

REFORMA AL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Lic. HERIBERTO LEYVA GARCÍA *

CONTENIDO: 1. *Antecedentes Legislativos.* 2. *La Constitución de 1917 y sus reformas, en materia agraria.* 3. *La Reforma Agraria.* 4. *Principios constitucionales.* 5. *Contenido de las Reformas al Artículo 27 constitucional, del 6 de enero de 1992.*

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Quien detenta propiedad detenta poder. Ha sido una lucha incansable desde el origen de la humanidad el gozar de la posesión y dominio de la tierra. Razón por la cual los pueblos del mundo han buscado regular su tenencia, con el fin teleológico del reparto equitativo de la riqueza y el otorgamiento de la seguridad jurídica y el bien común.

En esta región del septentrión la organización política y social del pueblo azteca guardaba ya estrechas relaciones con la distribución de la tierra; se llevaba riguroso registro de las tierras que correspondían a cada Calpulli o barrio y dentro de éste a cada poseedor en papel (*amatl*), con inscripciones jeroglíficas. Esta forma comunal de tenencia de la tierra se respetó durante la Colonia, y aún más, se perfeccionó e innovó en beneficio de los pueblos sujetos a Reducciones.

La Ley VII, Tomo II, Libro VI, Título III, página 199 de la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias,¹ que se refiere a las condiciones que deben tener los sitios en que se han de formar pueblos y reducciones (1º de diciembre de 1573), que establece: "Los sitios en que se han de formar Pueblos y Reducciones, tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas, y labranzas, y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles".

* Profesor de Derecho agrario. Facultad de Derecho. UNAM.

¹ FABIÁ, Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria en México*, CEHAM, México, 1990, p. 23.

En el México Independiente se legisla en materia de colonización, con la intención de poblar el territorio nacional y crear provincias, en pago a militares retirados y personas que habrían prestado sus servicios a la patria.

De las Leyes de Reforma destaca la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, del 25 de junio de 1856, decretando que todas las fincas rústicas y urbanas que tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que los tienen arrendados; y bajo el nombre de Corporaciones se comprenden las comunidades religiosas, ayuntamientos y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida; exceptuando de la enajenación los edificios destinados, inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones.

Las tierras comunales de los pueblos, con excepción de los ejidos, quedaron sujetas al proceso de desamortización en condiciones notoriamente desventajosas, ya que dado el estado de ignorancia y miseria de la población indígena, los usufructuarios de bienes comunales no gestionaban la adjudicación dentro del término de tres meses que fijaba la Ley, logrando los denunciantes apropiarse buena parte de las mejores tierras de común repartimiento. Éste fue uno de los efectos socialmente más negativos que originó numerosos actos de rebelión de grupos indígenas. El principio de la desamortización lo absorbe el artículo 27 de la Constitución del 5 de febrero de 1857, pero no menciona las excepciones que favorecen a los ayuntamientos respecto de los ejidos.

En la segunda mitad del siglo XIX, con la Legislación sobre Colonización y Ocupación de Baldíos, creándose las nefastas Compañías Deslindadoras que permitieron la concentración de grandes superficies de tierras, tanto de capitalistas nacionales como extranjeros, dando lugar al nuevo latifundismo laico. Se afectó la propiedad comunal de los pueblos y la de los ayuntamientos so pretexto de deslindar, acotar, valuar y poblar terrenos baldíos, sin reconocer ni respetar los derechos de propietarios y poseedores de tierras. Las Compañías Deslindadoras y Colonizadoras fueron el instrumento de la dictadura que consolidó el régimen latifundista mexicano.

La Ley de 6 de enero de 1915 redactada por Luis Cabrera, en nueve breves considerandos hace un talentoso resumen del problema agrario concluyendo en el sentido de que es imperativo e ineludible entregar las tierras a los pueblos afectando las grandes propiedades, ya restituyéndolas por justicia o bien dotándoselas por necesidad, para que puedan

desarrollar plenamente su derecho a la vida, liberándose de la servidumbre económica y de la esclavitud de hecho a que están sometidos; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común de los pueblos, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla.

La Ley de 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución del 5 de febrero de 1917, dieron origen a una vigorosa legislación reglamentaria que se fue creando y perfeccionando en contacto directo con los problemas reales que se suscitaron con su aplicación y asimilando las experiencias obtenidas hasta conformar instituciones peculiares en este importante campo.

2. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS REFORMAS, EN MATERIA AGRARIA

La influencia ideológica de la Ley del 6 de enero de 1915 queda manifiesta en el texto del artículo 27 constitucional, por lo que a rango constitucional se le eleva, compartiendo jerarquía, vigentes ambos hasta el 10 de enero de 1934, en que se abroga la Ley de 6 de enero de 1915 y su contenido pasa a formar parte del texto constitucional.

Los principios sustantivos del artículo 27 constitucional en su origen, contenidos en siete párrafos y este último en siete fracciones, consisten en lo siguiente: En el primer párrafo se restablece la propiedad originaria de la nación (Teoría Patrimonialista), facultándola para transmitir el dominio a particulares, constituyendo la propiedad privada. El segundo párrafo se refiere a la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización. En el tercer párrafo se establece el derecho que tiene la nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; así como para hacer una distribución equitativa de la riqueza y cuidar de su conservación. En estos primeros tres párrafos se estructuran los principios teóricos, doctrinales e ideológicos del sistema de propiedad.

En el cuarto y quinto párrafos se establece que corresponde a la nación el dominio directo de los recursos naturales, así como la propiedad sobre las aguas; el sexto refiere que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones a particu-

lares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas. El último párrafo del texto original del artículo 27 constitucional establece la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, fijando las prescripciones en siete fracciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener la concesión de explotación de energéticos; los extranjeros están condicionados a sujetarse a las leyes mexicanas; II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, carecen de esta capacidad; los bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, que tuvieren, entrarán al dominio de la nación; III. Las instituciones de beneficencia pública o privada, podrán adquirir sólo los bienes raíces necesarios para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; condicionadas a no tener relación alguna con eclesiásticos o instituciones religiosas; IV. Las sociedades comerciales por acciones no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Para cualquier otra actividad que no sea agrícola, los podrán obtener en la superficie indispensable para el establecimiento o servicio de los objetos indicados; V. También protege la propiedad agraria al limitar a los bancos a adquirir sólo las tierras necesarias para cumplir sus objetivos; VI. Ratifica la capacidad de los pueblos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, para gozar de su patrimonio que les pertenezca o restituya, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, recuperando la personalidad jurídica que en materia agraria, por errónea interpretación, les había desprovisto la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, y la Constitución de 1857, y VII. Ninguna otra corporación podrá tener en propiedad o administración bienes raíces; los gobiernos de la República podrán adquirir los necesarios para los servicios públicos; se declaran nulos todos los actos que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, aguas y bosques a los pueblos; faculta al Congreso de la Unión y a los de los estados a legislar para fraccionar los latifundios y fijar la extensión máxima a la propiedad privada, así como organizar el patrimonio de familia.

El original artículo 27 constitucional estuvo vigente aproximadamente dieciocho años. A partir del 10 de enero de 1934 se da la primera modificación, sumando doce adiciones y modificaciones al 3 de febrero de 1983. Trataremos los aspectos medulares de los cambios especialmente en materia agraria.

Primera Modificación: Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de enero de 1934, abroga la Ley de 6 de enero de 1915, e

incorpora algunos de sus apartados al precepto constitucional. Se transforma el artículo en sus párrafos iniciales y en dieciocho fracciones: Del párrafo tercero se establece la función social de la pequeña propiedad, y la categoría política de los pueblos solicitantes queda comprendida en la denominación de "Núcleos de Población"; del séptimo párrafo, en la fracción X, tomada del artículo 3º de la Ley de 6 de enero de 1915, fundamenta la acción de dotación de tierras y aguas; en la fracción XI, con fundamento en el artículo 4º de la Ley abrogada, crea una nueva magistratura agraria; en las fracciones XII y XIII, reseña los procedimientos administrativos de Restitución y Dotación; la fracción XIV niega a los propietarios afectados por Dotación y Restitución, el derecho de recurrir al juicio de amparo, limitándolos sólo a demandar la indemnización correspondiente en el lapso de un año; la fracción XV responsabiliza a las autoridades agrarias que afecten a la pequeña propiedad agrícola en explotación; la fracción XVI señala que las tierras dotadas, deben fraccionarse para asignaciones individuales; la fracción XVII equivale a la fracción VII del texto original; y, la fracción XVIII faculta al Ejecutivo de la Unión para revisar contratos y concesiones hechos por gobiernos anteriores desde el año de 1876 y que hayan provocado el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, pudiendo declararlos nulos cuando impliquen perjuicios para el interés público.

