

• GRANDES TEMAS CONSTITUCIONALES •

El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917

Jorge J. Gómez de Silva Cano



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SECRETARÍA DE CULTURA

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM

EL DERECHO AGRARIO MEXICANO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES



COMITÉ PARA LA CONMEMORACIÓN
DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

EDMUNDO JAVIER BOLAÑOS AGUILAR

*Presidente de la Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión*

PABLO ESCUDERO MORALES

*Presidente de la Cámara de Senadores
del Congreso de la Unión*

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

REPRESENTANTES

PODER EJECUTIVO FEDERAL

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG

Secretario de Gobernación

RAFAEL TOVAR Y DE TERESA

Secretario de Cultura

PODER LEGISLATIVO FEDERAL

DANIEL ORDOÑEZ HERNÁNDEZ

Diputado Federal

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

Senador de la República

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación*

MANUEL ERNESTO SALOMA VERA

*Magistrado Consejero
de la Judicatura Federal*

PATRICIA GALEANA

Secretaria Técnica

CONSEJO ASESOR

Sonia Alcántara Magos

Héctor Fix-Zamudio

Sergio García Ramírez

Olga Hernández Espíndola

Ricardo Pozas Horcasitas

Rolando Cordera Campos

Rogelio Flores Pantoja

Javier Garcíadiego

Sergio López Ayllón

Pedro Salazar Ugarte

Héctor Fix-Fierro

José Gamas Torruco

Juan Martín Granados Torres

Aurora Loyo Brambila

Gloria Villegas Moreno

BIBLIOTECA
CONSTITUCIONAL
INEHRM



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Secretario de Gobernación
Miguel Ángel Osorio Chong

Subsecretario de Gobernación
René Juárez Cisneros

Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos
Felipe Solís Acero

Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos
Humberto Roque Villanueva

Subsecretario de Derechos Humanos
Roberto Campa Cifrián

Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana
Alberto Begné Guerra

Subsecretario de Normatividad de Medios
Andrés Imre Chao Ebergenyi

Comisionado Nacional de Seguridad
Renato Sales Heredia

Oficial Mayor
Jorge Francisco Márquez Montes



CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA

SECRETARÍA DE CULTURA

Secretario de Cultura
Rafael Tovar y de Teresa



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS
HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

Directora General
Patricia Galeana

Consejo Técnico Consultivo

Fernando Castañeda Sabido	Salvador Rueda Smithers
Luis Jáuregui	Rubén Ruiz Guerra
Álvaro Matute	Enrique Semo
Érika Pani	Luis Barrón Córdova
Ricardo Pozas Horcasitas	Gloria Villegas Moreno



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Director
Pedro Salazar Ugarte
Secretario Académico
Francisco Ibarra Palafox

EL DERECHO AGRARIO MEXICANO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917

JORGE J. GÓMEZ DE SILVA CANO

KGf3789

G63

2016

Gómez de Silva Cano, Jorge J.

El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917/Jorge J. Gómez de Silva Cano; presentación Miguel Ángel Osorio Chong, Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016

232 páginas (Biblioteca Constitucional. Serie Grandes Temas Constitucionales)

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)

ISBN: 978-607-9419-97-4, *El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917*

Derecho agrario-México. 2. México Constitución. 3. Reforma agraria-Leyes y legislación-México, I.t. II. ser.

Primera edición, Grandes Temas Constitucionales, 2016.

Producción:

Secretaría de Cultura

Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México

D.R. © 2016 de la presente edición

D.R. © Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México (INEHRM)

Francisco I. Madero 1, Colonia San Ángel, C.P. 01000,
Delegación Álvaro Obregón,
Ciudad de México.

D.R. © Secretaría de Gobernación

Abraham González 48, Colonia Juárez, C.P. 06699,
Delegación Cuauhtémoc,
Ciudad de México.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n,

Ciudad de la Investigación en Humanidades

Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México.

Las características gráficas y tipográficas de esta edición son propiedad
del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones
de México de la Secretaría de Cultura.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total
o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos
la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación,
sin la previa autorización por escrito de la Secretaría de Cultura
/Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)

ISBN: 978-607-9419-97-4, *El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917*

Impreso y hecho en México

CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA



CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	9
Miguel Ángel Osorio Chong SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	
PREFACIO.....	11
Pedro Salazar Ugarte INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS - UNAM	
LA CONSTITUCIÓN Y SUS GRANDES TEMAS.....	15
Diego Valadés INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM	
GRANDES TEMAS CONSTITUCIONALES.....	35
Patricia Galeana INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO	
INTRODUCCIÓN.....	43
CAPÍTULO I	
EL DERECHO AGRARIO MEXICANO.....	47
CAPÍTULO II	
LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL MÉXICO PREHISPÁNICO.....	51

CAPÍTULO III	
LA COLONIA	55
CAPÍTULO IV	
LA INDEPENDENCIA	61
CAPÍTULO V	
LA REFORMA	73
CAPÍTULO VI	
EL PORFIRIATO	81
CAPÍTULO VII	
LA REVOLUCIÓN	87
CAPÍTULO VIII	
LA CONSTITUCIÓN DE 1917	99
CAPÍTULO IX	
REFORMAS DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL	151
CAPÍTULO X	
EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO AGRARIO	169
CAPÍTULO XI	
SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR AGRARIO NACIONAL	215
FUENTES CONSULTADAS	223



PRESENTACIÓN

Una constitución es reflejo de su contexto histórico e instrumento indispensable para encauzar y transformar el destino de una nación. Dadas sus cualidades fundantes, que dan forma y estructura a un país, la Constitución es piedra de toque para construir instituciones y normar la existencia de un gobierno representativo.

La historia moderna vio nacer las primeras constituciones formales en el mundo, como la de Estados Unidos en 1787, la de Francia en 1791 y la de Cádiz de 1812. Dichos ordenamientos establecieron Estados liberales que buscaban inaugurar una era de convivencia democrática y protección a los derechos inalienables de las personas.

Como correlato de ese horizonte liberal e inspirados por los ideales de la Ilustración, los constituyentes de Apatzingán incorporaron el principio de división de poderes y el de soberanía nacional a la Carta de 1814. Siguiendo ese mismo espíritu y una vez consumada la Independencia de México, la Constitución de 1824 estableció el pacto federal, otro pilar fundamental para el Estado mexicano, como base de la unidad y la integración del territorio nacional, sus regiones y comunidades.

Los marcos normativos posteriores también buscaron ampliar derechos y garantías para dar respuesta a los retos de su tiempo y de la sociedad mexicana en aquel entonces. Su legado definió el rumbo de México y llega hasta el presente. Los postulados de la Constitución

de 1857, por ejemplo, han tenido vigencia hasta nuestros días, pues con la incorporación de las Leyes de Reforma en 1873 establecieron el Estado laico y secularizaron a la sociedad, avances perdurables en el México del siglo XXI.

La Constitución de 1917, cuyo Centenario hoy celebramos, fue producto de la Revolución Mexicana. Los derechos sociales en ella incorporados en diversos artículos han logrado que la República cuente el día de hoy con instituciones sólidas, que promueven una convivencia más equitativa y un acceso efectivo a la educación, la salud, la vivienda digna y las oportunidades laborales. Su estructura refrendó al federalismo como sustento de nación y a la democracia como forma de vida, y no sólo como régimen de gobierno.

De esta manera, las y los mexicanos trabajamos por un presente y un futuro en el que tengan plena vigencia las convicciones que hacen de nuestro texto constitucional el más fiel testimonio, y la mejor herramienta para seguir ampliando los horizontes de libertad, igualdad y justicia social que nuestra nación anhela y merece.

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG
Secretaría de Gobernación



PREFACIO

Existen diferentes maneras de celebrar un momento histórico. Una de ellas es la de utilizarlo como oportunidad para reflexionar sobre sus causas, características y efectos. Si ese momento histórico está materializado en un pacto constitucional la ocasión se potencia porque las vicisitudes del momento están destinadas a normar las circunstancias del futuro y a influir en otros contextos históricos, políticos y normativos.

Eso ha sucedido con la Constitución mexicana de 1917 que es un momento, un documento y una norma. En esas tres dimensiones recordamos su primer centenario de vigencia y lo honramos con esta serie de publicaciones académicas editadas por la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Tres instituciones públicas que unen sus esfuerzos para ofrecer a los lectores una valiosa y original colección de publicaciones conmemorativas en la que se reúnen las plumas de importantes estudiosos e intelectuales interesados en la historia, la política y el derecho.

En estas obras se celebra a la Constitución de 1917 como un momento histórico con antecedentes y particularidades irrepetibles que marcaron la historia de México y del mundo en el siglo xx. La Constitución emerge como el producto de su tiempo y como punto de quiebre que divide la inestabilidad decimonónica de la promesa de modernidad

institucionalizada. Leer sobre los antecedentes del Congreso Constituyente, sobre su contexto y sus debates es útil para conocer al México de aquellos años, pero también para entender lo que los protagonistas del momento deseaban para el país que estaban constitucionalizando. De ahí el valor de los textos de corte histórico de esta serie.

Pero la Constitución también es un documento histórico que fue relevante e influyente para otros países del mundo. En efecto, la Constitución mexicana de 1917 logró amalgamar, por primera vez en la historia del constitucionalismo moderno, a las tradiciones liberal, democrática y socialista en un crisol normativo de difícil ejecución pero de incuestionable valor simbólico. Si a ello añadimos la presencia normativa de figuras de garantía como el llamado “amparo mexicano” podemos comprender por qué el documento constitucional fue objeto de elogio y estudio en otras latitudes y, sobre todo, punto de referencia ejemplar para otros procesos constituyentes. Haciendo honor a una tradición comparativista de viejo cuño en nuestro país, algunos destacados autores de estos ensayos miran a la Constitución desde su trascendencia internacional y nos recuerdan que los grandes textos constitucionales tienen vigencia nacional pero relevancia universal.

En su tercera dimensión —la que corresponde en estricto sentido a su carácter jurídico— las constituciones son normas vinculantes. En esta faceta, en el mundo contemporáneo, las normas constitucionales han venido ganando cada vez mayor relevancia al interior de los ordenamientos a los que ofrecen fundamento y sustento. Durante mucho tiempo fue la fuente legislativa —la ley ordinaria— la que predominaba en el ámbito de la producción jurídica, pero desde la segunda mitad del siglo xx, las constituciones fueron ganando fuerza normativa. De ahí que tenga sentido observar la evolución de la doctrina constitucional y, sobre todo, la manera en la que fue cobrando vigencia el texto constitucional en el sistema jurídico mexicano. El estudio de esa vigencia en las diferentes áreas del derecho nos permite comprender el sentido vinculante que denota la esencia normativa constitucional. Sin esa dimensión —también analizada en esta serie de ensayos— las constituciones serían solamente documentos históricos, valiosos pero incompletos.

El valor de este conjunto de ensayos reside en su carácter conmemorativo pero también —quizá sobre todo— en su valor científico. De alguna manera, el paso del tiempo —la llegada del Centenario— se aprovecha como un pretexto para pensar en el sentido de la constitucionalidad, en la historia del constitucionalismo, en la génesis política y social de una constitución concreta, en el México que la vio nacer y en el país que desde entonces hemos venido construyendo bajo los ojos del mundo.

Por todo lo anterior, en mi calidad de director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, celebro la publicación de estos textos conmemorativos, felicito y agradezco a los autores de los mismos y me congratulo de esta alianza institucional con la Secretaría de Gobernación y el INEHRM que la ha hecho posible. Espero que los lectores disfruten la lectura de cada uno de ellos y, a través de la misma, puedan aquilatar la enorme valía del conjunto.

PEDRO SALAZAR UGARTE

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM



LA CONSTITUCIÓN Y SUS GRANDES TEMAS

De los 193 Estados que integran la Organización de las Naciones Unidas (ONU), México cuenta con la octava constitución vigente más longeva del mundo. Son más antiguas las de Reino Unido (1689), Estados Unidos (1789), Noruega (1814), Países Bajos (1815), Bélgica (1831), Canadá (1867) y Luxemburgo (1868). Si sólo contamos las constituciones republicanas, la mexicana es la segunda más antigua del orbe.

Otras constituciones añosas son las de Argentina y Suiza. Sin embargo, la Constitución argentina de 1853 fue reformada de manera radical en 1994 y en la actualidad se identifica por esta última fecha. Sin duda fue objeto de cambios trascendentes, pero su estructura y numerosos preceptos proceden de la norma liberal de 1853.

Lo mismo sucede con la Constitución suiza de 1874 cuya refundición y reforma dieron lugar a la que ahora es datada en 1999. La Constitución de 1874 fue modificada en alrededor de 150 ocasiones.¹ Al acercarse al siglo de vigencia se consideró conveniente un ajuste completo y, después de treinta años de trabajos, su texto fue refundido en 1999, sin que se le hicieran cambios drásticos al contenido. Mediante ese ejercicio se actualizó su redacción para hacerla más clara y se

¹ Cfr. Thomas Fleiner, *et al.*, *Swiss Constitutional Law*, Berna, Kluwer Law International, 2005, p. 24.

incorporaron a la norma escrita algunas reglas que operaban de manera consuetudinaria. Aun cuando las novedades fueron pocas en relación con lo que ya se aplicaba. El texto reordenado fue aprobado mediante referéndum como una nueva constitución.

Esas ocho constituciones, como todas en general, han experimentado cambios importantes a lo largo de su vigencia. El hecho de que la británica hunda sus raíces en la Edad Media, la estadounidense proceda del Siglo de las Luces, cinco más hayan sido producidas en el siglo XIX y la mexicana corresponda a los albores del siglo XX, hace que cada una obedezca a un proceso evolutivo distinto, sin que esto afecte la similitud de objetivos: definir los derechos fundamentales y sus garantías, regular las relaciones entre gobernados y gobernantes, y establecer la estructura y el funcionamiento de los órganos del poder.

Cada constitución ha obedecido a un patrón de ajustes diferente, adecuado a su propio entorno social y cultural. Hay un rasgo importante que comparten esos sistemas constitucionales con excepción del mexicano: la relevancia constitucional de las resoluciones jurisdiccionales y de las prácticas políticas y administrativas. Han sido factores de acoplamiento con la realidad que generan un puente de intercambios recíprocos con el entorno y que hacen muy adaptativos los sistemas. La base de esa interacción es la confianza en las instituciones y el resultado se traduce en la convergencia de la norma con la normalidad. La excepción mexicana tiene un fuerte ingrediente de desconfianza interpersonal e institucional. Diversos estudios han identificado que en las sociedades más heterogéneas por su composición étnica, religiosa y lingüística el derecho es un factor de cohesión más eficaz que en las sociedades de mayor homogeneidad en esos rubros.²

El origen de esas ocho constituciones también presenta similitudes. Está vinculado en la mayoría de los casos con procesos de independencia y en otros a procesos revolucionarios. La Constitución británica está asociada a la Revolución Gloriosa y la de México a la Revolución de 1910; las de Estados Unidos y Canadá a su separación de Gran Bretaña; la de Países Bajos a su independencia y su unión con Bélgica

² Paul W. Kahn, *The Cultural Study of Law: Reconstructing Legal Scholarship*, Chicago, The University of Chicago Press, 1999, p. 9 y ss.

como efecto de la derrota de Francia y del Congreso de Viena; la de Bélgica a su escisión de Países Bajos; la de Luxemburgo al otorgamiento de su independencia ante la crisis entre Francia y Prusia.

Una característica compartida por siete de las ocho constituciones es que su desarrollo permitió la consolidación de democracias robustas. Debe tenerse presente que con su adaptación al cambio social y cultural las constituciones fueron incorporando las bases de las libertades individuales y públicas. Es lo que ocurrió, por ejemplo, con la proscripción de la esclavitud que algunas constituciones habían aceptado en su origen.³ Otro tanto fue ocurriendo cuando, de manera progresiva, las constituciones depuraron los procedimientos electorales, aplicaron la responsabilidad política de los gobiernos, descentralizaron el ejercicio del poder, otorgaron derechos a las minorías y desarrollaron los sistemas jurisdiccionales, incluidos los de justicia constitucional. En el elenco de las ocho constituciones más antiguas del planeta sólo a la mexicana le falta un tramo por recorrer en materia de instituciones democráticas.

Los textos y las costumbres que integran la Constitución británica han recorrido diferentes etapas. Algunos aspectos proceden de la Edad Media y otros de la época Tudor, pero una de las normas escritas fundamentales es la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*, 1689), algunos de cuyos preceptos continúan en vigor. Entre los textos constitucionales figuran asimismo la Ley de Sucesión (*Act of Settlement*, 1701) y la de Unión con Escocia (*Act of Union with Scotland*, 1707). Otras muchas leyes promulgadas a lo largo de los siglos XIX y XX, relativas a la Corona, al Parlamento, a la justicia y al sistema electoral, componen la variada serie de disposiciones formales que, al lado de las informales, integran la Constitución británica.

Aunque la voz *constitución* se utilizaba desde la antigüedad romana y se retomó en la Edad Media, y a pesar de que se identifica a la Carta Magna de 1215 como la primera constitución formal, en realidad el concepto moderno es posterior. Surgió en Inglaterra a raíz de la Revolución Gloriosa y dio lugar a que durante el siglo siguiente en diversas

³ Véanse los artículos I, sección 9.1 y IV, sección 2.3 de la Constitución de Estados Unidos.

lenguas europeas se adicionaran las voces *constitucional*, *constitucionalismo*, *constitucionalista* y, bastante después, *constitucionalidad*.

En cuanto a la Constitución de Estados Unidos, con excepción de las diez primeras enmiendas que introdujeron un amplio elenco de derechos fundamentales y de la proscripción constitucional de la esclavitud en 1865, todas las demás reformas han correspondido a ajustes institucionales que no han alterado el modelo original. Las modificaciones formales son sólo 27, si bien muchas más han operado a través de las decisiones jurisdiccionales e incluso algunas se deben a las prácticas institucionales. Por ejemplo, las facultades de investigación del Congreso no figuran en la Constitución y son el resultado de decisiones políticas que acabaron siendo aceptadas como parte del sistema de libertades y de responsabilidades que establece la propia norma suprema.⁴

El desarrollo y la adaptación de la Constitución estadounidense obedecen a un procedimiento formal utilizado en Europa continental que se combina con mecanismos consuetudinarios y con la interpretación jurisprudencial. De esta manera la adecuación del texto original se produce sobre todo por medios informales. Esto explica por qué de las cerca de diez mil reformas formales propuestas sólo hayan prosperado veintisiete.⁵ Esta clase de reformas requieren el voto favorable de dos tercios de cada cámara y de tres cuartas partes de los congresos locales, aunque también está prevista la posibilidad de una convención susceptible de ser convocada por dos tercios de los estados. Hasta ahora la reforma adoptada de manera más expedita ha sido la 26a., para permitir el voto a partir de los dieciocho años de edad, que entró en vigor en 1971 y cuya ratificación tomó apenas tres meses; en tanto que la siguiente reforma, la 27a., relativa a las percepciones de los legisladores, tomó 203 años para ser ratificada por los estados.

⁴ La primera comisión de investigación del Congreso la integró la Cámara de Representantes en 1792 para esclarecer la derrota del general Arthur St. Clair por parte de la tribu Miamis. Cfr. John Killian (ed.), *The Constitution of the United States*, Washington, Senado, 1997, p. 86.

⁵ Jethro K. Lieberman, *The Evolving Constitution*, Nueva York, Random House, 1992, p. 50.

En el caso de Noruega la constitución tuvo una orientación democrática y social desde su inicio. El artículo 107 disponía la protección de los derechos alodiales, señalando que contribuyen al beneficio del Estado y al bienestar de la población rural. El alodio representaba una importante excepción al régimen feudal de propiedad, por lo que se le conocía como “tierra libre” y, sin duda, suponía un avance social significativo en Europa continental. Aunque la Constitución es monárquica, proscribió la creación de señorías y baronías a partir de su promulgación. En cuanto al derecho de expresión, el artículo 107 dispone desde hace más de dos siglos que todos pueden hablar de manera franca y libre acerca de la administración y el gobierno.⁶

En el orden político, la Constitución noruega prevé la responsabilidad política de los miembros del gabinete desde 1814 (artículo 5o.), y el Consejo de Estado, equivalente al órgano de gobierno, aprueba las propuestas de nombramientos oficiales (artículo 21). Las normas de mayor desarrollo democrático y social se fueron incorporando de manera paulatina, haciendo de Noruega uno de los mejores ejemplos de una democracia social contemporánea, basada en su prestigiada Constitución bicentenaria.⁷

Países Bajos construyó su Constitución a partir de una amplia experiencia republicana, de descentralización política y administrativa y de independencia del aparato jurisdiccional.⁸ El principal objetivo de la Constitución de 1815 fue fundar la monarquía de la casa Orange-Nassau (artículo 24), que contó con un Consejo de Estado que procedía de la época de Carlos V, en 1531, además de la unificación con Bélgica, por entonces perteneciente a Austria. Este fue el diseño territorial adoptado por el Congreso de Viena. En los Estados Generales (parlamento), denominados así desde 1464, se introdujo el sistema bicameral para dar cabida a una Cámara de Notables, cuyos integrantes eran designados por el rey, y otra de base electoral indirecta para auspiciar la

⁶ Dominique Pélassy, *Qui gouverne en Europe?*, Paris, Fayard, 1992, p. 132 y ss.

⁷ Francis G. Castles, “Scandinavia: The Politics of Stability”, en Roy Macridis C. (ed.), *Modern Political Systems. Europe*, New Jersey, Prentice-Hall, 1987, p. 251 y ss.

⁸ Cfr. Karel Kraan, “The Kingdom of the Netherlands”, en Lucas Prakke y Constantijn A. J. M. Kortmann (eds.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer, Wolters Kluwer, 2004, p. 591 y ss.

representación regional. Pocos años después, en 1823, fue introducido el Consejo de Ministros.

El gran giro democrático de la Constitución neerlandesa se produjo en 1848, al introducir la responsabilidad política de los ministros, la elección directa de la segunda cámara y la elección indirecta de la primera. Asimismo se ampliaron de manera considerable los derechos fundamentales y las atribuciones parlamentarias.

Bélgica se caracteriza por una constitución sucinta y bien redactada. Desde su primera constitución adoptó un sistema liberal en materia religiosa, imponiendo la neutralidad del Estado en la relación con el culto (artículos 14, 15 y 16). En cuanto al régimen de gobierno racionalizó el ejercicio del poder monárquico adoptando el principio de la responsabilidad política de los miembros del gobierno (artículo 63).

La principal tendencia evolutiva de esta constitución está marcada por un federalismo muy dinámico, desencadenado a partir de 1968 con la creación de tres regiones, continuado en 1980 y culminado en 1993 al otorgar a las comunidades y regiones autonomía incluso en materia de política internacional. La Constitución ha sido utilizada como un instrumento eficaz para mantener las bases mínimas de cohesión nacional, absorbiendo con maestría las tensiones que han amenazado con romper la unidad del Estado.⁹

Otra disposición que ha sido esencial para preservar la vigencia de esa norma, que se aproxima a su segundo centenario, es el artículo 198, adicionado en 1993. Conforme a este precepto se facultó al Parlamento para que, sin tener que aplicar el complejo mecanismo de la reforma constitucional, se pudiera proceder a modificar el orden de los preceptos y de sus subdivisiones, e incluso a cambiar la terminología constitucional para darle uniformidad y coherencia. Gracias a esta norma fue posible refundir o reordenar el texto e imprimirle la lozanía de una constitución contemporánea.

De los 139 artículos originales, la actual norma suprema belga pasó a 201. Si se cotejan la antigua y la nueva redacción se verá que son textos distintos en cuanto a su contenido, pero los belgas optaron por no

⁹ Véase Marc Verdussen, *La Constitution belge, lignes et entrelignes*, Bruselas, Le Cri, 2004, p. 23 y ss.

interrumpir la permanencia simbólica de su primera constitución. Es un caso de adaptabilidad sin solución de continuidad que ha permitido sortear rupturas traumáticas sin obstaculizar el progreso institucional.

Canadá presenta un caso especial en cuanto a su Carta Magna, pues fue adoptada en 1867 por el Parlamento británico. El *British North America Act* estableció el Estado canadiense con una independencia parcial. El Poder Ejecutivo siguió depositado en el monarca británico y, lo más importante, el Parlamento de Westminster conservó la facultad de reformar el documento constitutivo canadiense. Fue en 1982 cuando cambió el nombre oficial de aquel decreto por *Constitution Act* y cuando, a solicitud del Parlamento canadiense, el Parlamento británico accedió a transferir a Canadá el derecho de reformar su constitución. Esta singular decisión se basó en la exigencia canadiense de *patriar* su potestad constituyente. La expresión *patriation* (*patriación*) fue acuñada en Canadá, en inglés y en francés, en los años setenta del siglo pasado y no existe en ninguna otra lengua. Denotaba la demanda de ejercer la facultad soberana de constituirse por decisión propia.¹⁰

El peculiar origen de la Constitución canadiense tuvo varias consecuencias. Por un lado el país no cuenta con un documento único que contenga todas las reglas de organización y funcionamiento de los órganos del poder, y además dio lugar a que se desarrollaran costumbres constitucionales en relación con instituciones que no están reguladas de manera formal. Por ejemplo, las figuras del primer ministro federal (*prime minister*) y de los ministros principales (*first ministers*) de las diferentes provincias no aparecían en el texto constitucional de 1867 y en el de 1982 sólo reciben una mención accidental, sin precisar su forma de investidura ni sus funciones.

Al trasladar el poder constituyente ordinario a Canadá se adoptó uno de los más complejos procedimientos de reforma constitucional vigentes en la actualidad.¹¹ Esto explica que el país tenga una constitución que

¹⁰ Véase Adam Dodek, *The Canadian Constitution*, Toronto, Dundurn, 2013, p. 26 y ss.

¹¹ Adam Dodek, "Uncovering the Wall Surrounding the Castle of the Constitution: Judicial Interpretation of Part V of the Constitution Act, 1982", en Emmett Macfarlane (ed.), *Constitutional Amendment in Canada*, Toronto Press, University of Toronto, 2016, p. 42 y ss.

procede del siglo XIX, aunque la estructura actual del poder y de sus relaciones con los gobernados diste mucho de ser hoy como fue entonces.

Luxemburgo presenta un caso de reordenación constitucional análogo al belga y al suizo. El texto original es de 1868, que corresponde al de su cuarta constitución formal. La primera fue una carta otorgada en 1841 por el rey de Países Bajos; la segunda en el orden formal fue en realidad la primera adoptada por una asamblea constituyente propia en 1848 y se acopló a la corriente liberal de la época. En 1856 se produjo una recaída monárquica tradicionalista que fue superada de manera definitiva por el establecimiento de la monarquía constitucional en 1868, con la norma suprema todavía en vigor.¹²

Como en el caso de Bélgica, el texto luxemburgués de entonces y el actual difieren en todo. Fueron abolidos los tratados secretos; se estableció el sufragio directo y se le otorgó este derecho a la mujer; se incorporó el derecho al trabajo, a la seguridad social y a la sindicalización; la educación primaria se volvió obligatoria y gratuita; fue modificada la integración del Parlamento e introducida la representación proporcional; quedó abolida la pena de muerte; se aceptó la autoridad supranacional de los órganos europeos; surgieron la Corte de Cuentas, el Tribunal Constitucional, el Consejo Económico y Social, las cámaras profesional y de comercio; y en materia política se transitó de manera paulatina de la monarquía arcaica reintroducida en 1856, para organizar progresivamente un sistema parlamentario moderno. Al igual que en el caso belga, se ha seguido un camino largo que ha permitido construir una constitución nueva sin generar el rechazo por parte de una sociedad de tendencia conservadora.

Como señalé antes, México cuenta con la octava constitución más antigua del planeta, y con la segunda más longeva de un sistema republicano, precedida sólo por la estadounidense. Al acercarse a su Centenario,¹³ ha sido objeto de 227 decretos de reforma que han modificado 697 veces 114 de sus 136 artículos. En otras palabras, sólo 22 de sus preceptos permanecen intocados.

¹² Jean Thill, “The Grand Duchy of Luxemburg”, en Lucas Prakke y Constantijn A. J. M. Kortmann (eds.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer, Wolters Kluwer, 2004, p. 543 y ss.

¹³ Escribo en septiembre de 2016.

Esa circunstancia ha propiciado numerosas opiniones que asocian el número de artículos modificados con lo que tiende a llamarse “parches constitucionales”. Si entendemos por “parche” una cosa sobrepuesta que desdice a la principal, la expresión resulta peyorativa e inexacta. Examinando reforma por reforma es difícil encontrar las que puedan considerarse superfluas. Más todavía, una rápida mirada lleva a advertir que sin las reformas introducidas no habría derecho de voto para la mujer, seguridad social, corte constitucional, representación política proporcional, objetividad electoral, igualdad jurídica de mujeres y hombres, vivienda social, acceso a la información, mar patrimonial, ni se habrían actualizado instituciones como las referidas a los derechos humanos, al juicio de amparo, al sistema universitario autónomo, a la tenencia de la tierra, a la distribución federal de competencias, a la organización municipal y a la supremacía del Estado en relación con las iglesias. Son ejemplos de lo que se ha logrado merced a los cambios constitucionales.

El problema de las reformas en México está en la técnica adoptada para procesarlas, que presenta al menos dos problemas: por un lado se pretende la exhaustividad en la redacción de cada reforma, propiciando así un estilo reglamentario dentro de una norma que debería ser muy general; por otra parte esa forma de escribir la Constitución ocasiona a su vez que cada cambio ulterior implique modificar la redacción de numerosos preceptos. Por ejemplo, la reforma de enero de 2016 acerca del régimen jurídico de la Ciudad de México implicó modificaciones en el texto de 52 artículos constitucionales. Esto significa que pese a consistir en una sola reforma, representó casi el 8 por ciento del total de los artículos modificados en 99 años. La reforma al Poder Judicial del 31 de diciembre de 1994 involucró 27 preceptos; la realizada en materia de responsabilidades oficiales el 28 de diciembre de 1982 afectó 15 artículos. Los casos de este género pueden multiplicarse, pero con éstos se muestra que tan solo tres cambios requirieron modificar 94 artículos constitucionales, lo que corresponde al 14 por ciento del total de los registrados hasta ahora.

En un sentido diferente, hay casos como el del artículo 52, que fijaba la base poblacional requerida para elegir a cada diputado federal. Este precepto tuvo que ser adecuado a los datos censales en seis ocasio-

nes, hasta que en 1977 se determinó un número preciso de trescientos diputados de mayoría para integrar la cámara correspondiente, con independencia de la composición demográfica de los distritos.

La escritura de la Constitución ha variado con el tiempo. Durante la primera etapa del periodo de hegemonía de partido las reformas eran muy puntuales; en la segunda etapa, de transición hacia la democracia, las fuerzas opositoras exigieron un mayor desarrollo en el contenido de la Constitución para no quedar expuestas a que el contenido de los acuerdos fuera matizado o incluso modificado por el partido mayoritario, por sí solo, en la legislación ordinaria; la tercera fase se dio cuando el propio partido hegemónico advirtió que se aproximaba el momento de perder la mayoría en el Congreso y tampoco corrió el riesgo de que fuera la oposición quien aprovechara la generalidad de los preceptos constitucionales para decidir sobre la organización y el funcionamiento del poder a través de la ley ordinaria. La transición de una etapa a otra no puede establecerse con precisión cronológica porque corresponde a la adaptación progresiva de estilos de negociación y concertación de acuerdos entre las fuerzas políticas nacionales.

Esa dinámica deformó el contenido de la Constitución y le imprimió una dinámica hasta ahora irreversible, pues en tanto que la norma suprema se ha saturado de detalles, cada vez que se hace necesario un ajuste, incluso menor, tiene que ser reformada y de nueva cuenta se le siguen incorporando otras particularidades que acentúan la distorsión de su carácter de norma general. Esto tiene mucho que ver con la desconfianza que los agentes políticos se profesan entre sí, y que ha acabado por transmitirse también al cuerpo social.¹⁴ Una característica de los sistemas constitucionales más desarrollados consiste en el alto nivel de confianza que las instituciones inspiran, y esto a su vez guarda

¹⁴ Sobre este aspecto pueden verse: Hugo Concha Cantú, Héctor Fix-Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, *Cultura de la Constitución en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004. La segunda encuesta, de 2011, está disponible en línea: <http://historico.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/resultados.htm>. Véase también Julia Flores (coord.), *Los mexicanos vistos por sí mismos*, en <http://www.losmexicanos.unam.mx/>

una relación directa con la adhesión espontánea a las constituciones en tanto que son la fuente de esa confianza pública.

Para salir de la dinámica en la que está atrapada la Constitución es necesario un giro radical, si es que se aspira a prolongar su vigencia por un periodo amplio. Es necesario reordenar el texto, pues presenta errores técnicos en cuanto al acomodo de su articulado, agravado con el decurso del tiempo. Sólo por poner un par de ejemplos, un órgano autónomo como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), o una dependencia del Ejecutivo, como la Procuraduría General de la República (PGR), figuran en el capítulo del Poder Judicial. La Fiscalía General, que sustituirá a la Procuraduría, es considerada un órgano constitucional autónomo pero permanece en el capítulo del Poder Judicial.

Además de la reordenación, para colocar su contenido donde corresponde, el texto constitucional requiere de una nueva redacción que facilite su lectura y su reforma ulterior. No debe perderse de vista que las constituciones son normas, no proclamas. Además del rigor normativo, las constituciones requieren un mínimo de permanencia en cuanto a su texto para auspiciar una cultura jurídica que se apoye en el conocimiento de un texto más o menos estable. Esto no implica que se conviertan en normas inamovibles; por el contrario, la fluidez de la vida institucional se facilita por la generalidad de los enunciados constitucionales.

En el caso mexicano la perduración de la Constitución después de su Centenario dependerá de muchos factores, uno de los cuales consistirá en la política y en las estrategias de reforma que se adopten para el futuro. Esto incluye la recomposición de su texto actual,¹⁵ además de los cambios institucionales que hacen falta para que el sistema avance hacia la equidad social y la consolidación de la democracia.

Las ocho constituciones mencionadas aquí, en el orden de su antigüedad, son muy diferentes en la actualidad de como eran al momento

¹⁵ Cfr. Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Cámara de Senadores/Cámara de Diputados/Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2016.

de su adopción. Todas, incluidas la británica y la estadounidense, han evolucionado y seguirán haciéndolo porque regulan procesos políticos, sociales y humanos siempre en movimiento. Las constituciones son parte de la cultura y la cultura no se detiene. La interacción entre la norma y la normalidad exige a las reglas una gran plasticidad adaptativa en tanto que las disposiciones constitucionales están en contacto con un entramado de conocimientos, convicciones, costumbres, prácticas, ideologías, creencias, estilos de vida, prejuicios, percepciones, necesidades y expectativas que se recrean de continuo y regulan una pluralidad de contextos locales, regionales, nacionales, internacionales y globales que fluyen de manera incesante.

Las constituciones más adaptables a su entorno son las menos formales, eso explica la longevidad de la británica y en buena medida la de la estadounidense. En la posición opuesta se encuentran las que pretenden agotar todas las formas de organización del poder y de funcionamiento institucional, que a veces llegan al extremo de incluir disposiciones consideradas intangibles. En medio quedan las que combinan reglas más o menos fijas pero dejan espacios de innovación al legislador ordinario, al juzgador y al propio ciudadano, como intérprete activo del ordenamiento, lo que facilita la adaptación progresiva de las normas.

Las constituciones con aspiraciones de perennidad pasan por alto que las sociedades entienden las reglas como un referente que hace previsible y predecible el ejercicio del poder, pero sin inhibir la dinámica propia de la actividad y de la creatividad social.

Las tensiones entre los agentes del poder entre sí, entre gobernantes y gobernados, y entre los gobernados entre sí, exigen reglas que ofrezcan mínimos de certidumbre para prever la conducta ajena y para ajustar la propia, pero no para cancelar ni para dificultar la libertad de la vida personal y colectiva de los miembros de cada comunidad.

Además, los intereses dominantes en cada momento se proyectan hacia una multiplicidad de direcciones y la experiencia dice que no es posible ofrecer respuestas inmutables para todos ellos, porque esos mismos intereses fluctúan. Una de las lecciones que dejó el fracaso de las constituciones comunistas fue considerar que bastaba con atender los intereses de clase. De todas las formas de organización constitu-

cional ésta ha sido la más efímera de la historia, pero no por el simplismo de atribuir su caída a la hipotética sagacidad de los dirigentes conservadores de Estados Unidos, Gran Bretaña y el Vaticano, ni por la suposición de que había que remplazar el hermetismo político por la apertura de los mercados. El problema tampoco estaba en el tamaño del Estado. Lo que sucedió fue que en los países del bloque comunista se quiso utilizar la constitución, que es un instrumento de la libertad, con la pretensión de edificar un orden inamovible.

Los sistemas constitucionales entran en crisis no por ensanchar el tamaño del Estado sino por estrechar el desarrollo en libertad de la sociedad. Las sociedades son tan proteicas que sus instituciones constitucionales no pueden ser inmutables. Los sistemas constitucionales son muy sensibles al contraste que ofrecen la rutina y la concentración del poder, frente a las expectativas de libertad. Son estas expectativas las que transformaron la organización y el ejercicio del poder mediante instrumentos constitucionales.

En la historia de las instituciones políticas se registran periodos prolongados de ejercicio del poder absoluto pero consecuentes con el discurso utilizado. Ahora las contradicciones se han vuelto explícitas. No es lo mismo sustentar sin ambages una teoría del poder absoluto y ejercerlo así, que pretender justificar un poder concentrado con argumentos de apariencia democrática.

Las constituciones organizan el poder y definen su funcionamiento y su relación con sus destinatarios. Entendida en un sentido tan sencillo como ese, toda estructura de poder, incluso la más primitiva, ha tenido siempre una constitución. Las ideas moderna y contemporánea de constitución le atribuyen otras funciones más complejas, porque también regula procesos más intrincados y se dirige a sujetos más preparados. Hoy se trata de regular sociedades abiertas y esto no se puede conseguir con instituciones y con normas cerradas. La textura de la norma tiende a ser tanto más abierta cuanto más lo sea el ámbito plural que vaya a regular. Para un ordenamiento constitucional esto significa que deben construirse enunciados con la precisión necesaria para dar certidumbre y con la amplitud suficiente para dar libertad. El éxito de las constituciones está en alcanzar un diseño que resuelva de manera satisfactoria la ecuación de seguridad con libertad.

La mexicana se sitúa entre las constituciones cuya perduración obedece a su adaptabilidad, a diferencia de las que han fracasado porque optaron por la absolutidad de sus enunciados al pretender regularlo todo y a detalle. Por eso es oportuno formular un llamado de alerta pues de unas décadas a la fecha la Constitución ha propendido a incluir minucias, por lo que va dejando de ser una norma general para transformarse en un catálogo reglamentario con pretensiones de exhaustividad. La paradoja es que se pretende construir los acuerdos políticos duraderos basados en normas constitucionales volátiles.

La Constitución mexicana de 1917 ha pasado por diferentes etapas en lo que atañe a los intereses atendidos. No es posible delimitar los periodos cronológicos pero sí identificar la dominancia sucesiva de esos intereses. En términos esquemáticos, la Constitución ha ido transitando a través de tiempos históricos en los que prevalecieron la reivindicación social, la hegemonía del poder y el pluralismo político, hasta llegar a la etapa actual, menos clara porque se acoge a un discurso dual: el de los derechos humanos y el de los intereses económicos. Además de estas orientaciones, la Constitución también ha fluctuado en cuanto a su aplicación real. Esto se aprecia por los grados variables de nominalidad y normatividad constitucionales por lo que hace a sus diferentes momentos históricos y a las diversas materias reguladas.

Llamo grado variable de nominalidad y normatividad a la circunstancia de que algunos aspectos de la Constitución se han cumplido o se cumplen y otros no. No todo lo verificado en la realidad en un momento determinado lo ha sido siempre, al igual que no todas las omisiones o incumplimientos han sido constantes. Estas oscilaciones entre lo nominal y lo normativo son comunes en la mayor parte de los sistemas constitucionales, pues ninguno está exento de desviaciones transitorias. Lo distintivo de los sistemas constitucionales considerados normativos es que prevalece en el tiempo la regularidad de su aplicación, sin que esto excluya casos o circunstancias en los que se separen la norma y la normalidad.

Por esa razón es tan relevante examinar en detalle cada uno de los aspectos en los que incide la Constitución, para calibrar sus verdaderos efectos. Por lo mismo, para entender lo que ha ocurrido y lo que sucede en trece áreas medulares de la vida institucional se presenta esta

serie excepcional. Los grandes temas constitucionales son examinados a detalle a través de estudios pormenorizados, elaborados en cada caso por experimentados y reconocidos académicos. Aplaudo la iniciativa de Patricia Galeana y que haya convocado a un elenco de colaboradores tan prestigiado para alcanzar ese ambicioso objetivo

En la serie, de la que forma parte este volumen, están tratados los grandes temas de nuestro sistema constitucional y su desarrollo ilustra la forma como se ha ido construyendo nuestro actual panorama constitucional. Los temas dominantes en 1917 fueron los concernidos con los derechos agrario y laboral. En ambos casos hubo que generar nuevas normas y en torno a ellos surgió una orientadora literatura jurídica. Con el tiempo el interés por el derecho agrario decreció, por lo que celebro que ahora sea rescatado y se le dé la dimensión que le corresponde. Estas dos ramas del derecho siguen siendo fundamentales para la vida social del país y la revisión de cien años de experiencia jurídica servirá para iniciar un nuevo y necesario debate acerca del papel que juegan campesinos y trabajadores en un sistema que los ha puesto en un lugar secundario en cuanto a sus prioridades. El combate eficaz a la pobreza debe incluir la revisión del régimen económico y fiscal, y con ello también la situación jurídica de los asalariados.

Como capítulo complementario se desarrollaron en la Constitución diversos preceptos de contenido económico que se agregaron a lo que en forma escueta enunciaron en 1917 los artículos 27 y 28. Hoy existe un marco normativo que se fue incorporando a la Constitución de forma paulatina, cuya sistematización permite advertir sus profundas implicaciones.

Los derechos humanos figuran en el constitucionalismo nacional desde la luminosa construcción promulgada en Apatzingán. Aun así distan de haber alcanzado la plenitud de sus efectos, y buena prueba de ello son los problemas que motivaron la creación de la CNDH y los señalamientos que ese órgano constitucional hace con frecuencia.

Como capítulo especializado de esos derechos y por la trascendencia que tuvo desde que entró en vigor la Constitución, el derecho de la educación ocupa un lugar central en el constitucionalismo mexicano. Hay que tener presente que la primera reforma constitucional, introdu-

cida en 1921, fue sobre esa materia, y que el debate constitucional más encendido en nuestro tiempo sigue siendo sobre ese gran tema.

El derecho penal, que incluye la vertiente penitenciaria, ha sido objeto de cambios de gran repercusión para la seguridad jurídica, la libertad e incluso la vida de los mexicanos. Los cambios constitucionales en esta materia son una constante en el largo y fructífero trayecto de la Constitución, sin que sea posible decir que ya alcanzamos una situación por completo satisfactoria. La experiencia germinal en materia de juicios orales, por ejemplo, suscita muchas dudas y serán necesarias nuevas respuestas que atiendan los aspectos preteridos y corrijan los errores que vayan siendo advertidos.

El derecho municipal tuvo un desarrollo más pausado, entre otras cosas porque la tarea constructiva del municipio tuvo un periodo de maduración muy amplio. El marco normativo construido en 1917 dejó muchos pendientes que el Congreso de Querétaro no tuvo tiempo de abordar, por lo que fueron necesarias las reformas de 1982-83. Aun así, hay numerosos aspectos todavía sin atender, como el servicio civil municipal y las formas eficaces de resolver los problemas de cooperación intermunicipal.

El tema federal, que viene desde 1824, muestra más carencias que fortalezas, entre otras razones porque se mantienen asimetrías muy relevantes, como es el caso del amparo judicial, por ejemplo, y porque no se han removido los residuos del poder caciquil que sigue siendo un lastre para la democracia en México. Otro aspecto relevante es la afectación del principio de igualdad jurídica que resulta de la existencia de tantos órdenes jurídicos en materias tan sensibles como la penal y la civil, como entidades hay. También es llamativa la vetustez del sistema federal en su conjunto, si se le compara con los desarrollos que esta materia ha tenido en otros ámbitos, como el argentino y el canadiense en América, y el austriaco y el belga en Europa, por sólo mencionar unos ejemplos.

