

LA REVOLUCIÓN AGRARIA EN MÉXICO

Elia Domingo Barberá

Introducción

DESDE TIEMPOS REMOTOS, LA PROPIEDAD SOBRE LA TIERRA HA SIDO LA RIQUEZA POR ANTONOMASIA DE UNA SOCIEDAD Y DE SUS CIUDADANOS, puesto que, parafraseando a las culturas indígenas, la tierra se equipara a la madre, da la vida y alimenta.

No han sido en vano las luchas y disputas de la propiedad de la tierra que caracterizan el devenir de la humanidad.

El presente trabajo pretende hacer un análisis del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que, basado en las ideas de la Revolución mexicana, actuó como precursor de un sistema pionero y revolucionario de carácter agrario.

En este artículo adquiere vital importancia la figura del ejido y de las tierras comunales, como tierras colectivas, pertenecientes a un núcleo de población que se hace cargo de su cultivo y explotación, mediante un trabajo en conjunto donde se unan esfuerzos en pro de los intereses sociales.

En este sistema, la propiedad privada queda supeditada a los intereses de estas estructuras agrícolas colectivas.

Antecedentes históricos

Para introducir cualquier materia, creo que siempre resulta ilustrativo hacer referencia a los aspectos históricos que influyen en ella. Mucho más si hablamos de México, pueblo con una cultura prehispánica que, incluso en la actualidad, se encuentra arraigada en sus formas de pensar y en las mismas formas de organización social.

Para una mejor comprensión de la evolución histórica del ejido, tierras comunales y de la pequeña propiedad, como medio de organización de la tierra, he considerado pertinente hacer una división en ítems de algunas circunstancias históricas; desde la época prehispánica, hasta la Revolución mexicana, y la redacción del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, donde se trata la reforma agraria.

Sociedad prehispánica

México se caracteriza por una gran variedad de grupos étnicos. La sociedad azteca, por ejemplo, tuvo gran importancia en toda Mesoamérica, por la influencia política de Tenochtitlán y la cultura náhuatl. De ella trascienden sus estructuras política, económica y social que se han dejado sentir a lo largo del tiempo, aun a pesar de la colonización española. Entre estas organizaciones podemos encontrar el antecedente del ejido y de las tierras comunales.

La estructura social de la cultura azteca era muy "estratificada",¹ se fundamentaba en la distribución de la tierra, puesto que ésta era su riqueza principal.

En la base de la estructura social, se encontraba la gente común que, al mismo tiempo, se dividía en barrios o *calpulli* (lo que hoy se conoce como comunidades indígenas o localidades). En cada *calpulli* se distinguían dos tipos de tierra: las tierras de labor que se asig-

¹ El antecedente lejano del ejido. Documento de la Secretaría Agraria de México, <http://www.pa.gob.mx>

naban a cada familia, terrenos donde se construían casas e incluso se cultivaba, otorgadas por usufructo, admitiéndose como única forma de transmisión la herencia; y las tierras cuya propiedad ostentaba el barrio, denominadas *altepetlalli*, cuyos cultivos se destinaban a las necesidades comunes del *calpulli*, tal como el pago de tributos, creación de fondos comunes, etc. Igualmente también era colectiva la explotación de estas tierras.

En las tierras propiedad del barrio ubicamos el antecedente histórico del ejido en la cultura prehispánica. Sin embargo, cabe aclarar que la cultura prehispánica, y en este contexto, la azteca tenía un marcado carácter social y colectivo. Puede ser que por este motivo, la figura del *altepetlalli* funcionara perfectamente en el seno de dichas sociedades.

LA DESPOSESIÓN DE LA TIERRA

Llegada la época colonial, muchas tierras de la Nueva España, tal y como dispuso la misma Corona española, pasaron a manos de los soldados españoles, mediante las llamadas encomiendas, las mercedes y los repartimientos, despojando a los indígenas de sus propiedades.



A esto contribuyó la despoblación causada por las guerras, el hambre y las enfermedades que trajeron consigo los españoles, de las cuales los indígenas no pudieron salvarse; así como una normativa hispana que fomentaba la explotación de los nativos, incluyéndolos las expropiaciones y expoliaciones de las propiedades comunales y ejidos de los pueblos prehispánicos. Esta normativa dictaba que si se otorgaban tierras a los indios, dicha concesión se otorgaría mediante usufructo; en tanto el otorgamiento de las tierras a los españoles, era bajo el régimen de plena propiedad.