Segunda Modificación: La sufre la fracción VII, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de diciembre de 1937. Precisa que las cuestiones de límites en los terrenos comunales son de Jurisdicción Federal, con intervención arbitral del Ejecutivo Federal y, en instancia de inconformidad, como recurso administrativo, la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se fija el procedimiento.

Quinta Modificación: Conocida como reforma alemán publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de febrero de 1947, comprende las fracciones X, XIV y XV; en la primera introduce la unidad mínima de dotación con superficie de 10-00-00 hectáreas de riego o su equivalente en otras clases de tierras. La fracción XIV es ampliada permitiendo a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, que cuenten con Certificado de Inafectabilidad, para promover el Juicio de Amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas, y la fracción XV establece los límites de la Pequeña Propiedad en sus diferentes calidades de tierras y tipos de explotación.

Novena Modificación: Sólo es de forma, comprende las fracciones VI, XI, XIII y XVII, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 8 de octubre de 1974; se suprime la categoría política de Territorio, porque políticamente ya no existen. Se ajustan los procedimientos dotatorios y actuaciones de las Comisiones Agrarias Mixtas sólo a los Estados.

Undecima Modificación y Adición: De los párrafos tercero y octavo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1976. En el aspecto agrario se introduce a rango constitucional la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

Duodécima Adición: Corresponde a las fracciones XIX y XX, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983. En la primera faculta al Estado para establecer estrategias para la impartición de justicia honesta y expedita, garantizando la Seguridad Jurídica a las 3 formas de tenencia de la tierra, apoyando la asesoría legal a los campesinos; en la fracción XX responsabiliza al Estado para promover el desarrollo rural integral, generando empleos, capacitando y otorgando los conductos para el bienestar de la población campesina.

3. LA REFORMA AGRARIA

Agrario, deriva del latín, *agrarius*, *ager*, *agri*, campos: significando lo referente al campo; a la agricultura. Reforma es acción y efecto de reformar; y reformar, proviene del latín *reformare*, que significa dar nueva forma, rehacer; reparar, restaurar, restablecer, reponer, arreglar, corregir, poner en orden. Consecuentemente, la Reforma Agraria Mexicana "es una institución cuyo objeto total se orienta al logro de una reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social distributiva en beneficio de la población campesina, en particular y de la nación en general, lo cual implica cambios importantes tanto en el orden jurídico, como en el económico, en el social y en el político".²

Ahora bien, como fenómeno, la reforma agraria implica hasta hoy día la Constitución de más de 28,200 ejidos, incluyendo el Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, con una superficie superior a los ciento quince millones de hectáreas, que implica más de la mitad del territorio nacional. Este fenómeno provocó el reparto equitativo de la riqueza que son nuestros recursos naturales; finiquitó la concentración

² LEMUS GARCÍA, Raúl, *Derecho Agrario Mexicano. (Sinópsis Histórica)*, Editorial LIMSA, México, 1976, p. 25.

de propiedad rural, como es el latifundio, aunque se cayó en el extremo opuesto y que ahora debe evitarse por ser también el minifundio anti-económico por improductivo. A partir del 6 de enero de 1915, el proceso ininterrumpido de reforma agraria ha beneficiado al país. Se ha distribuido con justicia agraria la riqueza, logrando que seis millones de mexicanos detenten la propiedad rural social y privada, en vez de las 800 familias que la poseían a principio de siglo.

El ideal de don Luis Cabrera y el Constituyente de 1917, así como la evolución legislativa derivada, reafirmaron la Pequeña Propiedad y su función social, el respeto de los Bienes Comunales y la capacidad de los pueblos para gozar de ellos, así como la Constitución de los Ejidos en favor de los pueblos que carecían de tierras. La primera Ley Agraria introduce los procedimientos de Restitución y Dotación; con la reforma constitucional del 10 de enero de 1934, alcanzan este rango las acciones agrarias de ampliación para los ejidos ya constituidos por dotación y, la creación de Nuevos Centros de Población Ejidal, para establecerse donde hubiere tierras disponibles. Se reconocen y titulan los bienes que las comunidades indígenas han venido poseyendo desde tiempo inmemorial, con o sin Título Primordial.