La separación de poderes ha tenido en México una lectura restrictiva, con la propensión secular a regatear la relevancia de los órganos de representación política. La Constitución todavía no construye instrumentos adecuados de control político, indispensables en toda democracia consolidada.

Como un tema vinculado con la organización del poder político, también el derecho administrativo ha tenido una evolución relevante. Ésta es una rama del derecho público muy desarrollada desde el siglo XIX. No obstante, hay nuevas vertientes que reclaman estudios sistemáticos como el que se incluye en esta serie. Tal es el caso de la proliferación de los órganos constitucionales, cuya presencia repercute en el funcionamiento de la separación de poderes. La gama de esos órganos ha crecido sin que la acompañe una idea rectora que les imprima homogeneidad en su diseño constitucional.

Asociado con la cuestión de la separación de poderes conviene tener presente el progresivo avance de la justicia constitucional. También en este caso se trata de una innovación más o menos reciente si se tiene en cuenta que las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales sólo aparecieron entre nosotros en 1995, y que aún nos faltan las cuestiones de constitucionalidad y la acción popular de inconstitucionalidad, para mencionar apenas un par de instituciones por construir.

Entre nosotros los derechos más jóvenes son el electoral y el cultural. El primero comenzó a formularse de manera sistemática a partir de la reforma política de 1977, pero cobró fuerza en la última década del siglo XX al fortalecerse la presencia de los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales. Hoy existe ya una sólida escuela mexicana de derecho electoral que es muy apreciada también en el extranjero.

El tema cultural, por su parte, es el de más reciente incorporación al ordenamiento constitucional, de todos los que se abordan en esta serie. Una reforma publicada en 2009 convirtió la cultura en un nuevo derecho que sin duda tendrá un significativo impacto en la vida social del país, igual que en la institucional. Tanto así que en 2016 se produjo la creación de la Secretaría de Cultura en el ámbito del gobierno federal.

La contribución de los distinguidos autores de esta colección la hacen una obra valiosa para conocer el derrotero seguido por nuestro sistema constitucional en áreas medulares para la vida nacional, y también una fuente de consulta necesaria para perfilar el desarrollo previsible de las instituciones públicas.

Como admirador del Constituyente revolucionario de Querétaro, dejo constancia de reconocimiento por lo que en estas monografías aportan los distinguidos académicos César Astudillo, Luis Cacho, José Dávalos Morales, Jorge Fernández Ruiz, Luz Elena Galván Lafarga, Sergio García Ramírez, Jorge Gómez de Silva Cano, Luis Raúl González Pérez, Leonardo Lomelí, Mario Melgar Adalid, José María Serna de la Garza, Armando Soto Flores y Salvador Valencia Carmona. Su valioso trabajo ilustra y abre nuevos horizontes al estudio de la Constitución de 1917.

Querétaro fue el lugar donde culminó la Revolución con la construcción de un sistema social de vanguardia y se convirtió en el punto de partida para otras metas. Muchas se han alcanzado; algunas fueron abandonadas y otras siguen pendientes. La hazaña queretana debe ser valorada en su contexto porque significó el triunfo de una sociedad capaz de hacer una revolución y simbolizó la voluntad de cohesión después de una guerra civil. El lenguaje de los debates fue constructivo y optimista.

En 1857 se configuró el Estado nacional y en 1917 la sociedad soberana. Por eso a lo largo de cien años la Constitución enriqueció sus objetivos y por ende sus contenidos. Sería un error suponer que la Constitución es un libro ya cerrado y que sus cien años denotan vejez. Su texto sigue abierto para dar respuesta a las necesidades de equidad y democracia del país. La experiencia de otros siete sistemas constitucionales muestra que no es necesario prescindir de lo hecho en el pasado para construir lo que se requiere en el futuro.

El dilema de sustituir o renovar nuestra Constitución se puede resolver contestando una pregunta sencilla: ¿hay algo que se quiera y se necesite, que no quepa en la Constitución actual? Por mi parte no tengo duda de que, una vez reordenado, el texto constitucional puede y debe ser actualizado para atender las demandas de equidad y democracia sin exponer a México a un salto al vacío.

Para ahorrarle ese riesgo al país conviene asomarnos a las páginas que siguen porque nuestra historia institucional es más densa e instructiva de lo que a veces se supone. Las vicisitudes de nuestra Constitución son las de un país en busca de soluciones. Demos por buenas las que lo sean y busquemos otras mejores donde las haya, pero no desperdi-

ciemos el trabajo acumulado de tantas generaciones. Por eso al concluir estas páginas pienso en quienes nos precedieron, por lo que nos legaron, y en quienes nos sucedan, por lo que les dejemos. Una cosa es seguir avanzando y otra volver a empezar.

DIEGO VALADÉS

*Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,
de la Academia Mexicana de la Lengua,
de El Colegio Nacional y de El Colegio de Sinaloa*



GRANDES TEMAS CONSTITUCIONALES

Como parte de las actividades para conmemorar el Centenario de la Constitución que nos rige, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) tiene la satisfacción de publicar la serie “Grandes Temas Constitucionales”, en coedición con la Secretaría de Gobernación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Destacados especialistas aportan su interpretación sobre las diversas materias contenidas en la Constitución, tanto en su parte dogmática, sobre los derechos fundamentales, como en su parte orgánica, sobre la distribución de las funciones en el Estado mexicano.

La serie es presidida por el estudio preliminar de Diego Valadés, constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, miembro de El Colegio Nacional y presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

La presente introducción a los primeros volúmenes que integran la serie sigue el orden temático establecido por la propia Constitución. Iniciamos con el volumen dedicado a los derechos humanos, de la autoría de Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). El ombudsman nacional aborda la tras-

cendencia de la reforma de 2011 en la materia, que significa un cambio de paradigma en nuestro sistema jurídico. En ella se exige que todas las autoridades promuevan, respeten y garanticen los derechos humanos, favoreciendo en todo caso el principio *pro persona* y la progresividad de sus derechos.

Sobre el derecho a la educación, Luz Elena Galván Lafarga, investigadora del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), analiza la evolución que ha tenido el tema educativo en nuestro país desde la Independencia hasta el presente. Estudia los esfuerzos realizados para garantizar este derecho fundamental. Su estudio permite comprender por qué los constituyentes de 1917 transitaron de la libertad de enseñanza de 1857 a la educación laica. La especialista hace, asimismo, el análisis de las diferentes reformas educativas de 1917 a 2012.

La obra sobre derecho cultural fue elaborada por Luis Cacho, director general jurídico de la Secretaría de Cultura. El autor expone el desarrollo de esta garantía en México durante la vigencia de la Constitución que nos rige, sus características y los mecanismos para hacerla efectiva. Nos da asimismo los pormenores del establecimiento de la Secretaría de Cultura creada en el año 2015 y su importancia.

El jurista Sergio García Ramírez, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores y miembro del Seminario de Cultura Mexicana, aborda el entramado del derecho penal a la luz de las últimas reformas constitucionales en la materia. Hace un recorrido por las garantías procesales, la procuración e impartición de justicia, el proceso de reinserción social, las facultades del ministerio público y el desarrollo de sus indagatorias. Destaca los derechos de las víctimas y la reparación del daño, a la vista de la implementación del nuevo sistema penal acusatorio amparado en el principio de presunción de inocencia.

Leonardo Lomelí, exdirector de la Facultad de Economía de la UNAM y actual secretario general de la máxima casa de estudios, es autor del volumen dedicado al derecho económico. Hace el análisis integral de la implementación de políticas de planeación y conducción de la actividad económica nacional, de las finanzas públicas, la distribución del ingreso y la riqueza, a partir de la Constitución de 1917. El

economista incluye las leyes en la materia y las instituciones que de ella han emanado.

Jorge Gómez de Silva Cano, magistrado del Tribunal Unitario Agrario, aborda el derecho agrario, tema central del proceso revolucionario, al que la Constitución dio respuesta. Con la visión desde la práctica de la impartición de justicia en la materia, el especialista nos brinda el panorama de la situación actual del campo en México, y su marco normativo.

José María Serna de la Garza, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y presidente de la sección mexicana del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, hace el análisis del federalismo mexicano desde la conformación de nuestro Estado nacional. Estudia las razones por las que prevaleció el régimen federal sobre el Estado unitario, su evolución en las diferentes constituciones y la vigencia de sus principios en la Ley Fundamental. El constitucionalista expone también la situación actual de la supresión del Distrito Federal y su transición a la hoy Ciudad de México a partir del año 2016.

El título dedicado al derecho electoral fue elaborado por César Astudillo, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y ex abogado general de la misma universidad. El constitucionalista nos ofrece un panorama general de la democracia mexicana. Refiere la evolución de los derechos políticos, los ciclos de reformas electorales de 1963 a 2014, la organización y proceso de las elecciones, los delitos y justicia electoral. Estudia también a los partidos políticos, las candidaturas independientes, la democracia participativa y el modelo de comunicación político-electoral. Por último, hace el análisis de los temas pendientes: la propaganda gubernamental, segunda vuelta electoral, revocación de mandato y la urna electrónica.

Mario Melgar Adalid, constitucionalista y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, ex coordinador de Humanidades de la UNAM, estudia la separación de poderes. Aborda el tema desde sus orígenes y sigue su evolución en la historia constitucional de México, como principio fundamental de un régimen democrático, que evita la concentración del poder. Expone la necesaria colaboración que debe existir entre los poderes. Concluye con el análisis de la situación que prevalece actualmente en la designación de ministros de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de consejeros de la Judicatura Federal, de jueces de distrito y magistrados de circuito, así como sobre el fiscal general de la República.

Jorge Fernández Ruiz, publicista coordinador del área de Derecho Administrativo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, integra el volumen dedicado precisamente al derecho administrativo. Estudia la función esencial del Poder Ejecutivo en cuanto a la administración pública y los mecanismos para brindar servicios a la ciudadanía a través de los entes que conforman los organismos públicos centralizados, descentralizados, paraestatales y desconcentrados. Asimismo, expone lo relativo a procedimientos y contratos administrativos, el patrimonio del Estado y el empleo público.

La obra sobre el derecho procesal constitucional fue coordinada por Armando Soto Flores, constitucionalista, jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. En ella se exponen las instituciones que comprenden la justicia constitucional. Entre ellas destaca el juicio de amparo, que constituye el principal medio que tenemos los gobernados para protegernos de cualquier violación a nuestros derechos. Se exponen también los procedimientos que deben seguirse para la solución de las controversias que se suscitan entre particulares, y de particulares con el Estado y entre órganos del Estado.

Salvador Valencia Carmona, constitucionalista, ex rector de la Universidad de Veracruz y actual investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, elaboró el volumen dedicado al municipio libre. Hace el estudio de la célula básica del Estado así como de su organización política y administrativa. Analiza la personalidad jurídica del municipio a partir de 1917, su fortalecimiento como autoridad inmediata y más cercana a la ciudadanía, su autonomía administrativa y financiera.

El derecho laboral es abordado por José Dávalos Morales, laboralista, ex director de la Facultad de Derecho de la UNAM y actual catedrático de la misma. Edificado sobre una de las demandas más sentidas de la población durante la Revolución Mexicana, los derechos de los obreros llevaron a la elaboración del título sobre Trabajo y Previsión Social, que diferenció a la Constitución de 1917 de la de 1857. El artículo 123, junto con el 27 constitucional, respondió a las demandas

del proceso revolucionario y puso a la Constitución mexicana a la vanguardia del mundo en la materia, al incorporar los derechos sociales en el texto constitucional.

El INEHRM se complace en poner a disposición del público lector la serie “Grandes Temas Constitucionales” que forma parte de la colección “Biblioteca Constitucional”, creada en el marco de la conmemoración de la Constitución que nos rige desde 1917. El conocimiento de los temas constitucionales fortalece a nuestra ciudadanía y a la democracia como forma de vida.

Hacemos público nuestro reconocimiento a los autores por su invaluable colaboración. Así como a la Secretaría de Gobernación y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por haber hecho posible la publicación.

PATRICIA GALEANA

*Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México*



*Con amor a mis hijos Jorge Joaquín y Sofía Elena,
por el aliento que me brindaron para la realización de esta obra.*

*Con agradecimiento a Fabiola Alejandrina Aquino Ruiz,
por su apoyo invaluable y por el tiempo dedicado en el proceso de transcripción
de documentos y textos, relevantes para la integración de este trabajo.*

*A la memoria del ingeniero Luis Martínez Villicaña
y del licenciado Rafael Rodríguez Barrera, con quienes compartí
su paso como titulares de la Secretaría de la Reforma Agraria.*

A los campesinos de México.

INTRODUCCIÓN

El estudio del derecho agrario ha sido objeto de numerosas obras que se han elaborado a través del tiempo y que han abordado diversos aspectos de esta rama jurídica, desde su definición —de la cual se han aportado diferentes conceptos a partir de varios enfoques—, pasando por su clasificación como una rama del derecho social, para distinguirlo del derecho privado y del público, hasta el análisis de su amplio objeto y el de los denominados sujetos agrarios, así como de su origen y prospectiva.

El propósito principal de este trabajo es investigar los vínculos entre el derecho agrario y el derecho constitucional mexicano, específicamente cómo se incorporaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya casi centenaria, los postulados revolucionarios que sustentaron los agraristas que participaron, de manera decidida, en la gesta de 1910 que culminó con la expedición de la Carta Magna promulgada el 5 de febrero de 1917.

Para cumplir el objetivo propuesto, se revisan, además de la definición del concepto que identifica esta rama del derecho, los elementos esenciales que caracterizan el derecho agrario de nuestro país, desde la perspectiva de su evolución histórica, ya que no podría entenderse la complejidad de sus instituciones, si no se adquiere el conocimiento de su origen dentro de nuestro devenir como nación.

Como parte de esta mirada y de manera somera, se alude a la situación general y más representativa de la organización agraria prehispánica, destacando los aspectos más relevantes relacionados con la Conquista, la distribución de la tenencia de la tierra durante la Colonia, el impacto de la lucha de Independencia, los efectos de la Reforma y la Revolución, hasta llegar al momento de la gestación de nuestra Norma Suprema, poniendo atención a los ordenamientos jurídicos que se fueron generando durante estas fases de nuestra historia.

Se hace un breve análisis de la Ley Agraria de 1915, como antecedente inmediato de la Constitución de 1917, por su innegable trascendencia en la incorporación del derecho agrario mexicano a la Constitución que nos rige.

Es precisamente en esta etapa cuando se formula el texto constitucional, en el cual se centra la mayor parte de este trabajo, que incursiona en el escrutinio del debate que se generó en el Congreso Constituyente. Se abordan los argumentos expuestos a través de las destacadas voces de un grupo de apasionados mexicanos que, a partir de la propuesta del encargado del Poder Ejecutivo, don Venustiano Carranza, fueron construyendo las columnas que hoy sostienen el derecho agrario mexicano.

Para entender este proceso, se parte precisamente de la revisión del proyecto presentado por el encargado del Ejecutivo, el cual era, a juicio de los agraristas, insuficiente para dar respuesta a los planteamientos y demandas de la clase campesina que había aportado el mayor contingente a la Revolución y, por consiguiente, exigía que se cumplieran las promesas que le hicieron los revolucionarios por ese sacrificio. Además, se advirtió que la propuesta carrancista no contenía los elementos requeridos para hacer frente al complejo problema agrario nacional, pues se limitaba a establecer los procedimientos para la restitución de los bienes a los pueblos que habían sido despojados, así como a dotar de ejidos a quienes carecían de tierras.

En seguida, dado el rechazo a la iniciativa del Primer Jefe, se pasa al análisis de la propuesta de la Comisión Especial encargada de formular otro proyecto que atendiera dichos reclamos. Comisión integrada por un grupo de liberales moderados, cercanos a Carranza, que recoge las proposiciones de algunos diputados, también liberales, pero más radicales, que se identificaban con otros personajes destacados de la gesta

revolucionaria, como los generales Álvaro Obregón, Emiliano Zapata y Francisco Villa. Esta nueva iniciativa fue presentada ante la Primera Comisión de Constitución del Congreso Constituyente para su dictamen y, posteriormente, sometida a un intenso debate en el seno de la asamblea.

El dictamen a discusión contenía los aspectos que se consideraron más relevantes en relación con el problema de la propiedad rural, divididos en cuatro puntos torales: 1) si la propiedad debía considerarse como un derecho natural; 2) cuál debía ser la extensión de ese derecho; 3) quiénes tendrían capacidad reconocida para adquirir tierras, y 4) cuáles serían las bases generales para resolver el problema agrario.

La discusión de los temas fundamentales de la cuestión agraria fueron motivo de intensos pronunciamientos y acalorados discursos de los diputados constituyentes, que dieron contexto al marco en el que se inscribió el artículo 27 constitucional, el cual contiene las garantías sociales relativas al derecho a la propiedad en sus tres formas: ejidal, comunal y particular.

Los conceptos básicos que formaron parte de la temática de la iniciativa constitucional fueron: la propiedad de la nación sobre las tierras y aguas y su facultad para transmitirla a particulares, para constituir la pequeña propiedad; la afectación de los latifundios; la expropiación y el pago indemnizatorio; la creación de ejidos por la vía de la restitución o de la dotación de tierras; el reconocimiento de las comunidades, en sus diferentes clasificaciones; la explotación colectiva e individual; el derecho de la nación sobre los recursos del subsuelo —minas y petróleo— y la posibilidad de concesionarlos a particulares, tanto nacionales como extranjeros; el derecho de los extranjeros para adquirir propiedades rústicas; las limitaciones a las iglesias con respecto a la propiedad sobre bienes raíces; la nacionalización de los templos e instalaciones para el culto religioso; las limitaciones a instituciones de beneficencia pública y privada, a sociedades mercantiles y bancos, en relación con propiedades rústicas. También se abordaron los derechos de los pueblos indígenas para disfrutar en común sus tierras, bosques y aguas, y la nulidad de las diligencias y actos por medio de los cuales se había despojado a los pueblos de sus bienes.

Todos estos aspectos involucrados con el derecho de propiedad, fueron objeto de posicionamientos, observaciones y objeciones; a veces de

agudas reflexiones, de insidiosos o irónicos ataques, o de apasionadas defensas. Al final, tras 12 horas de trabajo legislativo, se obtuvo el texto original del artículo 27, que sintetiza el proceso histórico del agrarismo surgido en la Independencia, reorientado en la Reforma y alimentado por la Revolución, y que al mismo tiempo traza un nuevo rumbo, con innovados perfiles del moderno derecho agrario mexicano, incorporado y derivado de la Constitución de 1917.

Como resultado de este proceso, se resumen los principales cambios realizados en los preceptos emanados del texto constitucional original hasta la fecha, a partir del cual se revisa también cómo fueron evolucionando las normas jurídicas agrarias y las de la propia Constitución para dar cabida a nuevas instituciones que enriquecieron a la Reforma Agraria, producto de esta concepción, y como vía inicial para atender las demandas de justicia y bienestar de la clase campesina nacional.

A manera de conclusión, se hace una valoración de la situación actual que prevalece en el sector agrario nacional, derivada de los cambios jurídicos realizados en las últimas épocas, con la finalidad de identificar los nuevos retos que plantea esta cuestión y vislumbrar los nuevos derroteros que debe enfrentar el derecho agrario del siglo XXI en nuestro país.

Así pues, dispongámonos a realizar este periplo por la vía accidentada de la historia patria, para encontrar las huellas que nos permitan reproducir y comprender el perfil que identifica de manera clara los rasgos que conforman nuestro derecho agrario.



CAPÍTULO I

EL DERECHO AGRARIO MEXICANO

DEFINICIÓN

En el título primero, capítulo II, de mi *Tratado de la justicia agraria en México*,¹ se analizan algunas definiciones sobre el derecho agrario, como la formulada por el *Diccionario jurídico mexicano*,² que indica que “es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones que existen entre los sujetos que intervienen en la actividad agraria”. En dicha definición se incluye que es “el orden jurídico que regula los problemas de la tenencia de la tierra, así como las diversas formas de la propiedad”. El *Diccionario de derecho agrario mexicano*³ comparte esta definición y plantea que “se distingue del derecho agrícola que alude a las disposiciones relativas al cultivo de la tierra”.

Ángel Caso⁴ lo define como un “conjunto de normas que rigen a las personas, las cosas y los vínculos referentes a las industrias agrícolas”.

¹ Jorge J. Gómez de Silva Cano, *Tratado de la justicia agraria en México*, México, Porrúa, 2002.

² Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario jurídico mexicano*, colaboración de José Barragán Barragán, México, Porrúa, 1992, pp. 942-944.

³ Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcérreca, *Diccionario de derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 1982, p. 207.

⁴ Ángel Caso, *Derecho agrario*, México, Porrúa, 1950, p. 189.

Lucio Mendieta y Núñez⁵ señala que estas normas “se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola”. Bertha Beatriz Martínez Garza⁶ incluye en la definición a diversas actividades productivas y añade otras cuestiones como el uso del agua, el crédito, el seguro, etcétera. Raúl Lemus García⁷ presenta las opiniones y definiciones de varios autores sobre el concepto de derecho agrario, después de lo cual concluye que no debe confundirse lo *agrario* con lo *agrícola* y señala que “es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola”. Finalmente, Martha Chávez Padrón⁸ lo define como “el conjunto de normas (teorías y prácticas) que se refieren a lo típicamente jurídico, enfocado hacia el cultivo del campo”, y alude al sistema normativo que regula la organización territorial y la explotación del campo.

Al respecto, y concibiendo que el fin del derecho es la realización de la justicia, me remito a lo expresado en el *Tratado de la justicia agraria en México*, cuando señalo:

Para que la justicia agraria se convierta en realidad, es necesario que exista un orden jurídico que regule de manera específica las relaciones entre los individuos del sector agrario, con los demás individuos de la sociedad y con el Estado, y que permita a aquellos el cumplimiento de sus justas aspiraciones de progreso y bienestar. De ahí la importancia de que una rama del Derecho se oriente de manera exclusiva a este campo de la actividad humana: el Derecho Agrario.⁹

NATURALEZA

Otro aspecto que se considera relevante en el estudio del derecho agrario está relacionado con su naturaleza, pues mientras algunos autores

⁵ Lucio Mendieta y Núñez, *Introducción al estudio del derecho agrario*, México, Porrúa, 1966, p. 6.

⁶ Bertha Beatriz Martínez Garza, *Los actos jurídicos agrarios*, México, Porrúa, 1971, pp. 92-93.

⁷ Raúl Lemus García, *Derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 1996, pp. 16-19.

⁸ Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1999, pp. 47-51.

⁹ Jorge J. Gómez de Silva Cano, *op. cit.*, p. 11.

lo han pretendido ubicar en el campo de los derechos privados y otros en el del derecho público, hay quienes señalan que debe ubicarse en las ramas del derecho social. Sin olvidar que tiene un sistema normativo e instituciones que son exclusivos de su materia, la mayoría de los autores contemporáneos aceptan que es una rama autónoma del derecho.

Si se concibe el derecho agrario como un conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones sociales, políticas y económicas de los campesinos, sus bienes y su actividad productiva, es evidente que esta concepción no encuadraría en el derecho privado, que se refiere a la persona como individuo; tampoco podría considerarse dentro de las normas del derecho público, que rigen las funciones de los órganos de gobierno.

Sergio García Ramírez¹⁰ alude a las características que distinguen el derecho agrario dentro de la corriente social del derecho, al identificar en ellas “un propósito tutelar de ciertas categorías de sujetos, un aliento activo —no meramente filosófico o declarativo— del desarrollo del ser humano”. Asimismo, cuando advierte en estas normas el propósito de otorgar un tratamiento especial a los efectivamente desiguales, enfatiza que “el Derecho social se presenta como reclamación de intereses colectivos frente a intereses individuales” y pone como ejemplo lo que ocurre en la controversia agraria, en donde el litigio se suscita entre el derecho del grupo de población y el de un propietario particular.

El propio Sergio García Ramírez¹¹ analiza el origen y desarrollo del derecho agrario: “lo agrario formó parte de la materia del Derecho Civil: la propiedad rural, el uso y aprovechamiento de la tierra y de otros recursos naturales, quedaron sujetos a las estipulaciones de aquella rama del Derecho, hasta que la presión de las circunstancias —una presión exógena al orden normativo— gestó el nacimiento de una disciplina jurídica especial para la regulación de lo agrario”.

¹⁰ Sergio García Ramírez, *Justicia agraria*, México, Tribunal Superior Agrario/Centro de Estudios de Justicia Agraria “Dr. Sergio García Ramírez”, 1997, pp. 50-51.

¹¹ Sergio García Ramírez, *Elementos de derecho procesal agrario*, México, Porrúa, 1993, pp. 10-13.

EL DERECHO AGRARIO COMO PROCESO HISTÓRICO

Desde otro orden de ideas, la mayoría de los autores sobre el tema coincide en que el derecho agrario mexicano debe ser comprendido como un proceso histórico, de ahí que sus estudios abarquen el surgimiento tanto de las normas jurídicas relativas a la regulación del sector agrario en nuestro país, como de las instituciones que se fueron creando o sustituyendo, desde la época prehispánica, pasando por las etapas más sobresalientes de nuestro devenir como nación —la Conquista, Colonia, Independencia, Reforma y Revolución— hasta nuestros días.

Para ejemplificar lo anterior puede citarse a Lucio Mendieta y Núñez,¹² quien reconoce que las instituciones agrarias de México “surgieron en el remoto pasado y se han venido modelando a través de los siglos según las vicisitudes y contingencias dolorosas o afortunadas de todo un pueblo”.

Víctor Manzanilla Schaffer,¹³ al analizar el surgimiento del derecho agrario en nuestro país, aborda la estrecha relación entre el hombre y la tierra, y su evolución en el proceso histórico cuando expone:

En este devenir histórico, México aprendió el derecho a la tierra y la libertad personal del hombre de campo, con conceptos y realidades que se implican mutuamente. En efecto, la libertad del campesino tiene relación directa con la posesión de la tierra, hecho que se demuestra con el análisis de la evolución de la estructura agraria de la Colonia, de la Independencia y de la Revolución de 1910. En materia agraria, México tiene su propio camino.



¹² Lucio Mendieta y Núñez, *op. cit.*, pp. 21-28.

¹³ Víctor Manzanilla Schaffer, *Reforma agraria mexicana*, México, Porrúa, 1977, p. 19.

CAPÍTULO II

LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL MÉXICO PREHISPÁNICO

Francisco Javier Clavijero¹ narra las formas de tenencia y distribución de la tierra entre los aztecas, las cuales prevalecieron a la llegada de los españoles. El jesuita expone que las tierras estaban divididas entre los miembros de la Corona, de la nobleza, de las comunidades y los templos. Señala que para identificarlas se elaboraba un plano en el cual las tierras aparecían pintadas con diferentes colores, indicando el tipo de propiedad, la extensión y linderos de la tierra, y lo que a cada uno pertenecía. Expone que los jueces españoles, durante la Colonia, se sirvieron de esta especie de instrumentos o títulos de propiedad para decidir algunos pleitos.

Martha Chávez Padrón,² al referirse a la tenencia de la tierra comunal entre los aztecas, señala que el *calpulli* “era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas”. En efecto, como lo comenta la autora, la gente del pueblo rara vez poseía tierras en grandes extensiones, pues el *calpulli* era una parcela pequeña y pertenecía al *calputlalli* como comunidad, cuyo consejo distribuía las tierras entre los solicitantes del mismo barrio para su explotación y uso personal.

¹ Francisco Javier Clavijero, *Historia antigua de México*, México, Porrúa (Sepan Cuántos, núm. 29), 1982, pp. 213-214.

² Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1999, pp. 142-145.

La organización de la tenencia de la tierra entre los mayas, cuya ocupación principal era la de labradores, era similar a la estructura agraria de los aztecas, como lo comenta Diego de Landa,³ quien señala que entre los mayas la explotación de la tierra y otras actividades productivas se realizaban en forma colectiva, por medio de la cooperación.

Por su parte, Juan de Dios Pérez Galaz,⁴ al analizar la composición de las clases sociales entre los mayas de Campeche, indica que los gastos de los gobernantes eran sostenidos con el trabajo de los campesinos, quienes además del cultivo de las tierras de explotación común —que eran propiedad de los gobernantes, jerarcas del culto y funcionarios destacados—, atendían la tierras parceladas asignadas a sus propias familias.

Justo Sierra,⁵ al revisar las formas de tenencia entre los pueblos mayas, comenta que la propiedad rural, como en toda la América precolombina, era comunal y que el producto se distribuía proporcionalmente.

En el México anterior a la Conquista hubo otros grupos que tuvieron un sistema de explotación común similar al de los aztecas y mayas. Barbro Dahlgren de Jordan⁶ refiere el sistema de organización social de los pueblos de la región Mixteca. Pedro Carrasco Pisana⁷ comenta sobre la organización social y familiar de los otomíes, donde destaca el régimen de las tierras comunales del clan con respecto a las que pertenecían a los señores. Por su parte, Consuelo Meyer⁸ aborda las formas de cultivo de varios grupos étnicos de nuestro país y se refiere tanto a los mayas, en el sureste, como a los ópatas, yaquis, mayos y seris, en el norte, y a los otomíes, zapotecos, huastecos y totonacos en el centro y sur.

³ Diego de Landa, *Relación de las cosas de Yucatán*, Mérida, Editorial Pedro Robredo, 1938, p. 229.

⁴ Juan de Dios Pérez Galaz, *Derecho y organización social de los Mayas*, Campeche, Gobierno Constitucional del Estado de Campeche, 1943, pp. 37-57.

⁵ Justo Sierra, *Evolución política del pueblo mexicano*, México, Porrúa, 1986, p. 10.

⁶ Barbro Dahlgren de Jordan, *La Mixteca. Su cultura e historia prehispánica*, México, Imprenta Universitaria, 1954, pp. 237-260.

⁷ Pedro Carrasco Pisana, *Los Otomíes, cultura e historia prehispánica de los pueblos mesoamericanos de habla otomiana*, serie I, núm. 15, México, Publicaciones del Instituto de Historia, 1950, pp. 91-107.

⁸ Consuelo Meyer L'epée, *La agricultura de México*, t. III., *En la época precortesiana*, México, Investigación Económica, 1943, pp. 375-385.

Fernando de Alva Ixtlixóchitl⁹ escribió sobre las formas de reparto de la tierra entre los chichimecas. Diego Muñoz Camargo¹⁰ describió la organización de los tlaxcaltecas en forma de una sociedad feudal.

Adicionalmente, en el vasto territorio de lo que hoy es la República Mexicana florecieron otras numerosas culturas, en su mayoría, nómadas, dedicadas principalmente a actividades de recolección, caza y pesca, las cuales no llegaron a desarrollar un sistema de tenencia como el señalado.

Andrés Molina Enríquez¹¹ al comentar la distribución de los diversos grupos étnicos que poblaron el extenso territorio nacional refiere que el grado de evolución de estos grupos fue diverso, en función de las condiciones geográficas de las zonas que habitaron. Desde esta perspectiva, los grupos dedicados a actividades predominantemente agrícolas, junto con los que combinaban la actividad agrícola más o menos sedentaria, con otras de recolección, desarrollaron diversos sistemas de control de la propiedad y posesión territorial, algunos de los cuales prevalecieron hasta la Colonia. En cuanto a los pueblos nómadas que ocuparon extensas llanuras del norte y noroeste de lo que ahora es México, se sabe que no desarrollaron un concepto de la propiedad o posesión de la tierra que determinara su arraigo a ciertas áreas o superficies limitadas, como las de los otros pueblos.



⁹ Fernando de Alva Ixtlixóchitl, *Historia de la nación chichimeca*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1892, pp. 167-171.

¹⁰ Diego Muñoz Camargo, *Historia de Tlaxcala*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1892, pp. 99-108.

¹¹ Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud/Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1984, pp. 43-49.

CAPÍTULO III

LA COLONIA

Como resultado de la Conquista, el territorio de nuestro país pasó a formar parte de la Corona Española, conforme a la Bula Noverunt Universi,¹ emitida el 4 de mayo de 1493 por el papa Alejandro VI, que repartió las tierras descubiertas del Nuevo Mundo —América— entre España y Portugal.

Durante el largo periodo de la Colonia, los reyes de España expidieron numerosos ordenamientos que dejaron en manos de los virreyes, gobernadores, cabildos o procuradores, la tarea de distribuir las tierras, con base en encomiendas o repartimientos. De esta manera, por medio de diversas leyes, cédulas y decretos emitidos en la Península Ibérica, los antiguos pueblos fueron siendo despojados de sus tierras, hasta quedar reducidos a la condición de peones, lo que provocó la concentración de grandes superficies en manos de los nuevos pobladores. Dentro de las formas de repartición que se pusieron en práctica destacan las mercedes reales que dieron origen a la propiedad privada de los españoles recién llegados y que se expidieron como cédulas reales de gracia o merced ordinarias o extraordinarias.

¹ Manuel Fabila Montes de Oca, *Cinco siglos de legislación agraria*, 2ª ed., México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990, pp. 1-3.

Víctor Manzanilla Schaffer² comenta sobre la forma en que los españoles se fueron apoderando de las tierras conquistadas:

una fue la propiedad privada adquirida por derecho de conquista y posteriormente confirmada, y otra la adquirida por los colonizadores españoles ajustándose a normas jurídicas, específicas y concretas. En efecto: la confiscación y apropiación privada de la tierra perteneciente a los pueblos vencidos, fueron los primeros actos que realizaron los españoles al dar fin a la Conquista; actos que posteriormente,... fueron confirmados por los Reyes mediante el otorgamiento de mercedes reales. Estos actos comprendieron no solamente la apropiación y reparto de tierras, sino también el reparto de indígenas entre los conquistadores para garantizarse una fuerza permanente de trabajo en la explotación de sus extensos fundos... Paralelamente al acaparamiento de la riqueza por los españoles y criollos, el clero fue, por diferentes medios, concentrando una inmensa fortuna rústica y urbana, a la par que acumulando importantes capitales que le redituaban jugosos intereses.

Ángel Caso menciona que durante la Colonia la propiedad estaba dividida en privada y pública. Explica que la primera derivó de las encomiendas, mercedes reales, composiciones, confirmaciones y de la prescripción. Con respecto a la propiedad pública, dice que estaba integrada por los terrenos del Estado —conformados por los realengos, los montes, las aguas y los pastos— y las tierras de los municipios —compuestas de tierras de uso colectivo entre las que se encontraban los “propios, arbitrios y obvenciones”. La tercera clasificación refiere a la propiedad de los pueblos, que a su vez se dividía en terrenos comunales —el ejido y la dehesa— y los de explotación individual —las tierras de común repartimiento, las parcialidades y las suertes.³

Andrés Molina Enríquez⁴ también se refiere al acaparamiento de la tierra derivado de la Conquista y durante la Colonia, con base en las mercedes reales, cuando señala que la propiedad individual, tanto de la organización civil como la eclesiástica, “vino a tener [...] el carácter

² Víctor Manzanilla Schaffer, *Reforma Agraria mexicana*, México, Porrúa, 1977, pp. 74-81.

³ Ángel Caso, *Derecho agrario*, México, Porrúa, 1950, p. 37.

⁴ Andrés Molina Enríquez, *La Revolución Agraria de México*, libro quinto, México, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Antropología, Historia y Etnografía, 1936, p. 55.

de gran propiedad, o sea el de propiedad en grandes extensiones de terreno”.

Víctor Manzanilla Schaffer⁵ resume que la propiedad individual de los españoles y criollos se encontraba definida con las características propias señaladas por el derecho romano “poder del dueño para usar, disfrutar y abusar de la cosa poseída”. También comenta que esta propiedad se desarrolló, protegida por el poder público, “en detrimento de la libertad y de los bienes de los indígenas y de las castas”. A esta situación contribuyeron las disposiciones que establecían las reducciones, las cuales consistían en concentrar en poblaciones a los indígenas dispersos, donde se les mantenía bajo el control de los españoles, lo que provocó el abandono de sus tierras comunales.

Al respecto, Fernando González Roa⁶ comenta que los conceptos de propiedad entre los indígenas y los españoles eran diferentes, pues en tanto que para aquéllos las tierras se dividían en las que pertenecían a las comunidades, las pertenecientes al soberano y las destinadas a servicios públicos, para los españoles todas las tierras pasaron a ser propiedad del monarca y de los funcionarios que éste determinaba, señalando que para este efecto la ley favoreció el establecimiento de los mayorazgos y la propiedad eclesiástica.

En efecto, a partir de la Conquista, los reyes de España otorgaron tierras a los conquistadores a través de cédulas reales de gracia o merced ordinarias o extraordinarias, o de capitulaciones para premiar los servicios prestados a la Corona, regularizando los repartimientos realizados por Hernán Cortés entre sus soldados.

En la *Recopilación de las leyes de Indias* se encuentran diversas disposiciones que ordenan que a los nuevos pobladores se les dieran tierras y solares y que se les encomendaran indios para la labor. Estas mercedes propiciaron el acaparamiento de extensas superficies, que se fincaron en tierras que pertenecían a los naturales. Para contrarrestar los reclamos de los pueblos despojados, se expidieron mercedes reales que servirían

⁵ Víctor Manzanilla Schaffer, *El drama de la tierra en México, del siglo XVI al siglo XXI*, México, Cámara de Diputados/Secretaría de la Reforma Agraria/Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 231-234.

⁶ Fernando González Roa, *Aspecto agrario de la Revolución Mexicana*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981, p. 62.

de títulos de las tierras que pertenecían a los indígenas, las cuales estaban clasificadas en cuatro categorías: el fundo o cabida legal, reservada a las viviendas de los pobladores; el ejido, que era poseído colectivamente, consistía en una superficie de una legua de largo, ubicada en las afueras del pueblo, destinada a mantener el ganado de los indios, para diferenciarlo del de los españoles; las tierras de repartimiento, destinadas a la explotación agrícola, que no podían ser enajenadas pues pertenecían en común a los pobladores, aunque eran trabajadas en forma individual a través del sistema de parcelas, y los terrenos propios, que a pesar de ser de explotación colectiva, eran utilizados para los gastos de la comunidad.

Otra forma de reparto era la mesta, orientada a la explotación ganadera, cuyo régimen de protección jurídica y las condiciones del territorio, constituido por grandes extensiones abundantes en pastos y plantas, propició un mayor desarrollo de esta actividad con respecto a la agrícola, la cual fue objeto de muchas restricciones para proteger la producción en España. También se podía adquirir la propiedad mediante la compra de terrenos baldíos o realengos en subasta pública.

Pastor Rouaix,⁷ en su trabajo sobre el origen del movimiento agrarista, refiere el surgimiento y la evolución del sistema de la hacienda en nuestro país, como resultado de la Conquista y su afianzamiento durante la época de la Colonia, poniendo énfasis en las diferentes características observadas en las diversas regiones del territorio nacional, derivadas de los distintos sistemas de organización y tenencia de la tierra que prevalecían entre los grupos indígenas antes de la llegada de los españoles. Para ese fin, compara la situación de los grupos que habitaban la zona central de la Nueva España, que se constituían en poblados y que tenían un sistema de explotación agrícola avanzado, frente a otros grupos que eran particularmente nómadas, que vivían de la caza y de la recolección, actividades que realizaban en grandes extensiones del territorio. La naturaleza de estos dos tipos de habitantes generó la diversidad de propiedades otorgadas en concesión a los conquistadores,

⁷ Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Comisión Nacional Editorial del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, 1984, pp. 23-27.

lo que generó acaparamientos que iban desde pequeñas haciendas en las regiones del centro y sur, hasta grandes latifundios en el norte del país.

Silvio Arturo Zavala,⁸ en sus investigaciones sobre la institución de la encomienda, comenta sobre las formas de apropiación territorial empleadas por los colonizadores, así como el repartimiento de los indígenas y su incorporación forzosa al trabajo, y concluye que esto dio origen al peonaje.⁹ Destaca que aunque este tipo de reparto no implicaba necesariamente la pérdida de los derechos de los indígenas sobre sus tierras concedidas a los encomenderos, en la práctica los beneficiados con estas mercedes usurpaban la propiedad de los naturales de los pueblos, recurriendo a otros tipos de títulos para llevar a cabo el despojo de las tierras.

Las Leyes de Indias, emitidas para regular el reparto y distribución de la tierra en las zonas colonizadas, contenían preceptos dirigidos a evitar que los naturales fueran despojados de sus bienes, particularmente para que los encomenderos no se quedaran con ellos bajo ningún concepto, como la prohibición de heredarlos por muerte de los indios y para que aquellos bienes que les habían quitado, les fueran devueltos a los indios, sus auténticos dueños. No obstante, estas normas no fueron suficientes para evitar el enorme despojo cometido en perjuicio de los antiguos moradores de América.

Martha Chávez Padrón¹⁰ hace referencia a la situación anterior y comenta que “los indígenas fueron reducidos a encomiendas [...] Las órdenes legislativas indianas positivas eran justas; pero en la realidad se acataban, pero no se cumplían”.



⁸ Silvio Arturo Zavala, *De encomiendas y propiedad territorial de algunas regiones de la América española*, México, Antigua Librería Robredo de José Porrúa e hijos, 1940, p. 86.

⁹ Silvio Arturo Zavala, *Estudios indianos*, México, El Colegio Nacional, 1949, pp. 205-307.

¹⁰ Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1999, pp. 22-23.

CAPÍTULO IV

LA INDEPENDENCIA

ORÍGENES

El continuo despojo de los bienes de los pueblos indígenas, agravado por las condiciones de esclavitud a que fueron sometidas familias enteras como resultado de cerca de 300 años de colonización, que generaron la concentración de grandes superficies que antes pertenecían a los pueblos y que pasaron a manos de unos cuantos españoles y criollos, produjeron condiciones de explotación e injusticia que provocaron un profundo malestar entre los indios y mestizos y fueron la causa principal de su nutrida participación durante la Independencia, iniciada el 16 de septiembre de 1810.

El anhelo de libertad y de reivindicación de la tierra fue escuchado por Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de América, quien el 19 de octubre declaró en Valladolid la abolición de la esclavitud, disposición que confirmó en Guadalajara en bando solemne del 29 de noviembre y en el decreto promulgado el 5 de diciembre de 1810, compilado por Manuel Fabila,¹ que ordena se entreguen las tierras para su cultivo a las comunidades indígenas, “sin que para lo sucesivo pue-

¹ Manuel Fabila Montes de Oca, *Cinco siglos de legislación agraria*, 2ª ed., México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990, p. 56.

dan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos”.

La devolución de las tierras a los pueblos indígenas se convirtió en la más importante de las acciones a realizar por los caudillos insurgentes, particularmente por José María Morelos y Pavón, quien se propuso repartir los grandes latifundios entre los millares de campesinos que trabajaban en ellos en condiciones de esclavitud y peonaje, por lo que giró instrucciones para que se entregaran las tierras a los pueblos a los que les pertenecían. Son ejemplos de la decisión de Morelos: el bando por el que informa de la abolición de la esclavitud y sustituye las clasificaciones de indios, mulatos y castas, por el concepto de americanos, del 17 de noviembre de 1810;² la orden dictada el 18 de abril de 1811 para que se devuelvan las tierras a los naturales de los pueblos, y el Proyecto para la Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos, Adictos al Gobierno Español, emitido en Tlacosautlán, Jalisco, el 2 de noviembre de 1813,³ en el que ordena se tomen las tierras que serían devueltas de las grandes haciendas, reconociendo que:

el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público [...]

Sobre estas medidas, Víctor Manzanilla Schaffer⁴ comenta que Morelos planteó los principios fundamentales de una reforma agraria, a saber: fraccionamiento de las grandes propiedades, restitución de las tierras a los pueblos despojados de ellas, dotación de tierras a quienes carecían de ellas y podían explotarlas de manera personal, y el establecimiento del límite máximo de la propiedad particular.

² *Ibid.*, p. 55.

³ *Ibid.*, pp. 68-69.

⁴ Víctor Manzanilla Schaffer, *El drama de la tierra en México, del siglo XVI al siglo XXI*, México, Cámara de Diputados/Secretaría de la Reforma Agraria/Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 353.

