Este nuevo concepto vino a englobar otros que se manejaron con anterioridad y que parecían dispersos, tales como la organización productiva básica y de formas organizativas de los campesinos para orientarlos hacia la generación de productos básicos, no básicos y de exportación; la comercialización; el transporte y el almacenamiento; y finalmente la distribución y el abasto populares.

Desde el 17 de octubre de 1983 se instaló el Programa Nacional de Alimentación, como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND). El

concepto del abasto popular, que apareció en 1981, vino a ampliarse considerablemente en septiembre de 1984. Para entonces se puso en claro que las producciones agropecuaria y pesquera requerían de una distribución y de la una organización para su consumo. Se señaló que la distribución debería tener siete servicios básicos que iban desde el señalamiento de normas de calidad, pasando por la información de mercadeo, comercialización, almacenamiento, organización de productores y capacitación, hasta llegar al financiamiento.

Este complejo mundo de relaciones jurídicas, económicas y sociales nos indican que el artículo 27 constitucional ha creado un concepto de reforma agraria integral que, en México, es todo un proceso englobado a su vez dentro del gran proceso del desarrollo nacional. Esto nos lleva a concluir que el concepto básico para nuestro país, es su sistema de propiedad con función social; por esto, dicho concepto forma parte esencial del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, y nos conduce a incluir dentro de las prioridades de la reordenación económica, al citado Plan Nacional de Alimentos.

En el artículo 27 de la Carta Magna están vivos: nuestro singular concepto de tenencia de la tierra con función social; el dinamismo de dicho concepto al sujetarlo a las modalidades que vaya dictando el interés público; la adjudicación de ejidos a los integrantes de un poblado; las ancestrales costumbres de privar de derechos agrarios por falta de cultivo de una parcela y de adjudicarlas a quien se afane en trabajarlas; el refrendo del derecho de propiedad por medio del trabajo constante; el considerar la personalidad jurídica a los poblados comuneros, de hecho o de derecho, y a los necesitados de tierras, independientemente de sus capacidades personales; las acciones y los procedimientos que garantizan los derechos sociales rurales; una magistratura agraria que recuerda al *tlacxitlan* como tribunal especializado, como poder judicial delegado o material. En fin, dichas normas fueron y son una aportación de incommensurable valor histórico; vida mexicana que enriquece al viejo concepto de justicia conmutativa de "dar a cada quien lo suyo" —de corte romanista e individual—, con otro concepto de justicia distributiva de carácter social, en el cual no hay igualdad de partes —principio procedimental del derecho privado— si no existe igualdad de categoría económica; son riqueza ideológica que reserva para la Nación —tal cual lo

dispone el artículo 27 constitucional— el derecho de “. . .hacer una distribución equitativa de la riqueza pública”.

Y aunque en un solo párrafo se intente condensar las más importantes aportaciones del pueblo, consagradas en el artículo 27 de nuestra Constitución Federal, no podemos menos que afirmar que la Revolución Mexicana transformó el mundo del Derecho tras varios siglos de estereotipamiento y logró darle dinamismo y amplitud, desde lo individual y lo social, hasta comprender la totalidad nacional, por los canales intercomunicados del quehacer nacional.

Es de desearse que este breve estudio que se dirige a nuestros conciudadanos logre abrir sus sentimientos cívicos hacia una cabal comprensión de la trascendencia ideológica —nacional e internacional— que ha tenido y tiene toda nuestra Constitución; de la importancia que implica la independencia alimentaria, como parte de la soberanía nacional; y que por este camino decidan tomar la estafeta histórica de su responsabilidad generacional para continuar adelante la noble tarea de seguir haciendo realidad la justicia individual y social que —como filón de un tesoro nacional no agotado— contiene nuestra Constitución y especialmente el artículo 27 constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA Ignacio. *Las Garantías Individuales*, 22a. ed., México, Porrúa, 1989.
- CARRASCO, Pedro. "La sociedad mexicana antes de la Conquista", en: *Historia general de México*. tomo 1, México, El Colegio de México, 1976.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (comentada), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.
- CHÁVEZ, Martha. *El Derecho Agrario en México*, 9a. ed., México, Porrúa, 1989.
- CHUAYFFET, Emilio. *Derecho Administrativo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983 (Textos y Estudios Legislativos No. 34).
- DÍAZ Soto y Gama, Antonio. *La cuestión agraria en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1959.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 26a. ed., México, Porrúa, 1987.
- GONZÁLEZ de Cossío, Francisco. *Historia de la tenencia y explotación del campo desde la época precortesiana hasta las leyes del 6 de enero de 1915*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1957 (2 tomos).
- GONZÁLEZ, Luis. "Los días del presidente Cárdenas", en: *Historia de la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México, 1981 (cuaderno 15).
- HERNÁNDEZ Chávez, Alicia. "La mecánica cardenista 1934-1940", en: *Historia de la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México, 1979 (cuaderno 16).
- KRAUZE, Enrique, et al. "La reconstrucción económica 1924-1928", en: *Historia de la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México, 1981 (cuaderno 10).

- LIRA, Andrés y Luis Muro. "El siglo de la integración", en: *Historia General de México*, tomo I, México, El Colegio de México, 1976.
- LÓPEZ Austin, Alfredo. *La Constitución real de México-Tenochtitlan*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1961.
- LÓPEZ Austin, Alfredo. "Organización política en el Altiplano Central de México durante el Posclásico", en: *Mesoamérica y el Centro de México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1985.
- Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, 2a. ed., tomo IV, México, Manuel Porrúa-Cámara de Diputados, 1978.
- MAGAÑA, Gildardo. *Emiliano Zapata y el agrarismo en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985 (4 tomos).
- MATUTE, Álvaro. *México en el siglo XIX. Fuentes e interpretaciones históricas* (antología), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 1972 (Lecturas Universitarias: 12).
- MEYER, Jean, et al. "Estado y sociedad con Calles 1924-1928", en: *Historia de la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México, 1981 (cuaderno 11).
- MEYER, Lorenzo. "El conflicto social y los gobiernos del maximato 1928-1934", en: *Historia de la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México, 1980 (cuaderno 13).
- MEYER, Lorenzo. "Los inicios de la institucionalización", en: *Historia de la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México, 1981 (cuaderno 12).
- MOLINA Enríquez, Andrés. *La Revolución Agraria en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.
- MORENO, Manuel. *La organización Política y Social de los Aztecas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1937.
- MORENO Toscano, Alejandra. "El siglo de la conquista", en: *Historia General de México*, tomo I, México, El Colegio de México, 1976.
- OTS y Capdequi, José María. *El Estado Español en las Indias*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- PASTOR Pasquel, Rodolfo. "De la autocracia ilustrada a la Revolución (1700-1808)", en: *México y su Historia*, México, UTEHA, 1984.

- PENICHE, Edgardo. *Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil*, 20a. ed., México, Porrúa, 1986.
- RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero. *Mexicano: esta es tu Constitución*. México, LI Legislatura, Cámara de Diputados, 1989.
- RIVERA Marín, Guadalupe. *La propiedad territorial en México 1301-1810*, México, Siglo XXI, 1983.
- ROUAIX, Pastor. *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, 2a. ed., prologado por Antonio Díaz Soto y Gama, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1959.
- TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1888-1964*, 2a. ed., México, Porrúa, 1964.

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de octubre de 1990 en los TALLERES GRÁFICOS DE LA NACIÓN, Canal del Norte 80, C.P. 06280, México, D.F. Su tiraje consta de 20,000 ejemplares.