La evolución de la propiedad social ha dado dignidad al campesino, le ha permitido hablarse de tú con el explotador; sintiéndose libre e independiente, participa en la vida social y política de los pueblos, influye en el legislador, ayuda a gobernar, exige salud y educación para los suyos y han logrado satisfactores para sus núcleos agrarios, como comunicación, energía eléctrica, agua potable y centros de abasto.

Se restituyó a los pueblos la capacidad jurídica para adquirir, poseer y administrar su patrimonio, protegiéndolo con la naturaleza de inalienable, inembargable, imprescriptible e intransmisible, y así impedir una nueva concentración de riquezas en pocas manos.

El Patrimonio Ejidal se ha incrementado; no sólo incluye tierras laborables y de uso común, sino que se constituye la parcela escolar para ayudar en el sistema educativo rural; la unidad agrícola industrial para la mujer campesina no ejidataria, buscando obtenga un ingreso y se prepare en las artes; la zona de urbanización ejidal para asegurarles su asentamiento humano con todos los derechos y prerrogativas y, se regulan jurídicamente las aguas en su beneficio, buscando una mayor productividad.

4. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Referente al artículo 27 constitucional, en cuanto a la materia agraria y hasta la reforma del 3 de febrero de 1983.

Párrafos

Primero: Propiedad originaria de la nación.

Segundo: Expropiación por causa de utilidad pública.

Tercero: — Modalidades a la propiedad.

— Regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación.

— Ordenar los asentamientos humanos.

— Preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

— Fraccionamiento de los latifundios.

— Reglamentar la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

— Desarrollo y respeto de la pequeña propiedad agrícola en explotación.

— Creación de nuevos centros de población agrícola.

— Dotación de tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ellos.

Cuarto: Corresponde a la nación el dominio directo de los recursos naturales del subsuelo, plataforma continental, zócalo submarino y espacio aéreo, de acuerdo al Derecho Internacional.

Quinto: Son del dominio directo de la nación las aguas de los mares, lagunas, esteros, ríos, corrientes, etcétera.

Sexto: El dominio de la nación sobre los recursos referidos en los párrafos cuarto y quinto, es inalienable e imprescriptible y su aprovechamiento por particulares, en caso procedente, requiere concesión del Estado. En el caso del petróleo y de la energía eléctrica, la explotación se hará directamente por el Estado.

Séptimo: Corresponde a la nación la generación de energía nuclear.

Octavo: La nación ejerce los derechos de soberanía y las jurisdicciones en la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial.

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

Fracciones:

- I. Sólo los mexicanos y las sociedades mexicanas tienen derecho a adquirir el dominio de las tierras y aguas o para obtener concesiones. Los extranjeros sólo condicionados y bajo convenio;
- II. Las iglesias no tienen capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces;
- III. Las instituciones de beneficencia no podrán adquirir más bienes raíces que las indispensables para su objetivo, sin tener relaciones con instituciones religiosas;
- V. Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las que se constituyeren para explotación no agrícola, podrán adquirir terrenos sólo para su establecimiento;
- V. Los bancos autorizados podrán tener capitales impuestos sobre propiedades rústicas, pero no en propiedad ni administración; sólo los necesarios para su objeto directo;
- VI. Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administración bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados a su objeto. De este derecho gozarán los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o los dotados, restituidos o constituidos en el centro de población agrícola;
- VII. Reconoce capacidad a las comunidades agrarias para disfrutar de sus bienes; son de jurisdicción federal los conflictos por límites comunales, con arbitrio del Ejecutivo Federal, pudiendo inconformarse cualquiera de las partes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ordena fijar el procedimiento;
- VIII. Declara nulos todos los actos de autoridad, desde el 1º de diciembre de 1876, hasta la fecha, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente las tierras de los pueblos. Se exceptúan las tierras tituladas con apego a la Ley de 25 de junio de 1856;