Mediante este proceso de acaparamiento y concentración de la propiedad de la tierra, se constituyeron los latifundios, que más tarde dieron origen a la hacienda, como "forma particular de propiedad y organización de

la producción".² Esta situación se consolidó durante toda la Colonia.

Con la Independencia de México, seguirá siendo la hacienda la que, a lo largo de los años, acompañará a la historia de México con un sistema inamovible y estructuralmente clasista que concentraba la tierra en manos de unos pocos y, lo que era más grave, donde los trabajadores, campesinos, indígenas, etc., desterrados anteriormente de sus tierras, y con total imposibilidad de adquirir terrenos propios y cambiar la situación y hambre del pueblo, estarán a merced de los señores de las haciendas.

Evidentemente, la situación de pobreza de la mayoría del pueblo mexicano estaba totalmente ligada a la distribución desproporcional de la tierra.

A mediados del siglo XIX existieron diversas ideologías políticas que pusieron de manifiesto la situación de desigualdad, intentando crear una clase social compuesta por pequeños propietarios burgueses. Sin embargo, dichas políticas de corte liberal pretendían el aprovechamiento de las tierras que en aquellos tiempos no se consideraba eran explotadas eficientemente: las tierras de la Iglesia católica (tierras en manos muertas), y las tierras pertenecientes a las comunidades (los ejidos y terrenos que estaban destinados al servicio público de la población a la que pertenecían). Todo ello devino en la creación de una Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, en la que los particulares que demostrasen posesión o arrendamiento (en cualquier caso, explotación) podían adquirirlas en propiedad. Esta legislación, en la que se consideraba que el atraso de los pueblos indígenas se debía al usufructo de las tierras comunales, fue el colofón para terminar, si no por completo, sí en una gran mayoría con los ejidos y tierras comunales existentes.

Sin embargo, las soluciones liberales no condujeron a la situación esperada, las situaciones de desigualdad, la concentración de la tierra en manos de los hacendados y la hacienda en el sistema de producción del país, se consolidaron en la época de Porfirio Díaz. En su presidencia y con la ideología liberal de por medio, se siguieron políticas que conllevaron a la privatización de terrenos comunales. Se emitieron dos ordenamientos: el Decreto sobre Co-

² Origen de los Latifundios. Documento de la Secretaría Agraria de México, <http://www.pa.gob.mx>

Ionización y Compañías Deslindadoras (1883) y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (1894).

Estas normativas pretendían que los terrenos baldíos se vendieran a particulares, previo deslinde y medición. Para saber cuáles terrenos no eran baldíos, se exigía que fueran presentados títulos y escrituras que certificaran la propiedad. Sin embargo, muchas comunidades no tenían título que amparara dicha condición de propietarias sobre los terrenos; por lo que esta fue otro intento fallido de incorporar la propiedad a pequeños propietarios, ya que, quienes adquirieron las propiedades fueron los mismos hacendados por el poder adquisitivo e influencias que tenían. Igualmente muchas de las tierras se otorgaron en propiedad a las mismas empresas privadas a las que se les había encargado el deslinde y medición, en pago de su trabajo. Por tanto, una vez más la tierra quedó en manos de unos pocos, la mayoría hacendados, dejando sin terrenos de labor a las comunidades.

Como dato a resaltar, a principios de siglo xx, 0.2% de los propietarios controlaban 87% de las áreas ocupadas por fincas rústicas.³ Ante tal situación, junto con aspectos sociales y políticos, el descontento fue generalizado y, con ello, se desató en 1910 la Revolución mexicana en la que Francisco I. Madero destituyó la dictadura del Porfiriato.

Respecto al contorno social y político, las ideologías socialistas se encontraban hirviendo en la sociedad mexicana e incluso en el ámbito internacional. No obstante, los pensamientos que caracterizaban el movimiento socialista se centraban más bien en los problemas inherentes a los obreros y no tanto en los campesinos. Este hecho resulta ser una circunstancia a resaltar en la historia de México, pues si bien las reivindicaciones sociales no vinieron de los obreros (México no se caracterizaba por su auge industrial), fueron los campesinos quienes abanderaron las ideas socialistas y con ellas ensamblaron la Revolución Mexicana.