Para contener el movimiento de Independencia, el 9 de noviembre de 1812 las Cortes Generales y Extraordinarias de España emitieron un decreto para promover el fomento de la agricultura, la industria y la población en las provincias que dependían de la Corona Española, mediante el cual se establece la abolición de “las mitas o mandamientos o repartimientos de indios, y todo servicio personal que bajo de aquellos ú otros nombres presten a los particulares”, y se ordena que se proceda a repartir tierras a los indios, tomándolas de las inmediatas a los pueblos que no pertenezcan a particulares o comunidades.⁵ En otro decreto del 4 de enero de 1813, se dispone la reducción de la propiedad particular de los terrenos baldíos o realengos y comunales en beneficio de los vecinos de los pueblos y de los comuneros, con excepción de los ejidos.⁶ En decreto del 13 de septiembre de 1813 se establece que las haciendas administradas por los religiosos y que pertenecieran a los indios, también debían reducirse a propiedad particular.⁷

LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

Durante el movimiento independentista, Morelos convocó al Congreso de Apatzingán, el cual aprobó, el 22 de octubre de 1814, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana,⁸ que proclamó la separación de México de España y estableció el respeto a la propiedad privada sobre la que únicamente puede prevalecer el interés común.

Isaías Rivera Rodríguez⁹ comenta que la Constitución de Apatzingán se sustenta en tres tesis fundamentales: “La soberanía del pueblo, los derechos del hombre y la forma republicana de gobierno dividida entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial”.

El 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero promulgaron el Plan de Iguala, también llamado Plan de las Tres

⁵ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 59-60.

⁶ *Ibid.*, pp. 64-66.

⁷ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, p. 67.

⁸ H. Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, *Las Constituciones de México*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1989, p. 47.

⁹ Isaías Rivera Rodríguez, *El nuevo derecho agrario mexicano*, México, McGraw-Hill, 1999, p. 39.

Garantías, mediante el cual se proclamó el fin de la Guerra de Independencia y se declaró la absoluta separación de México de la Corona Española. Dicho plan establecía un gobierno monárquico, reservando al rey de España, Fernando VII, el carácter de emperador o la designación de quien deba ostentar la Corona; asimismo, declaró el respeto a la propiedad de los españoles y del clero regular y secular, que conservaría todos sus fueros.

El 28 de septiembre del mismo año se expidió el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, que suscribió el propio Iturbide. Al respecto, Justo Sierra¹⁰ destaca dicho momento, asegurando que “la Nueva España había pasado a la historia”. Para regir a la nación independiente se integró una Junta Provisional Gubernativa, la cual desapareció el 24 de febrero de 1822, al quedar instalado el Congreso y emitirse las Bases Constitucionales, en las que se estableció el sistema de organización gubernamental; según observa el propio Justo Sierra¹¹ “el Congreso pulsó bien el estado anárquico del país y trató de apresurar las bases de la federación, aún antes de la Constitución definitiva”.

Jesús Reyes Heróles¹² comenta que desde que inició sus actividades el Congreso Constituyente de 1822, el problema agrario representó uno de los principales temas a discusión y alude a la propuesta de Carlos María Bustamante, “para que se dé tierra a los mexicanos indígenas y se pueblen las costas”. Para ello, Bustamante planteó que se vendieran las tierras de los jesuitas y que aquellas que por su extensión no podían venderse, se dividieran o subdividieran; el Congreso aprobó la venta y la división, más no el reparto de tierras entre los indígenas.

El 19 de mayo de 1822 Agustín de Iturbide se proclamó emperador. Días después, el Congreso volvió a analizar la situación de la propiedad, en relación con una solicitud para colonizar las tierras de Texas en favor de tres personas. Dicho órgano aprobó un acuerdo para que se formulara una ley general de colonización, para regular y prevenir la ocupación del territorio nacional por esta vía.

¹⁰ Justo Sierra, *Evolución política del pueblo mexicano*, México, Porrúa, 1986, p. 116.

¹¹ *Ibid.*, p. 130.

¹² Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano, I. Los orígenes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 128-130.

Reyes Heróles¹³ refiere que el Congreso abordó nuevamente el tema de la propiedad en la sesión del 15 de junio de 1822, al discutir la venta de unos terrenos comunales que pretendía llevar a cabo un ayuntamiento. En dicha discusión surgieron dos posturas contradictorias: una, sostenida por el diputado José M. Covarrubias, para que dichos bienes no se vendieran y se conservaran íntegros en beneficio de los pueblos a los que pertenecían, y otra, encabezada por el diputado Manuel Terán, que apoyaba la venta a particulares de los mencionados terrenos comunes, argumentando que la venta de bienes comunales en favor de particulares sería en mejor provecho de la nación.

El 8 de agosto de 1822, el análisis del proyecto de Ley de Colonización provocó intensos debates en el Congreso sobre el problema de la tierra, derivados de las dos posturas señaladas, sobre si debían reducirse a propiedad individual los bienes de las comunidades o era mejor que se preservaran como propiedad común. En estos debates, Carlos María de Bustamante propuso que se repartieran tierras a los indígenas y se procediera a la venta de los bienes baldíos o realengos.

El 23 de noviembre de ese mismo año, el Congreso aprobó, entre otros, el artículo II que establece:¹⁴

Debiendo ser el principal objeto de las leyes en todo gobierno libre aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomará el gobierno en consideración lo prevenido en esta ley, para procurar que aquellas tierras que se hallen acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no puede cultivarlas, sean repartidas entre otras: indemnizando a los propietarios su justo precio a juicio de peritos.

Como puede advertirse, el Congreso eludió el tema de los terrenos comunales, al precisar que la ley que se aboque a reglamentar la colonización debe referirse únicamente a los terrenos de los que sea propietario el Estado, excluyendo los que pertenezcan en propiedad a los individuos o a los pueblos. La Ley de Colonización del Imperio fue aprobada por la Junta Nacional Instituyente, que había sustituido al Congreso el 4 de enero de 1823.

¹³ *Ibid.*, pp. 135-136.

¹⁴ *Apud ibid.*, p. 141.

Al reinstalarse el Congreso, el 31 de marzo de 1823, designó a un Supremo Poder Ejecutivo integrado de tres miembros: Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. El 11 de abril del mismo año suspendió la Ley de Colonización. Posteriormente, el 31 de enero de 1824, se proclamó el Acta Constitutiva de la Federación, que serviría de base para la Constitución.

El 18 de agosto de 1824 se aprobó un decreto sobre colonización, que permitió se colonizaran los terrenos de la nación, con excepción de los de propiedad particular o que pertenecieran a los pueblos o corporaciones, pero no atendió los reclamos de repartir tierras a los indígenas. Sobre este ordenamiento, Hilario Bárcenas Chávez¹⁵ destaca que en los artículos 12 y 13 se “apuntan como los grandes males de la propiedad agraria el latifundismo y la amortización de la tierra”.

Con las medidas dictadas al triunfar el movimiento independentista, no se atendió la demanda de los indígenas respecto de la reivindicación de sus derechos sobre la tierra, pues no sólo no se atacó la gran concentración de superficie que se encontraba en manos de los antiguos terratenientes y del clero, sino que a través de numerosos bandos, acuerdos y decretos se concedieron diversas extensiones a quienes habían participado en la lucha armada, incluso se promovió que las haciendas de los indios se redujeran a propiedad particular.

Como resultado de este proceso, surgieron nuevas familias que acapararon extensas áreas agrícolas, además de que las congregaciones religiosas continuaron concentrando grandes extensiones de tierra por diversas vías; estos terrenos, a veces, permanecían ociosos, porque por sus dimensiones se hacía difícil su explotación, de ahí su denominación de “bienes de manos muertas”. La situación empeoró por virtud de las leyes y decretos orientados a promover la colonización, que propiciaron la concentración de diversas áreas en manos de extranjeros, lo cual, a la larga, dio lugar a la pérdida de buena parte de los bienes nacionales.

¹⁵ Hilario Bárcenas Chávez, *Derecho agrario y el juicio de amparo*, México, McGraw-Hill, 1999, p. 44.

LA CONSTITUCIÓN DE 1824

Desde su instalación, el Congreso Constituyente se orientó a establecer las reglas generales que servirían de base para la organización de la nueva nación independiente, tarea para la cual revisó los sistemas predominantes de la época en otros países y debatió cuáles serían los más apropiados para la antigua colonia española recién liberada.

La Constitución fue aprobada el 4 de octubre de ese año. Al respecto, Justo Sierra¹⁶ asienta que en su elaboración el Congreso recurrió a transcripciones de la Constitución española y la de Estados Unidos de América, sin desestimar el criterio prevaleciente en Francia, desdénando en un principio el régimen federal pleno, tal como lo proponía la Comisión de Constitución. Sin embargo, adoptó el sistema federal inverso, con limitaciones a la soberanía de los estados y la división del gobierno en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, entre otras disposiciones.

En la Constitución de 1824,¹⁷ compuesta de 171 artículos distribuidos en siete títulos, se reitera el respeto inviolable a la propiedad particular, excepto por causa de utilidad pública, en cuyo caso siempre se indemniza a la parte interesada.

Martha Chávez Padrón¹⁸ critica el artículo 112 diciendo que “el México Independiente se comprometió a respetar la propiedad de los latifundistas y de las corporaciones religiosas”. También destaca el impacto del texto constitucional en la cuestión agraria cuando se refiere a las repercusiones que tendría en el agravamiento del problema agrario y la concentración de tierras en manos muertas, derivado de “la reiteración de la convivencia del Clero con el Estado como un poder que siguió reconociéndose junto al político, en el artículo Tercero, con todas las graves consecuencias que este hecho implicará para nuestra nación, hasta el año de 1857”.

¹⁶ Justo Sierra, *op. cit.*, pp. 131-132.

¹⁷ H. Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, *op. cit.*, pp. 75-92.

¹⁸ Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1999, pp. 205-206.

Isaías Rivera Rodríguez¹⁹ también alude al mismo tema al expresar que “la convivencia constitucional del clero con el Estado subsistió, lo que favoreció la concentración de la tierra en manos de las congregaciones”.

Aprobada la Constitución, Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo fueron designados primer presidente constitucional y vicepresidente, respectivamente, el 19 de octubre de 1824. Sin embargo, la lucha por el poder entre los anteriores caudillos del movimiento insurgente y los constantes enfrentamientos entre conservadores y liberales dieron lugar a numerosos cambios de mando en la jefatura del Ejecutivo. Esto ocasionó la sucesión de diversos sistemas de gobierno, lo que a su vez generó un proceso de inestabilidad nacional que se prolongó desde 1827, año en que Nicolás Bravo desconoció a Guadalupe Victoria, hasta 1854, cuando —como consecuencia de la proclamación del Plan de Ayutla el 1 de marzo de ese año—, dejó el poder Antonio López de Santa Anna, después de una serie alternativa de ascensos y descensos a la Presidencia de la República.

La inestabilidad prevaleciente en el país provocó, además, la expedición de múltiples leyes y decretos en los que se establecía, luego se desconocía, más adelante se restablecía o se sustituía la forma de gobierno, que podía ser liberal o conservadora, según el grupo en el poder. Lo anterior afectó también la división política del país, en estados y territorios, en departamentos o provincias, así como las facultades del presidente, de las Cámaras y del Poder Judicial.

Como ejemplo de la confusión puede citarse que el 29 de diciembre de 1836 se aprobaron las Leyes Constitucionales,²⁰ conocidas como Las Siete Leyes. En la Ley Primera, Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República, en el artículo 2, de los derechos del mexicano, se establece que no podía ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella, excepto por causa de utilidad pública, “y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular”, tendría que ser previamente indemnizado.

Justo Sierra²¹ comenta sobre el contenido de este ordenamiento:

¹⁹ Isaías Rivera Rodríguez, *op. cit.*, p. 41.

²⁰ H. Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, *op. cit.*, pp. 95-123.

²¹ Justo Sierra, *op. cit.*, pp. 152-153.

La Constitución de las Siete Leyes era, por lo demás, muy liberal; rica en su inventario de garantías, hospitalaria al extranjero y, según el sistema norteamericano, invitándolo a nacionalizarse con el aliciente de la propiedad raíz; intolerante en materia religiosa, pero mantenedora de un resto del patronato en compensación de esa intolerancia; dotada de su clásica división y ordenamiento de poderes, con un Legislativo bicamarista, con su cámara de representantes fundada en un estrecho régimen electoral, no desproporcionado a las exigencias cortísimas del país en materia de sufragio; con un Ejecutivo compuesto de un Presidente, que duraba ocho años en su encargo, un ministerio y un consejo de gobierno; con un poder Judicial inamovible y una división del territorio en departamentos, dotados de asambleas electivas con amplias facultades de administración.

El 12 de junio de 1843, se expiden las Bases de Organización Política de la República Mexicana,²² compuesta por 202 artículos, integrados en 11 títulos. El artículo 9, relativo a los derechos de los habitantes de la República, dispone que:

La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado o turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes [...] Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley.

Justo Sierra²³ aborda la conformación del Congreso Constituyente en 1842, en el cual estaban en pugna dos proyectos de Constitución: la propuesta de los moderados, que impulsaba un centralismo liberal combinado con la autonomía administrativa de los departamentos, y el proyecto de los exaltados, que planteaba la vuelta al federalismo puro. Al respecto, comenta que ambas posturas espantaron al gobierno, por lo cual el presidente interino y el Consejo de Ministros disolvieron el Constituyente. Poco después se reunió una Junta de Notables para fraguar una Constitución antirreformista.

²² H. Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, *op. cit.*, pp. 127 a 148.

²³ Justo Sierra, *op. cit.*, pp. 159-160.

En el Acta de Reformas constitucionales,²⁴ emitida el 18 de mayo de 1847, se declara en pleno vigor la Constitución de 1824, introduciendo algunas modificaciones a su texto para “más consolidarle y hacerle efectivo”, según se indica en la exposición de motivos correspondiente.

Las condiciones imperantes, derivadas de la falta de estabilidad política y económica, producto de los desórdenes en la administración pública, contribuyeron, en 1848, a la pérdida de la mitad del territorio nacional en favor de los Estados Unidos de América, durante una de las etapas en que fue presidente Antonio López de Santa Anna, quien aceptó recibir a cambio una indemnización de 15 millones de pesos, pagaderos en anualidades, como se establece en el Tratado de Paz, Amistad y Límites, firmado el 2 de febrero de 1848 y publicado el 30 de mayo de ese año.²⁵

Justo Sierra comenta que entre las normas en materia agraria que se expidieron en esa época se encuentran la ley del 25 de noviembre de 1853, que declara nulas las enajenaciones de terrenos baldíos efectuadas por los estados, y la del 7 de julio de 1854, que sujeta a revisión todas las concesiones y enajenaciones realizadas por los gobiernos locales desde 1821.

EL PLAN DE AYUTLA

En febrero de 1854, los generales Juan Álvarez y Tomás Moreno, y el coronel Ignacio Comonfort, reunidos con un amplio grupo de militares en la hacienda La Providencia, redactaron un proyecto de proclama que desconocía al gobierno de Santa Anna y lo acusaba de querer implantar una monarquía. El plan fue proclamado el 1 de marzo de ese año en la población de Ayutla, perteneciente al departamento de Guerrero. Estaba compuesto de nueve artículos en los que se desconocía al presidente Santa Anna y a los funcionarios de su gobierno, y se designaba un presidente interino, quien convocaría a un Congreso

²⁴ H. Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, *op. cit.*, pp. 151-155.

²⁵ *Vid.* Manuel López Gallo, *Economía y política en la historia de México*, México, Ediciones El Caballito, 1982, p. 82.

Constituyente extraordinario para establecer un sistema republicano, representativo y popular.

Justo Sierra²⁶ comenta sobre los alcances limitados del Plan de Ayutla, pues “se reducía a despojar del gobierno a Santa Anna, a protestar el respeto a las garantías individuales, al ejército y a los comerciantes. Ni una sola palabra de federalismo o de reformas; al contrario parecía dominar en él una tendencia centralista”.

Comonfort inició el movimiento armado desde Acapulco el 11 de marzo de 1954 y modificó el Plan de Ayutla para limitar las facultades del presidente interino y fortalecer a las instituciones liberales. La guerra se extendió pronto a todo el país, por lo que Santa Anna huyó de la Ciudad de México en agosto de 1855, embarcándose poco después hacia el extranjero.



²⁶ Justo Sierra, *op. cit.*, pp. 187-191.

CAPÍTULO V

LA REFORMA

El periodo conocido como la Reforma se inicia a partir de la salida de Santa Anna y el triunfo del movimiento revolucionario impulsado por los suscribientes del Plan de Ayutla. El 4 de octubre de 1855 la Junta de Representantes del Plan designó en Cuernavaca al general Juan Álvarez como presidente interino, quien convocó a un Congreso Constituyente.

LA LEY JUÁREZ

La Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, también llamada Ley Juárez, fue expedida el 23 de noviembre de 1855 y se considera el antecedente más relevante de las Leyes de Reforma. Sobre ella Justo Sierra¹ destaca que suprimió los tribunales especiales, con excepción de los tribunales eclesiásticos y militares, que sólo subsistirían temporalmente.

Al grito de “¡Religión y fueros!”, el clero y los militares encabezaron varias revueltas en contra de la Ley Juárez, lo que obligó al presidente a renunciar en diciembre de ese mismo año y fue sustituido por Ignacio Comonfort, quien promovió los trabajos del Constituyente.

¹ Justo Sierra, *Juárez: su obra y su tiempo*, México, Porrúa, 1971, pp. 74-75.

Las sesiones del Congreso fueron muy tensas y en ellas se puso de manifiesto la situación imperante en la República y, particularmente, las condiciones en que vivían las familias campesinas. Un ejemplo de lo anterior es el discurso pronunciado por el diputado José María Castillo Velasco, en la sesión del 16 de junio de 1856, citado por Manuel López Gallo,² en el cual plantea como medio para acabar con el sufrimiento de los hombres del campo el reparto de la tierra; reconoció que si no se propiciaba esta medida, los pueblos rurales continuarían agobiados por la miseria: “¿No es vergonzoso para nosotros, liberales, que dejemos subsistir ese estado de cosas, cuando por leyes dictadas por monarcas absolutos se concedían esos terrenos a los pueblos y se proveía así a sus necesidades?”.

Por su parte, el diputado Ponciano Arriaga,³ en la sesión del 23 de junio, también cuestionó severamente el sistema de tenencia de la tierra imperante en nuestro país y las condiciones de vida de la población rural, al criticar que mientras unos cuantos individuos se encontraban en posesión de inmensas superficies sin cultivar, la mayoría de los campesinos se encontraban gimiendo “en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo”. Insistió que en tanto grandes extensiones se encontraban ociosas, desiertas y abandonadas, cuatro o cinco millones de mexicanos diseminados por todo el territorio nacional carecían de tierras para su sustento. Y sentenció: “El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción”, con lo cual reprochaba la acumulación en pocas manos de grandes posesiones territoriales.

Jesús Reyes Heróles⁴ cita a Francisco Zarco cuando alertaba que si no se atendía el problema de la tierra, daría lugar a un gran descontento social y sería la causa de numerosos levantamientos.

² Manuel López Gallo, *Economía y política en la historia de México*, México, Ediciones El Caballito, 1982, p. 126.

³ *Apud* Francisco González de Cossío, *Historia de la tenencia y explotación del campo en México*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981, pp. 185-209. José Ramón Medina Cervantes, *Bases sociojurídicas del artículo 27 constitucional*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1984, pp. 14-15.

⁴ *Apud* Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano, t. III. La integración de las ideas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 593.

LA LEY LERDO

El 25 de junio de 1856 el presidente Comonfort expidió la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México, elaborada por Miguel Lerdo de Tejada, entonces ministro de Hacienda, por lo cual también se le conoce como la Ley Lerdo,⁵ en la que se reconoce que “la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública”, era entonces uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y desarrollo de la nación.

En su texto se establecía, entre otras cuestiones no menos importantes, que todas las fincas rústicas y urbanas que poseyeran o administraran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas se adjudicarían en propiedad a los que las tuvieran arrendadas, señalando además que ninguna corporación civil o eclesiástica tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces, excepto aquellos que fueren indispensables para el servicio de la corporación.

El 30 de julio del mismo año se expidió el reglamento de la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México,⁶ que incluía dentro de las corporaciones civiles objeto de la prohibición referida a las “comunidades y parcialidades indígenas”. Martha Chávez Padrón⁷ manifiesta que la medida señalada provocó graves perjuicios a los derechos de los pueblos indígenas, al permitir que las tierras salieran de la propiedad de las comunidades y se repartieran a título particular entre los vecinos de las mismas. Al respecto, comenta que si bien es cierto que la ley suprimió la amortización y le quitó personalidad jurídica al clero como terrateniente, también lo es que, al no coordinar la desamortización con el fraccionamiento y la fijación de límites en la propiedad rústica, se fortaleció el latifundismo.

⁵ Manuel Fabila Montes de Oca, *Cinco siglos de legislación agraria*, 2ª ed., México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990, pp. 91-95.

⁶ *Ibid.*, pp. 96-101.

⁷ Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1999, p. 225.

Al analizar los antecedentes y efectos relacionados con la Ley Lerdo, Fernando González Roa⁸ explica que su principal objetivo fue revertir el proceso de concentración de la tierra en las manos del clero, “dueño de la mitad de la propiedad rústica”; sin embargo, critica que se favoreció el latifundismo y que “las leyes que desamortizaron los bienes eclesiásticos, traían en principio la destrucción de la propiedad comunal de los pueblos”.

LA CONSTITUCIÓN DE 1857

En el Congreso Constituyente, que inició sus sesiones el 4 de febrero de 1856, el problema de la tenencia de la tierra y la necesidad de atender las demandas de los pueblos indígenas fue objeto de grandes discusiones, como se advierte en los posicionamientos de Ponciano Arriaga y José María Castillo Velazco, quienes aseguraban que sólo se resolvería esta cuestión a través de un proceso de reparto de las grandes concentraciones territoriales que estaban en manos de unos cuantos terratenientes entre millares de campesinos, como vía para lograr rescatarlos de las condiciones de miseria en que se encontraban. Del mismo modo, Isidoro Olvera defendía la necesidad de acabar con el latifundismo y propiciar un reparto para constituir la pequeña propiedad.

No obstante los anteriores pronunciamientos, la mayoría de los congresistas consideró que las disposiciones de la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México eran suficientes para resolver la cuestión agraria, por lo cual, cuando se aprobó la Constitución, el 5 de febrero de 1857,⁹ se omitió incorporar el reparto de la tierra, reclamado por los agraristas e impulsado por los liberales, al texto del artículo 27, con lo que se refrendó la incapacidad legal de las corporaciones, civiles o eclesiásticas—incluyendo a las comunidades indígenas como corporaciones civiles—, para adquirir o administrar bienes raíces.

⁸ Fernando González Roa, *Aspecto agrario de la Revolución Mexicana*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981, pp. 73-74.

⁹ H. Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, *Las Constituciones de México*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1989, p. 161.

El artículo 27 constitucional aprobado quedó expresado en los siguientes términos:

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

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.

Martha Chávez Padrón¹⁰ indica que la confirmación en el texto constitucional de la prohibición a los núcleos agrarios para ser dueños de sus tierras en forma comunal contribuyó al despojo de los bienes comunales en favor de propietarios particulares, lo que agravó el problema agrario.

En efecto, tanto la Ley de Desamortización como su reglamento pretendieron reactivar la explotación agrícola de la propiedad, acaparada principalmente por el clero y que permanecía improductiva; sin embargo, lejos de alcanzar ese objetivo, afectaron la propiedad y la posesión de las antiguas comunidades indígenas, lo que propició el despojo de las tierras en beneficio de acaparadores y especuladores, convirtiendo a los antiguos dueños, por necesidad e ignorancia, en peones de las nuevas haciendas particulares. Además, se permitió que los bienes de manos muertas que se habían concentrado en poder del clero se trasladaran, casi intactos, a terratenientes poseedores de grandes capitales, quienes los adquirirían en subasta pública, convirtiéndose en los nuevos latifundistas.

El general Juan Álvarez, en un manifiesto publicado en julio de 1857, reconoció que ni la Ley Lerdo ni la Constitución de ese año fueron capaces de aliviar la situación de los campesinos mexicanos. Al respecto, Jesús Reyes Heróles¹¹ comenta que Juan Álvarez se refiere al endeudamiento por tiempo indefinido de los jornaleros, convertido en una verdadera esclavitud, que es el origen de las turbulencias, conflic-

¹⁰ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 230.

¹¹ Jesús Reyes Heróles, *op. cit.*, pp. 583-585.

tos y movimientos registrados en el campo, derivados de los despojos cometidos en los terrenos comunes de los pueblos.

El clero y la nueva clase terrateniente se opusieron a las normas que pretendían privarlos de sus bienes, tanto a la Ley Lerdo como a la nueva Constitución, por ello, en diciembre de 1857 Comonfort se adhirió al Plan Zuloaga o Plan de Tacubaya que buscaba derogar la constitución y depositaba el Poder Ejecutivo en el propio Comonfort, quien días después restableció el orden constitucional. En enero de 1858, Benito Juárez, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el texto constitucional, sustituyó a Comonfort como presidente interino de la República.

Juárez abandonó la capital al estallar la denominada Guerra de Tres Años en febrero de 1858, instaló el gobierno de la República en Guadalajara y desconoció el gobierno convencional, auspiciado por los conservadores y encabezado por Félix María Zuloaga. De ahí se trasladó a Veracruz, donde instaló el gobierno y obtuvo el reconocimiento de Estados Unidos.

NACIONALIZACIÓN DE LOS BIENES DEL CLERO

Desde Veracruz, el gobierno encabezado por Benito Juárez expidió diversas leyes y decretos para consolidar la Reforma. Entre ellos, la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos,¹² del 12 de julio de 1859, por medio de la cual todos los bienes del clero secular y regular entrarían al dominio de la nación; también estableció la independencia entre los negocios del Estado y los eclesiásticos y la libertad de cultos. Al día siguiente, promulgó el Reglamento de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos,¹³ para regular el procedimiento y designar a las autoridades para la administración de los bienes nacionalizados del clero.

También se publicaron leyes para regular la intervención de la autoridad civil en la celebración del matrimonio; el registro del estado civil de las personas; el funcionamiento de los cementerios, camposantos,

¹² Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 104-107.

¹³ *Ibid.*, pp. 107-112.

panteones, bóvedas y criptas mortuorias, y el establecimiento de los días festivos oficiales, actos que antes eran determinados por las autoridades de la Iglesia.

Para impulsar la incorporación de grandes superficies que permanecían sin explotación, Benito Juárez promulgó la Ley de Colonización del 13 de marzo de 1861,¹⁴ con la que se intensificaron las actividades productivas agropecuarias como vía para promover el desarrollo del país, lo que propició el establecimiento de varias colonias, principalmente en Veracruz y Sonora, y en las penínsulas de Yucatán y Baja California.

Juárez fue electo presidente constitucional de la República para el periodo 1861-1865. El 20 de julio de 1863 emitió la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos,¹⁵ que concedía a los habitantes de la República, con excepción de los extranjeros, la facultad de denunciar y adquirir hasta 2 500 hectáreas de terrenos baldíos. En la misma fecha decretó la ley que adopta el sistema métrico decimal para las medidas de tierras y aguas.¹⁶

LA INTERVENCIÓN FRANCESA

La gestión de Juárez fue interrumpida por la Intervención Francesa y la llegada de Fernando Maximiliano de Habsburgo, archiduque de Austria, nombrado emperador de México, a quien los conservadores demandaron anular las leyes emitidas por Juárez.

Desde la Ciudad de México y en plena confrontación con el gobierno republicano encabezado por Juárez, Maximiliano pretendió responder a los reclamos de los grupos indígenas, expidiendo, entre otras, la Ley sobre Terrenos de Comunidad y de Repartimiento, del 26 de junio de 1866,¹⁷ que concedía en propiedad, de manera individual, a los naturales y vecinos de los pueblos las tierras de comunidad y repartimiento, mediante su fraccionamiento, y la Ley Agraria del Imperio, que concedía fundo legal y ejido a los pueblos que carecieran

¹⁴ *Apud* Justo Sierra, *op. cit.*, pp. 204-216.

¹⁵ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 114-117.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 117-119.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 128-130.

de él, del 16 de septiembre de 1866.¹⁸ Esta última concedía fundo legal a los pueblos de más de 400 habitantes y dotaba de ejido a los que tuvieran más de dos mil pobladores. Con estas leyes, además, se pretendió anular los títulos derivados de la Ley Lerdo y reivindicar a los antiguos propietarios mediante la expedición de nuevos títulos. La invasión francesa concluyó con el fusilamiento de Maximiliano en el Cerro de las Campanas en Querétaro.

Restaurada la República, el 20 de agosto de 1867, Juárez expidió la ley¹⁹ para la revalidación de actuaciones y sentencias dictadas por los tribunales del Imperio, la cual declaró la nulidad de algunos instrumentos públicos y privados expedidos durante la Intervención, y otorgó facultades a los jueces designados por el gobierno para esos fines, cuyos procedimientos se ajustarían a las leyes vigentes.



¹⁸ *Ibid.*, pp. 131-132.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 135-138.

CAPÍTULO VI

EL PORFIRIATO

Ala muerte de Juárez, Porfirio Díaz asumió la Presidencia de la República y manifestó su apego a la Constitución de 1857 y a las Leyes de Reforma. Don Porfirio apoyó sus programas de desarrollo agrícola en las leyes de Colonización y de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, promoviendo la celebración de contratos para fomentar la colonización del territorio nacional, restringidos a los ciudadanos mexicanos.

El presidente Manuel González expidió, el 15 de diciembre de 1883, el Decreto del Ejecutivo sobre Colonización y Compañías Deslindadoras,¹ que estableció el deslinde, medición, fraccionamiento y valuación de los terrenos baldíos o de propiedad nacional para su adjudicación a inmigrantes extranjeros y a los nacionales, con fines de colonización. Para cumplir este propósito se otorgaron facultades al Ejecutivo para permitir la operación de compañías deslindadoras, concediéndoles en compensación por los gastos efectuados en los trabajos requeridos hasta la tercera parte de los terrenos que habilitaran.

La intervención de compañías deslindadoras en este proceso contribuyó al despojo que sufrieron las comunidades rurales, así como numerosos poseedores de pequeños predios rústicos que carecían de títulos de propiedad sobre las tierras que quedaban comprendidas en

¹ Manuel Fabila Montes de Oca, *Cinco siglos de legislación agraria*, 2ª ed., México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990, pp. 155-160.

los polígonos de superficie que dichas compañías reportaban como terrenos baldíos, con lo que desconocían la existencia de los poblados y los derechos de posesión que ejercían sobre los mencionados terrenos. Sólo se libraron de la pérdida de las tierras los propietarios de grandes extensiones, cuyos títulos sí eran reconocidos.

En el decreto del 18 de diciembre de 1893, el Congreso autorizó al presidente modificar la Ley de Colonización enunciada, para disminuir las restricciones impuestas para adquirir tierras. El 26 de marzo de 1894, Porfirio Díaz promulgó la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos,² que establecía que todos los habitantes de la República, incluidos los extranjeros, podrían denunciar y adquirir terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional y sin limitación de extensión, protegiendo incluso contra futuras revisiones los títulos expedidos derivados de los procesos de deslinde efectuados por las compañías.

Por decreto del 30 de diciembre de 1902, expedido por el propio Porfirio Díaz, se deroga la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, para dejar sin efecto las autorizaciones concedidas a las compañías deslindadoras, pero respetando las mediciones y deslindes ya efectuados. En compensación, el gobierno autorizó la celebración de convenios con particulares, otorgando grandes extensiones para la explotación de los recursos de diversa índole existentes en ellas.

Igualmente se privilegió la colonización de terrenos nacionales por compañías extranjeras o nacionales con mayoría de extranjeros. En los contratos respectivos, se otorgaban facilidades y estímulos que incluían la donación a título gratuito de los terrenos objeto de la colonización —a excepción del pago de contribuciones federales— y la explotación de los diversos recursos que se encontraren en dichas tierras, así como el uso y aprovechamiento de las aguas.

LAS CONCENTRACIONES DE TIERRAS

Las acciones del gobierno y los ordenamientos emitidos durante este largo periodo se convirtieron en un factor importante para la concen-

² *Ibid.*, pp. 160-173.

tración de la tierra y de sus recursos en manos de unas cuantas familias, en perjuicio tanto de pueblos indígenas como de pequeños poseedores. De esta manera y como resultado de las labores realizadas por las compañías deslindadoras y colonizadoras, se fortaleció el latifundismo, que alcanzó su nivel más crítico a fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

Junto con el despojo de los pueblos y el acaparamiento de la tierra y de sus recursos se gestó un sistema de explotación de miles de campesinos —y en muchos casos de sus familias—, que engrosaron las filas de peones de las nuevas haciendas, en las que subsistían en condiciones muchas veces inhumanas, siendo con frecuencia víctimas de la brutalidad de los propietarios, lo que contribuyó de manera relevante al agravamiento del problema agrario nacional. La situación imperante en el campo mexicano durante el régimen porfirista agudizó el contraste entre unos cuantos hacendados que usufructuaban la mayoría de las tierras productivas y millares de jefes de familia que carecían de ellas y que dependían del trabajo de las haciendas para su sobrevivencia, lo cual alimentó con nuevos bríos el viejo reclamo por la tierra como vía para alcanzar la justicia para los hombres del campo.

Durante este régimen, para impulsar los planes de colonización, se fomentó la concentración y registro de grandes propiedades. Incluso se recurrió al despojo de las tierras de los pueblos indígenas, a quienes se expulsaba de sus territorios y, en muchos casos, se les deportaba a otras regiones del país, como ocurrió con los yaquis, a quienes trasladaron a las zonas selváticas de Yucatán y Quintana Roo en represalia por su férrea oposición al despojo de sus bienes, como lo señala Andrés Molina Enríquez,³ quien destaca los esfuerzos de los indígenas para sobrevivir en condiciones naturales, no solamente adversas, sino diferentes a aquellas en las que habían desarrollado sus habilidades.

Fernando González Roa⁴ reporta la concentración de grandes extensiones de tierra, derivada de las concesiones y contratos otorgados durante el gobierno porfirista. Detalla que varias de las adjudicaciones

³ Andrés Molina Enríquez, *La Revolución Agraria de México*, libro quinto, México, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Antropología, Historia y Etnografía, 1936, p. 207.

⁴ Fernando González Roa, *op. cit.*, pp. 80-88.

se hicieron por millones de hectáreas entre unos pocos concesionarios, citando los casos siguientes:

En Baja California se dieron más de once millones y medio de hectáreas a cuatro concesionarios. En Chihuahua más de catorce millones y medio de hectáreas a siete concesionarios. Solamente a uno se adjudicó casi la mitad, es decir, alrededor de siete millones. En Chiapas se adjudicaron a un concesionario poco menos de 300,000 hectáreas. En Puebla se entregaron a otro concesionario más de 76,000 hectáreas. En Oaxaca se adjudicaron a cuatro concesionarios más de 3.200,000 hectáreas. A uno solo se adjudicaron más de 2.000,000. En Tabasco se adjudicaron más de 720,000 a una sola persona. A un solo adjudicatario se entregaron poco menos de 5.000,000 de hectáreas en los Estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Chihuahua. En Durango se entregaron a dos adjudicatarios casi 2.000,000 de hectáreas. En consecuencia, grandes extensiones de terrenos baldíos vinieron a formar enormes latifundios, quizá más grandes de los que existían anteriormente.

Pastor Rouaix⁵ critica la política agraria impulsada por el régimen de Porfirio Díaz, que concedía vastas extensiones a extranjeros —ingleses y americanos principalmente, aunque también lo hizo en favor de algunos mexicanos que las adquirirían para especular y venderlas posteriormente a extranjeros que quisieran invertir en nuestro territorio—, situación que califica de “inexplicable, no tuvo motivo, ni tiene disculpa [...] cedía los terrenos [...] pasando por alto el peligro a que exponía a la Nación, al entregarles las costas, y las fronteras, sin tener el menor provecho, pues no eran cultivadas las tierras, ni mejoradas, ni pobladas”.

En su examen de la situación imperante al estallar el movimiento revolucionario contra el régimen porfirista, Rouaix comenta que la política agraria del gobierno fue “terriblemente desastrosa para la economía nacional” y atribuye el origen de esta ruina a la Ley de Terrenos Baldíos de 1883, expedida por Manuel González, se refiere al Decreto del Ejecutivo sobre Colonización y Compañías Deslindadoras expedido el 15 de diciembre de 1883, que pretendía fomentar la colonización

⁵ Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Comisión Nacional Editorial del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, 1984, pp. 23-27.

del territorio nacional y autorizó la intervención de las compañías deslindadoras. Señala que si bien la ley era “irreprochable en la teoría y benéfica en la apariencia, dio en la práctica los resultados más funestos”. Agrega que merced de estas normas, los grandes terratenientes “arreglaban con toda facilidad su nueva titulación, mientras que los pequeños propietarios y los pueblos y congregaciones, con títulos primordiales siempre vagos y deficientes, tenían enormes dificultades”. Rouaix finaliza afirmando que “con tristeza primero y hondo rencor después, veían cómo se les arrebatava parte o toda la extensión del patrimonio rústico de sus familias”.

En efecto, la política agraria del porfirismo, sustentada en la creencia de que sólo los capitalistas podían sacar adelante al país, facilitó que éstos pudieran adquirir vastas extensiones de territorio, en perjuicio de las mayorías campesinas de origen indígena. Adicionalmente, estos proyectos no sólo no contribuyeron a elevar la productividad agropecuaria, sino que provocaron la drástica caída de los niveles de producción agrícola, afectando aquellos artículos básicos en los que tradicionalmente nuestro país era autosuficiente, lo que obligó al gobierno a importar grandes volúmenes de granos para atender la demanda alimentaria de las familias campesinas. Fernando González Roa⁶ aborda este tema cuando se refiere al fracaso de los programas de colonización impulsados durante esta etapa de nuestra historia.

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1857

El artículo 27 constitucional fue reformado por el decreto que incorpora las Leyes de Reforma a la Constitución de 1857⁷ del 25 de septiembre de 1873, mediante la adición de un tercer párrafo, en el que se establece: “Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el presente artículo”.

⁶ Fernando González Roa, *op. cit.*, p. 51.

⁷ Cámara de Diputados, La Constitución de 1857 con sus adiciones y reformas. En www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.

Por decreto del 14 de mayo de 1901, se reforma el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución,⁸ se incluye un tercero y el tercero anterior se recorre como párrafo cuarto. Como resultado de dicha reforma, el texto del precepto constitucional quedó de la forma siguiente:

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Las corporaciones e instituciones religiosas cualesquiera que sean su carácter, denominación, duración u objeto, y las civiles cuando estén bajo el patronato, dirección o administración de aquéllas ó de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar más bienes raíces que los edificios que se destinen inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir ó administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las corporaciones e instituciones civiles, que no se encuentren en el caso expresado, podrán adquirir y administrar, además de los referidos edificios, los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos, que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas, pero con sujeción á los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que al efecto expida el Congreso de la Unión.

Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el presente artículo.



⁸ *Ibid.*

CAPÍTULO VII

LA REVOLUCIÓN

La crisis política y económica que asolaba al país a principios del siglo xx tuvo como uno de los principales factores de descontento la situación prevaleciente en el campo mexicano, caracterizada por un enorme contraste entre la concentración de tierras en unas cuantas manos, frente a la miseria de numerosas familias campesinas, lo cual alimentó los afanes revolucionarios, que incluyeron la cuestión agraria en sus principales planes y proclamas.

EL PLAN DE SAN LUIS

Promulgado por Francisco I. Madero¹ el 5 de octubre de 1910, constituye un fuerte llamado para derrocar al gobierno encabezado por Porfirio Díaz. En él se alude de manera contundente a la situación de numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, que habían sido despojados de sus tierras en virtud de las leyes del porfirismo, y se plantea como solución al problema agrario la restitución a sus antiguos dueños de los terrenos de los que habían sido privados de forma arbitraria, estableciendo para los propietarios un pago indemnizatorio.

¹ Manuel Fabila Montes de Oca, *Cinco siglos de legislación agraria*, 2ª ed., México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990, pp. 177-180.

Martha Chávez Padrón² destaca que esta idea de restituir la tierra a sus antiguos poseedores fue un gran aliciente para que los campesinos se unieran a la gesta revolucionaria, como lo expresara Emiliano Zapata a Francisco I. Madero.

Lucio Mendieta y Núñez³ comenta que no obstante el respaldo de los agraristas a la Revolución, Madero, ya en el poder, al ser electo el 15 de octubre de 1911, rehusó atender los reclamos del reparto de las tierras, mediante la afectación de los latifundios, y pretendió aclarar que su compromiso fue en el sentido de fomentar la creación de la pequeña propiedad, como lo declaró en una entrevista concedida al periódico *El Imparcial*.

EL PLAN DE AYALA

Emiliano Zapata y otros líderes militares que conformaron la Junta Revolucionaria, decepcionados por la actitud de Madero, suscribieron el Plan de Ayala⁴ el 28 de noviembre de 1911. Este plan desconocía al gobierno maderista, refrendaba y ampliaba el Plan de San Luis, y ordenaba que los pueblos que habían sido despojados de sus tierras entraran en posesión de ellas de inmediato y que los afectados dirimieran sus derechos en los tribunales especializados que se establecerían al triunfo del movimiento. Incluso se autorizó la expropiación, previa indemnización, de los bienes concentrados por unos cuantos propietarios en beneficio de los pueblos.

Al respecto Martha Chávez Padrón⁵ califica como acertada esta proclama que va más allá de los planteamientos del Plan de San Luis, pues permitiría a los pueblos despojados que entraran en posesión de sus tierras y que la cuestión de los afectados se ventilara en tribunales especiales, agregando que “la experiencia del campesinado había sido que la acción reivindicadora, ante los Tribunales comunes, era un procedimiento por el cual siempre perdían, debido a su rigorismo

² Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1999, pp. 248-251.

³ Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario mexicano*, México, Porrúa, 1964, pp. 170-171.

⁴ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 181-184.

⁵ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, pp. 252-256.

formalista y al poco conocimiento específico del Problema Agrario Nacional”.

Lucio Mendieta y Núñez⁶ destaca que el Plan de Ayala atiende directamente las demandas campesinas, ya que responde a sus formas de pensar y sentir respecto de la cuestión agraria.

En decreto del 18 de diciembre de 1911, Madero buscó el fortalecimiento de la pequeña propiedad mediante la adquisición, con recursos públicos, de terrenos de propiedad particular y de las compañías colonizadoras para su venta, a través de créditos, a agricultores nacionales y extranjeros. A través de las circulares del 8 de enero y 17 de febrero de 1912, de la Comisión Nacional Agraria, se regulan las acciones de deslinde, fraccionamiento y reparto de las tierras ejidales de los pueblos entre los jefes de familia y se establecen las áreas que corresponderían a los pueblos por concepto de ejidos.

A través de un Decreto sobre Terrenos Baldíos y Nacionales, expedido el 24 de febrero de 1912, se ordena que los terrenos que fueran medidos y deslindados se fraccionaran en lotes para su venta o arrendamiento.

EL PLAN DE CHIHUAHUA

Jesús Silva Herzog comenta que en este plan,⁷ promulgado el 25 de marzo de 1912, suscrito por varios revolucionarios encabezados por Pascual Orozco, se desconoce al gobierno de Madero y se propone efectuar el reparto de la tierra como vía para resolver el problema agrario, incluyendo el reconocimiento de la propiedad a los poseedores pacíficos, la revalidación de títulos existentes, la reivindicación de las tierras despojadas, la repartición de terrenos baldíos y la expropiación y reparto de los latifundios.

El Congreso de la Unión no fue ajeno al tema agrario nacional y a las demandas de “Tierra y libertad” del movimiento zapatista. Así lo revela el encendido discurso pronunciado por el diputado Luis Cabre-

⁶ Lucio Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 172.