- IX. Faculta a los núcleos de población a demandar la nulidad del fraccionamiento o reparto de sus tierras, cuando haya habido error o vicio;
- X. Reitera el derecho a los núcleos de población para ser dotados de ejidos. Fija la unidad mínima de dotación en 10 hectáreas de riego;
- XI. Crea una nueva magistratura agraria, recayendo actualmente en la Secretaría de Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario y la Comisión Agraria Mixta;
- XII. Fija los procedimientos agrarios de restitución y dotación de tierras y aguas;
- XIII. Se refiere a la segunda instancia de las acciones agrarias de restitución y dotación;
- XIV. Denega el derecho a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias, para promover el juicio de amparo, salvo que se les haya expedido Certificado de Inafectabilidad;
- XV. Ordena el respeto a la Pequeña Propiedad en explotación; fija el límite máximo de la Pequeña Propiedad en cien hectáreas de riego o su equivalente en otras clases de tierras;
- XVI. Las tierras de adjudicación individual deberán fraccionarse al ejecutarse las resoluciones presidenciales;
- XVII. Se faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Locales para legislar, fijando la extensión máxima de la propiedad rural y se fraccionen los excedentes;
- XVIII. Se faculta al Ejecutivo de la Unión para declarar nulos los Contratos y Concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde 1876, que hayan provocado el acaparamiento de riquezas naturales por una sola persona o sociedad;
- XIX. Ordena al Estado disponer las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria; y, apoyar la asesoría legal de los campesinos, y,

XX. Faculta al Estado a promover las condiciones para el desarrollo rural integral; para fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra; y, considera de interés público la planeación y organización de la producción agropecuaria, incluyendo su industrialización y comercialización.

5. CONTENIDO DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DEL 6 DE ENERO DE 1992

Por Decreto Presidencial de 3 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 6 del mismo mes y año, se declara reformado el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, Primer Párrafo; VII; XV y XVII; adicionados los párrafos Segundo y Tercero de la fracción XIX; y derogadas las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la iniciativa se desprendieron los siguientes objetivos: 1º Acrecentar justicia y libertad para el campesino mexicano; 2º Elevar a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra; 3º Fortalecer la capacidad de decisión de ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociación y los derechos sobre su parcela; 4º Proteger la integridad territorial de los pueblos indígenas y fortalecer la vida en comunidad de los ejidos y comunidades; 5º Regular el aprovechamiento de las tierras de uso común de ejidos y comunidades y promover su desarrollo para elevar el nivel de vida de sus pobladores; 6º Fortalecer los derechos del ejidatario sobre su parcela, garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darle uso y transmitirla a otros ejidatarios; 7º Establecer las condiciones para que el Núcleo Ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela; 8º Establecer los Tribunales Agrarios Autónomos para dirimir las cuestiones relacionadas con límites, tenencia de la tierra y resolución de expedientes rezagados; 9º Culminar el reparto agrario para revertir el minifundio; 10º Mantener los límites de la pequeña propiedad, introduciendo el concepto de pequeña propiedad forestal, para lograr un aprovechamiento racional de los bosques; 11º Permitir la participación de las Sociedades Civiles y Mercantiles en el campo, ajustándose a los límites de la pequeña propiedad individual, y 12º Sumar a la agricultura las demás actividades rurales como áreas a las que deben encaminarse las acciones de fomento y desarrollo.

La tendencia ideológica queda manifiesta, al desprenderse de la exposición de motivos, el reconocimiento de que el campo es el ámbito de la acción donde el cambio es más apremiante y más significativo para el futuro del país. De su vida se heredan tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad. De él surgieron las luchas agrarias que marcaron la historia de México y contribuyeron a definir los objetivos nacionales, alcanzando mayor justicia y libertad. El campo se ha ganado una nueva respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra noción. Se afirma que el sentido de justicia es parte de nuestro nacionalismo. Se busca el cambio no para borrar el pasado, sino para actualizarlo. La modernización nacionalista y popular es también la recuperación de lo profundo, de raíces y memorias, de lo entrañable; no puede quedar atado a formas de asociación o de producción determinados. Está vinculado con fines superiores: soberanía, justicia, democracia y libertad. Se busca atender una nueva actitud y una nueva mentalidad hacia el campo.

Los principios constitucionales reformados, adicionados o derogados quedan ubicados en la siguiente forma:

ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Párrafos:

Tercero: Sufre reforma en cuanto a que se dictaran las medidas necesarias para: "El desarrollo de la pequeña propiedad rural". *Comentario.* Termina con la condición de que la pequeña propiedad sea agrícola y se encuentre en explotación. Se justifica porque introduce el concepto de pequeña propiedad forestal, además que la fracción XV del párrafo noveno sigue regulando la explotación ganadera. En cuanto a la función social de la propiedad, se encuentra implícita en el espíritu del precepto constitucional, aunque en el texto no se asiente la condición de encontrarse en explotación, descontando que la inexplotación dejó de ser causal de afectación. El resto de las medidas a que se refiere este párrafo, se enfocan al fomento de la ganadería, de la silvicultura y demás actividades económicas del medio rural, buscando su preservación. Abroga los principios de creación de nuevos centros de población

agrícola, y de dotación de tierras y aguas a los núcleos de población.