Preámbulos del Artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

El común denominador de los levantamientos sociales consecutivos y que desembocaron en la Revolución mexicana, se centraron en la recuperación de las tierras que pertenecían a las comunidades. No serían pocos los planes, leyes y proyectos propuestos para apaliar las consecuencias de las haciendas y las expropiaciones de los ejidos y tierras comunales de los pueblos. Dos de estos planes se consideran los antecesores del actual artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos:

- Plan de San Luis Potosí: impulsado por Francisco I. Madero, establece las prerrogativas del levantamiento de 1910.
- Plan de Ayala: proclamado por el campesino Emiliano Zapata, en su apartado 7º expresó:

en virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicano no son más dueños que del terreno del que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social sin poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejido, colonias fondos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor que se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.⁴

Este párrafo contiene el espíritu y fundamento de la reforma agraria que se pretendió en Revolución mexicana: devolverle al pueblo y al campesino las propiedades usurpadas. Fue con el presidente Venustiano Carranza, al triunfo de la Revolución, cuando se legalizaron las reformas agrarias que se fundamentaban en el Plan de Ayala.

³ Deslinde y acaparamiento: el reino de la Hacienda. Documento de la Secretaría Agraria de México, <http://www.pa.gob.mx>. Referencia al Anuario Estadístico de 1905 y el Censo de Población de 1910.

⁴ Emiliano Zapata, Otilio Montañón, José Trinidad Ruiz, *Plan de Ayala*, Morelos, 28 de noviembre de 1911.

Ley Agraria de enero de 1915

La Ley Agraria del 6 de enero de 1915, se creó para el reestablecimiento de las tierras pertenecientes a los pueblos, de las cuales habían sido despojados. Esta Ley "concebía al ejido no como un nuevo sistema de tenencia, sino como reparación de una injusticia".⁵

Para cumplir con su misión, se constituyó la Comisión Nacional Agraria, y fue con el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que el sentimiento de la nueva Ley se elevó al rango constitucional.

Breve análisis del Artículo 27 de la Constitución Mexicana de 1917

Pastor Rouaix, secretario de Fomento del gabinete de Carranza, coordinó la redacción del artículo 27 de la Constitución de 1917, encargada a la comisión dedicada al tema agrario. Este artículo se caracteriza por su extensión y supone, por sí mismo, la implantación de una reforma agraria, elevada al marco constitucional; pretendiendo con ello que la misma sea inamovible.

Sin embargo, el artículo 27 ha sido objeto de innumerables modificaciones en su contenido, conformando toda una revolución-involución agraria con el paso del tiempo.

En este trabajo, que pretende ser una mera introducción al sistema agrario de México, se analiza el artículo 27 de la Constitución en el texto completo, antes de la reforma establecida en el año 1992. A tal efecto, y con mera enunciación, en primer lugar se hace referencia a las modificaciones hechas hasta 1992.

Modificaciones y revisiones del Artículo 27

La fidelidad en cuanto al contenido del artículo 27, en su primera versión de 1917, ha ido variando y cambiando, según la vertiente presidencialista de las diversas épocas, así como de las situaciones sociales y económicas. Sin embargo, hasta 1992 se puede comprobar

⁵ Aniversario de la Promulgación de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915. Avanza, <http://www.edomexico.gob.mx>

que las modificaciones interpuestas han sido fieles reflejos del espíritu de la Revolución mexicana y sus ideas socialistas, siendo las reformas trazadas por parámetros de interés social y dando especial relevancia a las estructuras agrarias comunitarias.