⁷ Jesús Silva Herzog, *Breve historia de la Revolución Mexicana*, t. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 295-310.

ra⁸ el 3 de diciembre de 1912, en el que se reseña cómo se fue desarrollando la concentración de las tierras de las comunidades indígenas, desde la Conquista hasta la época prerrevolucionaria, lo que propició que los ejidos pasaran casi en su totalidad de las manos de los pueblos a las de los hacendados, por lo cual urgió a recuperar los ejidos de las manos de los grandes terratenientes como un asunto de justicia:

La reconstitución de los ejidos, es indudablemente una medida de utilidad pública; la llamo una medida de utilidad pública en el orden económico, por las razones que he expuesto; la llamo una medida de utilidad pública urgentísima en el orden político, porque traerá necesariamente una de las soluciones que pueda darse al zapatismo.

EL PLAN DE GUADALUPE

El general Victoriano Huerta, a quien el presidente Francisco I. Madero había designado Secretario de Guerra, tras encarcelar al propio Madero y al vicepresidente, José María Pino Suárez, asumió la Presidencia de la República el 18 de febrero de 1913. Jesús Silva Herzog⁹ narra cómo esa misma noche los generales Victoriano Huerta y Félix Díaz suscribieron el Pacto de la Ciudadela o Pacto de la Embajada (por haberse formalizado en la Embajada de Estados Unidos). En este documento se desconoce al gobierno de Madero y, en su segundo punto, se establece que el nuevo Ministerio de Agricultura “se encargará de resolver la cuestión agraria”.

Madero y Pino Suárez fueron asesinados el 22 de febrero, lo que provocó la oposición de varios gobernadores locales en contra del presidente usurpador. El 26 de marzo se firmó el Plan de Guadalupe¹⁰ en la hacienda del mismo nombre, redactado por Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, en el que se desconoce a Huerta como presidente, a los poderes Legislativo y Judicial de la federación, y a los gobernadores de los estados leales al gobierno huertista. Los 70 jefes y oficiales constitucionalistas representantes del país, dispuestos a

⁸ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 184-205.

⁹ Jesús Silva Herzog, *op. cit.*, pp. 345-364.

¹⁰ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 206-207.

continuar la Revolución, designaron a Carranza como jefe del Ejército Constitucionalista y establecieron que al entrar en la capital se hiciera cargo del Poder Ejecutivo y convocara a elecciones.

Sobre el Plan de Guadalupe, Jesús Silva Herzog¹¹ comenta que no contemplaba realizar las reformas sociales y económicas que exigía el pueblo; su propósito esencial era desconocer al gobierno de Victoriano Huerta y restablecer el orden constitucional.

Martha Chávez Padrón¹² refiere que durante la gesta revolucionaria, el general Lucio Blanco, que había suscrito el Plan de Guadalupe, después de haber tomado Matamoros efectuó el primer reparto agrario el 30 de agosto de 1913, al entregar a 11 campesinos la hacienda Los Borregos, propiedad del general Félix Díaz. Fernando González Roa¹³ reporta que algunos jefes revolucionarios y gobernadores provisionales secundaron estas acciones mediante la ocupación y reparto de latifundios en varios estados del país.

LA CONVENCIÓN DE AGUASCALIENTES

Cuando los agraristas percibieron que el Plan de Guadalupe no contemplaba la cuestión agraria, Emiliano Zapata convocó a los otros tres jefes de los ejércitos revolucionarios: Francisco Villa, Álvaro Obregón y Venustiano Carranza, con la finalidad de discutir el problema de la tierra. Reunidos en la Convención de Aguascalientes, a partir del 1 de octubre de 1914, coincidieron en la necesidad de refrendar el Plan de Ayala.

José de Jesús Medellín M.,¹⁴ al revisar los posicionamientos asumidos en la Convención de Aguascalientes, destaca que Zapata proponía resolver el problema agrario con un programa estructurado de reparto, dirigido principalmente a devolver las tierras que les habían arrebatado a los indígenas; Villa, que había confiscado y repartido entre su tropas varias haciendas, distinguía la situación entre los pueblos indígenas del

¹¹ Jesús Silva Herzog, *op. cit.*, t. 2, pp. 21-22.

¹² Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, pp. 262-263.

¹³ Fernando González Roa, *Aspecto agrario de la Revolución Mexicana*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981, p. 235.

¹⁴ José de Jesús Medellín M., *Las ideas agrarias en la Convención de Aguascalientes*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1986, pp. 132-138.

centro y sur, que habían sido despojados de sus tierras, frente a la que se registraba en el norte, en donde la mayoría de los campesinos eran peones que no habían tenido el carácter de propietarios, pero ambos coincidieron en que era urgente liquidar el latifundio y proceder al reparto de tierras.

Carranza, por su parte, consideraba que la solución del problema agrario debía fundarse en el reparto de los terrenos nacionales y de aquellos que el gobierno comprara a los grandes terratenientes o que se expropiaran por causa de utilidad pública, como lo planteó en el discurso inaugural de la Convención.¹⁵ Obregón coincidía con Carranza, aunque proponía medidas drásticas y soluciones urgentes que dieran satisfacción inmediata a las demandas sociales.

Para atenuar la confrontación de posturas con Zapata y Villa, Carranza pretendió satisfacer el reclamo de los agraristas con el decreto del 12 de diciembre de ese año,¹⁶ expedido en Veracruz, mediante el cual declaró vigente el Plan de Guadalupe, adicionándolo para autorizar al encargado del Poder Ejecutivo a expedir “leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados”. Incluso se le otorgaron facultades para realizar las expropiaciones que fueran necesarias para el reparto de la tierra y la fundación de pueblos.

LEY AGRARIA DE 1915

Con el decreto del 6 de enero de 1915 expedido por Venustiano Carranza, que declaró nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos otorgadas en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856 (Ley Lerdo), se pretendió establecer el marco legal para revindicar los derechos de los pueblos sobre las tierras de las que habían sido despojados.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 85-87.

¹⁶ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 215-219.

En la exposición de motivos de la denominada Ley Agraria,¹⁷ cuya redacción se atribuye a Luis Cabrera, se reconoce precisamente que los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que se habían otorgado en la Colonia, con motivo de la ley del 25 de junio de 1856 y otras normas que establecieron el fraccionamiento de las tierras de los pueblos, para reducirlas a propiedad privada y repartirlas entre los vecinos, fueron a parar a manos de unos cuantos terratenientes. Esta situación se identificó como una de las causas del descontento que prevalecía en las poblaciones indígenas del país, ya que numerosos poblados fueron despojados de diversas extensiones de terrenos que poseían en común, organizados en congregaciones, comunidades o rancherías, conforme a la costumbre de los pueblos indígenas, que aprovechaban en forma mancomunada sus tierras, montes y aguas.

Se indica que dicho despojo se efectuó mediante diversos mecanismos: bien por actos de autoridades administrativas, por resoluciones judiciales o como resultado de las concesiones otorgadas a las compañías deslindadoras, en parte porque el artículo 27 de la Constitución de 1857 no reconocía a las comunidades, como corporaciones, la capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, y por lo tanto también les desconocía personalidad jurídica para defender sus derechos.

De la misma manera, se considera que debido a la privación de los bienes de los pueblos indígenas y a la concentración de la propiedad rural en pocas manos, la gran masa campesina no había tenido más alternativa que “alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía”.

En razón de lo señalado, se considera necesaria la devolución de las tierras a los pueblos, “como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres”; lo que confrontaba los intereses creados de los que adquirieron las tierras en abuso de las leyes que autorizaron “el repartimiento de los bienes comunales entre los mismos vecinos, y no su enajenación en favor de extraños”.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 228-232.

Previendo las dificultades jurídicas que la restitución propuesta pudiera implicar, “ya porque las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con arreglo a la ley, ya porque los pueblos hayan extraviado los títulos o los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos”, se establece la conveniencia de facultar a las autoridades militares encargadas del gobierno de las entidades para que mediante la vía de expropiación, procedan al reparto de tierras a los pueblos que carecieran de ellas.

Finalmente se expone que el propósito de este reparto era dotar de tierras suficientes para cubrir las necesidades de los pueblos, a fin de que pudieran desarrollarse plenamente y librarse de la servidumbre económica en que vivían. Se precisa, sin embargo, “que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio” con las limitaciones necesarias para impedir que volvieran a quedar en las manos de especuladores y fueran acaparadas por extranjeros.

La Ley Agraria declara en su texto la nulidad de las enajenaciones, concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por las autoridades federales, jefes políticos o gobernadores de los estados, o por otras autoridades locales, en contra de lo previsto en la ley del 25 de junio de 1856 y demás ordenamientos relativos, así como las diligencias de apeo o deslinde, practicadas por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación, por medio de las cuales se haya propiciado la invasión u ocupación ilegal de sus bienes.

Se previene que la nulidad de las divisiones o repartos que se hubieran realizado entre los vecinos de los pueblos, en las que hubiera existido algún vicio, solamente procedería cuando lo solicitaran las dos terceras partes de los vecinos.

Asimismo, se ordena que cuando los pueblos no pudieran obtener la restitución de sus bienes “por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados”, se les dotara de tierras suficientes para satisfacer las necesidades de su población, autorizando al gobierno federal a expropiar los terrenos que se requieran, tomándolos de los colindantes con los poblados.

Para llevar a cabo el programa de reparto, se establecen como órganos encargados de las diversas tareas que la ejecución de la política agraria revolucionaria requiriera: la Comisión Nacional Agraria, que presidiría el secretario de Fomento; las comisiones locales agrarias de los estados y territorios de la República, y los comités particulares ejecutivos que en cada estado se necesitaran; asimismo, se señala el orden de dependencia y subordinación entre dichos órganos.

También regula el procedimiento para atender las solicitudes de restitución de tierras a los pueblos que hubieran sido invadidos u ocupados ilegalmente, así como las de dotación a los núcleos que carecieran de títulos o de tierras, las cuales se iniciarían directamente ante los gobernadores de los estados, las autoridades políticas de los territorios y el Distrito Federal, o ante los jefes militares autorizados para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo.

Las autoridades políticas de la entidad donde se presentaran las solicitudes recabarían la opinión de la comisión local agraria correspondiente y resolverían la procedencia de la restitución o de la dotación, dando participación a los comités particulares ejecutivos para la identificación, deslinde y medición de los terrenos, con el fin de realizar una entrega provisional a los solicitantes. Posteriormente, remitirían el expediente a la Comisión Nacional Agraria para su aprobación y dictaminación, para finalmente someterlo a la resolución del encargado del Ejecutivo Federal.

Con respecto a los propietarios afectados por la resolución restitutoria o dotatoria que emitiera el encargado del Poder Ejecutivo, la ley les otorgaba el derecho de recurrir ante los tribunales dentro del término de un año, a partir de la fecha de las resoluciones, vencido el cual no se admitiría reclamación alguna. Al respecto, se dispone que si el reclamante obtuviere sentencia favorable, ésta sólo le daría derecho de recibir una indemnización por parte del gobierno. El mismo término se concede a los propietarios de terrenos expropiados para reclamar las indemnizaciones a que tuvieran derecho.

Finalmente, se deja a una ley reglamentaria la determinación de la forma en que se dividirían las tierras restituidas o dotadas entre los vecinos de los pueblos, señalando que mientras se expediera dicho ordenamiento, los bienes se aprovecharían en común.

Para permitir la aplicación de la Ley Agraria y, sobre todo, para cumplir los compromisos con la clase campesina, el 19 de enero de 1916, Carranza suscribió varios acuerdos¹⁸ en los que se establece, entre otras cosas, que la materia agraria era de carácter federal y sus disposiciones no podían ser modificadas por las autoridades estatales; que las cuestiones relativas a las solicitudes de aguas y bosques eran facultad exclusiva del gobierno federal, y que la intervención de los gobiernos locales estaría limitada a los procedimientos de restitución y dotación de tierras. Igualmente, se previó que los terrenos que se entregaran a los pueblos deberían ser trabajados en común, suspendiendo el reparto individual entre los vecinos. Asimismo, se establece la integración de la Comisión Nacional Agraria, presidida por el secretario de Fomento.

A partir de su integración, la Comisión Nacional Agraria expidió 16 circulares, del 26 de marzo de 1916 al 1 de febrero de 1917, orientadas a la interpretación y aplicación de la Ley Agraria.¹⁹ Regulaban, por ejemplo, la extensión de los ejidos que se restituyeran o dotaran a los pueblos, así como los bienes de las comunidades; los alcances de la competencia de las comisiones locales agrarias dentro de los procedimientos del reparto de tierras; la prohibición a los vecinos de los pueblos para la tala de bosques, la destrucción de obras de irrigación, el derrumbe de mojoneras, cercados, casas, etcétera, y la tramitación de los expedientes de restitución o dotación de ejidos cuando los terrenos estuvieran ubicados en jurisdicción de varios estados, en cuyo caso señalaba como competente a la comisión local agraria que correspondía al estado a cuya jurisdicción estaba sometido el pueblo solicitante y ordenaba que la restitución o dotación de ejidos se tramitara en expedientes separados y nunca en el mismo.

En decreto del 19 de septiembre de 1916, se reforman los artículos 7, 8 y 9 de la Ley Agraria, para acelerar el trámite de los procedimientos de restitución o dotación de ejidos a los pueblos y darles definitividad a las resoluciones dictadas. En ellos, se previene la participación de la comisión local agraria durante la integración de los expedientes a partir de las solicitudes de tierras presentadas; la naturaleza provisional

¹⁸ *Ibid.*, pp. 236-240.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 241-257.

de las resoluciones de los gobernadores o jefes militares; la función de la Comisión Nacional Agraria, que elaboraría un dictamen sobre la aprobación, modificación o revocación de las resoluciones de las autoridades locales, que se sometería a consideración del encargado del Poder Ejecutivo de la nación para que emitiera la resolución definitiva, a partir de la cual se ordenaría su ejecución a través de las comisiones locales y de los comités particulares ejecutivos. Dicha ejecución consistía en el deslinde, identificación y entrega de los terrenos a los interesados. Posteriormente, el encargado del Poder Ejecutivo expediría los títulos respectivos.



CAPÍTULO VIII

LA CONSTITUCIÓN DE 1917

PROYECTO DE REFORMA PRESENTADO POR VENUSTIANO CARRANZA

El 11 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza, en su calidad de encargado del Poder Ejecutivo, compareció a la instalación del Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, que había convocado el 19 de septiembre de ese mismo año¹ y en el cual presentó su iniciativa de reforma a la Constitución de 1857.

En el discurso pronunciado en aquella ocasión, expuso que la primera tarea de una Constitución consiste en “garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana”. Al referirse en específico al tema agrario, recordó que el artículo 27 de la Constitución de 1857 facultaba al gobierno para ocupar la propiedad particular, previa indemnización y por causa de utilidad pública. Al respecto, consideró que ese precepto era suficiente para que el gobierno pudiera adquirir tierras y repartirlas entre el pueblo para fundar la pequeña propiedad. En consecuencia, su propuesta de reforma estaba encaminada a que la declaración de utilidad fuera hecha por la autoridad administra-

¹ *Apud* Guadalupe Peña Rojas Abraham y Juan Márquez, *El agrarismo en la Constitución de 1917*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1982, pp. 33-36.

tiva, en tanto que correspondería a la autoridad judicial intervenir para fijar el justo valor de los bienes sujetos a expropiación.

En el proyecto se refrendaba la prohibición, contenida en el texto vigente del artículo 27, de que las corporaciones civiles y eclesiásticas pudieran adquirir bienes raíces y se ampliaba a las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces, con excepción de las instituciones de beneficencia pública y privada, pero únicamente con respecto a aquellos bienes que fueran indispensables o se destinaran de manera directa al cumplimiento del objeto de dichas instituciones, prohibiendo expresamente que estuvieran a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de culto.

Al justificar su iniciativa, expresó la necesidad de la reforma como una vía para frenar los abusos del clero, que “incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas”, las cuales se dedicaron a adquirir grandes extensiones de tierra que, de no limitarse, “no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros”.

Finalmente, planteó la conveniencia de que se impusiera, a los extranjeros interesados en adquirir tierras en nuestro país, la obligación de renunciar expresamente a la protección de sus gobiernos en relación con dichos bienes y someterse, en cuanto a ellos, a las leyes mexicanas.²

El texto de la propuesta carrancista presentado al Constituyente para el nuevo artículo 27 de la Constitución establecía:³

Art. 27.- La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para

² Vid. Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Comisión Nacional Editorial del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, 1984, p. 127.

³ Ignacio Marván Laborde, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Gama Sucesores, 2005, pp. 34-35.

adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan, o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trate.

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

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la ley de desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

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

Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes.

Como se puede advertir, Carranza pugnaba por establecer un procedimiento más ágil para la expropiación y restringir los derechos de propiedad no sólo de las corporaciones religiosas, sino también de los extranjeros y de las sociedades anónimas; para la cuestión agraria se establecían los pro-

cedimientos de restitución o dotación de ejidos a los pueblos, cuyas tierras se disfrutarían en común en tanto se regulara el reparto, y en cuanto a la propiedad del subsuelo, se autorizaba a las compañías para poseer explotaciones mineras y petroleras, pero no podrían adquirir o administrar propiedades rústicas más que las necesarias para su objeto.

RECHAZO A LA PROPUESTA DE CARRANZA

Los agraristas consideraron que el proyecto presentado no atendía de manera satisfactoria sus demandas para resolver adecuadamente los problemas del campo y del reparto de la tierra. Por ello acudieron ante el diputado Pastor Rouaix, para que éste, a su vez, hiciera llegar la inconformidad a Venustiano Carranza, quien encomendó al licenciado Andrés Molina Enríquez, consultor de la Comisión Nacional Agraria, que elaborara un nuevo proyecto. Sin embargo, este nuevo proyecto tampoco satisfizo a los representantes del movimiento agrarista, quienes exigieron a Rouaix que se integrara una comisión compuesta por varios diputados y consultores, la cual se encargaría de formular una nueva propuesta. El domingo 14 de enero de 1917, se integró dicha comisión especial encabezada por Pastor Rouaix y José Natividad Macías, para redactar una iniciativa de artículo 27.⁴ La reunión inicial y las subsecuentes se efectuaron en la capilla del Palacio Obispal de Querétaro, según lo reporta Andrés Molina Enríquez.⁵

Álvaro Obregón tuvo una activa participación en el Congreso Constituyente convocado por Carranza a partir de su instalación el 1 de diciembre de 1916. El general se reunió con varios diputados cuya intervención fue definitiva en la redacción y aprobación de los artículos que integraron el paquete de normas conocidas como las garantías sociales y que regularon las materias de educación, trabajo, propiedad, gobierno y religión. Aunque si bien se había mostrado reservado en cuanto a sus ideas sobre éstos y otros temas, decidió apartarse del liberalismo moderado de Carranza y apoyó la posición radical de los

⁴ Vid. Pastor Rouaix, *op. cit.*, p. 129.

⁵ Vid. Andrés Molina Enríquez, *La Revolución Agraria de México*, libro quinto, México, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Antropología, Historia y Etnografía, 1936, p. 176.

llamados jacobinos, encabezados por el general Francisco J. Múgica, lo que marcó un distanciamiento del proyecto del encargado del Ejecutivo. Fueron precisamente sus partidarios quienes imprimieron un claro y amplio contenido social a la Constitución promulgada, que quedó expresado principalmente en el texto de los artículos 3, 27, 123 y 130.

El proyecto elaborado por la Comisión Redactora fue presentado en la sesión del Constituyente del 24 de enero de 1917. Dicha propuesta fue turnada a la Primera Comisión de Constitución, la cual presentó su dictamen al Pleno de la asamblea el 29 de ese mes, sesión que se declaró permanente para discutir la iniciativa, misma que fue aprobada en la madrugada del día 30.

DICTAMEN DE LA PRIMERA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN

En el dictamen sobre la iniciativa elaborada por la Comisión Especial del artículo 27, que fue presentado el 29 de enero de 1917 por la Primera Comisión de Constitución, integrada por los diputados Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, se destacan cuatro puntos capitales: 1) si la propiedad debe considerarse como un derecho natural; 2) cuál sería la extensión de ese derecho; 3) quiénes tendrían capacidad para adquirir bienes raíces, y 4) cuáles serían las bases generales para dar solución al problema agrario.⁶

Con respecto al primer punto, se analiza que, toda vez que el esfuerzo de los seres humanos se encamina a la satisfacción de sus necesidades y que existe una relación natural entre los actos del hombre y el producto de su trabajo, la propiedad es un derecho natural, pues implica que es indispensable la apropiación de los bienes que se requieren para la obtención de los elementos esenciales para satisfacer las necesidades humanas y la conservación de la vida. En consecuencia, se expone: “El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social”.

⁶ Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*, pp. 1006-1009.

En relación con la extensión del derecho a la propiedad, se establece que éste no es absoluto y que es susceptible de ser limitado por diversas modalidades, sustentadas en “el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados”. Desde esta perspectiva, se reconoce que a la nación corresponde originariamente el dominio del territorio mexicano, que ésta ha constituido la propiedad privada, como un derecho que ha cedido a los particulares, pero también se acepta que dentro de esos bienes no se encuentran contemplados los productos del subsuelo, ni las aguas, ni las vías generales de comunicación. En razón de ello, la Comisión determinó “consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública”, fijando para ello las restricciones a que está sujeto el derecho de propiedad.

En cuanto al tercer punto toral, relativo a la capacidad para adquirir bienes raíces, se toman como punto de partida las normas y principios del derecho público y del derecho civil, que autorizan a la nación restringir el derecho para adquirir tierras a los extranjeros si no se sujetan a las disposiciones legales nacionales, por lo cual se incorporan al texto de la iniciativa las prohibiciones para el ejercicio de dicho derecho. Igualmente, se impone la prohibición a las corporaciones para ejercer derechos de propiedad, partiendo de que “su existencia se funda en una ficción legal”; sin embargo, se otorga dicha capacidad a las instituciones de beneficencia, las sociedades comerciales y las corporaciones que forman centros de población.

Finalmente, se aborda el tema del problema agrario nacional y de la urgente necesidad de encontrarle una solución adecuada. Se reconoce, sin embargo, que a falta de tiempo para dar una solución detallada a la cuestión agraria, la Comisión se limita a proponer “cuando menos, ciertas bases generales, pues sería faltar a una de las promesas más solemnes de la revolución pasar este punto en silencio”.

En el dictamen se asienta que “siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación”. Se alude a que el acaparamiento de la tierra había generado una situación semejante a la de la época colonial, lo cual expli-

caba el estado de depresión de la clase campesina. Se advierte también que esto era causa del desastre económico, puesto que “la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo”. Por ello, se considera como vía para resolver el problema agrario, reducir el poder de los latifundistas y elevar el nivel económico, intelectual y moral de los trabajadores del campo.

Dentro de este contexto, se reconoce como un primer paso en la solución de la problemática rural la expedición del decreto del 6 de enero de 1915, que se proponía elevar a la categoría de ley constitucional, con la finalidad de dotar a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que requieran para su cultivo. A continuación, se plantea, como segundo paso, liquidar el latifundio, mediante el procedimiento de expropiación, considerando el derecho de los propietarios para ese fin. Al respecto, se reflexiona que la indemnización de los predios afectados sería cubierta por los propios adquirentes, por lo que no se afectarían recursos públicos en este proceso, “reduciendo la intervención del Estado a la de simple garantía”. Se propone que el fraccionamiento de los latifundios, dada la variedad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país, fuera regulada por las autoridades locales, conforme a las bases generales que se establecieran para toda la República.

El dictamen de la Comisión señala como bases generales para dar solución al tema agrario, fijar la superficie máxima de la propiedad que puede adquirir un individuo o una corporación y fraccionar la superficie excedente para su venta a plazos no menores de 20 años y mediante pago de anualidades que amorticen capital e interés. Merced a dichas bases, se consideró que se obtendría un notable mejoramiento de las condiciones económicas y culturales de los trabajadores del campo, y al incorporar a los jornaleros como propietarios, se podría elevar la producción agrícola.

PROYECTO PRESENTADO POR LA PRIMERA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN

Como se dijo con anterioridad, la iniciativa del cuestionado artículo 27 elaborada por la Comisión Especial integrada para ese efecto, fue presentada al Pleno del Congreso Constituyente, con el dictamen res-

pectivo, por la Primera Comisión de Constitución el 29 de enero de 1917. Su redacción fue la siguiente:

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

La propiedad privada no podrá ser expropiada sino 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 o 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 lo 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 substancias 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 extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, los yacimientos de piedras preciosas, de sal 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 sólido, 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; de los lagos interiores de formación natural que

estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales arroyos afluentes, desde el punto en que brote 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 interiores, 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 atraviesen; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

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

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

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización, y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten ante la Secretaría de Relaciones que renuncian a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiera, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación;

II. La iglesia, cualquiera que sea su credo, no podrá en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuviere 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 deban continuar destinados a su objeto. Los obispos, 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, pasará desde luego de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarlo exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se eligieren para el culto público, serán propiedad de la nación si fueren constituidos por subscripción pública; pero si fueren construidos por particulares, quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada;

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, de sus asimilados, aunque éstos o aquellos no estuvieren en ejercicio;

IV. Las sociedades comerciales de títulos al portador, 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 conduenazgos, 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 hayan restituido, conforme a la ley del 6 de enero de 1915. La ley determinará la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras;

VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institu-

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

Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de este valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y 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 en sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía desde la ley del 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido 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 caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se les dejarán aquéllas en calidad de dotación, sin que en ningún caso dejen 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 del 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 período constitucional el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las bases siguientes:

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

b) El excedente de extensión 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 de interés no excederá del cinco por ciento anual.

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

f) Los mexicanos que hayan militado en el Ejército Constitucionalista, los hijos y las viudas de éstos y las demás personas que hayan prestado servicios a la causa de la revolución o a la instrucción pública tendrán preferencia para la adquisición de fracciones y derecho a los descuentos que las leyes señalarán.

g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, 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.

DEBATE

Desde que se presentó la iniciativa a la asamblea hubo manifestaciones orientadas a diferir su discusión y aprobación. Víctor Manzanilla Schaffer refiere que el diputado Andrés Magallón denunció la pretensión del diputado Félix F. Palavicini de impedir se debatiera este artículo, que ese altercado motivó que se dispensaran los trámites reglamentarios y, dada la trascendencia del tema, se declaró el Congreso en sesión permanente, con la finalidad de discutir ampliamente su contenido hasta su aprobación.⁷ El debate registró numerosas intervenciones, a favor y en contra de la propuesta, como se verá en el análisis de su desarrollo, en el que se destacan los aspectos más sobresalientes relativos al texto general, con énfasis en el tema agrario, que se reporta a continuación.

Para la discusión del primer párrafo, pidió la palabra el diputado de la delegación poblana Luis T. Navarro, quien argumentó en contra de su texto⁸ “porque yo quiero ser más radical todavía que la Comisión”, y señaló que en la propuesta se aludía que la nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio sobre la tierra, para la formación de la pequeña propiedad; que desde la dominación española la nación ya tenía ese derecho y que, no obstante ello, las tierras fueron acaparadas por unos cuantos individuos, por lo que esas tierras “deben volver al dominio de la nación, para que de aquí en adelante las vaya enajenando en pequeños pedazos de terreno, para que no se pueda crear nuevamente la gran propiedad de unos cuantos privilegios”. Consideró que, de no ser así, se estaría actuando en forma contraria a los principios de la Revolución.

Refirió la “dolorosa experiencia” de que después de los movimientos armados que se dieron en nuestro país, a su triunfo, “todos los

⁷ Víctor Manzanilla Schaffer, *Reforma Agraria mexicana*, México, Porrúa, 1977, p. 479.

⁸ Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*, pp. 1015-1021.

ricos, los científicos, los convenencieros” se unieron a los jefes de los movimientos, para valerse de ellos y conservar las tierras que legítimamente corresponden al pueblo. En su intervención, puso como ejemplos los casos de la hacienda “La Saucedá, en el Estado de Guanajuato, y de Santa Úrsula, en la Capital”.

En el primer caso, señaló que un peón de esa hacienda, que se convirtió en uno de los dueños de la finca, con una cuadrilla de bandidos, incendió los pueblos que se encontraban dentro de los límites de esa hacienda “para así poder adueñarse de los terrenos y justificar que había tenido la posesión pacífica”; además, dijo, todas las quejas que presentaron los indios ante las autoridades locales no fueron atendidas, por lo cual muchos de los indios se vieron en la necesidad de viajar hasta México para poner su queja ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con respecto al segundo caso, expuso que “en tiempo de las tiranías, les quitaron a los habitantes del pueblo de Santa Úrsula el agua que poseían desde tiempo inmemorial”. Que para evitar mayores dificultades con los indios, el gobierno del presidente Madero decidió introducir el agua desde otra parte, para completar la cantidad que al pueblo le faltaba, con la finalidad de que las fábricas, que se habían beneficiado con esas aguas, no tuviesen que suspender sus actividades. Que posteriormente el gobierno de la Convención, instalado en México, le dio posesión al pueblo de Tlalpan de esas tierras y aguas, pero al regreso de las fuerzas constitucionalistas, sus anteriores dueños buscaron la forma de mantener la propiedad a través de una sociedad anónima.

Al continuar con su exposición, solicitó se limitaran los abusos a fin de evitar el despojo de los pueblos, proponiendo que se reconociera que la nación es la única dueña de la tierra y que, en lugar de venderla, nada más la diera en posesión a quienes pudieran trabajarla. Consideró que de no imponerse dicha taxativa, a la larga volverían a formarse las grandes propiedades y nuevamente la pequeña propiedad sería acaparada. Por ello, solicitó a la Comisión que se modificara el texto de la propuesta, para que de manera explícita dijera que la nación era la única dueña de los terrenos de la República, de las tierras, aguas y bosques, que desde ese momento en adelante ella se reservaba el derecho de vender y “que las propiedades adquiridas por medio de despojos, por

medio de infamias, deben desaparecer de nuestra Constitución”, para que en lo sucesivo todo el que quisiera adquirir un pedazo de tierra pudiera hacerlo conforme a las bases que se establecieran; “de esa manera, cuando nuestros indios puedan hacer una casa y sepan que nadie se las podrá arrancar porque no la podrán vender, entonces habrán desaparecido las revoluciones en México”.

Justificó su promoción señalando que el problema agrario mexicano generó la mayor parte de las revoluciones, en virtud de la escasez de terrenos para que los campesinos pudieran cultivar un pedazo de tierra, y reiteró que el día en que todos los mexicanos puedan tener una pequeña parcela para hacer sus casas, “entonces cesarán las revoluciones”. Al final de su larga e interrumpida alocución, el diputado Navarro expresó “yo he visto a multitud de hombres que se han lanzado a la revolución por el solo deseo de poder contar con un pedazo de terreno para sembrar y dedicarse a su trabajo”.

Enseguida solicitó la palabra en pro del dictamen el diputado sonorense Juan de Dios Bojórquez,⁹ quien dijo que este debate era el más importante del Congreso, al considerar que la cuestión agraria era el “problema capital de la revolución” y el que más debía interesar a los constituyentes, porque en “la conciencia de todos los revolucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra”. Explicó que el origen del problema agrario se presentó desde los tiempos de la dictadura en que “los grandes propietarios eran no sólo los dueños de la tierra, sino también eran los dueños de los hombres”, por las ligas tan estrechas que existían entre los prefectos políticos y los presidentes municipales con los grandes terratenientes, que permitieron que los grandes latifundios absorbieran “no sólo la pequeña propiedad, sino también los ejidos de los pueblos”. Consideró que en la tarea de poner las bases para la resolución de la cuestión agraria, era una magnífica idea de la Comisión el asumir como precepto constitucional la Ley Agraria de 1915, “que fue una de las promesas más grandes de la revolución” que sirvió para que los revolucionarios comprendieran cómo podría realizarse la justicia.

⁹ *Ibid.*, pp. 1021-1027.

Se refirió al decreto del 6 de enero de 1915 como uno de los que trajeron el mayor contingente a la lucha de la Revolución, pero que en la atención de la cuestión agraria era necesario no sólo procurar la restitución de los ejidos a los pueblos, sino también crear y fomentar la pequeña propiedad, otorgando facultades a las legislaturas estatales para reglamentar y revisar los títulos de propiedad de los grandes terratenientes e impulsar la fundación de colonias agrícolas, insistiendo en la necesidad de fomentar entre los agricultores la idea de constituir sociedades cooperativas.

Elogió la disposición del texto de la iniciativa que comentaba en cuanto a la obligación que se imponía al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para dictar las leyes sobre la materia que se requiera, para reglamentar la Ley Agraria y poder llevar a efecto los programas de reparto, así como despachar con prontitud todos los asuntos que se habían presentado ante la Comisión Nacional Agraria y las Comisiones Locales del ramo. Criticó que a pesar de haber sido uno de los propósitos de la Revolución resolver el problema agrario, el Ejecutivo había ido constantemente en contra de los latifundistas; la lentitud en los procedimientos para resolver estos asuntos era un obstáculo que había que vencer, por lo que propuso se otorgaran mayores facultades a los estados, con la finalidad de propiciar una amplia descentralización en la materia agraria, que permitiera atender de manera pronta y efectiva esta cuestión.

Igualmente se opuso a quienes dentro del Congreso sostenían la idea de otorgar el dominio útil, en vez de dar el dominio pleno sobre la propiedad. Al respecto, enfatizó que si el pueblo no ha sido educado previamente para que tenga ese concepto de la propiedad, “debe saber que la tierra es de quien la trabaja”, sustentando que la Revolución había enarbolado en su bandera el tema de tierra para todos, por lo cual, insistió, se debía conceder el dominio pleno, creando la pequeña propiedad privada.

Exhortó a sus compañeros a que, una vez concluido el proceso de aprobación de las reformas en discusión, en particular la relativa a la cuestión agraria, se acudiera a los gobiernos estatales para que, siguiendo las bases generales establecidas, se resolviera cuanto antes el problema agrario; para hacer propaganda de los principios enarbolados

y, sobre todo, para “hacerle ver [al pueblo] que su verdadera felicidad, que la riqueza suya, que su porvenir está precisamente en la agricultura”. Afirmó que los grandes terratenientes no habían sido realmente agricultores y se habían dedicado a explotar a los pobres campesinos. Indicó que los hombres de campo no contaban con la preparación para explotar debidamente la tierra y que “la agricultura es la base del progreso de las naciones”. Lo anterior al señalar que en esos momentos México era un país esencialmente minero, que la minería era una riqueza transitoria y que “la verdadera riqueza, el verdadero bienestar, el progreso efectivo”, radicaba en “fomentar la agricultura”.

Finalmente, en medio de manifestaciones ruidosas, reconoció que la solución del problema agrario no consistía solamente en otorgar tierras a los campesinos, sino que se requería también proporcionarles el capital suficiente para poder trabajar las tierras, para aprovechar las aguas y para lograr la participación de otros campesinos. Concluida su intervención, se reservó para su votación el primer párrafo.

Para la discusión del párrafo segundo, pidió la palabra el diputado Epigmenio A. Martínez, también de la representación de Puebla, quien señaló que el texto propuesto estaba bien, pero que la indemnización que se contemplaba en el proyecto fuera hecha en metálico y no en papel moneda. Y ante los reclamos que se le hacían y que lo cuestionaban acerca de si temía perder su hacienda, contestó: “no soy terrateniente, ni mucho menos”. Explicó que cualquiera que tuviera una propiedad que fuera a ser expropiada estaría conforme, siempre que la indemnización “se efectuara en plata, porque fácilmente podría invertir su importe en otra cosa que produjera lo suficiente para vivir”, lo que no sucedería si el pago indemnizatorio fuera en papel, por lo cual consideró justo que se corrigiera la disposición, para que en vez de que se cubriera la expropiación con bonos, se hiciera como lo sugería. Sin otra intervención se reservó para su votación.¹⁰

En relación con las propuestas de los párrafos tercero, cuarto y quinto, señalados en la versión del *Diario de debates* como incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 27, al no haberse registrado diputados que quisieran hacer uso de la palabra, se reservaron para su votación.

¹⁰ *Ibid.*, p. 1027.

Para la discusión del párrafo sexto (inciso quinto), solicitó la palabra el diputado Federico E. Ibarra de la representación del estado de Jalisco, quien planteó si en los casos en los que la nación concediera la explotación de petróleo o de alguna mina, tenía que recibir un tanto por ciento de las utilidades líquidas por dichas explotaciones, pues refirió que, en el caso del petróleo, en esa época los propietarios de las tierras que contaban con esos recursos recibían fuertes cantidades de dinero por permitir a las compañías petroleras la perforación de pozos, y que si a partir de las nuevas disposiciones se iba a considerar a la nación como propietaria de dichas riquezas, lo justo era que recibiera esas compensaciones. En el caso de las minas, señaló que esta actividad tan sólo dejaba a la nación un impuesto minero que era “relativamente insignificante, dadas las cuantiosas riquezas que dan y el pequeño salario de los trabajadores, operarios y los demás gastos de las minas”, por lo cual también propuso se aplicaran las mismas medidas, estableciendo en el texto del proyecto “que la nación, al permitir una concesión para la explotación de minas, yacimientos carboníferos o petróleo, tiene que recibir el tanto por ciento que se crea necesario”.

Para contestar a una alusión que hizo el orador a su persona, el diputado poblano, Pastor Rouaix, consideró, respecto de la idea del ingeniero Ibarra, que era más conveniente que la nación fijara directamente lo que le pareciera conveniente, porque ello requería de un estudio minucioso del tema.

Nuevamente, en uso de la palabra, el diputado Ibarra insistió en que se pusiera en la fracción que las empresas explotadoras de los recursos debían pagar un tanto por ciento a la nación, “que después la ley señale; pero que sea un precepto constitucional: esto es de suma trascendencia”.

Al requerirse a la Comisión que se pronunciara al respecto, en nombre de ella, el diputado Enrique Colunga, de Guanajuato, manifestó que no se consideraba necesaria la adición propuesta por el diputado Ibarra, por estimarla como “una cuestión enteramente secundaria” que no podría resolverse a la ligera, lo cual se contemplaría en la Ley de Minería que expediría el Congreso de la Unión, “sin necesidad de ponerla como precepto constitucional”.

Solicitó la palabra el diputado de Jalisco, Amado Aguirre Santiago, quien expuso su desacuerdo con lo señalado por el licenciado Colunga y apoyó a Rouaix, aludiendo al caso de la empresa Amparo Mining Company, en Jalisco, que producía 49 por ciento, en comparación con las minas de Guanajuato que no producían más que cuatro o cinco por ciento, por lo cual estimó que habría que aceptar el proyecto del diputado Rouaix, que estaba perfectamente estudiado.

El diputado Ibarra solicitó de nuevo la palabra, pero se le negó, ante la voces que se oponían por haber hablado en dos ocasiones sobre el mismo tema; sin embargo, el diputado insistió con el argumento de que “el debate es libre, señor; el asunto es de suma importancia”, y al preguntar la Secretaría si se consideraba suficientemente discutido el asunto, tomó la palabra para señalar que se estaban pagando muchos millones de pesos a los propietarios de los terrenos, y que esas cantidades debían entregarse a la nación, que su planteamiento no se refería solamente a las negociaciones mineras, sino también a las relacionadas con el petróleo.

El diputado Aguirre nuevamente intervino para precisar que la Ley de Minas otorgaba libertad al minero para explotar el subsuelo y obligaba al dueño del terreno a que hiciera la concesión gratuita; que “el derecho sobre el subsuelo sólo lo tiene el Gobierno, y el minero no tiene derecho sobre la superficie; tampoco lo necesita; no paga nada”.

De nuevo se consultó si estaba suficientemente discutido el tema y se solicitó se hiciera la manifestación poniéndose de pie los que estuvieran por la afirmativa. El precepto se reservó para su votación. Al proponer una moción de orden el diputado Ibarra, se le requirió la presentara por escrito.¹¹

Se sometió a discusión el párrafo séptimo inciso I. Se concedió la palabra al diputado de Guanajuato, Ramón N. Frausto para una interpelación a la Comisión, quien manifestó que en la propuesta original de Carranza había esta prohibición para las sociedades anónimas, que tenía la finalidad de que el clero no pudiera adquirir propiedades rústicas por esta vía, preguntando a la Comisión “por qué suprimió del

¹¹ *Ibid.*, pp. 1029-1033.

artículo esa parte”. De la asamblea surgieron varias voces expresando: “¡Está más adelante!”

Pidió la palabra el diputado Alberto Terrones Benítez, del estado de Durango, para interpelar a la Comisión por qué se había agregado la expresión “Por conducto de los agentes o representantes diplomáticos”.

Para dar respuesta, tomó la palabra el diputado Francisco J. Múgica, de la delegación de Michoacán y presidente de la Comisión, quien expuso que la renuncia parcial de los derechos de los extranjeros, para estar en posibilidad de adquirir propiedades, “es un acto que en el Derecho Internacional está condenado por el fallo del Tribunal de la Haya”, por lo que algunos diputados sugirieron a la Comisión la idea de que para hacer efectiva esa renuncia parcial se realizara por conducto de los representantes diplomáticos del ciudadano extranjero, razón por la cual se incluyó la propuesta para que fuera la asamblea quien determinara lo procedente.¹²

Se concedió la palabra al diputado del Estado de México, Enrique A. Enríquez, quien impugnó el dictamen de la Comisión, a fin de que se tomara en cuenta la iniciativa que había presentado junto con el diputado Juan Manuel Giffard, relativa al artículo 33, al considerar más prudente que se incluyera en el párrafo primero del artículo 27, en discusión. Al respecto, comentó sobre algunas formas en que un extranjero podría burlar el cumplimiento de la disposición relativa cuando adquirieran o quisieran adquirir bienes raíces; por ejemplo, contrayendo matrimonio con una mujer propietaria de bienes rústicos, la cual adquiriría la nacionalidad del marido y, en consecuencia, sus bienes quedarían protegidos por el país extranjero al que perteneciera. Recordó que la mayor parte de los conflictos de carácter internacional que había afrontado nuestro país habían surgido en “épocas de conmoción revolucionaria”, en las cuales se afectaron los bienes de extranjeros, quienes acudían a sus respectivos gobiernos para presentar sus reclamaciones.

En razón de sus argumentos propuso la aprobación del siguiente inciso: “Los extranjeros no podrán contraer matrimonio con mexicanas dueñas de bienes raíces sin hacer antes la manifestación a que se

¹² *Ibid.*, pp. 1033-1034.

refiere este párrafo, es decir, sin que antes se presenten a la Secretaría de Relaciones Exteriores y renuncien a su nacionalidad extranjera”. Además, en alusión al tema del debate, expuso que la renuncia a la nacionalidad de los extranjeros no debía hacerse por conducto de sus ministros, indicó que se trataba de un principio nuevo del derecho internacional que no era aceptado por todas las naciones.

El diputado Enrique O’Farril, de la misma delegación del Estado de México, en uso de la palabra dijo que la proposición era “enteramente inútil” porque se restringiría la entrada de los extranjeros al país. “Sea en la religión, sea en el matrimonio; aquí no tiene que ver absolutamente nada”.

El diputado Enrique A. Enríquez lo interrumpió para una moción de orden, señalando que para los abogados “el marido no es sino un administrador en la sociedad conyugal”, insistiendo en su iniciativa para que fuera la asamblea quien la aceptara o la rechazara.¹³

Se concedió la palabra al diputado de Veracruz, el general Heriberto Jara Corona, quien expuso, en apoyo al dictamen de la Comisión, que en el artículo “se ha tratado de poner el dedo en la llaga para defender la nacionalidad en lo que respecta a tierras”. Recordó que cuando la ciudad de Tuxpan se erigió en capital provisional de Veracruz, el general Aguilar, gobernador y comandante militar del estado, dictó un decreto relativo a que todos los contratos de compraventa de las propiedades rústicas —principalmente las que estaban en zona petrolera— estarían sujetas al veto del Ejecutivo. Comentó que esta disposición “exhibió el verdadero afán de rapiña y de despojo de determinadas compañías”, que sorprendían a los pequeños terratenientes para que su pequeña propiedad pasara a manos de extranjeros.¹⁴

Consideró que la Comisión estaba en lo justo, al procurar defender al propietario mexicano contra el despojo de que había sido víctima; que “las regiones petrolíferas son muy codiciadas; se ponen en juego muchos elementos, muchas malas artes, muchas influencias para adueñarse de los terrenos [...] que en gran parte de los cantones de Tuxpan y Minatitlán [la tierra] ha pasado de una manera rápida a manos de

¹³ *Ibid.*, pp. 1035-1036.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 1036-1042.

extranjeros”. Enfatizó que sentía una verdadera angustia “al ver que se pasaba el tiempo y no venía al tapete de la discusión una ley tan salvadora como es la ley agraria, y cuando se pretendía posponer para la legislatura venidera, sentía verdadero pesar”.