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

Fracciones:

IV. La reforma capacita a las sociedades mercantiles por acciones para adquirir en propiedad terrenos rústicos. Los limita a una extensión máxima equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este párrafo. Acepta y condiciona la participación extranjera en dichas sociedades. *Comentario.* Por primera vez desde el 25 de junio de 1856, que se promulgó la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, se reconoce capacidad para ser propietarias de tierras a las sociedades mercantiles por acciones, fijándoles una extensión máxima de 2 500 hectáreas, en terrenos de riego, o su equivalente en otras calidades de tierra. Para explotación forestal, hasta 20,000 hectáreas y, en explotación ganadera la superficie necesaria para mantener hasta 12,500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor. Desde luego que estos límites de la pequeña propiedad incorporal deberá contar con un número de socios suficientes para que el derecho proporcional de cada una de ellas, no rebase el límite de la pequeña propiedad individual; esto es, que deberán participar en las sociedades, por lo menos, tantos individuos como veces rebasen las tierras de la sociedad los límites de la pequeña propiedad individual.

VI. Primer párrafo. Preserva la capacidad a los Estados, el Distrito Federal y a todos los Municipios de la República para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. La reforma en comento, excluye de este párrafo a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, a los dotados restituidos o constituidos en centro de población agrícola, regulándose en

la nueva fracción VII. El resto de la fracción VI que se revisa, queda en los mismos términos.

- VII. El fondo de la reforma se encuentra en esta fracción. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, protegiendo su patrimonio. Este reconocimiento constitucional ahora es expreso. Lo sobresaliente es el mandato de que la Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. Ordena el fortalecimiento de la vida comunitaria y la provisión de acciones de fomento para elevar el nivel de vida de sus pobladores. La Ley regulará el derecho del comunero sobre su tierra y del ejidatario sobre su parcela; nuevas formas de asociación, otorgando el uso de sus tierras; siendo ejidatarios podrán transmitir sus derechos parcelarios, entre los miembros del núcleo de población. La asamblea podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela, quien a su vez la podrá enajenar.

Un ejidatario no podrá ser titular de más tierras que el equivalente al 5% del total del ejido, ni rebasar el límite de la pequeña propiedad individual. Se ratifica a los órganos internos de los núcleos de población ejidal y comunal. Queda vigente la acción agraria de restitución.

Comentario. Se pretende proteger la integridad de las tierras de los grupos indígenas. Lógicamente porque llevan aparejadas a su titular como *etnia*; buscando salvaguardar su idiosincrasia, sus costumbres, preservar su espíritu, su esencia de pequeña nación. Pero la Ley Agraria se olvida de estos principios, toda vez que permite que personas ajenas a la comunidad adquieran tierras de ella y se conviertan automáticamente en comuneros, por otro lado, faculta a la asamblea de comuneros a cambiar al régimen ejidal, y más aún ya como ejido, renunciar a ese régimen, quedando los bienes comunales en calidad de propiedad privada, es decir, se allana el camino para debilitar la vida comunitaria de los grupos indígenas. El ejidatario al adquirir el dominio sobre su parcela, deja de gozar de la naturaleza jurídica del ejido,

su derecho dejará de ser inalienable, imprescriptible e inembargable y entrará al comercio. Esto indica la posibilidad de que cualquier campesino pueda optar, de contar con los recursos necesarios, en convertirse en ejidatario, comunero o pequeño propietario, o cambiar libremente de un régimen de propiedad a otro, cumpliendo con los requisitos que establece la Ley Reglamentaria publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de febrero de 1992.

La Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros, sigue siendo el órgano supremo del Núcleo de Población y, el Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, su mandatario.

La acción agraria de restitución, tiene una nueva razón de ser, la pueden hacer valer los núcleos de población ejidal o comunal que fueron dotados, restituidos o reconocidos y titulados por Resolución Presidencial o, en lo futuro por resolución definitiva del Tribunal Agrario, esto es, no es exclusiva de las comunidades tituladas durante la colonia y cuyo procedimiento regulaba la Ley Federal de Reforma Agraria. Quedan fuera de la reforma las cuestiones por los límites de terrenos comunales que resolvía el Ejecutivo Federal, y atendía la Suprema Corte de Justicia de la Nación al substanciar el recurso de inconformidad.