Las reformas efectuadas que conformaron el artículo 27 en su integridad hasta 1992, son las siguientes:⁶

- Publicación: 10 de enero de 1934. Decreto por el que se propone el robustecimiento del derecho de los centros de población para que los mismos reciban tierras necesarias para sus necesidades económicas. A tal efecto, se crea un Departamento Agrario y se establecen las bases para activar la tramitación y supresión de impedimentos burocráticos, puesto que las mismas exigencias administrativas detenían la resolución de los expedientes planteados, para la solicitud de tierras. Igualmente, se organiza a los campesinos en un nuevo modelo de tipo de propiedad, haciendo hincapié en los ejidos.
- Publicación: 6 de diciembre de 1937. Este decreto reformó la fracción VII del artículo 27. En él se plantea que los núcleos de población, que de hecho y por derecho, guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común, tierras, bosques y aguas a quienes les pertenezcan o que se le hayan restituido. Igualmente, será competencia de la jurisdicción federal aquellas cuestiones que por límites de terrenos comunales se haya pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos de población.
- Publicación: 9 de noviembre de 1940. Mediante este decreto, se modifica el párrafo sexto, disponiendo que será llevado directamente por

⁶ La fuente y la referencia de las modificaciones aquí expuestas han sido consultadas en la página web de la UNAM. En algunas se ha reflejado el texto fiel de la referencia que la Cámara de Diputados de H. Congreso de la Unión hace en su análisis, dado la imposibilidad de conseguir textos legales originales de dichas modificaciones.

la Nación la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos y gaseosos, sin que se puedan expedir concesiones a tal efecto.

- Publicación: 21 de abril de 1945. Se reforma el párrafo quinto; se establecen normas a la propiedad privada en los elementos naturales, para facilitar su aprovechamiento en obras de beneficio común.
- Publicación: 12 de febrero de 1947. Decreto que reforma las fracciones X, XIV y XV del artículo 27, con objeto de desarrollar la pequeña propiedad y simplificar los trámites y formalidades agrarios. La pequeña propiedad se protege, siempre que no interfiera en propiedades pertenecientes a núcleos de una población.
- Publicación: 2 de diciembre de 1948. Adiciona la fracción I del artículo 27
- Publicación: 20 de enero de 1960. Adiciona los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo de la fracción I del artículo 27.
- Publicación: 29 de diciembre de 1960. Modifica el párrafo sexto.
- Publicación: 28 de octubre de 1974. Reforma las fracciones VI, párrafo I, (HI-C); XII, párrafo I y XVII-a. Se propone que sean los estados y el Distrito Federal, los que tengan la capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Igualmente, se establece una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de los campesinos que funcione en cada estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las leyes orgánicas y reglamentarias determinen.
- Publicación: 6 de febrero de 1975. Declaratoria por la que se adicionará el párrafo sexto y se añade un séptimo párrafo al artículo 27.
- Publicación: 6 de febrero de 1976. Decreto en el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27. Esta reforma propone que la nación tenga derecho de imponer a la propie-

dad probada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio de la sociedad el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

- Publicación: 6 de febrero de 1976. Se adiciona un párrafo al artículo 27, respecto a la zona económica exclusiva.
- Publicación: 3 de febrero de 1983. Adiciona las fracciones XIX y XX proponiendo que el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, otorgando asesoría a los campesinos promoviendo el desarrollo rural integral.
- Publicación: 10 de agosto de 1987. Se reforma el párrafo tercero, estableciendo la pretensión de dictar las medidas necesarias para el desarrollo de los asentamientos humanos y establecer adecuados destinos de tierras, bosques y aguas, para ejecutar obras públicas y planear el crecimiento de los centros de población, preservando el equilibrio ecológico.

Análisis del contenido del Artículo 27 de la Constitución Mexicana, antes de 1992

El artículo que ahora se pretende analizar forma parte del Título Primero de la Constitución, rubricado "De las Garantías Individuales".

En la adición hecha al artículo en sus fracciones XIX y XX en la reforma de 1983, se expresa que el mismo Estado es quien se compromete a garantizar las condiciones para el desarrollo rural y la generación de empleo, otorgando a la población campesina el bienestar y participación e incorporación en el desarrollo nacional.⁷

A tal efecto, este artículo supone un cambio en el sistema agrario que afecta a la

⁷ Fracción XX del artículo 27, de la Constitución Mexicana de 1917.

base de la estructura social, dado la importancia que ha supuesto, a lo largo de los años, la propiedad de la tierra y se aprecia en dos aspectos, que a mi entender se ven claramente diferenciados en la misma estructura del artículo 27:

PRIMER ASPECTO. La pertenencia de la propiedad de la tierra le correspondería a la Nación, tal y como se expone en el párrafo inicial de dicho artículo:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.⁸

En esta primera parte del artículo, se pretende que las tierras, aguas, recursos naturales, mares territoriales, etc., vuelvan a pertenecer a la nación, borrando con ello las expropiaciones a las que el pueblo se vio sometida en las épocas anteriores. Es como empezar de nuevo y redimir a los indígenas y campesinos de las injusticias cometidas en su contra.