Con patente emoción expresó que “si este libro lo completamos con una ley de esta naturaleza, la naturaleza de la cuestión agraria, pondremos a salvo los intereses nacionales, queda asegurado el pedazo de tierra al pequeño labrador”. Que esta ley le diría claramente al campesino que ya no será el esclavo de ayer, sino el dueño de mañana; que ya tendrá su pequeño pedazo de tierra para labrarla por su cuenta y vivir ahí, ya será dueño de ella, ya participará de sus beneficios, sin que nadie venga a despojarlo. Dijo que votando por esa ley, en los términos propuestos por la Comisión, se aseguraba “el amor a la patria, el cariño por ella”, por lo cual llamó a asegurar su defensa en todos los órdenes sociales. Y refiriéndose a lo que con anterioridad había expresado el diputado Juan de Dios Bojórquez, de que al grito de “¡Tierra!” se había levantado mucha gente, que con las armas en la mano se habían sumado a la causa de la Revolución, señaló que “no seríamos consecuentes con las ideas que hemos proclamado si no llevásemos a la práctica lo que hemos ofrecido”. Reiteró, antes de terminar su intervención, que “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”.

El diputado Alberto Terrones Benítez pidió la palabra de nuevo, en relación con la intervención que se confiere a los agentes diplomáticos en los casos de renuncia de los extranjeros a su nacionalidad para adquirir bienes raíces en nuestro país, en razón de las dificultades graves que dicho tema planteaba a nuestra cancillería, refiriéndose a su experiencia personal en el Departamento de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Citó como ejemplo el caso de la Compañía de Tranvías, en la que estaban involucradas empresas de varias nacionalidades y de las reclamaciones que los encargados de Negocios de Inglaterra, España, Alemania y Bélgica hicieron ante nuestra cancillería por la intervención de que había sido objeto la compañía por el gobierno constitucionalista. Partiendo de que un principio de la diplomacia extranjera sostiene que la nacionalidad es irrenunciable,

propuso que se estableciera que la renuncia que se exige no debiera hacerse ante funcionarios extranjeros, sino ante funcionarios mexicanos, concluyendo con la petición de que la comisión retirara la expresión relativa “a la intervención que da a los diplomáticos extranjeros y deje el artículo como está en el proyecto”.

Por su parte el diputado Cándido Aguilar solicitó la palabra para combatir “la injerencia que la Comisión da a los diplomáticos extranjeros en el asunto de que se trata”, apuntando que hasta esa fecha ninguna potencia del mundo, ni ninguna nación había reconocido la doctrina Carranza, que es precisamente la que encierra el párrafo en discusión, por lo cual también solicitó a la asamblea se autorizara a la Comisión que retirara esta parte del artículo.

El diputado Colunga, en representación de la Comisión, pidió permiso al Congreso “para retirar del inciso que se discute las palabras que dicen: ‘Por conducto de sus representantes diplomáticos’”, el cual fue concedido.¹⁵

Por acuerdo de la Presidencia se suspendió la sesión, reanudándose a las 10:30 de la noche de ese mismo día 29 de enero, en que se puso a consideración el nuevo texto del párrafo séptimo, fracción I, que quedó redactado en la forma siguiente:

Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios, 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 aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 1042-1044.

Para su discusión, solicitó la palabra el diputado José J. Reynoso del Estado de México, quien cuestionó que si no se puede renunciar a la nacionalidad, “según me han informado algunos abogados”, el requisito de que los extranjeros renuncien a su calidad para adquirir un bien raíz o denunciar productos del subsuelo “no tiene ningún valor”, por lo cual propuso que sólo se permita a los que han obtenido la ciudadanía mexicana acceder a los bienes raíces o a los productos del subsuelo.

El diputado por Guanajuato, José Natividad Macías, pidió la palabra para plantear dos consideraciones en relación con el tema que se discutía. En primer lugar, señaló que aunque llegara a “prohibirse de una manera terminante y eficaz que los extranjeros puedan adquirir bienes raíces en la República, ellos han de buscar la manera de eludir esta disposición”. Al respecto, refirió que en el proyecto de Carranza se había resuelto esta cuestión mediante la prohibición para que las sociedades anónimas pudieran adquirir propiedades rústicas; que en el nuevo proyecto de la Comisión Especial, “el ministro de Fomento, el ingeniero Rouaix” la había dejado tal como había propuesto el Primer Jefe, pero como la Comisión del Congreso había retirado dicha prohibición, los extranjeros podrían formar sociedades anónimas mexicanas, autorizadas para adquirir este tipo de propiedades; que dichas sociedades anónimas depositarían sus acciones en poder de extranjeros y que cuando surgieran “dificultades con el Gobierno Mexicano, los gobiernos extranjeros protegerán los intereses de sus nacionales”.

Para ejemplificar su argumento, citó el caso de una compañía de Estados Unidos que pidió permiso a la cancillería mexicana para adquirir una mina de oro en Sonora, el cual le fue negado; en consecuencia, los extranjeros promovieron que unos mexicanos formaran una sociedad anónima para adquirir la mina y después traspasaron todas las acciones a manos de extranjeros. Enfatizó que el objeto de la reforma era prohibir a las corporaciones religiosas que adquirieran estos bienes, pero burlaron “las Leyes de Reforma, estableciendo sociedades anónimas para poner en su nombre las propiedades raíces que han adquirido”; por esa razón, dijo: “si ustedes quieren cerrar la puerta del abuso a los clérigos y los extranjeros, hay que hacer que en esta prohibición se comprendan las sociedades anónimas”.

La segunda consideración fue para insistir en que la “prohibición que ha puesto la Comisión en el artículo que se debate es enteramente ineficaz”, pues los extranjeros buscarán siempre la protección de sus gobiernos, mientras conserven su nacionalidad. Así que aunque se establezca la condición de renuncia a la nacionalidad al solicitar la autorización para adquirir tierras, sus gobiernos siempre estarán atentos para protegerlos, “y como somos, queramos o no, un pueblo débil respecto de las naciones extranjeras, nos arrastrarán al Tribunal de La Haya y allí nos condenarán después de un proceso más o menos largo”. Ante esa realidad, planteó que se establecieran normas como las que han adoptado otros países, citando la legislación de Estados Unidos, en la cual se indicaba que los extranjeros no podrían adquirir bienes raíces sin naturalizarse, y si después de haber hecho tal adquisición no se cumplía con los requisitos legales, se perderían los bienes adquiridos en favor de la nación.

Pidió la palabra el diputado Francisco J. Múgica, presidente de la Comisión que formuló el dictamen que se estaba discutiendo, quien, refiriéndose a los comentarios del diputado Macías, dijo que seguramente no lo había leído y procedió a dar lectura a la fracción IV del proyecto. Con respecto al planteamiento del diputado Reynoso, señaló que la fracción en debate había sido tomada de una ley expedida por Carranza, relativa a los fondos mineros. Explicó que la Comisión que se había reunido con el ingeniero Rouaix “adoptó el requisito, y nosotros no tuvimos inconveniente en aceptarlo”.

Dijo que otro diputado le había pedido que se estableciera en el artículo “que ningún extranjero podría adquirir propiedades en México si previamente no se nacionalizaba”, cuya idea no fue aceptada, reconociendo: “aunque es patriótica”. Que después le solicitó a la Comisión que se aceptara su propuesta, sin embargo, “nos pareció que no tendría eficacia si era cierto, como es cierto, que los pueblos fuertes nunca respetarán esta clase de compromisos cuando se trate de pueblos débiles”. Que por esa razón no se había establecido que esa renuncia se hiciera a través de los ministros diplomáticos, pero manifestó: “nosotros, en un momento de fascinación, adoptamos esa modificación”. Sin embargo, reconoció que este punto es sumamente difícil, por lo cual la Comisión adoptaría “la proposición más acertada que esta honorable Asamblea se sirva insinuarle y aconsejarle”. La asamblea aprobó se tomara en con-

sideración la propuesta del diputado Macías, por lo que se autorizó se retirara el dictamen para su análisis.¹⁶

Se abrió a debate la iniciativa del párrafo séptimo, fracción II, cuya lectura previa fue motivo de aplausos. Pidió la palabra el diputado Hilario Medina, de Guanajuato, para solicitar a la Comisión que aclarara la expresión: “Los templos quedarán sujetos a las leyes comunes”, argumentando que podría prestarse para que se burlara todo el artículo, por lo cual propuso se modificara “en el sentido de que todos los templos, sea que se construyan por subscripción pública o a iniciativa privada, queden sometidos al Poder civil”.

El diputado Samuel de los Santos, de San Luis Potosí, pidió la palabra y señaló que cuando se estaba estudiando este aspecto, “yo, en compañía de otros diputados, me opuse a que se permitiera que en lo sucesivo se erigieran templos para el culto público”, alegando que el clero se vale de particulares para ese fin.

El diputado Francisco J. Múgica volvió a intervenir en nombre de la Comisión para explicar los motivos de la redacción que se analizaba, indicando que “hay muchos lugares de oración ocultos en las casas particulares, que son oratorios, capillas y hasta allá no quiso llegar la Comisión”. Además, se refirió a la solicitud de permiso presentada por una colonia de judíos rusos para colonizar una región del país y avecindarse en México, que también había pedido se le autorizara construir sus templos y se les dieran garantías para consagrarse al culto de su religión. Que la Comisión no tenía inconveniente en dejar el texto como lo planteaba el diputado Medina.

Posteriormente, se dio lectura al nuevo texto de la fracción discutida, de la cual se sustituyó la parte final que decía: “Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación si fueren constituidos por subscripción pública; pero si fueren contruidos por particulares, quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada”, quedando redactada esa parte de la siguiente manera: “Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación”.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 1045-1048.

El diputado Fernando Lizardi, de la delegación de Guanajuato, intervino para comentar que si se analiza la evolución de la propiedad en el mundo, aunque se prohibiera al clero adquirir inmuebles en propiedad, eso no le impediría explotar industrias, “y la Iglesia, [...] como es extraordinariamente rica en estos momentos, podría suceder que se adueñara de todas las industrias nacionales, y esto es verdaderamente grave, porque lo que hizo con las asociaciones agrícolas podría hacer con la industria”. En consecuencia solicitó se retirara esa fracción y se tuviera en cuenta esta iniciativa “para que la ley pueda limitar la propiedad mueble de la Iglesia”.

En apoyo de lo anterior, solicitó la palabra el diputado de Nuevo León, Agustín Garza González, quien refirió: “cuando entramos a Monterrey en el año de 1914, encontramos en el palacio episcopal un proyecto de un ingeniero católico para apoderarse de todas las industrias”.

El diputado Múgica expuso que no estaba a debate el tema de las sociedades anónimas, sino que se estaba discutiendo la capacidad del clero para adquirir propiedades.

Por su parte el diputado Lizardi refirió que las observaciones que había formulado fueron citadas como ejemplo; que si ya se restringía la capacidad de las corporaciones religiosas para adquirir bienes raíces, también se les prohibiera adquirir bienes muebles, con ciertas limitaciones.

El diputado por Puebla, Froilán C. Manjarrez, solicitó a la Comisión aceptar la moción del licenciado Lizardi, aduciendo que con “tanta mayor razón cuanto que el espíritu radical de la Asamblea, que aplaude el dictamen de la Comisión, sabe sumar el radicalismo pero no restarlo”.

El diputado Hilario Medina pidió la palabra para alegar que consideraba imposible llevar a la práctica la adición que proponía el diputado Lizardi, al preguntar “¿de qué manera se va a averiguar cuál es la riqueza mueble del Clero?”. En consecuencia, requirió al proponente sugiriera a la asamblea algún medio práctico para limitar la riqueza mueble del clero.

El diputado Lizardi, en su turno, reconoció que era realmente difícil, mas no imposible, conseguir el objeto que había propuesto al Congreso. Dijo que la Iglesia podría adquirir bienes muebles sujetos a un registro y podría burlar la vigilancia pública, poniendo en manos de particulares

esos bienes; por lo tanto, sugería que se concediera acción popular para denunciarlos, como una forma de limitar esas propiedades.

El diputado Medina intervino de nuevo para señalar que una manera de conocer la riqueza mueble del clero sería adicionar la expresión “bienes muebles” a la fracción II, que estaba a discusión, en donde se disponía que la Iglesia no tendría capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, pues en este precepto ya se prevenía la acción popular para denunciar tales bienes.

El diputado por Michoacán, José Álvarez y Álvarez, en uso de la palabra, consideró que la Comisión había cometido un grave error al establecer en este artículo que la Iglesia no podría obtener tierras u otros bienes, lo que equivaldría a concederle personalidad, “si ya en el artículo 129 hemos dicho que no le reconocemos personalidad”, por lo cual solicitó se cambiara la redacción.

Al respecto, el diputado Múgica explicó que el término se había empleado “por comodidad”, remitiendo a la Comisión de Estilo utilizar la palabra que corresponda, al ocuparse del artículo 129. Enseguida, solicitó retirar el inciso II, con la finalidad de efectuar las enmiendas indicadas en el debate, aceptando las propuestas de los diputados Álvarez, Lizardi y Medina.¹⁷

El debate se orientó entonces a discutir la enmienda a la fracción I propuesta por el diputado Macías. Para ello, pidió la palabra el diputado Enrique Colunga, quien manifestó que la redacción que se había adoptado cuando presentó su moción el diputado Macías era: “Los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces en el país sin estar naturalizados o haber manifestado su deseo de naturalizarse”. Que esta redacción planteó como un grave inconveniente el de la naturalización, pues de haberse aceptado, provocaría el cierre de la entrada de capitales extranjeros al país; que la nueva redacción tiene la misma eficacia que la primera, “porque a los extranjeros que celebren un convenio ante la Secretaría de Relaciones los considerarán como nacionales respecto de estos bienes, y como tal convenio es perfectamente válido no podrán invocar la protección de su gobierno”.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 1048-1053.

El diputado Lizardi objetó las explicaciones del diputado Colunga, señalando que “los convenios son perfectamente lícitos y válidos cuando tienen por objeto algo que esté en el comercio, y la producción nacional no está en el comercio”, por lo que este tipo de convenio podría ser tomado como nulo por los gobiernos extranjeros y el Tribunal de La Haya, pudiendo incluso resolver que dicha renuncia sería inválida, a menos que se hubiera declarado la nacionalización.

El diputado Macías, por su parte, expresó que, en efecto, la fracción I propuesta por la Comisión había sido redactada de acuerdo con él, por lo cual consideraba que surtía similares efectos que la anterior, al estar basada en el mismo principio. Que mientras en Estados Unidos el principio que contenía la ley era que se permitiría a los extranjeros adquirir bienes, con la condición de adoptar la nacionalidad de ese país o en su defecto se aplicaría una pena. En México, se obligaría a los extranjeros que gestionaran ante la Secretaría de Relaciones Exteriores para que se les considerara como nacionales, que por efecto de un contrato renunciaran a su nacionalidad, lo cual ningún gobierno extranjero podía impedir a sus ciudadanos. De tal manera que si incumplieran el convenio, se les haría efectiva la sanción prevista. Indicó que existía una ventaja en la fórmula aprobada, consistente en que no se sometería ante el Tribunal de La Haya este tipo de contratos, ya que tenían el carácter de convenios privados, por lo que surtiría todos sus efectos en México, rematando: “como lo podrán decir todos los abogados que están aquí”. Agotada la discusión se reservó para su votación.¹⁸

A continuación se presentó la nueva redacción de la fracción II del párrafo séptimo, a través del diputado Múgica, quien explicó que se había suprimido la expresión: “Pero si fueren construidos por particulares, quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada”. En consecuencia, dijo, “todos los templos que en lo sucesivo se erijan, serán propiedad de la nación”. También informó que no se había aceptado la adición propuesta por el diputado Lizardi “por considerarse enteramente exagerada e imposible de llevarse a la práctica”. Al no haber mayor discusión sobre el tema, se reservó para su votación.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 1053-1055.

Se sometió a discusión el texto de la fracción III del párrafo séptimo, concediendo la palabra al diputado Hilario Medina, quien, se anunció, hablaría en contra; sin embargo, en la tribuna, aclaró que no estaba en contra de la propuesta de la Comisión, sino que su intervención estaba relacionada con el punto que señalaba que las instituciones de beneficencia podrían adquirir bienes, siempre que los plazos de imposición no excedieran de 10 años, al considerar que dicha disposición podía burlarse muy fácilmente, al prorrogarse por otros 10 años al vencimiento del primer plazo, “y de esta manera se crea otra vez la propiedad que se ha llamado de manos muertas, que es aquella que no está en el comercio y que por consiguiente no produce todo aquel beneficio que pudiera producir”. En consecuencia, solicitó se suprimiera esa limitación de 10 años o se propusiera otro sistema para evitar que se burlara la ley.

El diputado Macías, en uso de la palabra, señaló que no era aceptable la sugerencia del diputado Medina porque él no tenía antecedentes de cómo se habían manejado los capitales dedicados a la beneficencia privada en México, remarcando: “si lo hubiera estado, indudablemente que no habría hecho la sugestión”. Enseguida, explicó que cuando “una señora rica, como no puede dejar al Clero directamente sus capitales se inventa una institución piadosa, porque estas instituciones han tenido el privilegio de salirse de las Leyes de Reforma”. Por ello, dijo, fue necesario que se reformara el artículo 27 de la Constitución, a fin de propiciar que las instituciones de beneficencia privada pudieran subsistir. Y continuó: “como los clérigos no pueden administrar directamente esos capitales, lo que se hace de ordinario es que algunos hombres perfectamente católicos prestan su nombre para que sean los patronos”, y que como no estaba reglamentado el tema, no se rendían cuentas de dichos capitales, afirmando: “son capitales piadosos, cubiertos con el manto de una protección a la indigencia o a la orfandad”. Al considerarse discutido el precepto, se reservó para su votación.¹⁹

Se sometió a debate la fracción IV del párrafo séptimo, solicitando la palabra el diputado Rafael Cañete, del grupo de Puebla, quien propuso se cambiara la expresión “títulos al portador” por la que indicaba

¹⁹ *Ibid.*, pp. 1056-1058.

el diputado Macías —se refería a sociedades por acciones—; al respecto dijo que “bajo títulos al portador o títulos nominativos habría la facilidad para que el Clero se hiciera de gran cantidad de ellos, invirtiendo en esto su riqueza”.

El diputado Múgica solicitó, a nombre de la Comisión, un momento para deliberar sobre la adición del diputado Cañete. Mientras tanto, se dio lectura a la fracción V y se puso a discusión. Se pidió la palabra para hacer una interpelación a la Comisión y en el recinto se escucharon voces que gritaban “¡Está ocupada!”

El diputado por San Luis Potosí, Dionisio Zavala, exclamó: “Que el ministro de Hacienda diga algo sobre esto”. En atención a la petición, el presidente del Congreso le dio la palabra al diputado Rafael Nieto, también de San Luis Potosí, quien formuló “una sencilla aclaración”, señalando respecto del dictamen, que la Comisión tomó en cuenta al “Banco Único de Emisión, pero no se acordó de que hay otros bancos. Indudablemente que se establecerá un sistema de bancos hipotecarios y sería absurdo decir que los bancos hipotecarios pueden hacer hipotecas”. Añadió que habría que considerar el caso en que algunos bancos, aunque no fueran hipotecarios, podrían necesitar la adquisición de propiedades de manera transitoria; que en una ley de 1895 se establecía que los bancos de emisión podían adquirir propiedades raíces cuando tuvieran créditos insolutos en otra forma. En consecuencia, propuso que se reformara la fracción en discusión para que quedara de la siguiente manera: “Los bancos hipotecarios debidamente autorizados por las leyes de instituciones de crédito, podrán, además de imponer capitales sobre bienes raíces, poseer y administrar dichos bienes en el sentido que determinen las leyes”. Asimismo, se establecería que los bancos no hipotecarios sólo podrían poseer los edificios necesarios para su objeto directo.

Se dio a conocer el texto de la fracción IV, modificada, en la cual se sustituyó la frase inicial: “Las sociedades comerciales de títulos al portador”, por: “Las sociedades comerciales, por acciones”, conforme se había propuesto.

Sometida a discusión, solicitó la palabra el diputado de Puebla, David Pastrana Jaimes, quien dijo que “la Comisión no supo interpretar el sentir de la Cámara”, aclarando que no se proponía negar a toda cla-

se de sociedades la capacidad para adquirir bienes raíces y, sin embargo, en la redacción propuesta por el licenciado Cañete se le impide a las sociedades cooperativas, ya que no se especifica que esa prohibición se refiera a las sociedades anónimas.

El diputado Colunga, en uso de la palabra señaló que de acuerdo con las indicaciones que se hicieron a la Comisión, se entendía que “el ánimo de la Asamblea es que se prohíba adquirir bienes raíces a toda clase de sociedades comerciales por acciones”, aclarando que originalmente la Comisión había limitado este derecho a las sociedades anónimas. La nueva versión se reservó para su votación.

Agotado el tema, se retomó el debate sobre la fracción V. Solicitó la palabra el diputado del Distrito Federal, Francisco Espinosa, quien antes de iniciar su exposición preguntó si ya estaba lista la Comisión, después de lo cual explicó que, entre otros objetos de las instituciones de crédito hipotecario, estaba el de gravar bienes raíces para que, vencido el plazo del crédito, pudieran ser devueltas dichas propiedades, y preguntó si ése era el sentido de la fracción V.

El diputado Lizardi, alegando que la Comisión estaba ocupada, contestó que el objeto de los bancos hipotecarios era garantizar los créditos con los bienes raíces y en el caso de que no se pagaran, sacarlos a remate.

El diputado Espinosa dijo que así era como lo entendía, pero del texto analizado se desprendía otra cosa, ya que la redacción no era clara.

El diputado Colunga, a nombre de la Comisión, le dio lectura a la fracción V cuestionada y manifestó que no entendía “el fundamento de la objeción del ciudadano diputado Espinosa”. Señaló que el asunto estaba bastante claro: “En primer lugar, se autoriza a los bancos para tener capitales impuestos; y, en segundo lugar, se les prohíbe tener bienes raíces, fuera de los que sean estrictamente indispensables para su objeto”. El secretario preguntó si se consideraba suficientemente discutido y si se reservaba para su votación, escuchándose voces que gritaban: “¡No! ¡No!”.²⁰

Se abrió el debate sobre la fracción VI, relativa al derecho de los pueblos para disfrutar en común sus bienes. Tomó la palabra el diputado Macías, quien señaló que era necesario incorporar la expresión “O

²⁰ *Ibid.*, pp. 1059-1062.

que se les restituya en lo sucesivo”, aduciendo que “hay muchos pueblos, muchas rancherías, a las que todavía no se les hace la restitución y se les están lesionando sus intereses, de manera que quedarán fuera de esta ley”.

El diputado Espinosa planteó que existía una contradicción en el texto, pues por una parte se decía que los pueblos tendrían derecho para disfrutar en común de las tierras, las aguas y los bosques, y al final establecía que se dictarían leyes para la repartición.

El diputado Múgica aclaró que se pretendía que las comunidades explotaran en común sus tierras, bosques y aguas, y que al expedirse la ley para el fraccionamiento de las propiedades comunales únicamente se repartirían las tierras entre los vecinos, que las aguas y los bosques no podrían dividirse.

El diputado Espinosa dijo que entendía la idea, pero que no estaba expresada así en el texto en análisis. El diputado Múgica contestó que eso sería atendido por la Comisión de Estilo. A lo que Espinosa replicó: “Es cuestión de fondo, no de forma”, por lo que Múgica le pidió que propusiera la redacción y dio lectura a la iniciativa, como había quedado redactada.

Entonces, el diputado Cañete, en uso de la palabra, propuso a la Comisión que se reconociera junto al derecho de las comunidades para poseer bienes rústicos, “la capacidad para defenderlos judicial y extrajudicialmente”.

El diputado Múgica precisó que se estaba tratando solamente de la capacidad para adquirir. El diputado Cañete expuso que “Las dificultades que ahora se han suscitado aquí, han consistido precisamente en determinar y establecer si las comunidades tienen o no personalidad para defender sus intereses”, refiriendo algunos casos en los cuales se había despojado de una parte de sus terrenos a una comunidad, lo que había dado lugar a controversias y a resoluciones contradictorias, al no estar plenamente determinado quién tenía personalidad para defender las propiedades comunales.

El diputado Medina inquirió si en el artículo 115 del proyecto de Constitución se reconocía personalidad jurídica a los municipios, si las rancherías no la tenían, por no estar comprendidas en el mismo artículo.

El diputado Cañete hizo una aclaración trascendente, al señalar: “una cosa es una municipalidad y otra una comunidad”.

El diputado Medina argumentó que las dificultades que se habían suscitado en la Suprema Corte de Justicia no se referían a la personalidad jurídica, “sino a la manera de contemplar la representación en juicio de aquellas comunidades”. Señaló que la ley había previsto la representación común para este tipo de casos en que dos o más personas litiguen unidas. Igualmente, consideró que las comunidades sí estaban comprendidas en la organización municipal y política, concluyendo que si la Constitución les estaba otorgando la capacidad de adquirir bienes raíces estaba implícito el derecho de defenderlos.

El diputado Colunga señaló que en respuesta a lo expuesto por el diputado Medina, se agregaría a la fracción: “Que si la propiedad de las corporaciones está indivisa, cada uno de los miembros de la comunidad tiene derecho de defender las acciones de todos los demás”. A continuación se reservó para su votación.²¹

Leída la fracción VII y no habiéndose solicitado la palabra, se reservó para su votación. Lo mismo sucedió con respecto al párrafo octavo.

En cuanto al párrafo noveno, relativo a la nulidad de todos los actos a través de los cuales se hubiera privado de sus tierras, bosques y aguas a los pueblos, contenida en la Ley Agraria de 1915, que fue leído entre aplausos de la asamblea, el primero en solicitar la palabra al abrirse el debate fue el diputado Luis T. Navarro, quien refiriéndose a que se proponía exceptuar de la nulidad a las tierras que hubieren sido poseídas en nombre propio a título de dominio por más de 10 años, cuando su superficie no excediera 50 hectáreas, interpeló a la Comisión, con respecto a por qué se había determinado poner nada más 10 años, pues antes de esa fecha se habían realizado muchas adquisiciones en gobiernos que no eran legales y, además, consideró que la extensión de 50 hectáreas era demasiado grande.

El diputado Colunga, a nombre de la Comisión, dijo en respuesta que al principio de este artículo se estableció el respeto de la pequeña propiedad; que una superficie de 50 hectáreas se consideraba una pequeña propiedad; que también se consideró que una posesión de 10

²¹ *Ibid.*, pp. 1062-1065.

años era suficiente para acreditar la propiedad, señalando que comúnmente quienes tenían alguna propiedad dentro del ejido de un pueblo la habían adquirido mediante un título justo; que los propietarios de los terrenos adquiridos con anterioridad generalmente los traspasaban sin realizar escrituras públicas o privadas, y a veces ni siquiera alguna acta por escrito; que de buena fe se suponía que una posesión de 10 años era bastante para legitimar la propiedad.

El diputado Manuel Cepeda Medrano, por el estado de Coahuila, también interpeló a la Comisión, si en el caso de “las comunidades, rancherías y pueblos despojados conforme a la ley dictada en tiempo de la dictadura deben de ser devueltas esas propiedades” y, en su caso, si también debían devolverse los valores que por ellas se habían recibido. Comentó que muchas congregaciones habían “desaparecido por completo”; que no obstante que en aplicación del decreto del 6 de enero de 1915 se había ordenado la restitución de las tierras, todavía no se les daba la posesión legítima a sus antiguos dueños y que éstos se encontraban “imposibilitados” para reintegrar los valores que se dieron por esos bienes.

En respuesta, el diputado Múgica refirió que la ley del 6 de enero establecía “que las tierras que han sido entregadas a los pueblos se declaren como bienes entregados”; que los que se consideraran con derechos sobre dichas propiedades podrían recurrir a los tribunales de justicia, y si fallan en su favor “lo único que podrán exigirles será una indemnización”.

El diputado Cepeda Medrano puntualizó que la indemnización era el problema; que cómo era posible para estos pueblos que “después de haber estado despojados de sus tierras por más de cincuenta años se les va a exigir que reintegren grandes cantidades de dinero por títulos falsos”.

El diputado Múgica precisó que la indemnización no la pagarían los pueblos, sino el gobierno. Entonces, el diputado Cepeda Medrano pidió que se aclarara la fracción, porque establecía que “las indemnizaciones las van a hacer los propietarios legítimos a los que les han arrebatado estas propiedades”; que en los casos que se estaban tramitando, con base en el decreto del 6 de enero, los litigantes no estaban de acuerdo con los fallos que se habían dictado. Y continuó su exposición desde la tribuna, reiterando que el texto de la fracción era confuso.

Expuso que si los legítimos propietarios que habían sido despojados en 1874, cuando se dictó la ley de expropiación, recobrarían sus propiedades mediante el pago de una indemnización, “esas congregaciones valen muchos miles de pesos que los primitivos dueños no podrán cubrir”.

Para ilustrar su argumentación, se refirió a un caso en el estado de Coahuila, en donde los indígenas del municipio de Progreso fueron despojados de una extensa superficie de sus terrenos y lanzados fuera de ellos, habiéndoselos obligado a que firmaran contratos con una casa extranjera; que si se devolvieran las propiedades, “los legítimos propietarios, después de haber estado despojados de sus terrenos, no podrán pagar los miles de pesos que se simulaban haberse recibido en aquellos contratos”. Volvió a pedir a la Comisión definiera “de una manera clara y terminante” quién pagaría la indemnización. Y refiriéndose a que se le había comentado que “el Gobierno, con infalsificable”, exclamó que “los propietarios actuales no admitirían un solo centavo en infalsificable [...] y el Gobierno no lo hará con moneda porque no tiene moneda”. Dijo que su planteamiento era de vital importancia para Coahuila y Chihuahua, en donde estaban involucradas grandes extensiones de terreno.

El diputado Múgica comentó que el caso referido por el diputado Cepeda Medrano no era el previsto en la ley; que ésta se refería a “propiedades que fueron usurpadas por medio de la fuerza [...] Que esas propiedades serán devueltas a sus dueños sin ningún requisito, por el solo hecho de establecerlo así la Constitución”. Que la ley del 6 de enero trató de dotar a las comunidades o a los pueblos que no tenían tierras que reclamar o reivindicar, “que son de los que trata el señor Cepeda Medrano”, en cuyo caso no tendrían sus actuales poseedores ningún derecho para reclamar, ni tampoco procedería indemnización alguna. Que cuando se afecte a un propietario o poseedor de algún terreno para ser entregado a una comunidad, entonces el interesado sí podría recurrir a los tribunales para esos efectos y obtener el pago de una indemnización a cargo del gobierno. Que con qué clase de dinero se pagaría al propietario “es cuestión secundaria”.

El diputado Medina se pronunció en contra del dictamen. Al referirse a los actos realizados desde el año de 1856 hasta esa fecha, señaló que eran actos que habían “emanado de una autoridad pública, de una ley, de un Congreso, de un tribunal, de la alta Corte de Justicia”, y que

en la iniciativa se declaraban todos nulos; “que para la consideración, para la aprobación de ese dictamen sencillamente se establece el principio de que no ha valido ninguna de las instituciones de nuestro Derecho Público y Privado, referente a la cuestión de la propiedad”. Dijo que los principios revolucionarios que estaban obligados a sostener “no implican una consideración tan absoluta de todo el pasado”.

Enfatizó que se declararían nulas todas las diligencias, resoluciones, operaciones privadas, los contratos y las transacciones realizadas legalmente con la libre voluntad de las partes. Se declararía nula toda resolución, toda ley emanada del poder público constituido legítimamente “y yo no quiero referirme a la tiranía despótica huertiana acaecida en el período anterior, porque ya sabemos que las leyes y actos emanados de estas autoridades son nulos”. Preguntó si serían nulas también las sentencias pronunciadas por los tribunales que habían fallado conforme a la ley, afirmando: “Porque por fortuna, para las instituciones civiles, el fallo injusto es la excepción; la generalidad es que se ha fallado con arreglo a la ley”. Insistía si también serían nulos los fallos de la Suprema Corte de Justicia. “Desde el año de 1856 hasta la fecha, esto es, en un período de sesenta años, no ha habido absolutamente ninguna autoridad, ningún poder humano que pueda dar estabilidad y fuerza a sus actos durante este tiempo”.

Preguntó hasta qué extremo se iban a llevar las cosas; que si bien tenían el derecho de “examinar el pasado en todo lo que perjudique al ideal del principio revolucionario”, para enmendar las violaciones, los actos de fuerza y las depredaciones, todo “un sistema de leyes aceptadas por el pueblo mexicano, una Constitución de 57, no puede la obra de un dictador o de un grupo oligárquico, considerarse absolutamente nula”, cuando al amparo de esa constitución se garantizó la propiedad privada y se dio al ciudadano la libertad de contratar. Por lo tanto, consideró que “no tenemos derecho a vulnerar todo ese pasado histórico, que es, que ha sido todo el fundamento de nuestras instituciones, porque es nada menos en el que reposa el principio de la propiedad privada”.

Reclamó que se revisaran los actos en los que se hubieran registrado violaciones o extorsiones, pero que cuando se demostrara que los actos habían estado sujetos a la ley, cuando se hubiera procedido

bien y una sentencia haya sido justa y legal, se cometería una injusticia, además de que sería un acto impolítico anularlos. Dijo que ésa era una ley retroactiva porque volvía sobre el pasado, retrocedía 60 años. Que debían establecerse reglas prácticas que resolvieran las cuestiones del pasado, “pero no con un principio tan destructor como es éste; ésta es una ley retroactiva que viene a alterar todo el régimen de la propiedad individual”.

Igualmente objetó el dictamen, en la parte que decía que “para el futuro serán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, etc. [...] sobre bosques, tierras y aguas de los pueblos y rancherías”. Se preguntó si no se iba a contar con “un Poder Legislativo que sea la genuina representación popular” y con tribunales para garantizar la justicia. Por eso llamaba a estudiar con detenimiento los conceptos de “lo que se llaman las rancherías, las comunidades, los pueblos, etcétera”. Que una comunidad no era un individuo, que por eso la ley no le reconocía personalidad política, ni judicial, ni capacidad para contratar o para adquirir bienes, pero que la función de la ley no debía “llevarse hasta el extremo de darles a esas personalidades más derechos de los que tienen”. Citó como ejemplo el caso de que se enajenara una propiedad privada y se pagara una suma irrisoria, y era válida porque se había hecho con apego a la ley; pero si una comunidad realizaba un contrato que más tarde descubriera que no le convenía, la ley le facultaba para reclamar, “la ley le da este privilegio, y la misma ley la autoriza para que deshaga aquella operación”.

Señaló que la ley únicamente contemplaba dos excepciones para que no se declararan nulos los actos: que la titulación hubiera sido conforme a la ley del 25 de junio de 1856, y la prescripción de 10 años, cuando se tratara de una superficie menor de 100 hectáreas. Al finalizar su intervención advirtió que “en el caso de rechazar este dictamen no se destruye el principio revolucionario, porque más adelante se declara el derecho de la nación para hacer nuevos repartimientos y dar a los pueblos lo que necesiten”.

El diputado Colunga se refirió a las objeciones del diputado Medina y manifestó que para poder hacerse cargo de ellas era necesario revisar la historia y el origen de la propiedad. Que todos los pueblos cuentan con un fundo legal, generalmente los ejidos, y que algunos también tenían

otras tierras y bosques que les daban por concesión los virreyes. Que el fundo legal era la zona de urbanización del ejido, que “se disfrutaba en mancomún por todos los vecinos del pueblo”. Que la ley del 25 de junio de 1856 abolió la propiedad en mancomún, “porque la consideró contraria a los principios económicos”. Como efecto, conforme a esa Ley de Desamortización, se ordenó que los ejidos de los pueblos fueran repartidos. Que dicha repartición se había efectuado en algunos pueblos y en otros no. Que en los que se verificó el repartimiento de tierras se extendieron a los poseedores los títulos correspondientes, los cuales eran perfectos y legales; que sólo en los casos en los que un individuo acaparara una superficie que excediera de 50 hectáreas se le expropiaría el excedente y el propietario tenía derecho a una indemnización. Que los casos en los que algunos pueblos mantuvieran el disfrute en mancomún de los terrenos serían revisados para determinar si alguien había podido disponer legalmente de esos terrenos.

Enseguida analizó las diferentes formas en que habían sido despojados los pueblos de sus tierras, refiriéndose primeramente al cometido por invasión de los propietarios colindantes. Otro método fue a través de los deslindes de terrenos baldíos efectuados por compañías o individuos autorizados, en virtud, principalmente, de que los pueblos de indios no tenían títulos de sus tierras, pues durante la Colonia se habían respetado las propiedades o posesiones antiguas que tenían los pueblos de indios, pero no les otorgaba el virrey ninguna concesión o merced por escrito, “bastaba la información testimonial de que poseían los indígenas aquellos terrenos, para que la corona los protegiera en la posesión”. Que como las compañías deslindadoras habían determinado que esos terrenos no habían salido del dominio de la nación, “despojaron de ellos a los pueblos por la falta de títulos escritos”. Que en algunos casos los virreyes habían otorgado mercedes o concesiones a los pueblos, pero con el transcurso del tiempo se habían perdido y, por falta de éstas, se incorporaron sus terrenos a los baldíos o a las haciendas colindantes. “Estos casos demuestran que los terrenos indivisos de los pueblos no han podido legalmente salir del dominio de las comunidades; les pertenecen por derecho aunque los hayan perdido de hecho; nadie ha podido adquirirlos legalmente”.

Afirmó que la “ley no hace más que reconocer esta verdad al declarar nulos todos los actos cuyo resultado haya sido privar a los pueblos de sus terrenos”. Y respecto a la nulidad de actos futuros, dijo que estaba justificada por el sistema que proponía la misma ley, que una vez que se restituyeran los ejidos serían disfrutados en común por los vecinos de los pueblos, por un tiempo breve, mientras se definía la forma en que serían repartidos entre los mismos vecinos, quienes no podrían enajenarlos. Por lo tanto, señaló que era justo que se prohibiera cualquier acto futuro que pudiera contrariar ese plan y se privara a los pueblos nuevamente de sus terrenos, concluyendo: “De manera que los argumentos del señor diputado Medina, aunque aparatosos, no tienen consistencia, examinando esta cuestión bajo el punto de vista histórico”.

El diputado Múgica, presidente de la Comisión, también se refirió a las argumentaciones del diputado Medina, “con sus prejuicios profesionales, que ha traído a la consideración de esta Asamblea, indudablemente, señores, que destruirán uno de los principios de la revolución, de este gran problema que nos ocupa”. Para “ilustrar el criterio de esta Asamblea”, se refirió al caso de la hacienda La Sauteña, en Tamaulipas, que se había formado “por concesiones del Centro a los capitalistas protegidos por las dictaduras de los Gobiernos pasados, valiéndose de artimañas ilegales”; argumentó que aunque las leyes hubieran sido dictadas por nuestras instituciones, por gobiernos legales, esos actos debían ser declarados nulos, “precisamente porque se hacían nada más que con apariencia de ley”.

Dijo que tanto los naturales como los mestizos poco a poco se fueron posesionando del territorio de la nación después de la Conquista, sin otro título que el consentimiento de los reyes de España que se las daban como una merced, por esa razón, “ninguna colonia, ningún pueblo, ninguna tribu, dispuso en un principio de documentación”, y de esa falta de títulos se valieron los terratenientes para declarar baldíos esos terrenos y hacerse de las propiedades, despojando a los primeros pobladores de sus tierras. También puso el ejemplo de las tribus tarascas de Michoacán, que en el distrito de Uruapan tienen grandes propiedades que, no obstante que no son muy aptas para producir maíz y trigo, su riqueza radica en sus bosques milenarios, y que “por la rapacidad de algunos americanos y malos mexicanos, y principalmente del

Gobierno de aquel entonces, fueron despojados los legítimos propietarios, sirviéndose de esta artimaña”.

Que si estas cuestiones se llevaran a los tribunales “tendrían que verse obligados a obrar dentro del cartabón de que ha hablado el diputado Medina, fallando en contra de los indios, condenándolos a perder sus propiedades, que les fueron villanamente arrebatadas”. Comentó que para proteger el aprovechamiento de los bosques que las comunidades disfrutaban en mancomún, mediante la extracción de madera, el gobierno expidió una ley “por la cual se obligó a los indios a nombrar un representante que tuviera capacidad legal para que los representara en todos los contratos sobre explotación de bosques”. Y que así sucedió en los pueblos de Uruapan y el distrito de Zamora, en Michoacán, en donde se nombraron como representantes algunos mestizos “o cuando menos algún indio de aquellos que tienen alguna civilización”, que fueron llamados a la capital del estado y se les hizo firmar contratos absolutamente legítimos, a través de los cuales se enajenaron los bosques en cantidades irrisorias. Y exclamó: “¿Qué importa —dice el señor Medina— que hayan enajenado en una cantidad pequeña esas propiedades?”. Continuó diciendo que como consecuencia de esas ventas, los indios se vieron obligados a “mendigar la caridad pública en las ciudades, cosa que no habían hecho porque jamás se habían dejado dominar por la miseria”. Finalizó diciendo que precisamente lo que estaban tratando de hacer esa noche era “reivindicar todas esas propiedades despojadas al amparo de una ley creada para favorecer a los poderosos, y bajo cuyo amparo se cometieron grandes injusticias”.²²

Al parecer la larga jornada que había comenzado por la tarde de ese día 29 de enero estaba provocando el cansancio de los congresistas, pues en el *Diario de los debates*, en la versión estenográfica, se asienta el siguiente llamado de atención del diputado secretario: “La Presidencia suplica a los ciudadanos diputados se sirvan permanecer despiertos, puesto que, al aceptar la sesión permanente, se han impuesto la obligación de votar esta ley; como algunos diputados están durmiendo, no se sabe cómo irán a dar conscientemente su voto”. Después de ello, se consideró suficientemente discutido el tema.

²² *Ibid.*, pp. 1065-1078.

No hubo debate respecto de los párrafos décimo y décimo primero, incisos a, b, c y d, quedando en reserva para su votación.

En cuanto al inciso e del citado párrafo décimo primero, que disponía que el propietario afectado estaría obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de su propiedad, solicitó la palabra el diputado Frausto, para que la Comisión explicara a qué clase de bonos se refería la ley, si a los ya establecidos por una anterior o por una nueva, y en qué forma se haría.

En respuesta, el diputado Múgica, presidente de la Comisión, dijo que para resolver el pago mediante la indemnización se tendría necesidad de expedir algunos bonos para garantizar esa deuda. Después de esta explicación, se dejó en reserva para su votación.

Con respecto a los incisos f y g, tampoco hubo interesados en solicitar la palabra y se reservaron para la votación.

El último párrafo de la iniciativa se puso a debate, pidiendo la palabra el diputado Palavicini para una moción de orden, señalando que se había acordado que como en el artículo 33 existía un punto afín con el 27, se sometiera a discusión en esa oportunidad y que las fracciones del 73 se pusieran también a votación, por lo cual solicitó se procediera a ese efecto. Desde el recinto, se reportó la expresión de un diputado: “Vamos a votar y después se preguntará a la Asamblea si se toma en cuenta la moción del ciudadano Palavicini”.

Nuevamente se sometió a discusión el caso del párrafo séptimo, fracción V del artículo 27, que había sido retirado por las observaciones del diputado Francisco Espinosa, quien solicitó la palabra para señalar que “si el objeto directo de una institución de crédito hipotecario es imponer su capital sobre bienes”, entonces salía sobrando esa fracción, “si se le da esta interpretación correcta a lo que es una institución de crédito hipotecario”. Sin embargo, ya que la Comisión consideraba esta función esencial como potestativa y no imperativa, dio lectura al texto propuesto, indicando que sería recomendable precisar: “Los bancos no hipotecarios debidamente autorizados, etcétera,” porque hay otros bancos que también pueden hipotecar.