X. Se deroga.

Comentario. Se termina con el reparto agrario. Esta fracción ordenaba la dotación de tierras a los Núcleos de Población que carecieran de ellos y fijaba el límite de la unidad mínima de dotación.

Desde luego que los ejidos constituidos y las comunidades restituidas quedan como corporaciones civiles, pero perpetuas hasta que su asamblea general no acuerde lo contrario.

XI. Se deroga.

Comentario. Quedan fuera de la magistratura agraria el Cuerpo Consultivo Agrario y la Comisión Agraria Mixta. Desaparecen los Comités Particulares

Ejecutivos como representantes de los grupos o núcleos de población solicitantes de tierras, por concluir el reparto agrario.

XII. Se deroga.

Comentario. Se refería a la primera instancia de los procedimientos agrarios de dotación y restitución. Esta última acción queda vigente pero con una nueva intención, regulada por la Ley Agraria y substanciada por el Tribunal Agrario.

XIII. Se deroga.

Comentario. Regulaba la segunda instancia de las acciones agrarias hoy derogadas.

XIV. Se deroga.

Comentario. Se refería a los derechos de las propiedades particulares afectadas por resoluciones dotatorias. Quedó sin materia.

XV. Reformada. Prohíbe los latifundios. Ratifica el límite de la pequeña propiedad individual y sus equivalencias en diversas calidades de tierras y explotación. Se faculta al pequeño propietario a mejorar la calidad de la tierra y respetarse como tal.

Comentario. Reafirma el desarrollo y fomento de la Pequeña Propiedad Individual. El particular sin el fantasma de la afectación invertirá más y mejor en la explotación de sus tierras. En este renglón se sumarán superficies que ahora pertenecen al régimen ejidal o comunal, por voluntad de sus miembros. En cuanto a la propiedad privada, la clasifica en dos formas: La pequeña propiedad y por excepción, el latifundio, es decir, cualquier superficie que rebase el límite constitucional de la pequeña propiedad deberá considerarse latifundio.

XVI. Se deroga.

Comentario. Al culminar el reparto agrario no habrá ejecución de Resoluciones dotatorias.

XVII. La reforma sigue facultando al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados para legislar en materia de fraccionamientos de latifundios, respecto de los excedentes de la pequeña propiedad incorporada e

individual, derecho que tiene el propietario para ejercerlo dentro del plazo de un año a partir de la notificación. En caso contrario la venta deberá hacerse mediante pública almoneda.

Comentario. Se busca el respeto al límite de la pequeña propiedad para evitar la concentración de riqueza y acumulación de provechos en pocas manos. Cualesquiera persona tiene derecho a denunciar las excedencias pero por Ley, corresponde a la Procuraduría Agraria instrumentar los sistemas de prevención y vigilancia para denunciarlos a los gobiernos locales o a la Secretaría de la Reforma Agraria, dependiendo si el latifundista es un individuo o una sociedad mercantil por acciones. Como representante social que es el Ministerio Público, también es apto para denunciar tales hechos. De la almoneda pública se beneficiarán los núcleos de población.

- XIX.** La reforma respeta el texto íntegro del único párrafo que contaba la fracción y le adiciona dos párrafos más; ahora esta fracción estipula que son de jurisdicción federal las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales se hallen pendientes o se susciten, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra. Para estos efectos y para la administración de justicia agraria en general, la Ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción. De igual forma establecerá un órgano para la Procuraduría de Justicia Agraria.

Comentarios. Se busca garantizar la seguridad jurídica en las tres formas de tenencia de la tierra. Los asuntos agrarios seguirán siendo de jurisdicción federal, por lo que para la administración de justicia y la asesoría legal al campesino, se establece la Procuraduría Agraria.

Los principios constitucionales que en materia agraria regula el artículo 27 constitucional, se encuentran reglamentados en la Ley Agraria expedida por Decreto del 23 de febrero de 1992, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 del mismo mes y año. En su Título Séptimo crea a la Procuraduría

Agraria con funciones de servicio social, y su Reglamento Interno es publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de marzo de 1992. La misma Ley Agraria regula el juicio agrario dando facultades y atribuciones a los Tribunales Agrarios. La Ley Orgánica de estos últimos también es publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 26 de febrero de 1992 y, su Reglamento Interior el 13 de mayo del mismo año.