El diputado Colunga explicó que si bien en principio tenía razón el diputado Espinosa, al decir que la función primordial de los bancos hipotecarios era precisamente imponer capitales a rédito y que sería

una redundancia que en el artículo se diga que los bancos legalmente autorizados podrán imponer capitales a rédito, habría que tener en cuenta que “bajo la denominación de bancos, se tienen tres clases de instituciones; los bancos hipotecarios, los de emisión y los refaccionarios”. Por lo cual, en obvio de la brevedad, la Comisión aceptaba la redacción propuesta para comprender a las tres clases de bancos. En cuanto a la adición propuesta, aceptó que podría incluirse “sin ningún peligro”, al comentar que “cuando un Banco tiene un capital impuesto sobre una finca rústica y si no se paga la hipoteca una vez que se venza el plazo, el Banco tiene que sacarla a remate”, ya que tiene que recuperarse el crédito, y la ley imponía la obligación de transmitirla en un plazo breve.

El diputado Macías, al intervenir en la sesión una vez más, expresó que “la fracción que se discute es altamente peligrosa; es necesario tener en cuenta la naturaleza de los bancos de emisión”, que si bien los bancos hipotecarios tenían como función específica la de imponer capitales sobre bienes raíces, el propósito de los bancos de emisión, “que son los bancos de descuento”, no era esa clase de operaciones, por lo que consideró que cuando tuvieran que realizarlas, se les limitase a un periodo de tiempo, “porque los créditos de estos bancos deben hacerse efectivos en un corto período de tiempo con el objeto de estar siempre listos para efectuar sus pagos”.

Por otra parte, se refirió a la costumbre de los bancos de realizar una liquidación de las prendas, lo cual, dijo, “ha sido perjudicial, sobre todo a la agricultura”, explicando que estos bancos “no pueden dedicarse al fomento de la agricultura en vista de que los agricultores no tienen fondos disponibles para poder cumplir sus compromisos, cubriendo sus adeudos en un corto periodo de tiempo”. Que ésa era la razón por la que las operaciones bancarias relacionadas “directa o indirectamente a la agricultura, han sido forzosa y necesariamente funestas para ella”. Por ello, advirtió que el gobierno revolucionario debía crear un banco agrícola, pues no debía permitirse “que los bancos de emisión hagan operaciones hipotecarias, como lo han hecho”, porque pondría a todos los agricultores en sus manos.

Recalcó que “ni los bancos de emisión ni los hipotecarios, deben tener facultades para quedarse con las prendas hipotecadas. Estas ope-

raciones son las que han arruinado a México”. Que si se examinaran las operaciones de los bancos en México, se vería que la mayor parte de la propiedad está en manos de esos bancos; que había que seguir la ruta que habían tomado otros países, al no permitir que esas instituciones se quedaran con las fincas que embargaban para el pago de créditos.

El diputado por Querétaro, José María Truchuelo, intervino para “defender el dictamen de la Comisión, atacado por el señor licenciado Macías”. Señaló, con respecto a los dos puntos a que se había referido, que se había aprobado un artículo, determinando que solamente habría un banco de emisión y que éste estaría controlado por el gobierno, de manera que “el peligro a que se refiere el licenciado Macías no existe en mi concepto, porque se ha modificado radicalmente el sistema bancario”.

Enseguida se refirió a la adición propuesta y redactada por los diputados Pastor Rouaix, Rafael Nieto y por el propio Truchuelo, calificándola como una “garantía para los deudores”. Al respecto, explicó que si bien se prohibía que los bancos tuvieran propiedades, se les facultaba transitoriamente para adquirirlas de manera judicial, en pago de sus créditos, pues si el deudor no pudiera cumplir con su obligación se promovería el juicio correspondiente, que terminaría sacando la propiedad a remate; si en el caso no hubiera postor alguno, el banco podría adquirirla, pero sólo transitoriamente. “De esta manera no se sigue ningún perjuicio al deudor, que por su propiedad obtiene un precio mayor, puesto que cuenta con un postor más que es el Banco”. Por eso justificó que la adición propuesta era necesaria.

El diputado Macías respondió con sorna a los comentarios del diputado Truchuelo, al iniciar su intervención: “El abogado de los pobres viene a litigar ante vuestra soberanía contra el abogado de los bancos”. Se refirió enseguida al proyecto del Primer Jefe, diciendo que se refería “única y exclusivamente a los bancos hipotecarios”; que la Comisión había aceptado este artículo y que se había hecho la objeción en el sentido de que “era inútil decir que se refería a los bancos hipotecarios; pues no se puede referir más que a ellos, porque los bancos de emisión y de descuento no pueden tener hipotecas”. Que bastaba ver un tratado de economía política para convencerse de esta verdad.

A continuación, dio su versión de la forma en que los bancos se hacían de las fincas: “porque son muy generosos al proteger a los clientes” con exigirles el pago de una comisión por la enajenación de los terrenos; un pago por su valuación, que ni siquiera realizaban adecuadamente; después se cobraban los honorarios, sin garantía alguna para el cliente de que se llevaría a cabo la operación. Si ésta no se realizaba, el cliente perdía los gastos efectuados, pero si se llevaba a efecto, tendría que realizar otros pagos, después de lo cual se imponía la hipoteca, “y en esa hipoteca el deudor renuncia hasta de su nombre, se entrega por completo a disposición del Banco”. Aseguró que el banco ni tendría que acudir a los tribunales a demandar sus derechos, pues le bastaría mandar el expediente al juez para que sea otorgada la escritura por el deudor o por el juez en su rebeldía. Para concluir, reclamó que no debía autorizarse a los bancos para que continuaran realizando ese tipo de procedimientos.

Se consultó a la asamblea si se tomaba en consideración la propuesta del diputado Macías; ante su respuesta afirmativa, la Comisión solicitó permiso para retirar la adición, procediendo a presentar la redacción de la fracción V con las sugerencias recibidas, después de lo cual se reservó para su votación.²³

Se sometió a debate el artículo transitorio 12, informándose que se había presentado una proposición suscrita por los diputados Cándido Aguilar, Salvador González Torres, Juan de Dios Bojórquez, Adolfo Villaseñor y David Pastrana Jaimes, a la que se dio lectura, en la cual proponían que el inciso f del párrafo décimo primero, “que se refiere al privilegio que se establece para los miembros del Ejército Constitucionalista y otras personas, se separe del artículo 27 y sea colocado entre los artículos transitorios”.

Ante el rechazo de la asamblea, solicitó la palabra el diputado Cándido Aguilar, quien explicó que la propuesta de que dicha fracción pasara a los transitorios se sustentaba en que era una medida provisional, es decir, transitoria. Hecha la aclaración, la propuesta fue aprobada.

Finalmente, se dio a conocer la iniciativa presentada por el diputado Federico E. Ibarra de adicionar el párrafo VI, para que al otorgarse una concesión para la explotación de cualquiera de las sustancias a que

²³ *Ibid.*, pp. 1080-1086.

se refiere el citado párrafo, se impusiera al concesionario “la obligación de pagar a la nación un tanto por ciento de la producción; tanto por ciento que se fijará en la ley reglamentaria”.

Ante el rechazo del Pleno, el diputado Ibarra pidió la palabra, que le era negada, sonando con insistencia la campanilla que llamaba al orden. El diputado, desde su sitio, expresó que era un asunto de “suma trascendencia”, que se trataba de millones de pesos; que si no lo aprobaban en ese momento, el Congreso general no lo establecería; que no se trataba solamente del petróleo, también de las minas que constituían la principal fuente de riqueza del país, de cuya explotación “no dejan casi nada a la nación”.

El diputado José J. Reynoso pidió la palabra para aclarar: “El Gobierno ya tiene decretados sus impuestos sobre el petróleo, la plata y el oro, de manera que sale sobrando la proposición del diputado Ibarra”. En consecuencia, y consultada la asamblea, se rechazó la propuesta del diputado Ibarra.

Al respecto, Andrés Molina Enríquez²⁴ señala que la sesión en que fue votado el artículo 27 “comenzó poco después de las tres de la tarde, y terminó a las tres de la mañana, sin más interrupción que la necesaria para que cenaran los Diputados”. Dijo también que “en el salón no había luz; no sabemos qué pretexto sirvió para no dar luz eléctrica al teatro en que se celebraban las sesiones [...] tan poca luz hacía más densa la oscuridad del salón”. En relación con el ambiente en que se desarrollaron los trabajos, refiere “la fatiga era inmensa. La votación tuvo lugar a las tres de la mañana. Las Derechas resistieron todavía. Los primeros quince votos fueron negativos. El primer voto afirmativo fue el del Diputado Giffard de Veracruz [...] el segundo del Lic. y Coronel Enrique Enríquez, del Estado de México [...] En el acta oficial publicada más tarde, apareció el Art. 27 aprobado por unanimidad”.

Así, después de cerca de 12 horas de trabajo continuo, llegó el momento de poner a votación el proyecto del artículo 27, reportándose en el *Diario de los debates* que la aprobación fue unánime, con 150 votos a favor y cero en contra.

²⁴ Andrés Molina Enríquez, *op. cit.*, pp. 178-179.

TEXTO APROBADO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

El texto final aprobado por el Constituyente y que fue incorporado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁵ que reforma la del 5 de febrero de 1857, es el siguiente:

Art. 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 [1] 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 substancias 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 gema y las salinas

²⁵ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, 5 de febrero de 1917.

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 interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o 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 interiores 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 atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

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

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

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 aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta

en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad de 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 obispos, 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 finca rústica. 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 los 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 ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a 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 26 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 aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignarle 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 26 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio o título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser devuelto 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.



CAPÍTULO IX

REFORMAS DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Nuestra Constitución Política es la fuente primordial de los derechos y garantías fundamentales de los mexicanos y, dentro de éstos, los que se refieren a la cuestión agraria. Estos últimos están regulados en el artículo 27 constitucional, que Sergio García Ramírez¹ define como “la norma nuclear de la materia agraria [porque] recoge las decisiones políticas fundamentales de la nación mexicana en cuanto a la propiedad y la cuestión agraria, es decir, la tenencia y el aprovechamiento de la tierra”.

Desde su promulgación en 1917 a la fecha, este precepto ha sido modificado en numerosas ocasiones, con la finalidad de ajustar su texto a las orientaciones políticas de los diversos regímenes gubernamentales posteriores, lo cual define el perfil histórico de la cuestión agraria nacional y la evolución que ha registrado el programa de la reforma agraria impulsado por la Revolución de 1910, al mismo tiempo que identifica las características del moderno derecho agrario mexicano, resultante de este largo proceso. A continuación se enuncian las diferentes reformas hechas a esta norma constitucional.

Decreto del 30 de diciembre de 1933, publicado el 10 de enero de 1934, por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución y se abro-

¹ Sergio García Ramírez, *Elementos de derecho procesal agrario*, México, Porrúa, 1993, p. 15.

ga la Ley Agraria de 1915.² Esta reforma modifica el párrafo tercero y establece que el fraccionamiento de los latifundios se orientará al desarrollo de la pequeña propiedad agrícola. Asimismo, sustituye los conceptos de *pueblos*, *rancherías* y *comunidades*, por el de *núcleos de población*. Además, se reestructura el texto del artículo 27, intercambiando las fracciones VI y VII, y adicionando las fracciones VIII a XVIII, al incorporar algunos preceptos de la Ley Agraria de 1915, que deroga, relativos a la nulidad de las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, realizadas en contravención a la ley del 25 de junio de 1856; las operaciones a través de las cuales se hubieran invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos; la dotación obligatoria con tierras y aguas suficientes para atender las necesidades de la población, autorizando la expropiación por cuenta del gobierno federal de los terrenos que se requiera para ese fin, tomándolos de los que se encuentren inmediatos a los pueblos interesados.

Para atender las solicitudes de los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque hubieren sido enajenados legalmente, se crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias; un cuerpo consultivo integrado por designación del presidente de la República; una comisión mixta en cada estado, compuesta de representantes de la federación, de los gobiernos locales y de los campesinos; comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población solicitantes de tierras, y comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que sean dotados.

Igualmente, se regulan los procedimientos para la tramitación de las solicitudes de restitución y dotación de tierras, bosques y aguas, estableciendo las facultades de las autoridades y órganos agrarios previstos en la propia Constitución, señalados con anterioridad. Se limita el derecho de los propietarios afectados por las resoluciones dictadas

² DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de enero de 1934.

en favor de los pueblos, señalando que “no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo”. Sin embargo, se les concede la prerrogativa de acudir al gobierno federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente, que deberán ejercer dentro del plazo de un año a partir de la fecha de publicación de la resolución en el *Diario Oficial de la Federación*. Se previene se excluyan de las afectaciones agrarias las pequeñas propiedades agrícolas en explotación.

Decreto del 24 de noviembre de 1937, publicado el 6 de diciembre de ese año,³ por el que se adiciona la fracción VII del artículo 27 constitucional, para reconocer el derecho de los núcleos de población comunal para disfrutar en común las tierras, los bosques y las aguas que les pertenezcan o que se les restituyeren. También declara que serán de jurisdicción federal todas las controversias por límites de terrenos comunales, cualquiera que fuera su origen. Asimismo, establece la facultad del Ejecutivo federal para resolver en definitiva estos expedientes y el recurso de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como medio de impugnación.

Decreto⁴ del 27 de diciembre de 1939, publicado el 9 de noviembre de 1940, por el que se reserva a la nación la explotación de los recursos asociados al petróleo y se establece que no se otorgarán concesiones sobre los mismos.

Decreto⁵ del 15 de enero de 1945, publicado el 21 de abril de ese año, por medio del cual se declaran propiedad de la nación determinados bienes en materia hidráulica.

Decreto⁶ del 31 de diciembre de 1946, publicado el 12 de febrero de 1947, que reforma las fracciones X, XIV y XV. Establece la procedencia del juicio de amparo para los propietarios afectados por resoluciones

³ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de diciembre de 1937.

⁴ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9 de noviembre de 1940.

⁵ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 21 de abril de 1945.

⁶ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de febrero de 1947.

agrarias que cuenten con certificado de inafectabilidad. Asimismo, se fija la superficie considerada como pequeña propiedad agrícola y ganadera, y la unidad mínima de dotación individual en los ejidos de 10 hectáreas.

Decreto⁷ del 22 de noviembre de 1948, publicado el 2 de diciembre del mismo año, que reforma la fracción I, autorizando a los gobiernos extranjeros a adquirir en propiedad bienes inmuebles destinados al servicio de sus embajadas o legaciones.

Decreto⁸ del 6 de enero de 1960, publicado el 20 del mismo mes y año, por medio del cual se modifican los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo y la fracción I, declarando propiedad de la nación las aguas marinas interiores, así como su dominio sobre la plataforma continental y los zócalos submarinos, además se faculta a la federación a crear reservas naturales.

Decreto⁹ del 23 de diciembre de 1960, publicado el 29 del mismo mes y año, por el que se modifica el párrafo sexto, declarando de competencia exclusiva de la nación a la materia eléctrica.

Decreto¹⁰ del 7 de octubre de 1974, publicado el 8 de ese mismo mes y año, mediante el cual se reforman las fracciones VI, XII y XVII, suprimiendo el concepto de *territorios*, como resultado de la erección de los estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

Decreto¹¹ del 4 de febrero de 1975, publicado el 6 del mismo mes y año, por el que se adicionan los párrafos sexto y séptimo, reconociendo el derecho de la nación para aprovechar la energía nuclear para fines pacíficos y restringe el otorgamiento de concesiones y contratos de minerales radioactivos.

⁷ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2 de diciembre de 1948.

⁸ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 20 de enero de 1960.

⁹ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2 de diciembre de 1948.

¹⁰ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de octubre de 1974.

¹¹ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de febrero de 1975.

*Decreto*¹² del 26 de enero de 1976, publicado el 6 de febrero del mismo año, que reforma el párrafo octavo, estableciendo una zona económica exclusiva de 200 millas náuticas.

*Decreto*¹³ del 29 de enero de 1976, publicado el 6 de febrero del mismo año, por el que se modifica el párrafo tercero. Declara el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y para regular el aprovechamiento de los recursos naturales en aras de una justicia distributiva de la riqueza pública, para procurar la conservación de dichos recursos e impulsar el desarrollo equilibrado del país. Igualmente, se otorgan facultades a la federación para ordenar los asentamientos humanos y establecer reservas territoriales para la realización de obras de infraestructura y apoyar el crecimiento de los centros de población, así como para el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo y la protección de la pequeña propiedad agrícola.

*Decreto*¹⁴ del 2 de febrero de 1983, publicado al día siguiente, mediante el cual se adicionan las fracciones XIX y XX, para reconocer la necesidad de impartir una justicia agraria honesta y expedita, garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, ejidal, comunal y la pequeña propiedad. Establece también la asesoría legal a los campesinos, obligando al Estado a promover el desarrollo rural integral.

Sergio García Ramírez¹⁵ refiere que esta reforma introduce el tema de la justicia agraria en la Constitución, aunque la obligación a que se alude en el texto reformado no “culmine necesariamente [...] en la instauración de tribunales”, ya que la solución de las controversias agrarias siguió estando encomendada a órganos administrativos.

*Decreto*¹⁶ del 29 de julio de 1987, publicado el 10 de agosto del mismo año, que modifica el párrafo tercero para incorporar la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

¹² DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de febrero de 1976.

¹³ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de febrero de 1976.

¹⁴ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de febrero de 1983.

¹⁵ Sergio García Ramírez, *op. cit.*, pp. 32-34.

¹⁶ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de agosto de 1987.

*Decreto*¹⁷ *del 3 de enero de 1992*, publicado el 6 del mismo mes y año, por el cual se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, VII, XV, XVII y XIX, y se derogan las fracciones X a XIV y XVI del artículo 27, para cancelar el derecho de los núcleos agrarios al reparto de la tierra. Se autoriza a las sociedades mercantiles a adquirir en propiedad terrenos rústicos hasta por 25 veces el límite de la pequeña propiedad. Asimismo, se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos agrarios y se garantiza la propiedad de sus tierras, tanto para el asentamiento humano como para sus actividades productivas, así como la integridad de las tierras de los grupos indígenas. Se autoriza el aprovechamiento por terceros de las tierras ejidales y comunales, la transmisión de los derechos parcelarios, la adquisición del dominio pleno y la enajenación de parcelas. También se suprime la existencia de una dependencia directa del Ejecutivo para el manejo de las cuestiones agrarias y desaparecen el Cuerpo Consultivo Agrario y las comisiones agrarias mixtas, se eliminan las menciones a los comités particulares ejecutivos y de los comisariados ejidales, aunque se conserva esta figura como órgano de representación de los núcleos agrarios. Al dar por terminadas las acciones de reparto de tierras, se suprime la disposición que impedía a los propietarios oponerse a las afectaciones correspondientes.

La reforma prohíbe los latifundios y regula los límites de la propiedad particular; respeta las calidades previstas en el texto anterior y permite la transformación de la propiedad, como resultado de las mejoras realizadas por el propietario, sin que por ello se considere que se rebase la superficie permitida. Finalmente, se incorpora a la fracción XIX lo dispuesto en el texto de la anterior fracción VII, que declara como jurisdicción federal las controversias agrarias, instituye la integración de tribunales autónomos y de plena jurisdicción para la administración de este tipo de justicia, e indica la forma de su designación y el establecimiento de un órgano de procuración de justicia agraria.

Martha Chávez Padrón¹⁸ señala que esta reforma constitucional realizada en 1992 no tuvo su origen en un contexto meramente nacio-

¹⁷ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de enero de 1992.

¹⁸ Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1999, pp. 307-308.

nal como las anteriores, al referir que en la LVIII asamblea de la Confederación Patronal Mexicana (Coparmex), que se celebró en marzo de 1991, se dio a conocer que la cuestión agraria sería incluida en las negociaciones para la suscripción de un Tratado de Libre Comercio entre los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá. Al respecto, se refiere a las declaraciones del presidente de la República al anunciar que se promoverían modificaciones a la legislación agraria para permitir la libre asociación en el campo, para impulsar su modernización.

En efecto, en la iniciativa de reformas¹⁹ enviada al Congreso por el presidente Carlos Salinas de Gortari, se indica que el México surgido del movimiento revolucionario y que dio origen a la reforma agraria había cambiado, por lo cual “hoy el campo exige una nueva respuesta para dar oportunidad de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer nuestra Nación”. La exposición de motivos destaca como prioritaria una transformación del campo, que impulse la producción, la iniciativa y la creatividad de los campesinos, así como el bienestar de sus familias.

En la propuesta de reformas se plantea la necesidad de “un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad”. Reconoce como causas de una baja inversión de capital en el sector agropecuario la falta de certeza en la tenencia de la tierra, la existencia del minifundio, el estancamiento de los rendimientos y la rentabilidad de muchos cultivos, lo cual hacía indispensable que a la inversión del sector público se sumara la del sector privado. Para lograr dichos objetivos se consideró prioritario “el fin del reparto agrario”, al señalar que ya no había tierras para satisfacer la demanda de los campesinos, lo que repercutía en la pulverización de las unidades existentes, por lo que había que revertir el minifundismo y consolidar los resultados del reparto efectuado. Al finalizar los programas de reparto, se permite a las asociaciones y a las sociedades mercantiles adquirir tierras rústicas para fomentar la capitalización en el campo y se instituye la pequeña propiedad forestal. Adicionalmente, se

¹⁹ Presidencia de la República, Iniciativa de reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 7 de noviembre de 1991.

contempla la constitución de sociedades propietarias de tierras y se autoriza la enajenación y adquisición del dominio pleno de las tierras parceladas de los ejidatarios.

Finalmente, se señaló la necesidad de impulsar la nueva etapa de “la reforma agraria mediante la superación del rezago agrario”, proveyendo a la resolución de las controversias en el medio rural, promoviendo la conciliación y apoyando la gestoría y la procuración agrarias. Para esos fines se propone también, de manera destacada, la creación de los tribunales agrarios.

Martha Chávez Padrón²⁰ anticipa que, como resultado de las reformas que se comentan, se “diseñó el acceso de los extranjeros a las tierras rústicas mexicanas” y advierte los riesgos de que la Ley Agraria pueda aplicarse a las tierras ubicadas en las franjas fronterizas, litorales e islas adyacentes del país. Al contrastar los textos anterior y actual del precepto constitucional, señala que si bien se reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población, ejidales y comunales, se excluyó a los que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, los cuales siguen estando reconocidos en el artículo 107 fracción II de la misma Constitución.

Isaías Rivera Rodríguez,²¹ al revisar el texto de la iniciativa y del precepto modificado, destaca que en ella se reconoce la trascendencia del reparto agrario y que aunque la propia iniciativa “desconoce el supuesto fracaso de la reforma agraria, señala que la realidad demográfica, económica y social del campo obliga a elaborar nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas”.

Hilario Bárcenas Chávez²² comenta que es muy clara la intención de la reforma constitucional de poner fin al reparto de tierras; además, se propone “ampliar la justicia social y la libertad del campesino [...] busca promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional”. También menciona que al establecerse los tribunales agrarios para la impartición y administra-

²⁰ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, pp. 313-316.

²¹ Isaías Rivera Rodríguez, *El nuevo derecho agrario mexicano*, México, McGraw-Hill, 1999, pp. 68-87.

²² Hilario Bárcenas Chávez, *Derecho agrario y el juicio de amparo*, México, McGraw-Hill, 1999, pp. 149-168.

ción de la justicia en el campo, “se obtiene así lo que fue el viejo anhelo que se tenía desde el Plan de Ayala”.

Sergio García Ramírez²³ alude al fin del reparto derivado de la reforma al señalar que “persiste la posibilidad —que escasamente se presenta en la práctica— de restitución de tierras, pero ya no existe —como ocurrió en la etapa del reparto agrario permanente— el derecho de los campesinos a la dotación de tierras, a la ampliación de ejidos y, en todo caso, al acomodo en otras propiedades ejidales bajo el concepto de nuevos centros de población”. Sin embargo, comenta que se mantiene en el texto la limitación de la propiedad privada y el fraccionamiento de los latifundios, y que siguen teniendo presencia constitucional “el ejido y la comunidad, sujetos a la protección de la ley, lo cual implica —si se traslada esa protección de la persona moral ‘núcleo de población’ a las personas físicas de sus integrantes, bajo el signo de las garantías ‘individuales’— la protección a ejidatarios y comuneros. Persiste el proyecto promotor del desarrollo en el agro mexicano”.

*Decreto*²⁴ del 27 de enero de 1992, publicado el día siguiente, por el cual se modifican las fracciones II y III, otorgando la capacidad para adquirir, poseer o administrar los bienes que sean necesarios para su objeto, a las asociaciones religiosas, así como a las instituciones de beneficencia pública y privada.

Decreto del 10 de octubre de 2011, publicado el día 13 de ese mes y año, por el que se reforma, junto con el artículo 4, el 27 de la Constitución, para establecer que el desarrollo rural integral y sustentable también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.²⁵

Decreto del 10 de junio de 2013, publicado el día siguiente, se reforman diversos artículos de la Constitución en materia de telecomunicaciones, incluido el 27, con la finalidad de que las concesiones para la

²³ Sergio García Ramírez, *op. cit.*, pp. 31-37.

²⁴ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de enero de 1992.

²⁵ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 4 recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de octubre de 2011.

explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos relacionados con la radiodifusión y las telecomunicaciones, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, sean otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.²⁶

Decreto del 20 de diciembre de 2013, publicado en la misma fecha, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos constitucionales en materia de energía,²⁷ entre ellos el 27, autorizando al Estado para que la realización de las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos se pueda efectuar a través de asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con particulares, en los términos de la ley reglamentaria.

Finalmente, por decreto del 29 de enero de 2016, publicado el mismo día, por medio del cual se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución, incluyendo el artículo 27, en materia de reforma política, para el efecto de que se reconozca como entidad federativa a la Ciudad de México, antes Distrito Federal.²⁸

TEXTO VIGENTE DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

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,

²⁶ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, 11 de junio de 2013.

²⁷ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, 20 de diciembre de 2013.

²⁸ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, 29 de enero de 2016.

en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

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 substancias 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; la 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 aún 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, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. 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 de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que

el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

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

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.

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 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 del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

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

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

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, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

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

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

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

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

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

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

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

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

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

VIII. Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

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

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período 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 cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por 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. (Se deroga)

XI. (Se deroga)

XII. (Se deroga)

XIII. (Se deroga)

XIV. (Se deroga)

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

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

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

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

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener 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 se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

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

XVI. (Se deroga)

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

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá ha-

cerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

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

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de 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.

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

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, 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, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.



CAPÍTULO X

EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO AGRARIO

LA COMISIÓN NACIONAL AGRARIA

Como ya se comentó con anterioridad, a partir de la expedición de la Ley Agraria se reestructuró la Comisión Nacional Agraria, la cual, para facilitar su aplicación, se dio a la tarea de instrumentar y regular el proceso de la Reforma Agraria e impulsar el reparto de la tierra. La vía para efectuar esta regulación fue a través de la emisión de numerosas circulares. Al promulgarse la nueva Constitución, la Comisión Nacional Agraria continuó con la tarea de dirigir la política agraria publicando nuevas circulares —de la número 17, del 10 de febrero de 1917, a la número 51, del 11 de octubre de 1922.¹

Por este medio, se definían criterios de interpretación de las normas agrarias, se instruía a las comisiones locales y a otras autoridades y órganos del ramo sobre la integración de los expedientes y la sustanciación de los procedimientos de restitución y dotación de tierras a los grupos de solicitantes, así como los relativos a las acciones de reparto de aguas y bosques. Igualmente, se formulaban recomendaciones a los gobernadores de los estados para que se activaran los trámites de

¹ Manuel Fabila Montes de Oca, *Cinco siglos de legislación agraria*, 2ª ed., México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990, pp. 265-340 y apéndice.

los expedientes agrarios y se atendieran las solicitudes de tierras de los grupos campesinos.

La Comisión Nacional Agraria también se ocupó de normar el régimen interior de los ejidos para el aprovechamiento de sus tierras; de los procedimientos para la elección, funcionamiento, duración y remoción de los integrantes de los comités particulares ejecutivos, así como de la organización para la explotación de los ejidos en forma de sociedades cooperativas.

LA LEY DE EJIDOS

El presidente Álvaro Obregón determinó que era necesario regular de manera más general y menos casuística la solución de los diversos problemas que iba afrontando el proceso agrario y que se turnaban a la Comisión Nacional Agraria, la cual trataba de orientar a través de circulares. Para ello se expidió la Ley de Ejidos² del 30 de diciembre de 1920, que recoge las experiencias derivadas de las circulares, las ordena y sistematiza para establecer un cuerpo jurídico que atendiera las cuestiones fundamentales del proceso de la Reforma Agraria, tales como la determinación de la capacidad agraria de los solicitantes de tierras, tanto individual como colectiva; el concepto de ejido; los límites mínimos para el reparto de la tierra; los requisitos de procedencia de las acciones de restitución y dotación, así como la reglamentación de estos procedimientos, y la designación de las autoridades agrarias, principalmente.

La Ley de Ejidos establece el derecho de los pueblos, las rancharías, las congregaciones, las comunidades y los núcleos de población, a obtener tierras por las vías de dotación o restitución para disfrutarlas en comunidad; el derecho de los vecinos de los pueblos y de los jefes de familia a ser incluidos en las acciones de reparto; la tramitación del procedimiento de dotación de tierras en favor de los solicitantes de una restitución, cuando no probaran su procedencia, a partir de la misma solicitud; asimismo, define al ejido como “la tierra dotada a los pueblos”.

Para la restitución se requería que se acreditara haber adquirido, mediante título, la propiedad de las tierras reclamadas, en tanto que para la dotación tenía que probarse la necesidad o conveniencia de di-

² *Ibid.*, pp. 296-308.

cho tipo de reparto. Se dispone que las solicitudes de restitución y dotación deberían presentarse ante los gobernadores de las entidades, acompañando los documentos base de la acción. La Comisión Nacional Agraria propondría las resoluciones definitivas sobre las acciones de tierras al Ejecutivo; en tanto que los comités particulares ejecutivos pondrían en práctica las resoluciones dictadas.

Además de regular el procedimiento para la tramitación de los expedientes agrarios, se establecen lineamientos para el pago de las indemnizaciones por las afectaciones o expropiaciones de tierras sujetas a reparto, y se ordena la constitución de las juntas de aprovechamiento de los ejidos, encargadas de la administración de las tierras comunales de los núcleos agrarios constituidos.

En los casos de restitución, se previno el establecimiento de procedimientos mixtos: administrativos ante las comisiones locales agrarias, a las cuales correspondía la integración de los expedientes, y judiciales, para el desahogo de la información testimonial, aplicando las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, cuyas constancias certificadas debían ser presentadas ante las autoridades agrarias.

Por decreto del 22 de noviembre de 1921,³ se abroga la Ley de Ejidos y se faculta al Ejecutivo de la Unión para dictar las disposiciones necesarias para reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades agrarias, conforme a los lineamientos de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915. Se instituye la Procuraduría de Pueblos en cada entidad federativa para asesorar gratuitamente a los campesinos en sus trámites de dotación y restitución. Asimismo, se establecen términos improrrogables para el desahogo y sustanciación de los procedimientos agrarios, así como las responsabilidades de las autoridades encargadas de los mismos, para acelerar y garantizar los programas de reparto.

EL REGLAMENTO AGRARIO

El Reglamento Agrario⁴ del 10 de abril de 1922, expedido por el presidente Álvaro Obregón y publicado el 18 de ese mismo mes y año, refrenda el derecho de los pueblos, las rancherías, las congregaciones,

³ *Ibid.*, pp. 325-327.

⁴ *Ibid.*, pp. 327-332.

los condueñazgos, las comunidades y los núcleos de población existentes en las haciendas, para solicitar y obtener tierras por concepto de dotación o restitución de ejidos, añadiendo a las ciudades y villas que por sus características particulares lo requirieran. En este ordenamiento se precisan los lineamientos sobre la procedencia de las solicitudes de restitución y dotación de ejidos; el monto de las superficies que se asignarían por cada jefe de familia; el respeto a la propiedad privada y la determinación de sus límites; la integración del censo de beneficiarios; la integración de la Comisión Nacional Agraria y de las comisiones locales, y sobre los comités particulares ejecutivos.

Se reitera que los expedientes de dotación o restitución de tierras a los pueblos serían tramitados por las comisiones locales agrarias y resueltos provisionalmente por los gobernadores; que los comités particulares ejecutivos darían la posesión provisional de las tierras, y que la Comisión Nacional Agraria sometería los expedientes a la resolución definitiva del presidente de la República.

Por decreto del 26 de mayo de 1923,⁵ se adicionó el Reglamento Agrario sobre las propiedades que quedarían exceptuadas de afectación para la dotación de ejidos.

De igual manera, mediante decreto del 12 de julio del mismo año,⁶ se precisa la forma en que se ejecutarían provisionalmente las resoluciones de los gobernadores por los comités particulares ejecutivos.

El decreto⁷ del 1 de noviembre de 1923 concede a los núcleos agrarios el derecho preferente al aprovechamiento de las aguas federales.

Por su parte, en el decreto del 28 de julio de 1924⁸ se adiciona el Reglamento para exceptuar de la dotación o restitución de ejidos a los centros de población establecidos con base en los contratos de colonización celebrados con la Secretaría de Agricultura y Fomento. De igual manera, en otro decreto de la misma fecha se introduce la acción agraria de ampliación de tierras y se establecen, como requisitos de procedencia, que los pueblos solicitantes tuvieran en posesión y explotación total las tierras con que hubieran sido dotados y que demostraran que la superficie

⁵ *Ibid.*, p. 341.

⁶ *Ibid.*, p. 342.

⁷ *Ibid.*, pp. 343-345.

⁸ *Ibid.*, pp. 345-346.

concedida no era suficiente para el desarrollo colectivo de su población, precisando que las solicitudes serían resueltas por el Ejecutivo federal.

El 23 de abril de 1925⁹ se expidieron dos decretos de reforma al Reglamento: el primero de ellos respecto de la comprobación de la categoría política de los pueblos capacitados para recibir tierras; el segundo, que extendía la superficie a dotar por jefe de familia cuando se tratara de terrenos cerriles o en zonas áridas, y disponía sobre la ejecución de las resoluciones de ampliación de los ejidos.

En decreto del 16 de julio de 1925¹⁰ se especifica la capacidad jurídica de las corporaciones de población que de hecho o por derecho guardaren el estado comunal. Dispone que serán inalienables los derechos sobre los terrenos indivisos de los pueblos y se prohíbe cualquier acto por el que se pretenda “ceder, traspasar, arrendar, hipotecar o enajenar en todo o en parte derecho alguno sobre las tierras ejidales o a su repartición, siendo nulas las operaciones, actos o contratos que se pretendan llevar a cabo en contravención a este precepto”.

Por decreto del 8 de octubre de 1925¹¹ se dispone que el censo de solicitantes de tierras y la afectación de las propiedades se pondrían a la vista de los particulares colindantes al núcleo solicitante por 30 días para manifestar lo que conviniera a sus intereses.

El 26 de febrero de 1926 se expide el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria,¹² que establece su integración y funciones.

El 8 de abril de 1926 se expidió un reglamento para regular el funcionamiento de las autoridades agrarias en los procedimientos de dotación y restitución de aguas.¹³

LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS

El 23 de abril de 1927, el presidente Plutarco Elías Calles expidió la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria

⁹ *Ibid.*, pp. 350-353.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 355-357.

¹¹ *Ibid.*, pp. 358-359.

¹² *Ibid.*, pp. 361-373.

¹³ *Ibid.*, pp. 377-382.

del Artículo 27 de la Constitución,¹⁴ que deroga las leyes, los decretos y reglamentos dictados en materia agraria, así como los acuerdos y las circulares de la Comisión Nacional Agraria.

Esta ley pretendió perfeccionar los procedimientos de reparto llevados a cabo por las autoridades agrarias y corregir las deficiencias observadas a partir del triunfo de la Revolución y de la expedición de la Ley Agraria de 1915 y de la Constitución de 1917, que generaron una gran cantidad de amparos concedidos en contra de las resoluciones de restitución de tierras y de dotación y ampliación de ejidos, lo que originaba enormes gastos al gobierno y desaliento para los campesinos que, habiendo obtenido las tierras merced a alguno de los procedimientos citados, las perdían para ser devueltas a los propietarios afectados, años después y como resultado de ejecutorias que les eran adversas.

Martha Chávez Padrón¹⁵ comenta sobre esta situación que el juicio de amparo “interpuesto con obstaculizadora frecuencia por los presuntos afectados, nulificaba indirectamente la legislación agraria en el rápido efecto que se buscaba, de tal manera, que estructurar un procedimiento inmune al juicio constitucional, era la tarea a la que el legislador se enfrentó”.

La ley reconoce como sujetos de derecho ejidal a todos los pueblos que carecieran de tierras o aguas, o que teniéndolas fueran insuficientes para sus necesidades agrícolas, y para efectos de restitución, a las corporaciones de población que hubieren sido privadas de sus tierras, bosques o aguas. Los poblados solicitantes debían estar integrados cuando menos por 25 campesinos capacitados. Se establece la capacidad agraria individual, al disponer que para ser incluido en el censo agrario se requería ser mexicano, varón mayor de 18 años o mujer soltera o viuda con familia a su cargo, vecino del pueblo solicitante, agricultor y no tener bienes con valor superior a mil pesos. Igualmente se regula la dimensión de la parcela ejidal, que sería de dos a tres hectáreas de tierras de riego de primera calidad o sus equivalentes en otras calidades de tierras; se señala como límite de la

¹⁴ *Ibid.*, pp. 383-404.

¹⁵ Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1999, p. 337.

pequeña propiedad inafectable una superficie de 150 hectáreas o el equivalente a 50 parcelas de dotación individual.

Igualmente, se instituyen como autoridades agrarias: el presidente de la República, la Comisión Nacional Agraria, los gobernadores de los estados, las comisiones locales agrarias, las delegaciones de la Comisión Nacional Agraria en los estados y los comités particulares ejecutivos.

Con respecto a las solicitudes de tierras, se regula el procedimiento de conversión cuando una solicitud de restitución no fuera procedente para darle trámite por la vía de dotación. En relación con los expedientes de restitución, se señala que la solicitud deberá publicarse en el periódico oficial del estado como vía de notificación a los poseedores de las tierras o aguas solicitadas. Asimismo, que deberá recabarse un dictamen paleográfico sobre la validez de los títulos presentados por el poblado peticionario.

En los casos de dotación también se publicaría la solicitud en el periódico oficial del estado y el delegado estatal de la Comisión Nacional Agraria realizaría los trabajos técnicos en las tierras colindantes en un radio de cinco kilómetros del poblado solicitante, identificando las obras de irrigación, edificaciones, caminos y corrientes de agua existentes, así como las superficies de los predios particulares y los nombres de sus propietarios, para efectos de su citación al procedimiento. Simultáneamente se levantaría el censo agrario de los solicitantes.

En acciones de aguas, además de la publicación de la solicitud en el periódico oficial, se establece que se investigará la naturaleza de las aguas involucradas, recabándose los informes relativos a los propietarios, usuarios y concesionarios, y el informe de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

En cualquiera de los casos, emitida la resolución del gobernador sería ejecutada por el ingeniero comisionado ante el Comité Particular Ejecutivo del núcleo beneficiado. Después de la ejecución provisional, se iniciaría la segunda instancia del expediente agrario, remitiéndose a la Comisión Nacional Agraria para su revisión, con un resumen que debería formular el delegado estatal de esta dependencia, la cual podía ordenar trabajos técnicos complementarios, de oficio o a solicitud de los interesados, ya sea por los peticionarios de la acción agraria de que se tratare o por los afectados. Concluida esta etapa se elaboraría un proyecto de dictamen que

sería sometido a la aprobación del presidente de la República. Finalmente, publicada la resolución presidencial, se procedería a su ejecución.

La ley que se comenta también contemplaba disposiciones sobre el monto de las dotaciones, considerando la calidad de las tierras; acerca de las extensiones de la propiedad privada y de la inafectable; de las obras y cultivos exceptuados de afectación; de los cambios de localización de ejidos, y de las ampliaciones.

En la nueva ley se dio especial importancia a la notificación de los presuntos afectados, que eran informados de las etapas del procedimiento mediante publicaciones, avisos, oficios, hasta la conformación de un registro especial para el efecto.

Por decreto del 19 de mayo de 1927 se reformó esta ley¹⁶ respecto de su aplicación a los expedientes agrarios, según se encontraran resueltos o en proceso de resolución.

El 11 de agosto de 1927 se expidió una Ley que Reforma la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas.¹⁷ Este nuevo ordenamiento reitera como autoridades agrarias a las señaladas en el texto del anterior. Dispone que los miembros de la Comisión Nacional Agraria serían nombrados por el presidente de la República y determina que los tres integrantes de los comités particulares ejecutivos serían miembros del grupo solicitante.

Con respecto a la capacidad agraria de las corporaciones e individuos, señala que los solicitantes debían tener una residencia mínima efectiva de seis meses en el poblado para ser incluidos en el censo agrario y que los poblados debían contar con un número de 20 solicitantes. También aumenta la superficie de la parcela individual, de tres a cinco hectáreas, reiterando la mayoría de las disposiciones contenidas en la ley derogada. Asimismo, se establece la obligación de inscribir las resoluciones presidenciales en el Registro Agrario, creado para ese efecto, dependiente de la Comisión Nacional Agraria.

El 25 de agosto de 1927 se emitió la Ley del Fraccionamiento Ejidal y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal,¹⁸ cuyo objeto era

¹⁶ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 404-405.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 405-426.

¹⁸ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, pp. 340-341.

regular la propiedad de los ejidos, diferenciando los bienes que pertenecían en común al núcleo agrario de las parcelas de los que eran del dominio individual de los vecinos de los poblados, manteniendo su carácter de bienes inalienables, inembargables e intransferibles, y garantizando su protección como patrimonio familiar. Se establece como requisito indispensable para la preservación de los derechos agrarios sobre las tierras concedidas a los campesinos, la obligación de mantenerlas en explotación, pues la falta de cultivo por más de un año implicaba la pérdida del derecho sobre la parcela.

El 24 de abril de 1928, el presidente de la Comisión Nacional Agraria expidió el Reglamento del Registro Agrario,¹⁹ con lo cual quedó formalmente establecida como oficina encargada de inscribir la propiedad ejidal, conforme a la resolución presidencial, así como la propiedad parcelaria individual, perteneciente a cada ejidatario.

El 17 de enero de 1929, el presidente Emilio Portes Gil emitió un decreto que reforma y adiciona la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas,²⁰ que dispone que carecerían de capacidad para solicitar tierras y aguas “los grupos de peones acasillados en fincas de campo en explotación”. Se amplía el derecho a recibir parcela individual en un ejido a los varones de 16 años y se restringe ese derecho a quienes tuvieran en posesión una superficie igual o mayor a la de la parcela ejidal; a los que tuvieran un capital comercial, industrial o agrícola de cierto rango; a los empleados públicos federales o estatales; a los particulares que obtuvieran un salario, y a los profesionistas.

El 21 de marzo de 1929 se emitió una Ley que Refunde en la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas las Reformas y Adiciones Anteriores.²¹

El 26 de diciembre de 1930, el presidente Pascual Ortiz Rubio expidió un decreto por el cual se modifica la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, el 21 de marzo de 1929,²² para precisar: que la calidad de peones acasillados debía acreditarse con el contrato respectivo; las tierras que no serían afectables; el derecho de los par-

¹⁹ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 426-429.

²⁰ *Ibid.*, pp. 429-433.

²¹ *Ibid.*, pp. 433-455.

²² *Ibid.*, pp. 455-458.

ticulares afectados a retirar las cosechas, y algunos aspectos sobre la ampliación de tierras.

Por diverso decreto de la misma fecha se modifica también la Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal,²³ estableciendo que las tierras que pertenecían en común al núcleo de población eran aquellas que aún no hubieran sido repartidas entre los vecinos de los pueblos.

REFORMA DE LA LEY AGRARIA

Por decreto del 23 de diciembre de 1931, expedido por el presidente Pascual Ortiz Rubio, se reforma el artículo 10 de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915²⁴ para reiterar que los propietarios afectados con resoluciones de tierras “no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo”. Que en los casos de afectaciones por procedimientos de dotación, tendrían únicamente el derecho a que les fuera pagada la indemnización correspondiente, el cual deberían de ejercitar dentro del plazo de un año a partir de la fecha en que se publique la resolución en el *Diario Oficial de la Federación*.

Se previene a las autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotaciones de ejidos para que por ningún motivo se afectara la pequeña propiedad en explotación, estableciendo que se incurriría en responsabilidad por violaciones a la Constitución en el caso de que se concedieran dotaciones de ejidos que afectaran estas propiedades. Incluso se prohíbe al presidente de la República autorizar cualquier dotación o restitución de ejidos que afecte la pequeña propiedad, haciéndolo responsable por violaciones a la Constitución.

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia,²⁵ quien fue ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comenta que la primera etapa de la reforma agraria se orientó a la liquidación de los latifundios para su reparto entre los pueblos solicitantes de tierras; que en este proceso se afectaron intereses de particulares, que recurrieron al juicio de

²³ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 341.

²⁴ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 459-462.

²⁵ SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del juicio de amparo*, México, Themis, 1998, pp. 202-208.

amparo, y que, como “no se estableció ninguna cortapisa adicional en cuanto a la procedencia del amparo promovido por los propietarios de derecho civil o poseedores que habían sido afectados con motivo de estas dotaciones o restituciones de tierras en favor de los núcleos de población [...] esta falla dio lugar a que se concedieran casi todos los amparos solicitados”. Concluye que, “así, en el año de 1932 (en que se publicó el acuerdo mencionado) se introdujo una reforma a la Ley del 6 de enero de 1915, a través de la cual se prohibió el juicio de amparo en contra de afectaciones agrarias”.

Martha Chávez Padrón,²⁶ por su parte, señala que esta reforma a la Ley Agraria tuvo su origen en la interposición de numerosos amparos contra las resoluciones de tierras y que aunque algunas de las circulares de la Comisión Nacional Agraria trataron de evitar la devolución de las tierras afectadas y entregadas a los núcleos, no fueron suficientes para evitarla, por esa razón se buscó “estructurar el juicio agrario con todas las formalidades del procedimiento establecidas en el Artículo 14 constitucional. Sin embargo, el alud de amparos en asuntos agrarios seguía y la Suprema Corte de Justicia trató de detener el rezago que se le agravaba por esta causa, creando su teoría de la definitividad del acto”; es decir, que el amparo no procedería en materia agraria hasta que no se agotara el recurso ordinario a que se refería el artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915. Asimismo, señala que la transformación de este artículo provocó indirectamente un cambio en el texto de la Constitución de 1917, puesto que la ley del 6 de enero de 1915 había sido incorporada a ella. Al respecto concluye: “a la etapa del abuso del juicio de amparo en materia agraria, lógicamente tenía que seguir otra etapa de proscripción absoluta que permitiera la realización de los postulados de la Legislación Agraria, a fin de llegar posteriormente a una tercera etapa que permitiera la utilización de este juicio, pero sólo en determinadas condiciones”.

Por decreto del 27 de diciembre de 1932, emitido por el presidente Abelardo L. Rodríguez, se reforma la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas,²⁷ para establecer que en los procedimientos de

²⁶ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, pp. 343-344.

²⁷ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 462-463.

dotación y ampliación de ejidos se daría preferencia a la afectación de tierras que estuvieran en cultivo o que fueran susceptibles de ello mediante inversiones, y que debían comprenderse en ellas las superficies de pasto y montes que fueran necesarias.

Mediante decreto del 28 de diciembre de 1933 se concede plazo de 30 días a los propietarios de las fincas para presentar alegatos en contra de las resoluciones agrarias provisionales.²⁸

EL CÓDIGO AGRARIO DE 1934

El Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos²⁹ expedido por el presidente Abelardo L. Rodríguez, el 22 de marzo de 1934, publicado el 12 de abril del mismo año, establece como autoridades agrarias al presidente de la República; al Departamento Agrario, que sustituyó a la Comisión Nacional Agraria; a los gobernadores de las entidades federativas; a las comisiones agrarias mixtas, antes comisiones locales agrarias; a los comités ejecutivos agrarios, antes comités particulares ejecutivos, y a los Comisariados Ejidales.

En él se instituye al presidente de la República como “la máxima autoridad agraria” y se determina que “sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas”. Se indica que el Departamento Agrario sería el órgano superior encargado de la aplicación del Código y que dependería directamente del presidente de la República, quien designaría a su titular y a los cinco integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano responsable de dictaminar los expedientes agrarios que debían ser sometidos a resolución presidencial. Señala las atribuciones de las autoridades agrarias, la composición de las comisiones agrarias mixtas, presididas por el delegado agrario, y de los comités ejecutivos agrarios.

Al regular los procedimientos de restitución y dotación de tierras y aguas, previene que en los casos en que se solicitara la restitución, se instauraría simultáneamente la vía de dotación para el caso en que

²⁸ *Ibid.*, pp. 463-464.

²⁹ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de abril de 1934.

aquella fuera improcedente. En materia de dotación, señala que serían afectables los predios particulares que se encontraran en un radio de siete kilómetros del poblado solicitante. Reglamenta la capacidad jurídica agraria, define a los sujetos de esta clase de derecho y los requisitos para ser incluidos en el censo agrario: ser mexicano, varón mayor de 16 años si es soltero o de cualquiera edad siendo casado; o mujer soltera o viuda, si tiene familia a su cargo; residir en el poblado solicitante seis meses anteriores al censo, excepto los peones acasillados; tener por ocupación habitual la explotación de la tierra, mediante trabajo personal; no poseer a nombre propio o a título de dominio terrenos en extensión igual o mayor que la parcela que se asigne. La superficie de la parcela individual sería de cuatro hectáreas de tierras de riego; la de la pequeña propiedad inafectable que no excediera de 150 hectáreas de riego o 300 hectáreas de temporal, así como la superficie de 300 hectáreas dedicadas a cultivos especiales.

Introduce como nueva vía de reparto agrario la creación de nuevos centros de población agrícola, un procedimiento uninstitucional, pues sólo requería de la opinión de las comisiones agrarias mixtas y de los gobernadores de los estados, y previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, elevado éste a resolución del presidente de la República. Reglamenta la operación del Registro Agrario Nacional y establece que las inscripciones realizadas en esta institución y las constancias que expidiera funcionarían como prueba plena en juicio y fuera de él.

Declara imprescriptibles e inalienables los derechos sobre los bienes agrarios de los núcleos de población, calificando de inexistentes las operaciones, actos o contratos que se pretendieran llevar a cabo en contravención a dicho precepto; la integración, elección, remoción y funciones de los comisariados y consejos de vigilancia de los núcleos agrarios; el fraccionamiento y adjudicación de las tierras de uso individual, así como el orden de preferencia para la asignación de parcelas; las modalidades de la propiedad de los bienes agrarios; los casos y causales para la expropiación de tierras de propiedad social; la suspensión y privación de derechos de los ejidatarios, y la organización de los mismos para el mejor aprovechamiento de sus recursos, del fondo común y de los productos de las expropiaciones.

Abarca también las responsabilidades y sanciones de los funcionarios y empleados que intervinieran en la tramitación de los expedientes agrarios, y en general, de las autoridades agrarias. Finalmente, comprende disposiciones generales relativas a la nulidad de fraccionamientos para afectación agraria y la adjudicación de tierras al interior de los núcleos, previo su fraccionamiento. Reitera que los propietarios afectados por las acciones agrarias “no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo [...] tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente [...] dentro del plazo de un año a partir de la publicación de la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación”.

Martha Chávez Padrón³⁰ comenta que en este primer Código Agrario “se reunieron los preceptos contenidos en diversas leyes, aun cuando su recopilación no se hizo en orden técnico”, y destaca las nuevas acciones y el perfeccionamiento de los procedimientos.

Por su parte, Antonio de Ibarrola³¹ señala que la expedición del primer Código Agrario fue resultado de la reforma al artículo 27 constitucional contenida en el decreto del 30 de diciembre de 1933 por el cual se abroga la Ley Agraria de 1915.³² Comenta que “en parte conservó la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929 [...] Reúne además materias y otras leyes, como la Reglamentación sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la de Nuevos Centros de Población Agrícola y la de responsabilidades de Funcionarios en materia agraria”. Destaca, como novedad, que permite la aportación de pruebas en el procedimiento agrario; la vinculación entre los programas de colonización y las acciones dotatorias; el reconocimiento de los peones acasillados como sujetos de la dotación de tierras, y la división de las tierras ejidales en parceladas y de uso común.

³⁰ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 351.

³¹ Antonio de Ibarrola, *Derecho agrario: El campo, base de la patria*, México, Porrúa, 1983, pp. 242-247.

³² DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de enero de 1934.

Por decreto del 15 de enero de 1934 se crea el Departamento Agrario,³³ que dependería directamente del Ejecutivo, para la aplicación de las leyes agrarias y la tramitación de los expedientes de dotaciones y restituciones de tierras y aguas; la protección de las tierras comunales; el fraccionamiento de los latifundios; el parcelamiento de los ejidos, y la organización de los núcleos agrarios para el mejor aprovechamiento de sus tierras. Se adscriben a su estructura el Registro Agrario, el Cuerpo Nacional Consultivo, las delegaciones en los estados, las comisiones mixtas agrarias, los comités particulares ejecutivos, los comisariados ejidales y la Procuraduría de Pueblos.

Mediante decreto del 1 de marzo de 1937, expedido por el presidente Lázaro Cárdenas y publicado el 6 del mismo mes y año, se adiciona el Código Agrario³⁴ con el fin de impulsar el desarrollo pecuario a través del otorgamiento de concesiones de inafectabilidad ganadera a grupos de particulares, por un término de 25 años, amparando superficies que no excedieran de 300 hectáreas de buena calidad y hasta 50 mil hectáreas para las desérticas.

Por decreto del 9 de agosto de 1937, publicado el 12 de ese mes y año, se reforma el Código Agrario³⁵ para precisar las características que debían observarse en la afectación para fines agrarios de los fraccionamientos simulados, se incorpora como sujetos agrarios a los peones y trabajadores de las haciendas, y se promueve la organización de los ejidatarios para la explotación colectiva de sus recursos.

En decreto del 30 de agosto de 1937, publicado al día siguiente, se reforma el Código Agrario con respecto al monto de la superficie inafectable y de la organización de sociedades de crédito ejidal.³⁶

Finalmente, por decreto del 20 de octubre de 1937, publicado el 23 del mismo mes y año,³⁷ se expide el reglamento para las solicitudes de inafectabilidad de terrenos ganaderos.

³³ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 478-479.

³⁴ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que adiciona el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de marzo de 1937.

³⁵ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de agosto de 1937.

³⁶ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de agosto de 1937.

³⁷ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Reglamento al que se sujetarán las solicitudes de inafectabilidad de terrenos ganaderos, 23 de octubre de 1937.

EL CÓDIGO AGRARIO DE 1940

Por decreto del 23 de septiembre de 1940, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de octubre siguiente, el presidente Lázaro Cárdenas expidió un nuevo Código Agrario,³⁸ en el cual se señala la organización y competencia de las autoridades y los órganos agrarios; se amplía la lista de autoridades agrarias para añadir al jefe del Departamento del Distrito Federal, al secretario de Agricultura y Fomento, al jefe del Departamento de Asuntos Indígenas y a los ejecutores de las resoluciones agrarias, asimismo señala como órganos dependientes del Departamento Agrario al Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas, los delegados agrarios, las asambleas generales de ejidatarios o comuneros, los consejos de vigilancia de los núcleos agrarios y el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

También se regula lo relativo a los procedimientos de designación, requisitos, integración y funcionamiento de los diferentes órganos agrarios, así como las atribuciones de las autoridades agrarias. Se ratifica al presidente de la República como la máxima autoridad agraria y que sus resoluciones definitivas en ningún caso podrían ser modificadas.

En relación con los procedimientos de restitución de tierras y aguas, se señala que en los casos de afectación únicamente se respetarían las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos conforme a la ley del 25 de junio de 1856, que la acción procedería siempre que los interesados comprobaran sus derechos sobre las mismas y que hubieran sido despojados de ellos, con posterioridad a esa fecha y se establecen los casos en que no serían afectados los fraccionamientos simulados.

La unidad de dotación individual se fija en 4 hectáreas en terrenos de riego o humedad, y de 8 hectáreas en terrenos de temporal, pudiendo ampliarse en los casos en que se otorgaran tierras a tribus en propiedades de la federación o en terrenos nacionales, o para la creación de nuevos centros de población agrícola. Se dispone que en las resoluciones dotatorias se contemplaría la asignación de tierras

³⁸ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 29 de octubre de 1940.

para agostadero, para el fundo legal de los pueblos y para la parcela escolar. Se incluyen los procedimientos de reconocimiento de bienes comunales, de creación de nuevos centros de población agrícola, de nulidad y cancelación de fraccionamientos simulados, así como la posibilidad de que las comunidades pudieran cambiar sus tierras al régimen ejidal.

Se declara que el núcleo de población sería propietario de las tierras y aguas concedidas a partir de la posesión definitiva, y que sus derechos sobre estos bienes serían inalienables, inembargables, imprescriptibles e intransmisibles, declarándose nulos de pleno derecho todos los actos tendientes a privar de sus tierras, de manera total o parcial, a los núcleos agrarios. Se prohíbe la explotación indirecta de las tierras de los ejidos y comunidades a través del arrendamiento, la aparcería o cualquier otro tipo de contrato de aprovechamiento. Se señalan como casos de pérdida de los derechos sobre las tierras dotadas a los núcleos agrarios: el abandono del ejido o la negativa de los beneficiarios a recibir las tierras dotadas, en cuyo caso volverían al dominio de la nación para satisfacer las necesidades de campesinos con sus derechos a salvo. Asimismo, se autorizan las permutas de parcelas entre ejidatarios o de las tierras de los núcleos agrarios.

Se limita el ejercicio de los derechos agrarios individuales y se regula la sucesión agraria en caso de fallecimiento de un ejidatario, mediante el establecimiento del derecho de preferencia para heredar en favor de la esposa legítima o la concubina con la que hubiere procreado hijos o con la que se hubiere hecho vida marital los últimos seis meses anteriores a su fallecimiento; en segundo lugar, las personas que hayan formado parte de su familia, y en el caso de que el ejidatario no tuviera sucesores o los designados no pudieran ser reconocidos, renunciaran o fueran privados, la adjudicación de los derechos sería determinada por la asamblea general.

Se incluyen temas como el fraccionamiento o parcelamiento de los ejidos entre los miembros del núcleo; las causas de pérdida o suspensión de los derechos asignados; la fusión y división de ejidos; los fundos legales de los pueblos; la parcela escolar; los tipos de explotación de los bienes ejidales y comunales; la constitución de un fondo común con los recursos obtenidos por la explotación de los bienes agrarios, y

sobre el régimen fiscal para los sujetos agrarios, únicamente se autoriza el cobro del impuesto predial a los ejidos.

Para la capacidad individual en materia agraria, se señalan como requisitos: el ser mexicano por nacimiento; varón mayor de 16 años si es soltero y de cualquier edad siendo casado, o mujer soltera o viuda, si tenía familia a su cargo; residir en el poblado solicitante, excepto cuando se tratara de un nuevo centro de población agrícola; trabajar personalmente la tierra como ocupación habitual; no poseer a nombre propio o a título de dominio, tierras en extensión igual o mayor que la unidad de dotación, y no poseer un capital invertido en la industria o el comercio, o agrícola mayor de cinco mil pesos. Se concede el derecho de los trabajadores o peones de las haciendas para ser incluidos en los censos agrarios como capacitados para recibir tierras.

Se regula el procedimiento de expropiación de los bienes ejidales o comunales y se enumeran las causas de utilidad pública. Se señala como límite de la pequeña propiedad la superficie que no excediera 100 hectáreas de terrenos de riego o humedad, 200 hectáreas de terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo, 150 hectáreas de terrenos dedicados al cultivo de algodón o del henequén, y 300 hectáreas de terrenos dedicados a las plantaciones de cacao y árboles frutales. Se excluyen de las dotaciones las obras realizadas en los terrenos ejidales. En cuanto a las concesiones de inafectabilidad ganadera, se precisa que podrían ser otorgadas hasta por un término de 25 años. Se establece una clasificación de los ejidos por su actividad productiva: agrícolas, ganaderos, forestales, comerciales e industriales.

En los procedimientos de conflictos por límites de bienes comunales, se establece la primera instancia a cargo de la autoridad administrativa y, en los casos de inconformidad contra la resolución dictada por el Ejecutivo, la segunda instancia estaría a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el juicio correspondiente. Se regula la integración y funcionamiento del Registro Agrario Nacional, señalando los actos y documentos susceptibles de inscripción.

En esencia, el Código Agrario de 1940 reproduce y ratifica los lineamientos y disposiciones generales establecidos en el Código de 1934, e introduce de manera excepcional algunos conceptos nuevos. Su propósito, expresado en la exposición de motivos, fue acelerar la

tramitación de los expedientes agrarios y fomentar el desarrollo de la agricultura en las tierras dotadas, para impulsar el mercado nacional agropecuario.

Martha Chávez Padrón³⁹ manifiesta que en la expedición de este Código “se notó un afán de ordenar más técnicamente los diversos temas agrarios de que trató y de introducir nuevas instituciones o el perfeccionamiento de las anteriores, sin que esto quiera decir que se llegó a un resultado satisfactorio”.

Antonio de Ibarrola⁴⁰ señala que el nuevo Código conservó en gran parte la letra y orientaciones de 1934, repitiendo las disposiciones contenidas en el anterior; destaca que “marca un progreso innegable de la expresión jurídica de la reforma agraria”.

EL CÓDIGO AGRARIO DE 1942

Por decreto del 30 de diciembre de 1942, publicado el 27 de abril de 1943, el presidente Manuel Ávila Camacho expidió un nuevo Código Agrario⁴¹ que, en lo general, reitera la mayoría de las disposiciones contenidas en el Código de 1940, aunque con una mejor estructuración jurídica. En el tema de organización y competencia de las autoridades y órganos agrarios y ejidales, se repiten las autoridades agrarias previstas en el Código anterior, aunque elimina a los ejecutores de las resoluciones agrarias y los comités ejecutivos agrarios, ahora denominados comités particulares ejecutivos, que serían órganos de representación de los núcleos solicitantes de tierras o aguas; como autoridades internas de los núcleos agrarios se incluyeron a las asambleas generales, los comisariados ejidales o de bienes comunales y los consejos de vigilancia.

Martha Chávez Padrón⁴² se refiere a esta diferenciación entre las autoridades agrarias, los órganos agrarios y los órganos ejidales, destacando lo señalado en la exposición de motivos con respecto a la distinción

³⁹ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 356.

⁴⁰ Antonio de Ibarrola, *op. cit.*, p. 247.

⁴¹ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 27 de abril de 1943.

⁴² Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 358.

de las autoridades “que actúan propiamente en nombre del Estado, y las que restringidamente representan a las Comunidades ejidales”.

De relevancia es la distribución de competencias que se plantea en el Código entre el Departamento Agrario y la Secretaría de Agricultura, reservando al primero la responsabilidad de la administración agraria y de dirigir y ejecutar la política en la materia, en tanto que a la segunda se asignan todas las actividades relacionadas con la producción agropecuaria.

Se regula la integración y funcionamiento de las autoridades agrarias y de las asambleas generales de ejidatarios o comuneros, así como la elección de los comisariados y consejos de vigilancia, permitiendo la reelección, remoción o destitución de sus miembros. Se reitera que el presidente de la República era la suprema autoridad agraria y que sus resoluciones definitivas en ningún caso podrían ser modificadas.

Con respecto a la redistribución de la propiedad agraria, contempla las acciones de restitución y dotación de tierras y aguas, refrendando los requisitos establecidos en el Código anterior sobre la capacidad individual en materia agraria; incluye entre los capacitados a los alumnos que terminaran sus estudios en escuelas de enseñanza agrícola, media, especial o subprofesional.

Se dispone la forma en que debían efectuarse los fraccionamientos de los predios para evitar su afectación y la nulidad de los fraccionamientos simulados. Asimismo, como efecto de la reforma del artículo 27 constitucional, contenida en el decreto⁴³ del 31 de diciembre de 1946, se establece el derecho de inafectabilidad de los poseedores de tierras y aguas, equiparándolo al de los propietarios legítimos, “siempre que la posesión sea cuando menos cinco años anteriores a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario”. La innovación consistió en que se otorgó a los propietarios y poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, con certificado de inafectabilidad, la facultad de promover el juicio de amparo contra la afectación agraria.

⁴³ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de febrero de 1947.

Hilario Bárcenas Chávez⁴⁴ plantea que con dicha reforma se otorgó legitimación para acudir al juicio de amparo a los poseedores calificados, indicando que “la Suprema Corte de Justicia de la nación avaló por medio de innumerables tesis el contenido del artículo”.

Se amplía la unidad de dotación individual a 10 hectáreas en terrenos de riego o humedad y de 20 hectáreas en terrenos de temporal. Se establecen los derechos de uso y aprovechamiento de las tierras y aguas que se concedieran a los ejidos y las comunidades, reiterando que serían inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles los derechos sobre las tierras y bienes agrarios. Se establecen, asimismo, las causas de pérdida de los derechos de los núcleos sobre sus tierras y el procedimiento de depuración censal, así como los casos de pérdida o suspensión de derechos agrarios individuales.

Se reglamenta la constitución de la zona urbana de los núcleos agrarios, estableciendo los derechos de los ejidatarios o comuneros para obtener un solar en el poblado, pudiendo enajenarse o rentarse los excedentes a personas que manifestaran su interés de avecindarse en el poblado, y la posibilidad de adquirir el dominio pleno sobre los mismos después de cuatro años de residencia ininterrumpida.

Se abarca la parcela escolar; la expropiación de terrenos ejidales o comunales mediante resolución presidencial, reiterando las causas de utilidad pública, y se determina que la indemnización se fijaría considerando el valor económico de los bienes expropiados. Además, dispone que en los casos en que la causa de utilidad fuera constituir un centro urbano, se proporcionaría a los ejidatarios un lote en forma gratuita.

En cuanto al régimen fiscal de los núcleos agrarios, se reitera que sólo podrían causar el impuesto predial y que no podría gravarse la producción agrícola ejidal. Se encomienda al presidente de la República la determinación de la forma de explotación de los bienes agrarios, diferenciando la colectiva de la individual y privilegiando la agricultura con fines de industrialización. Además, se regula el otorgamiento de créditos para los núcleos agrarios.

⁴⁴ Hilario Bárcenas Chávez, *Derecho agrario y el juicio de amparo*, México, McGraw-Hill, 1999, p. 128.

En relación con los procedimientos de las acciones agrarias, destaca la disposición orientada a la preservación de los derechos de los presuntos afectados que establece que la publicación de la solicitud o del acuerdo de iniciación del expediente surtiría efectos de notificación para los propietarios que se encontraran dentro del radio de afectación. Además, obligaba a las comisiones agrarias mixtas a notificar por oficio a los propietarios de tierras o aguas afectables. En cuanto al contenido de las resoluciones presidenciales, se señala con claridad que debían estar debidamente fundadas y se establece la inmodificabilidad de los planos de ejecución aprobados, reconociendo su carácter de definitivos. Se introduce y reglamenta la permuta de bienes ejidales, entre núcleos agrarios, y entre éstos y particulares.

En el procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales, se establece que podría iniciarse de oficio o a petición de parte, cuando no existieran controversias de linderos. También, si durante la tramitación del expediente surgieran conflictos por límites, se suspendería el procedimiento, continuándose por la vía de la restitución, si fuera con un particular, o por la vía de conflicto por límites, si fuera con un ejido o con otra comunidad.

El Código Agrario de 1942 fue modificado en diversas ocasiones desde el inicio de su vigencia hasta el año de 1971, en que se emitió la Ley Federal de Reforma Agraria. Martha Chávez Padrón⁴⁵ destaca que dichas modificaciones respondieron al proceso evolutivo de la reforma agraria, “que fue pasando de la primera etapa del solo reparto de tierras, y se volvió integral atendiendo otras fases del problema agrario”. Entre las reformas más significativas pueden citarse las siguientes.

*Decreto de reformas*⁴⁶ *del 23 de junio de 1948*, relativo a la capacidad de los núcleos para solicitar la dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas.

*Decreto*⁴⁷ *del 31 de diciembre de 1949* para reconocer la facultad de los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en

⁴⁵ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 360.

⁴⁶ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de reformas al Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 23 de junio de 1948.

⁴⁷ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de reformas del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de enero de 1949.

explotación, que contaran con certificados de inafectabilidad, para recurrir al juicio de amparo contra la afectación de sus tierras; la de los ejidatarios contra los actos de autoridad tendientes a privarlos o afectarlos ilegalmente de sus parcelas; sobre los predios inafectables, y las concesiones de inafectabilidad ganadera.

*Decreto*⁴⁸ *del 30 de diciembre de 1959* en relación con los cambios de denominación de las autoridades agrarias o de los órganos ejidales o comunales, y para incorporar algunas modificaciones derivadas de otras leyes o reglamentos emitidos en la materia.

*Decreto*⁴⁹ *del 31 de diciembre de 1962*, mediante el cual se deroga la Ley de Colonización y se incorporan las funciones de la Comisión Nacional de Colonización al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y se establece que los terrenos de las colonias agrícolas que se extinguieran se destinarían a satisfacer las necesidades agrarias de ejidos o nuevos centros de población ejidal.

Isaías Rivera Rodríguez⁵⁰ comenta sobre la constante actualización del Código de 1942 que “este dispositivo agrario fue el de más larga vida. Siguió los lineamientos generales establecidos en sus precedentes, pero en el transcurso de sus 31 años de vigencia se expidieron gran cantidad de reglamentos y decretos”.

Ley Federal de Reforma Agraria

Por decreto del 22 de marzo de 1971, publicado el 16 de abril siguiente, el presidente Luis Echeverría Álvarez expidió la Ley Federal de Reforma Agraria,⁵¹ como reglamentaria del artículo 27 constitucional, de interés público y de observancia general en toda la República. En la exposición de motivos se explica el porqué de esta denominación: “No es código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del Artículo 27 Constitucional y se refiere a la reforma agraria, que es una institución política de la Revolución

⁴⁸ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de reformas al Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de diciembre de 1959.

⁴⁹ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de reformas del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de enero de 1963.

⁵⁰ Isaías Rivera Rodríguez, *El nuevo derecho agrario mexicano*, México, McGraw-Hill, 1999, p. 93.

⁵¹ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Ley Federal de Reforma Agraria, 16 de abril de 1971.

Mexicana”.⁵² Del mismo modo, se señala que los siete libros que la componen corresponden a los temas básicos: “autoridades agrarias; el ejido; organización económica del ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agrarios, y responsabilidad en materia agraria”.

En lo que se refiere a las autoridades y órganos agrarios, Martha Chávez Padrón⁵³ comenta que “la nueva Ley borró la anterior diferencia que se hacía entre autoridades y órganos agrarios, para ocuparse solamente de autoridades, las cuales enumeró en el artículo segundo. Como el único cuerpo que permaneció con categoría de órgano es el Cuerpo Consultivo Agrario (artículos 14 y 16), se le trató en capítulo aparte”.

Se reitera el carácter de suprema autoridad agraria del presidente de la República, así como la inmodificabilidad de sus resoluciones. Se establecen y distinguen las facultades del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de las de la Secretaría de Agricultura y Gadería, reservando al primero la ejecución de la política agraria y a la segunda el fomento, la explotación y el aprovechamiento de los recursos de los núcleos agrarios.

Se refrenda la intervención de las comisiones agrarias mixtas, como órgano colegiado, en la sustanciación de los expedientes de las diferentes acciones agrarias de reparto de la tierra, y se le otorgan facultades para resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios y para conocer de otros asuntos, dentro del doble propósito de descentralizar la justicia agraria y de acercar a los campesinos a la instancia responsable de dar solución a los conflictos internos de carácter ejidal, además de intervenir en los procedimientos de suspensión provisional de derechos agrarios; nulidad de fraccionamientos ejidales y comunales; nulidad de actos y documentos que contravinieran las leyes agrarias; impugnación de actas y acuerdos de la asamblea general de ejidatarios, o contra actos de los integrantes de los comisariados y consejos de vigilancia de los núcleos agrarios.

⁵² DAAC. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, *Ley Federal de Reforma Agraria*, México, 1973, p. 23.

⁵³ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 363.

Se organiza el Cuerpo Consultivo Agrario, presidido por el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, como órgano de dictaminación de los expedientes que debía resolver el presidente de la República; además, dicho Departamento tenía la responsabilidad de emitir opiniones en relación con los conflictos derivados de la ejecución de las resoluciones presidenciales y sobre leyes y decretos en la materia.

En relación con el ejido y las comunidades agrarias, se les reconoce personalidad jurídica. Asimismo, se regulan sus órganos de representación con el carácter de autoridades internas mediante la reglamentación de su estructura, organización, facultades, obligaciones, requisitos y funciones, y el sistema de elección de sus miembros, siendo éstos: los comités particulares ejecutivos —que representaban a los grupos de solicitantes de tierras—, las asambleas generales, los comisariados ejidales o comunales y los consejos de vigilancia. Igualmente, se clasifican los tipos de asambleas en ordinarias mensuales, extraordinarias y de balance y programación, y se establecen los requisitos de validez de cada una de ellas, de sus convocatorias y actas relativas, y de la votación de los acuerdos.

Se declara a los núcleos agrarios propietarios de las tierras y de los bienes contenidos en las resoluciones presidenciales, a partir de su publicación; dicha calidad se reconocería al ejecutarse la resolución presidencial, con lo cual se adquiriría el carácter de poseedor de las tierras otorgadas o se confirmaría la de aquellos que ya las tuvieran en posesión provisional.

Las tierras ejidales y comunales gozarían de la protección de las leyes, por lo cual se declara la nulidad de los contratos y convenios celebrados por los comisariados y consejos de vigilancia sin la aprobación de la asamblea general y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Se reconoce el carácter de inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles a los bienes ejidales y comunales, y se prohíbe cualquier acto tendiente a enajenarlos, cederlos, transmitirlos, arrendarlos, hipotecarlos o gravarlos, declarando dicho acto inexistente. Asimismo, se establece que los bienes de asignación individual seguirían siendo propiedad de los núcleos agrarios. Se sanciona con la inexistencia los actos de particulares y las resoluciones, los decretos, los acuerdos, las leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, de

los estados o de la federación, incluyendo las autoridades judiciales del fuero federal y del común, que pretendieran privar en forma parcial o total de sus derechos a los núcleos agrarios, y se prohíbe la celebración de contratos de arrendamiento o aparcería, y cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta por terceros de los terrenos ejidales y comunales, con excepción de los casos de incapacidad o causas de fuerza mayor previstos en la misma ley.

Sobre la organización interna de los núcleos agrarios y los derechos agrarios individuales, se dispone la distribución de los bienes de los ejidos y comunidades; su tipo de explotación, que podría ser colectiva o individual según la vocación de las tierras; las causas de suspensión y pérdida de los derechos individuales o colectivos sobre la tierra, estableciendo como causa grave para la privación de los derechos que el titular sembrara o permitiera que se sembrara en su unidad de dotación plantas utilizadas para la elaboración de estupefacientes; el orden de preferencia para la adjudicación de derechos agrarios; la permuta de derechos agrarios, y la sucesión, en caso de fallecimiento del titular, orientada a la preservación de los derechos agrarios como patrimonio familiar.

Se reglamenta la constitución de zonas urbanas; la asignación de la parcela escolar y de la unidad agrícola industrial para las mujeres campesinas que no fueran ejidatarias; el régimen fiscal de los ejidos y las comunidades, reiterando como único gravamen para los núcleos agrarios el pago del impuesto predial; los procedimientos de división y fusión de ejidos; la expropiación de bienes ejidales y comunales; las causas de utilidad pública y la indemnización, prohibiendo la ocupación previa de las tierras con el pretexto de que se estuviera tramitando un expediente expropiatorio.

Con respecto a la organización económica del ejido, como una importante innovación en el proceso de la Reforma Agraria, que se añade a la etapa inicial del reparto de la tierra y que representó un nuevo paso en la reivindicación de los derechos de los campesinos, Martha Chávez Padrón⁵⁴ expone que “significó un intento para fortalecer la justicia social en el campo, por cuanto tendió a estimular la estructura empresarial del ejido, contemplando una serie de posibilidades para la

⁵⁴ *Ibid.*, p. 365.

comercialización e industrialización de los productos ejidales y la diversificación de las actividades productivas de los campesinos”.

Estableció, asimismo, la coordinación de las dependencias y organismos gubernamentales en el desarrollo de los programas relativos a la Reforma Agraria, para atender el régimen de explotación de las tierras ejidales y comunales, conforme a los lineamientos que dictara el presidente de la República.

Declara la igualdad jurídica entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de predios equivalentes en superficie a la de la unidad mínima de dotación ejidal. Establece los sistemas de explotación individual y colectiva, señalando que esta última solamente podría acordarse o revocarse por el presidente de la República, a petición de parte o de oficio, previos los estudios técnicos que practicara el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. En este punto, se da preferencia a la explotación colectiva sobre la distribución de parcelas y se establece la conversión a aquel sistema de organización aun cuando los núcleos se encontraran fraccionados, posibilitando, aun en el régimen de explotación en común, la asignación de una parcela a cada ejidatario para su cultivo personal o para el establecimiento de una granja familiar.

Se regula la asociación de los ejidos y comunidades con terceros, para la explotación y aprovechamiento de sus tierras y recursos que no estuvieran destinados a la agricultura, ganadería o explotación forestal, principalmente para el desarrollo industrial y comercial, o para la actividad turística, pesquera o minera, permitiendo a los núcleos agrarios constituirse en diferentes tipos de organismos y asociaciones, como cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades, previo acuerdo de asamblea general y aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Para este efecto, se instruye a las dependencias y organismos gubernamentales a incluir en sus programas de organización, desarrollo, asistencia técnica y créditos a las formas de organización que adopten los ejidos y comunidades.

Se norma el sistema de financiamiento crediticio de los ejidos y comunidades; la constitución del fondo común; las funciones e integración del Fondo Nacional de Fomento Ejidal como un fideicomiso de carácter público; la organización de las actividades industriales y comerciales de los ejidos y las comunidades; el fomento de las industrias

rurales, y el establecimiento de centros de capacitación regionales para la organización y el desarrollo rurales.

El tema de redistribución de la propiedad agraria se refiere a las diversas acciones de reparto de tierras, bosques y aguas, contempladas en la legislación anterior: la restitución, el reconocimiento y la titulación de bienes comunales; la dotación y ampliación de ejidos, y la creación de nuevos centros de población ejidal, abarcando los lineamientos generales para la sustanciación de los procedimientos correspondientes. Incluye también disposiciones relacionadas con la inafectabilidad de las tierras y los bienes afectables para fines agrarios, estableciendo como medidas para evitar el latifundismo, la nulidad de los fraccionamientos de los terrenos particulares y su afectación, estableciendo la presunción de simulación, para dar inicio al procedimiento.

Como en la codificación anterior, se proscribe el juicio de amparo contra las afectaciones agrarias, con excepción de los casos en los que el propietario de los bienes afectados contara con certificado de inafectabilidad. Se reitera que los afectados tendrían únicamente el derecho de acudir al gobierno federal para que les fuera pagada la indemnización correspondiente, derecho que deberían ejercer dentro del plazo de un año contado desde la fecha de publicación de la resolución en el *Diario Oficial de la Federación*. El mismo derecho se otorga a los ejidatarios para promover el juicio de amparo contra la privación o afectación ilegal de sus tierras. Asimismo, se reiteran los límites establecidos para la pequeña propiedad inafectable, siempre que las tierras se mantuvieran en explotación, y se señala que de no cumplirse este requisito perderían su carácter de inafectables aunque tuvieran el certificado correspondiente.

Esta ley introduce el concepto de “rehabilitación agraria de los ejidos y comunidades”, al establecer una serie de disposiciones orientadas a promover su desarrollo por medio de un proceso de redistribución de las tierras entre los miembros de los núcleos, incluyendo el traslado de los campesinos a zonas de desarrollo, en las cuales se contaba con centros comunitarios que fomentaban el mejoramiento educativo, económico y cultural de los beneficiados y de sus familias.

En relación con los procedimientos agrarios, se reiteran las formalidades y requisitos previstos en las legislaciones anteriores; se reafirma el

compromiso del gobierno de satisfacer en todos los casos las demandas agrarias, y se establece la obligación de adquirir las tierras de las que se encontraran en posesión los peticionarios, particularmente cuando derivado de un mandamiento del gobernador de la entidad se hubiera dado posesión provisional de las tierras y la resolución presidencial fuese negativa. En estas circunstancias, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización estaba obligado a negociar con los propietarios la compra de los predios en favor de los campesinos.

Con respecto al procedimiento de nuevos centros de población, que podía ser a petición de los grupos interesados, cuando no hubiera tierras cercanas a sus poblados, o bien de oficio cuando se dictara una resolución negativa sobre una solicitud de dotación, en la propia resolución se iniciaría dicho procedimiento, previa la conformidad del núcleo para trasladarse al poblado correspondiente. En materia de resolución de conflictos internos en los ejidos y comunidades, se estableció la conciliación, como etapa inicial, a cargo de los comisariados ejidales o comunales, y si el conflicto no se resolvía, se plantearía ante la Comisión Agraria Mixta, para que desahogara el periodo de pruebas y alegatos y emitiera su fallo, que tenía el carácter de irrevocable.

Sobre el Registro Agrario Nacional, se establecen mecanismos de coordinación con el Registro Público de la Propiedad, para lograr el control de la propiedad rural. Asimismo, se impone la obligación de efectuar la anotación marginal de las acciones de tierras emprendidas en las escrituras inscritas en el Registro Público de la Propiedad y el establecimiento de la “cláusula agraria” como un requisito que debían incluir los notarios públicos en las escrituras que extendieran en las transacciones sobre propiedades rústicas.

La planeación agraria, que se estableció como una nueva facultad de las autoridades agrarias, se orientó a promover las tareas de organización y capacitación acordes con los programas de rehabilitación agraria, obligando a la dependencia a compilar y mantener actualizada, de manera permanente, la información estadística de los núcleos agrarios —sus recursos, necesidades y servicios— y sus principales problemas.

En cuanto a la responsabilidad en materia agraria, se establecen los delitos, faltas y sanciones en que podían incurrir las diferentes autoridades agrarias por violaciones a la propia ley y sus ordenamientos.

La Ley Federal de Reforma Agraria constituyó un cuerpo jurídico de avanzada en comparación con los ordenamientos que le precedieron, pues se ocupó no sólo de regular los procedimientos de reparto de la tierra, sino que atendió aspectos relacionados con la organización interna de los núcleos de población y la realización de las actividades productivas en favor de la clase campesina. Ello se explica en la exposición de motivos⁵⁵ de la iniciativa, que reconoció la importancia de continuar el reparto de la tierra, por su trascendental influencia en la elevación de los niveles de productividad en el sector rural, y se comprometió a promover el pleno desarrollo rural, concibiendo al ejido como una empresa social, orientada a la explotación integral de sus recursos. Se propuso fomentar la diversificación de las actividades productivas, “como un principio de solución al problema económico del ejido y a la necesidad de que el ejidatario y su familia dispongan de ocupación permanente en el curso del año. Sólo así podría solucionarse la dramática situación que resulta de la confluencia del ocio forzado, los niveles de mera subsistencia, el abandono de la tierra y el ilegal alquiler de la parcela y de su trabajo”.

La Ley Federal de Reforma Agraria fue modificada por los siguientes ordenamientos.

*Decreto*⁵⁶ *del 4 de mayo de 1972*, que da preferencia a los ejidos y comunidades para que poseyeran materiales de construcción y a las empresas ejidales para que sus productos fueran adquiridos en la construcción de viviendas y obras públicas a cargo de los organismos estatales y paraestatales.

*Decreto*⁵⁷ *del 4 de mayo de 1974*, que regula la operación y funcionamiento del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, reconociéndole personalidad jurídica y patrimonio propio, y facultándolo para realizar programas de fomento económico en ejidos y comunidades.

*Decreto*⁵⁸ *del 21 de diciembre de 1974*, para eliminar la mención a los territorios, al haberse transformado Quintana Roo y Baja Califor-

⁵⁵ DAAC. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, *op. cit.*, pp. 24-25.

⁵⁶ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 6 de mayo de 1972.

⁵⁷ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 6 de mayo de 1974.

⁵⁸ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 23 de diciembre de 1974.

nia Sur en estados de la federación, en concordancia con las reformas constitucionales contenidas en el decreto del 3 de octubre de ese año, publicado el día 8 del mismo mes.

*Decreto*⁵⁹ *del 30 de diciembre de 1974*, que establece que la expropiación para regularizar asentamientos humanos sería en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, constituida por decreto del 7 de agosto de 1973, publicado el 20 de ese mes y año, que antes estaba reservada al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y al Departamento del Distrito Federal.

*Decreto*⁶⁰ *del propio 30 de diciembre de 1974*, para que las expropiaciones por causa de utilidad pública para regularizar asentamientos también pudieran ser nuevamente expedidas en favor del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y del Departamento del Distrito Federal.

*Decreto*⁶¹ *del mismo 30 de diciembre de 1974*, para sustituir el nombre del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por el de Secretaría de la Reforma Agraria.

*Decreto*⁶² *del 26 de mayo de 1976*, que regula la expropiación de bienes ejidales y comunales para el establecimiento de fraccionamientos urbanos y suburbanos, disponiendo que las utilidades derivadas se aplicaran al Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural y que si los bienes expropiados no cumplían el fin para el que habían sido destinados, se incorporaran al patrimonio de dicho Fideicomiso. Asimismo, se da prioridad a la explotación colectiva en ejidos y comunidades y se amplía la posibilidad de que los núcleos agrarios obtuvieran créditos no sólo de la banca oficial, sino también de las de carácter privado. También ordena que los fondos comunes de los ejidos y comunidades se depositaran en el Banco de México. Por último, se establecen disposiciones relacionadas con la constitución, operación y funcionamiento del

⁵⁹ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 31 de diciembre de 1974.

⁶⁰ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 31 de diciembre de 1974.

⁶¹ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 3 de enero de 1975.

⁶² DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 29 de junio de 1976.

Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como fideicomiso público y como institución fiduciaria de la Financiera Nacional de Industria Rural.

*Decreto*⁶³ *del 29 de diciembre de 1980*, en relación con diversas normas contenidas en la Ley de Fomento Agropecuario, expedida el 27 de diciembre de ese año.

*Decreto*⁶⁴ *del 30 de diciembre de 1983*, para ajustar la Ley Federal de Reforma Agraria con las adiciones de las fracciones XIX y XX del artículo 27 constitucional, mediante decreto⁶⁵ del 2 de febrero de 1983, que establece la necesidad de impartir una justicia agraria expedita y propone apoyar la asesoría legal de los campesinos y fomentar el desarrollo rural integral.

Como consecuencia de la reforma constitucional, se introduce la figura de incorporación de tierras al régimen ejidal, respecto de las superficies que adquirieran los núcleos agrarios, previo acuerdo de la asamblea respectiva. Se modifica el sistema de elección de los integrantes de comisariados y consejos de vigilancia, y se amplían las causales de remoción para los miembros de estos órganos, entre otras, por la transmisión de terrenos ejidales o comunales a terceros, lo que además se convirtió en causal de pérdida de derechos para los ejidatarios o comuneros que realizaran actos de esta naturaleza. Igualmente, se autorizó que los núcleos agrarios, desde el momento de su constitución por mandamiento de primera instancia de los gobernadores, se convirtieran en sujetos de crédito, no solamente de avío, sino también refaccionario, lo que les permitía adquirir semillas, fertilizantes y otros insumos, así como maquinaria y equipo.

Se redujeron las facultades del presidente de la República para acelerar la culminación de expedientes que antes requerían de su intervención como máxima autoridad agraria. Es el caso de los procedimientos de juicio privativo y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, que concluían con una resolución presidencial, facultad que se transfirió

⁶³ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 2 de enero de 1981.

⁶⁴ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 17 de enero de 1984.

⁶⁵ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de febrero de 1983.

a las comisiones agrarias mixtas y, sólo en caso de inconformidad, se estableció el recurso de revisión ante el Cuerpo Consultivo Agrario. Asimismo, se delegó en el secretario de la Reforma Agraria la facultad de expedir y cancelar certificados de inafectabilidad agrícola o ganadera. También se ampliaron las causas de utilidad pública en materia de expropiación de terrenos ejidales y comunales, como la constitución de reservas territoriales para las zonas urbanas o para prever el crecimiento poblacional.

Para estimular el trabajo colectivo, se autorizó la integración de sectores productivos o especializados, por tipo de la actividad; se ampliaron los plazos para el establecimiento de sistemas de aprovechamiento forestal, y la posibilidad de que los núcleos agrarios se asociaran con particulares para desarrollar actividades productivas.

En los artículos transitorios se facultó al secretario de la Reforma Agraria a regularizar las colonias agrícolas y ganaderas, y a expedir los títulos de propiedad a los colonos, así como para titular en favor de los poseedores los terrenos nacionales que tuvieran en explotación, previa expedición de las declaratorias respectivas. Con la finalidad de dar mayor seguridad a la propiedad agraria, se instituyó el Programa Nacional de Catastro Rural y de Regularización de la Tenencia de la Tierra, orientado a la identificación individual de los predios rústicos, detallando los nombres de sus propietarios, colindantes, usos y calidades de la tierra, y derivado de ello, la expedición de los documentos necesarios para acreditarla.

LEY AGRARIA DE 1992

En concordancia con la reforma del artículo 27 constitucional, publicada el 6 de enero de 1992, el presidente Carlos Salinas de Gortari, el 10 de febrero de ese año, envió a la Cámara de Diputados, como cámara de origen, una iniciativa de Ley Agraria⁶⁶ que sustituyera a la Ley Federal de Reforma Agraria, al considerar que se requería aplicar profundos cambios a la legislación para recuperar el crecimiento del sector rural y mejorar la situación del campo, “que permita elevar el bienestar de los

⁶⁶ Presidencia de la República, Iniciativa de Ley Agraria, México, 10 de febrero de 1992.

productores y trabajadores rurales para hacer realidad el compromiso de justicia establecido por el Constituyente de 1917”.

En la exposición de motivos se establecen como fines de la reforma: otorgar mayor justicia y libertad; dar certidumbre jurídica para promover la capitalización de los procesos productivos; propiciar la conformación de figuras asociativas estables y equitativas, y brindar protección y fortaleza al ejido y a la comunidad. Para lograrlo, se reconoce que “la seguridad en la tenencia de la tierra es base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural”, por lo que la iniciativa “ofrece seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante un nuevo instrumento de justicia agraria”.

Para lograr dichos propósitos se señala la necesidad de promover la justicia y de elevar la productividad y la producción rural, a través de recursos crediticios, asistencia técnica y apoyo a la comercialización, impulsando las actividades agrícolas, ganaderas, forestales, industriales y de servicios, para abatir las causas de la pobreza, el desempleo y la marginación, otorgando a los núcleos agrarios autonomía y libertad.

En relación con la asamblea general, el comisariado y el consejo de vigilancia, se les otorga el carácter de órganos de representación y ejecución, y dejan de tener la calidad de autoridades. Se introduce la figura de junta de pobladores, integrada por ejidatarios y avecindados. Se propone la libre asociación, tanto en el interior del núcleo agrario como con terceros, como vía para “superar las restricciones del minifundio, ocupar productiva y eficientemente la tierra y conservar adecuadamente los recursos”. Se promueve la adopción de diferentes formas de organización entre los ejidatarios, así como la celebración de contratos sobre sus tierras, sin establecer restricciones específicas en materia de asociación.

En cuanto a la clasificación de las tierras ejidales y comunales, se encuentran las de asentamiento humano, las de uso común y las parceladas. A las primeras y segundas se les reconoce el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles. Las de asentamiento humano están integradas por la zona urbana y el fundo legal; la parcela escolar; la unidad agrícola industrial para la mujer; la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, y las áreas de reserva para los

servicios. Se establece la posibilidad de que las tierras de uso común sean aportadas a una sociedad mercantil o civil, y respecto de las tierras parceladas cuyos derechos de usufructo pertenecen a cada ejidatario en lo particular, se autoriza su transmisión a terceros, la adquisición del dominio pleno y su desincorporación del régimen ejidal.

La propuesta reconoce y protege las tierras de las comunidades indígenas, reiterando su condición de inalienables, imprescriptibles e inembargables, y se mantiene vigente el derecho de los núcleos de población para obtener la restitución de sus tierras. Asimismo, se reiteran los límites de la pequeña propiedad y se plantea la necesidad de promover su capitalización; se confirma el propósito de seguir combatiendo el latifundio, y se deja a cargo de las entidades federativas la determinación de su sanción.

La iniciativa propuso la creación de un órgano de procuración de justicia agraria, para “instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo”, así como la instalación de tribunales agrarios, con el propósito de “instrumentar un aparato de justicia de gran alcance para resolver los conflictos en el campo mexicano, que generan enfrentamiento y violencia entre poblados y familias”.

Por decreto del 23 de febrero de 1992, publicado el 26 de ese mes y año, se expidió la Ley Agraria,⁶⁷ como reglamentaria del artículo 27 constitucional, de observancia general en toda la República, que establece la supletoriedad en la materia de la legislación civil federal y mercantil, así como la aplicabilidad de otras leyes como la General de Asentamientos Humanos y la de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Con respecto al desarrollo y fomento agropecuarios, se plantea que el Ejecutivo federal, sin señalar dependencia específica, será responsable de la promoción del desarrollo rural integral, mediante el fomento de las actividades productivas y sociales, para elevar el nivel de vida de la población. Igualmente, se establece la importancia del cuidado y conservación de los recursos naturales y su aprovechamiento racional para la preservación del entorno ecológico. También se propone la ca-

⁶⁷ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Ley Agraria, 26 de febrero de 1992.

nalización de recursos para la capitalización del campo a través de las asociaciones de productores.

Se reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio a los ejidos, y su carácter de propietarios de las tierras que posean. Se remite al reglamento interno la organización de la vida de los ejidos y se otorga a la asamblea la facultad de adoptar o modificar el régimen de explotación colectiva de sus tierras. Se definen los conceptos de ejidatario y vecindado, los requisitos para su reconocimiento, la forma de acreditación y se regula la sucesión agraria, otorgando validez al testamento público e introduciendo la subasta pública con respecto a los derechos que no puedan ser adjudicados a los herederos del ejidatario fallecido. Además, señala los casos de pérdida de derechos del ejidatario.

Se reconoce como órganos del ejido a la asamblea general, al comisariado ejidal y al consejo de vigilancia, y se establecen los asuntos de la competencia exclusiva de la asamblea, como órgano supremo de los ejidos, distinguiendo aquellos que no requieren de formalidades especiales para su convocatoria, celebración y aprobación, de los que sí la necesitan. Se señalan con claridad las facultades y obligaciones, los requisitos e impedimentos relativos a la integración y funcionamiento de los órganos de representación y vigilancia, y a diferencia de la legislación anterior, se prohíbe la reelección, para el periodo inmediato posterior, de quienes hubieran ocupado los cargos respectivos en el lapso que termine, regulando la remoción de los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia.

Al definir la naturaleza de las tierras ejidales y autorizar la celebración de contratos de asociación o aprovechamiento con terceros, se limita su duración a 30 años, permitiendo el otorgamiento, en garantía, del usufructo de las tierras ejidales y señalando la forma de hacer efectiva la garantía mencionada. También se limita la extensión que puede adquirir un ejidatario dentro de un mismo ejido y se faculta a la entonces Secretaría de la Reforma Agraria para fraccionar y enajenar los excedentes de dichas tierras. A diferencia de las legislaciones anteriores, se permite la prescripción de derechos sobre parcelas ejidales y se establecen los requisitos de procedencia, señalando la intervención de los tribunales agrarios.

Se reconoce el derecho de los núcleos agrarios de promover la restitución de sus tierras o aguas de las que hubieran sido privados ilegalmente. Se establece la conformación de diversas figuras asociativas para el mejor aprovechamiento de las tierras ejidales o comunales, y se faculta a los núcleos agrarios para constituir fondos de garantía. Asimismo, se remite lo relativo al uso y aprovechamiento de las aguas ejidales y comunales a las leyes de la materia.

En cuanto a la delimitación y destino de las tierras ejidales, se permite a la asamblea autorizar el parcelamiento de las tierras que no estén formalmente parceladas y su regularización en favor de los poseedores, así como el orden de preferencia para la asignación o el reconocimiento de derechos. Del mismo modo, se le faculta para destinar tierras para el asentamiento humano, de uso común y las áreas parceladas, a partir del plano aprobado por la propia asamblea y conforme a las normas técnicas que emita el Registro Agrario Nacional, el cual tendrá la obligación de certificar el plano interno del ejido y expedir los certificados parcelarios o los de derechos sobre las tierras de uso común a favor de los miembros del ejido, los que deberán inscribirse en el propio Registro Agrario Nacional.

Al señalar las características que debe reunir la asignación de parcelas, se declara nula de pleno derecho la que se realice en bosques o selvas tropicales. En relación con las tierras del asentamiento humano, se establece la forma de constitución y delimitación de la zona urbana del ejido, y la asignación de derechos sobre los solares y el acreditamiento de su propiedad.

Por lo que se refiere a las tierras de uso común, se reglamenta su aportación a sociedades civiles o mercantiles en las que participen el ejido o los ejidatarios, estableciendo el procedimiento respectivo, en el cual se da participación a la Procuraduría Agraria para garantizar los derechos de los sujetos agrarios. Se reconoce el derecho de preferencia de los ejidatarios para la adquisición de aquellas tierras que aportaron al patrimonio de la sociedad, en los casos de liquidación de la sociedad, bajo la estricta vigilancia de la Procuraduría Agraria.

A diferencia de las legislaciones anteriores, se autoriza el aprovechamiento, uso y usufructo de las tierras parceladas, y la transmisión de estos derechos por sus poseedores o titulares a través de contratos de

aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico, no prohibido por la ley, a favor de terceros. También se permite la enajenación de los derechos parcelarios a otros ejidatarios o avcindados del mismo núcleo de población, respetando el derecho de los dependientes del ejidatario respectivo. Asimismo, se autoriza la adquisición del dominio pleno de las tierras ejidales, así como su desincorporación del ejido, para lo cual el Registro Agrario Nacional expedirá el título de propiedad correspondiente, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad. Como consecuencia, a partir de la cancelación de la inscripción en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

Se regulan los requisitos y procedimiento para la constitución de nuevos ejidos, lo que se deberá hacer constar en escritura pública, que se inscriba en el Registro Agrario Nacional. Igualmente, se establece que podrán revertirse al régimen ejidal tierras que hayan salido del patrimonio ejidal por haber adquirido el dominio pleno.

Con respecto al procedimiento de expropiación de terrenos ejidales y comunales, se establecen las causas de utilidad pública para su procedencia, como en la anterior Ley Federal de Reforma Agraria, consistentes en la disponibilidad de tierras para el desarrollo de servicios públicos; el ordenamiento urbano y ecológico; la constitución de reservas para el crecimiento de los centros de población, construcción de viviendas y el fomento de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras, industriales y turísticas, así como la construcción de obras de infraestructura de diversa naturaleza; la explotación de recursos naturales, como el petróleo; la constitución de unidades de producción, y la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural. También se prohíbe la ocupación temporal de tierras ejidales o comunales con el pretexto de la tramitación de un expediente de expropiación, aunque se faculta a la asamblea general para autorizarla, si se trata de tierras de uso común. Se previene la intervención, en los casos de inconformidad, de la Procuraduría Agraria y de los tribunales agrarios. Se regula el procedimiento de reversión de las tierras expropiadas a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como en la legislación anterior.

Se establece que el reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios puede obtenerse de cuatro formas:

- 1) A través de una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de sus tierras.
- 2) Por medio de una jurisdicción voluntaria promovida por campesinos propietarios de tierras que guarden el estado comunal, cuando no exista conflicto en la de posesión y propiedad comunal.
- 3) Mediante un juicio por conflicto de bienes comunales.
- 4) Por el procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

Las comunidades reconocidas podrán determinar el uso, la organización, el aprovechamiento y el destino de sus bienes, pudiendo optar por la constitución de sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento, o transmitir el dominio de áreas de uso común a sociedades civiles o mercantiles en los términos previstos para los ejidos. Por otra parte, se regula la protección de las tierras de las comunidades indígenas, estableciendo su diferencia con las comunidades agrarias.

En cuanto a las sociedades rurales, se dispone sobre la constitución, organización y funcionamiento de las uniones de ejidos, integradas para la realización de actividades productivas; la formación de empresas especializadas para el mejor aprovechamiento de sus recursos o la prestación de servicios; la conformación de asociaciones rurales de interés colectivo, y la integración de sociedades de productores rurales y de uniones de sociedades de producción rural, regulando la emisión de estatutos. Asimismo, se establecen los órganos directivos y las formas de su designación; los derechos y las obligaciones de los socios y calidad de los mismos; y se distingue entre los diversos tipos de figuras asociativas.

Se reglamenta la conformación de las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales, a través de sociedades civiles o mercantiles que con motivo de la nueva ley tienen la capacidad de adquirir tierras, así como las que surjan de la aportación que realicen los ejidos o las comunidades, introduciendo la figura de las acciones “T”, representativas de los derechos de los núcleos agrarios propietarios de las tierras aportadas.

En relación con la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas y ganaderas, se introduce la pequeña propiedad forestal en una

superficie que no exceda 800 hectáreas; esto permite que las tierras conserven su calidad inicial, no obstante las mejoras derivadas de obras realizadas en ellas y que cambien su vocación o destino. Se previene que los excedentes de las tierras de propiedad privada sean fraccionados y enajenados en pública almoneda, conforme al procedimiento que se establezca en las legislaciones locales.

Se regula la integración, operación, facultades y atribuciones de la Procuraduría Agraria como organismo descentralizado de la administración pública federal, sectorizado a la Secretaría de la Reforma Agraria, encargado de la asesoría y representación legal de los campesinos. Se le otorgan facultades para promover la conciliación en el sector agrario; prevenir el cumplimiento de las leyes en la materia, mediante el ejercicio de funciones de inspección y vigilancia; así como para denunciar el acaparamiento o concentración de tierras que excedan los límites legales. Igualmente establecen las prerrogativas del procurador, los subprocuradores y del secretario general, cuya designación compete al presidente de la República. Dentro de sus funciones se incluyen la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, que comprenden a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas.

También se reglamenta el Registro Agrario Nacional, responsable del control de la tenencia de la tierra y de la seguridad documental sobre la misma, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. Se establece que le corresponde la inscripción de los documentos relativos a las operaciones y modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal; el registro de la propiedad de las sociedades rurales; las resoluciones judiciales o administrativas relativas a los derechos ejidales y comunales; los certificados o títulos sobre solares urbanos, tierras de uso común y parcelas; los títulos primordiales de las comunidades; los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos; los planos de delimitación de las tierras, y los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales, entre otros. Para tal efecto, se reconoce el valor probatorio de las inscripciones que se realicen y de las constancias que expida este órgano administrativo, señalando que los actos que deban inscribirse en el Registro y no se inscriban, sólo podrán surtir

efecto entre los otorgantes, pero no frente a terceros. Se dispone que el Registro Agrario Nacional será público y que cualquier persona puede obtener información sobre sus asientos e inscripciones.

Se regula el procedimiento para la enajenación de los terrenos baldíos y nacionales por la Secretaría de la Reforma Agraria, en favor de particulares, y la impugnación ante los tribunales agrarios de las resoluciones relacionadas con el deslinde de los terrenos y sobre su adjudicación y titulación.

El último título de la ley se refiere a la justicia agraria, definiendo el juicio agrario, sus etapas y sustanciación, desde la demanda, el emplazamiento, la contestación, el desarrollo de la audiencia procesal, el desahogo de pruebas, los alegatos y la conciliación, hasta la sentencia. Regula, además, el recurso de revisión y la procedencia del juicio de amparo directo o indirecto, según se trate de sentencias definitivas o de actos diversos de los tribunales agrarios. Esto se complementa con las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Martha Chávez Padrón⁶⁸ destaca como “grandes innovaciones” de la ley: la aplicación supletoria de la legislación civil, mercantil y procesal federal; la introducción de la figura de avecindado; la pérdida de derechos ejidales por prescripción; la aportación de tierras ejidales y comunales para integrar sociedades rurales; la Procuraduría Agraria; los tribunales agrarios; el juicio agrario, y el recurso de revisión.

Por su parte, Sergio García Ramírez⁶⁹ señala que “la Ley Agraria es el ordenamiento sustantivo y adjetivo del régimen jurídico de la tierra en México”, que en ella se encuentran las “instituciones centrales” del sistema agrario, incluyendo dentro de los temas más importantes “la política de desarrollo y fomento agropecuario, los sujetos del Derecho Agrario, las formas de tenencia de la tierra, las operaciones a propósito del uso y aprovechamiento de los inmuebles rurales”.

Por decreto⁷⁰ del 30 de junio de 1993, se reforman las leyes Agraria y Orgánica de los Tribunales Agrarios, para adecuar algunas de sus dispo-

⁶⁸ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, pp. 376-381.

⁶⁹ Sergio García Ramírez, *op. cit.*, pp. 42-48.

⁷⁰ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de reformas a las leyes Orgánica de los Tribunales Agrarios y Agraria, 9 de julio de 1993.

siones procesales y agilizar la sustanciación y resolución de los conflictos planteados ante dichos órganos jurisdiccionales. Dentro de ellas, se precisa la facultad de los tribunales agrarios con respecto a la suspensión del acto de autoridad en materia agraria; se contempla la intervención de la Procuraduría Agraria en la formulación por escrito de la demanda por comparecencia; se faculta al tribunal para que acuerde la suspensión del procedimiento y provea lo necesario para el desahogo de las pruebas; se modifica el sistema de notificación por edictos, respecto de los plazos y términos, y se establece una distinción entre la materia agraria y la civil. Finalmente, se prevé que si existiera imposibilidad material o jurídica para ejecutar una resolución de tierras de un núcleo de población, la parte que obtuviera el fallo favorable podía aceptar la superficie efectivamente deslindada, en cuyo caso la sentencia se tendría por ejecutada, y en caso de inconformidad, se presentarían al actuario los alegatos de las partes, para que el tribunal del conocimiento dicte la resolución definitiva sobre la ejecución de la sentencia y apruebe el plano definitivo.

Por decreto del 6 de marzo de 2008, publicado el 17 de abril, se reforma la Ley Agraria para establecer que la enajenación de los derechos parcelarios requiere de la manifestación de conformidad de las partes, por escrito y ante dos testigos, misma que debe ser ratificada ante fedatario público.⁷¹

Mediante decreto del 1 de junio de 2011, se reforma la Ley Agraria en relación con el funcionamiento y los costos de operación y financiamiento de la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud.⁷²

El decreto del 21 de junio de 2011 reforma la Ley Agraria para que se garantice a las comunidades indígenas el acceso a la justicia ante los tribunales agrarios, mediante la asignación de intérpretes o traductores y, en su caso, de defensores que conozcan su cultura, hablen su lengua y el idioma español, para que les expliquen el alcance y las consecuencias del proceso jurisdiccional agrario.⁷³

⁷¹ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforma el artículo 80 de la Ley Agraria, 17 de abril de 2008.

⁷² DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforma el artículo 72 de la Ley Agraria, 3 de junio de 2011.

⁷³ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforma el artículo 164 de la Ley Agraria, 22 de junio de 2011.

Por decreto del 11 de enero de 2012 se reforma la Ley Agraria en relación con la designación de un mandatario para que asista a una asamblea en representación de un ejidatario, excluyendo las que se refieran a la elección de órganos internos y las de formalidades especiales.⁷⁴

Finalmente, por medio del decreto del 30 de marzo de 2012 se reforman diversas leyes federales, entre ellas la Ley Agraria, con la finalidad de actualizar su contenido con respecto a las secretarías de estado y del gobierno del Distrito Federal, cuya denominación fue modificada.⁷⁵

LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Con la Ley Agraria se presentó también la iniciativa de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que fue promulgada por decreto del 23 de febrero de 1992, publicado el 26 de ese mes y año.⁷⁶

Conforme a su objetivo, establece la naturaleza de los tribunales agrarios como “órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos”, a los cuales les corresponde la tarea de administrar la justicia agraria en todo el territorio nacional, de acuerdo con la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución.

Dicha ley fija la composición de estos órganos jurisdiccionales, integrados por el Tribunal Superior Agrario, formado por cinco magistrados numerarios y un supernumerario, con sede en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, y los tribunales unitarios agrarios, distribuidos en los distritos de justicia agraria determinados por el propio Tribunal Superior Agrario, cada uno de ellos a cargo de un magistrado unitario numerario y con cinco magistrados unitarios supernumerarios para suplir sus ausencias.

⁷⁴ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforma el artículo 30 de la Ley Agraria, 17 de enero de 2012.

⁷⁵ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforman diversas leyes federales, con el objeto de actualizar todos aquellos artículos que hacen referencia a las secretarías de Estado cuya denominación fue modificada y al gobierno del Distrito Federal en lo conducente; así como eliminar la mención de los departamentos administrativos que ya no tienen vigencia, 9 de abril de 2012.

⁷⁶ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, 26 de febrero de 1992.

Señala el funcionamiento general de los tribunales, las facultades y atribuciones del Tribunal Superior Agrario, de su presidente, así como la competencia administrativa y jurisdiccional de este órgano colegiado, al igual que la que corresponde a los magistrados de los tribunales unitarios.

Asimismo, contiene los requisitos que deben reunirse para ser designado magistrado agrario y el procedimiento para su nombramiento y ratificación, a propuesta del presidente de la República, por la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en sus recesos.

Declara el principio de inamovilidad de los magistrados una vez que hubieren sido ratificados a los seis años de su nombramiento, debiendo retirarse al cumplir 75 años de edad o por padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo; se especifica que únicamente podrán ser removidos en caso de falta grave en el desempeño de su cargo.

Para complementar sus disposiciones, se remite, en lo que fuere aplicable, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al establecer su supletoriedad.

Esta ley también regula las funciones jurisdiccionales de otros servidores públicos de los tribunales agrarios, definiendo los puestos de confianza y estableciendo los casos en que su designación será por concurso.

Finalmente contempla los casos de impedimentos, excusas, recusación y responsabilidades a que están sujetos los miembros de los tribunales agrarios.

Por decreto del 30 de junio de 1993, publicado el 9 de julio de ese año, por el que también se modificó la Ley Agraria, se reforman los artículos 8, fracción III y IV; 9, fracciones I, II y V y último párrafo; 18, fracciones I, II y XI; y 26, segundo párrafo, y se adicionan las fracciones XII a XIV al artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para ajustar sus atribuciones procesales y mejorar la sustanciación y resolución de los asuntos sometidos a su jurisdicción, así como para prever la integración de una Sala Auxiliar, que tendría como finalidad apoyar al Tribunal Superior Agrario en la atención prioritaria de los asuntos del denominado “rezago agrario”. Ésta no fue necesaria.

Finalmente, por decreto⁷⁷ del 30 de diciembre de 1997 se reformó, entre otros ordenamientos, el artículo 12, fracción I, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para adecuarlo a las disposiciones de la Ley de Nacionalidad expedida en ese mismo año, en relación con el requisito de “ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad”, que se estableció para la designación en diversos cargos de la administración pública.



⁷⁷ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforman diversos ordenamientos legales, 23 de enero de 1998.

CAPÍTULO XI

SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR AGRARIO NACIONAL

Al principio de este trabajo se estableció que para poder identificar los elementos que en la actualidad caracterizan el derecho agrario de nuestro país era preciso hacer una revisión de su evolución histórica, pues sólo a través del estudio del desarrollo de las normas e instituciones creadas para regular los derechos sobre la propiedad era posible comprender la complejidad de la cuestión agraria y enfocar el problema del sector rural para su solución.

Con esta finalidad, se incursionó en el análisis de las etapas más importantes de nuestra historia: la Colonia, la Independencia, la Reforma y la Revolución, como antecedentes de la Constitución aprobada en 1917.

Se dio seguimiento al proceso de discusión de la iniciativa del artículo 27 constitucional, a partir de la propuesta del encargado del Ejecutivo, que fue rebasada, favorablemente, por los Constituyentes, quienes tuvieron presente en el debate los principales aspectos de la problemática relativa a la propiedad, no sólo respecto de la tierra, sino también de los bosques y las aguas, así como de los recursos del subsuelo, que conforman la riqueza natural de nuestro país.

De esa reflexión se originó el texto del precepto citado, que definió la propiedad de la nación, la propiedad social y la propiedad particular, y estableció las reglas generales para su aprovechamiento y explotación, así como lo referente a su transmisión y distribución.

También se pudo advertir cómo se fue transformando, a través del tiempo, este artículo 27, desde su texto original, ideado para arrancar el proceso de Reforma Agraria en su fase inicial, el reparto de la tierra, para orientarlo hacia los nuevos estadios que demandaba la evolución de dicho proceso, incorporando las normas que se estimaron necesarias o convenientes con los propósitos que surgían para atender el desarrollo de la clase campesina, brindar mayor protección a las diversas formas de tenencia de la tierra y proporcionar al gobierno los elementos requeridos para instrumentar las políticas públicas puestas en marcha para impulsar al sector agrario nacional.

De esta manera, a los planteamientos originales se sumaron nuevas visiones del problema agrario que motivaron la ampliación del marco jurídico constitucional con respecto a los límites de la propiedad particular y a la procedencia del juicio de amparo contra las resoluciones de afectación de tierras para atender las demandas agrarias. O bien, cuestiones relacionadas con la explotación de los recursos asociados al petróleo; la declaración de propiedad de la nación respecto de bienes hidráulicos, de las aguas marinas interiores, la plataforma continental y los zócalos submarinos; para aprovechar la energía nuclear; para la creación de reservas naturales; el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales; la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y el establecimiento de la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas.

También hubo reformas para otorgar facultades a la federación para regularizar los asentamientos humanos y crear reservas territoriales para obras de infraestructura y crecimiento de los centros de población; sobre la competencia federal en materia eléctrica; las concesiones en materia de telecomunicaciones; para autorizar al Estado asignar la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos a empresas productivas del Estado o particulares; para autorizar a los gobiernos extranjeros a adquirir en propiedad bienes inmuebles destinados al servicio de sus embajadas; para reconocer la obligación del Estado de impartir una justicia agraria honesta y expedita, y garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, así como proporcionar asesoría legal a los campesinos; para promover el desarrollo rural integral, y con el fin de garantizar el abasto de alimentos básicos.

De gran relevancia fueron las reformas de 1992, merced a las cuales se derogaron varias disposiciones del artículo 27 y se canceló el reparto de la tierra. También se reconoció a las asociaciones religiosas, a las instituciones de beneficencia pública y privada, y a las sociedades mercantiles, la capacidad para adquirir en propiedad bienes raíces, con lo que se eliminó la prohibición a este respecto. En esta misma reforma, se reconoció la personalidad jurídica de los núcleos agrarios, se autorizó el aprovechamiento por terceros de las tierras ejidales y comunales, la enajenación de derechos parcelarios y la adquisición del dominio pleno. Como efecto del fin del reparto, se suprimieron las autoridades agrarias previstas anteriormente y se crearon los tribunales agrarios y la Procuraduría Agraria.

Al entrar en funcionamiento los tribunales agrarios, en términos de las disposiciones transitorias de la reforma constitucional de 1992, se empezaron a recibir de las autoridades administrativas agrarias —Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario y comisiones agrarias mixtas— los expedientes de tierras y de otras acciones agrarias que se encontraban en trámite, con el fin de proceder a su resolución, conforme a las normas de la legislación que hubiera estado vigente al momento de su sustanciación, a lo que se denominó “el rezago agrario”. Simultáneamente, comenzaron a integrarse los expedientes de los nuevos asuntos que se fueron planteando de conformidad con el nuevo marco jurídico para el campo. Dichos expedientes se distribuyeron, en razón de su competencia, entre el Tribunal Superior Agrario y los tribunales unitarios agrarios.

Del análisis de la evolución del derecho agrario en nuestro país y de su incorporación al texto constitucional, puede advertirse que la consecución de la justicia ha sido el ideal que ha impulsado esta rama del derecho en las diferentes etapas de nuestra historia. Particularmente, a partir del triunfo de la Revolución y, más específicamente, de la promulgación de la Constitución de 1917, se percibe una clara reorientación del derecho agrario, al considerarse como una prioridad del Estado la atención de las demandas de los pueblos rurales para garantizar su acceso al desarrollo nacional y promover el bienestar de las familias campesinas.

En esta revisión del entorno nacional no pueden soslayarse las condiciones actuales en que se desenvuelve la humanidad, de la que forma-

mos parte, como resultado del impacto del cambio climático que está causando numerosos daños a los recursos naturales y a las zonas de explotación agropecuaria, provocados por inundaciones, ciclones de gran intensidad, heladas prolongadas, lluvias torrenciales, sequías extensas, incendios forestales y otros fenómenos considerados atípicos que afectan las actividades campesinas, que disminuyen de manera drástica los niveles de producción de alimentos en todo el mundo.

Para enfrentar esta realidad, la Organización de las Naciones Unidas ha recomendado a los gobiernos de los Estados miembros dictar medidas urgentes para prevenir los efectos de los cambios que registra la naturaleza. Por esto, algunos países han realizado diversos tipos de acciones, en ocasiones drásticas, para asegurar el suministro oportuno de alimentos a su población, principalmente de granos y hortalizas. Simultáneamente están poniendo en marcha programas emergentes orientados a elevar la producción agropecuaria y pesquera. Asimismo, se han intensificado las relaciones comerciales entre los países productores de insumos derivados de la actividad productiva rural, para hacer frente a las dificultades que podría generar la probable escasez de alimentos en el planeta.

México también está obligado a encarar esta situación, para lo cual el gobierno de la República deberá, entre otras acciones, poner en marcha los mecanismos que sean necesarios para provocar una profunda reforma en los sistemas de explotación y aprovechamiento de los recursos del campo en nuestro país, que atienda de manera eficaz a los retos y las necesidades que plantea el nuevo siglo.

Desde esta perspectiva, deben reconocerse los avances y retrocesos que se han registrado en la conformación del marco jurídico que regula las relaciones que tienen lugar en el medio rural. Esto conlleva a la necesidad de revisar la situación actual del campo mexicano desde varios enfoques, con el propósito de determinar las transformaciones que han de llevarse a cabo para hacer realidad, por una parte, las aspiraciones de progreso de varios millones de hombres y mujeres, en su calidad de ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, que tienen como actividad primordial el aprovechamiento de los recursos asociados con la tierra; por otra, para promover con mayor énfasis las actividades necesarias para incrementar la producción de alimentos, para atender

los requerimientos del mercado interno y satisfacer las demandas de la sociedad mexicana.

En este orden de ideas, hay que valorar el alcance de los cambios constitucionales y legales que se han practicado, para determinar si se han alcanzado los objetivos planteados en las iniciativas respectivas y emprender, de ser el caso, los ajustes que se requieran en la legislación agraria para estar en condiciones de asumir los compromisos que plantea la situación actual, como efecto también de la globalización de la economía.

Uno de los aspectos a revisión está relacionado con la capitalización que se esperaba se iba a registrar en el campo a raíz de las reformas a la Constitución y a la legislación agraria de 1992, que propició la posibilidad, como se ha señalado en este estudio, de enajenar las parcelas ejidales y permitir la adquisición del dominio pleno, como vía para incrementar la inversión en el sector y elevar los niveles de la producción agropecuaria y forestal. En este tema, si bien se ha reportado la transmisión del dominio de alrededor de tres millones de hectáreas —lo cual representa tan sólo tres por ciento de la superficie de propiedad social que ha salido del régimen ejidal, principalmente de terrenos con vocación urbana, industrial o turística, esto es, los de mayor valor—, los beneficios generados a sus antiguos dueños, ejidatarios o comuneros, han sido mínimos en comparación con los obtenidos por quienes han aprovechado esta magnífica oportunidad que les brindó una legislación que, se ha asegurado, se desvió de los objetivos que trazó el Constituyente de 1917.

Lo anterior significa que 97 por ciento de las tierras que fueron dotadas o reconocidas a los núcleos agrarios siguen conservando su calidad de ejidales o comunales y, en consecuencia, se deben reorientar las políticas públicas para establecer las vías efectivas que permitan el fortalecimiento y la protección del trabajo de la tierra y la debida explotación de los recursos asociados a ella, poniendo en marcha programas que tiendan a obtener mayores beneficios de las actividades que realizan los campesinos.

Una fórmula necesaria para combatir los bajos niveles de producción derivados del minifundio, por ejemplo, sería reglamentar la compactación de unidades productivas sin afectar los derechos de tenencia.

Como consecuencia, el derecho agrario se dirigiría no sólo a evitar una nueva concentración de la tierra y de sus recursos en manos de quienes tengan el capital para adquirirlas, aun a precios de mercado, sino a establecer mecanismos de asociación entre los diferentes sujetos agrarios, con el apoyo de la tecnología más avanzada, que incida en un mejor aprovechamiento de las actividades agropecuarias, en beneficio tanto de los productores como de la sociedad consumidora.

En este sentido, el derecho agrario en nuestro país debe adecuarse para regular de manera eficaz los diversos aspectos relacionados con la explotación y el aprovechamiento de los recursos asociados con las tierras, los bosques y las aguas que conforman en su mayoría la propiedad de ejidos y comunidades, así como cerca de tres millones de pequeños propietarios rurales. Para ello, debe establecerse una estrategia que vincule los objetivos nacionales con los del desarrollo rural integral, como lo previene la norma constitucional en vigor. Dentro de este esquema, debe propiciarse el desarrollo de proyectos encaminados a aprovechar la naturaleza, el potencial y la vocación de las tierras, con una visión regional, atendiendo a la diversidad ambiental de las zonas de nuestro territorio.

Dadas las nuevas disposiciones que establecen la posibilidad de celebrar contratos para la ocupación temporal de tierras de propiedad social para la extracción de petróleo y sus derivados, así como para la instalación de servidumbres de paso y para la construcción subterránea de gasoductos, se considera necesario adecuar las normas del derecho agrario relativas a la organización y la capacitación agraria, que permitan a los sujetos agrarios actualizarse en estas materias y que aseguren la debida asesoría legal a los campesinos en la celebración de los contratos de asociación con los inversionistas, que garanticen la viabilidad de los proyectos, además de fortalecer las instancias de procuración e impartición de justicia, que como efecto de las nuevas disposiciones legales están interviniendo en diversas tareas orientadas a dar certeza a las operaciones que se efectúan en este tema.

En consecuencia, se estima necesario revisar y actualizar la legislación agraria, con el fin de otorgar nuevas facultades a los tribunales agrarios mediante la ampliación de su competencia, que les permitan hacer frente a la creciente demanda de asuntos que se plantean ante

estos órganos especializados, derivados de los cambios legales en otras ramas del derecho que inciden en la materia agraria. Igualmente, deberá fortalecerse la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y otras instituciones del sector para atender de manera integral todas las facetas que, conjugadas, integran el perfil de la cuestión agraria en México.



FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRÁFICAS

- ALVA IXTLIXÓCHITL, Fernando de, *Historia de la nación chichimeca*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1892.
- BÁRCENAS CHÁVEZ, Hilario, *Derecho agrario y el juicio de amparo*, México, McGraw-Hill, 1999.
- CARRASCO PISANA, Pedro, *Los Otomíes, cultura e historia prehispánica de los pueblos mesoamericanos de habla otomiana*, núm. 15, México, Publicaciones del Instituto de Historia, serie I, 1950.
- CASO, Ángel, *Derecho agrario*, México, Porrúa, 1950.
- CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1999.
- CLAVIJERO, Francisco Javier, *Historia antigua de México*, México, Porrúa, 1982 (Colección Sepan Cuántos, 29).
- DAHLGREN DE JORDAN, Barbro, *La Mixteca. Su cultura e historia prehispánica*, México, Imprenta Universitaria, 1954 (Serie Cultura Mexicana, II).
- DAAC. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, *Ley Federal de Reforma Agraria*, México, 1973 (Biblioteca Campesina).
- FABILA MONTES DE OCA, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria*, 2a. ed., México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario*, México, Porrúa, 1993.

- , *Justicia agraria*, México, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria “Dr. Sergio García Ramírez”, 1997.
- GÓMEZ DE SILVA CANO, Jorge J., *Tratado de la justicia agraria en México*, México, Porrúa, 2002.
- GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, *Historia de la tenencia y explotación del campo en México*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981.
- GONZÁLEZ ROA, Fernando, *Aspecto agrario de la Revolución Mexicana*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981.
- H. Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, *Las Constituciones de México*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1989.
- IBARROLA, Antonio de, *Derecho agrario: El campo, base de la patria*, México, Porrúa, 1983.
- IJJ-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario jurídico mexicano*, colaboración de José Barragán Barragán, México, Porrúa, 1992.
- LANDA, Diego de, *Relación de las cosas de Yucatán*, Mérida, Yuc., Editorial Pedro Robredo, 1938.
- LEMUS GARCÍA, Raúl, *Derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 1996.
- LÓPEZ GALLO, Manuel, *Economía y política en la historia de México*, México, Ediciones El Caballito, 1982.
- LUNA ARROYO, Antonio y Luis G. Alcérreca, *Diccionario de derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 1982.
- MANZANILLA SCHAFFER, Víctor, *Reforma Agraria mexicana*, México, Porrúa, 1977.
- , *El drama de la tierra en México, del siglo XVI al siglo XXI*, México, Cámara de Diputados, Secretaría de la Reforma Agraria, Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- MARTÍNEZ GARZA, Bertha Beatriz, *Los actos jurídicos agrarios*, México, Porrúa, 1971.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gama Sucesores, 2005.
- MEDELLÍN M., José de Jesús, *Las ideas agrarias en la Convención de Aguascalientes*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1986.

- MEDINA CERVANTES, José Ramón, *Bases sociojurídicas del artículo 27 constitucional*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1984.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El problema agrario mexicano*, México, Porrúa, 1964.
- , *Introducción al estudio del derecho agrario*, México, Porrúa, 1966.
- MEYER L'EEPE, Consuelo, *La agricultura de México*, t. III. *En la época precortesiana*, México, Investigación Económica, 1943.
- MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *La Revolución Agraria de México*, libro quinto, México, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Antropología, Historia y Etnografía, 1936.
- , *Los grandes problemas nacionales*, México, Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1984.
- MUÑOZ CAMARGO, Diego, *Historia de Tlaxcala*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1892.
- PEÑA ROJAS ABRAHAM, Guadalupe y Juan Márquez, *El agrarismo en la Constitución de 1917*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1982.
- PÉREZ GALAZ, Juan de Dios, *Derecho y organización social de los mayas*, Campeche, Gobierno Constitucional del Estado de Campeche, 1943.
- Presidencia de la República, *Iniciativa de Ley Agraria*, México, 10 de febrero de 1992.
- , *Iniciativa de reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 7 de noviembre de 1991.
- REYES HERÓLES, Jesús, *El liberalismo mexicano*, t. I. *Los orígenes* y t. III. *La integración de las ideas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *El nuevo derecho agrario mexicano*, México, McGraw-Hill, 1999.
- ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Comisión Nacional Editorial del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, 1984.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del juicio de amparo*, México, Themis, 1998.
- SIERRA, Justo, *Evolución política del pueblo mexicano*, México, Porrúa, 1986 (Colección Sepan Cuántos, 515).
- , *Juárez: su obra y su tiempo*, México, Porrúa, 1971.
- SILVA HERZOG, Jesús, *Breve historia de la Revolución Mexicana*, t. 1 y 2, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

- ZAVALA, Silvio Arturo, *De encomiendas y propiedad territorial de algunas regiones de la América española*, México, Antigua Librería Robredo de José Porrúa e hijos, 1940.
- , *Estudios indianos*, México, El Colegio Nacional, 1949.

HEMEROGRÁFICAS

- DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, 5 de febrero de 1917.
- , Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de enero de 1934.
- , Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de abril de 1934.
- , Decreto que adiciona el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de marzo de 1937.
- , Decreto que reforma el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de agosto de 1937.
- , Decreto que reforma el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de agosto de 1937.
- , Reglamento al que se sujetarán las solicitudes de inafectabilidad de terrenos ganaderos, 23 de octubre de 1937.
- , Decreto que reforma la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de diciembre de 1937.
- , Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 29 de octubre de 1940.
- , Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9 de noviembre de 1940.
- , Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 27 de abril de 1943.
- , Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 21 de abril de 1945.
- , Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de febrero de 1947.
- , Decreto de reformas al Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 23 de junio de 1948.
- , Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2 de diciembre de 1948.

- , Decreto de reformas del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de enero de 1949.
- , Decreto de reformas al Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de diciembre de 1959.
- , Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 20 de enero de 1960.
- , Decreto de reformas del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de enero de 1963.
- , Ley Federal de Reforma Agraria, 16 de abril de 1971.
- , Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 6 de mayo de 1972.
- , Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 6 de mayo de 1974.
- , Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F., 7 de octubre de 1974.
- , Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 23 de diciembre de 1974.
- , Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 31 de diciembre de 1974.
- , Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 3 de enero de 1975.
- , Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de febrero de 1975.
- , Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de febrero de 1976.
- , Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de febrero de 1976.
- , Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 29 de junio de 1976.
- , Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 2 de enero de 1981.
- , Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de febrero de 1983.
- , Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 17 de enero de 1984.
- , Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de agosto de 1987.
- , Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de enero de 1992.

- , Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de enero de 1992.
- , Ley Agraria, 26 de febrero de 1992.
- , Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, 26 de febrero de 1992.
- , Decreto de reformas a las Leyes Orgánica de los Tribunales Agrarios y Agraria, 9 de julio de 1993.
- , Decreto por el que se reforman diversos ordenamientos legales, 23 de enero de 1998.
- , Decreto por el que se reforma el artículo 80 de la Ley Agraria, 17 de abril de 2008.
- , Decreto por el que se reforma el artículo 72 de la Ley Agraria, 3 de junio de 2011.
- , Decreto por el que se reforma el artículo 164 de la Ley Agraria, 22 de junio de 2011.
- , Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 4 recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de octubre de 2011.
- , Decreto por el que se reforma el artículo 30 de la Ley Agraria, 17 de enero de 2012.
- , Decreto por el que se reforman diversas leyes federales, con el objeto de actualizar todos aquellos artículos que hacen referencia a las secretarías de Estado cuya denominación fue modificada y al gobierno del Distrito Federal en lo conducente; así como eliminar la mención de los departamentos administrativos que ya no tienen vigencia, 9 de abril de 2012.
- , Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, 11 de junio de 2013.
- , Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, 20 de diciembre de 2013.
- , Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, 29 de enero de 2016.



*Con amor a mis hijos Jorge Joaquín y Sofía Elena,
por el aliento que me brindaron para la realización de esta obra.*

*Con agradecimiento a Fabiola Alejandrina Aquino Ruiz,
por su apoyo invaluable y por el tiempo dedicado en el proceso de transcripción
de documentos y textos, relevantes para la integración de este trabajo.*

*A la memoria del ingeniero Luis Martínez Villicaña
y del licenciado Rafael Rodríguez Barrera, con quienes compartí
su paso como titulares de la Secretaría de la Reforma Agraria.*

A los campesinos de México.

EL DERECHO AGRARIO MEXICANO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Fue editado por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS
DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO, LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN,
Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM.

Se terminó de imprimir en 2016 en Talleres
Gráficos de México, Av. Canal del Norte,
núm. 80, Col. Felipe Pescador,
Del. Cuautémoc, C.P. 06280,
Ciudad de México.

Su tiraje consta de 1 000 ejemplares
encuadernados en cartóné y 100 en tela.

Como parte de las actividades para conmemorar el Centenario de la Constitución que nos rige, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) tiene la satisfacción de publicar la serie “Grandes Temas Constitucionales”, en coedición con la Secretaría de Gobernación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En ella destacados especialistas aportan su interpretación sobre las diversas materias contenidas en la Constitución, tanto en su parte dogmática, sobre los derechos fundamentales, como en su parte orgánica, sobre la distribución de las funciones en el Estado mexicano.

El INEHRM se complace en poner a disposición del público lector la serie “Grandes Temas Constitucionales” que forma parte de la colección “Biblioteca Constitucional”, creada en el marco de la conmemoración de la Constitución que nos rige desde 1917. El conocimiento de los temas constitucionales fortalece a nuestra ciudadanía y a la democracia como forma de vida.