El párrafo tercero del citado artículo resulta de consideración especial, puesto que se ofrece un resumen de las ideas que se pretenden llevar a cabo con su aplicación:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el de su conservación, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, dictará las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas previsiones, usos, reseras 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 disponer en los términos de la ley reglamenta-

ria, la organización y explotación colectiva de ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Así, para restaurar la nueva situación y retornar la propiedad de la tierra al pueblo, se emplean como medio las figuras jurídicas de nulidad, anulabilidad y revisión de las disposiciones y adjudicaciones amparadas en marcos jurídicos anteriores a la Constitución, y que propiciaron la creación y auge de los latifundios y las haciendas.

Igualmente, se expropia las tierras que exceden de unos mínimos establecidos, puesto que, como el mismo párrafo tercero anuncia, se pretende el establecimiento tanto del ejido y tierras comunales, como el de la pequeña propiedad. La forma en que se determinan los límites, así como la expropiación de los excedentes y su consecuente indemnización se aborda en el apartado destinado a la pequeña propiedad individual.

Por dichos motivos, el mismo artículo constitucional es taxativo, declarando en su punto VIII la nulidad de:

- a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechos por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquier 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 1 de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, te-

⁸ Primer Párrafo, artículo 27 de la Constitución Mexicana. Redacción de 1917.

rrenos de común repartimiento o cualquier otra clase perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

- c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo en que se refiere la fracción anterior, 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 cualquier otra clase, perteneciente a núcleos de población.

Igualmente, en su apartado siguiente, el número IX, establece la posibilidad de solicitar la anulabilidad de las divisiones o repartos que se hubieren hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en el que haya habido error o vicio, siempre que dicha solicitud establezca unos mínimos que marca el mismo epígrafe.

También se contempla la revisión de los contratos y concesiones hechos por los gobiernos desde el año 1876, los cuales tuvieron como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, facultando incluso al Ejecutivo para declararlos nulos si los mismos implican perjuicio grave para el interés público.

SEGUNDO ASPECTO. El restablecimiento de la propiedad y explotación comunal de la tierra, facultad que anteriormente había sido abolida por las Leyes de Reforma anteriores a la Constitución y la Revolución.

Este hecho supone una nueva redistribución de la tierra, aboliendo y evitando las haciendas y creando un reparto de las mismas entre diversos sujetos que el artículo enumera.

Sin embargo, el presente trabajo, que pretende exponer una única característica del artículo estudiado, se centra en los grupos comunales como sujetos con capacidad para adquirir las tierras y aguas de la Nación, entendiendo que dicho aspecto, por sí sólo, da ya un gran énfasis a la reforma establecida, respecto al sistema anterior.

Bajo esta idea, se otorga, expresamente a los núcleos comunales (entendidos como

pueblos o comunidades), la capacidad de adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación. Esta prescripción se encuentra reflejada en el párrafo IX, donde se enumeran los sujetos que tendrán capacidad para adquirir las tierras y aguas que pertenecen a la Nación. En el párrafo VII se encuentra la referencia a

los grupos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para distribuir en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.⁹

Este reestablecimiento de la propiedad que con el presente artículo se quiere implantar, se circunscribe a tres supuestos:

1. A las tierras ejidales.
2. A las tierras comunales.
3. A la pequeña propiedad.

Tal como se expone en la fracción 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 del los campesinos.

Tierras ejidales y tierras comunales

En la fracción X que la reforma agraria instaura en el mismo artículo 27 no sólo se hace referencia exclusiva al ejido, sino que, en el intento de restaurar las injusticias cometidas y despojos de tierras pertenecientes al pueblo, éste se convierte en la estructura agraria por excelencia. Con ello se quiere restituir las tierras a las poblaciones a quienes fueron arrebatadas, según las necesidades de las mismas. El mismo reza:

Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, con-

⁹ Artículo 27 de la Constitución Mexicana, párrafo VII.

forme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

Siguiendo los planes de la Revolución mexicana, así como la Ley Agraria de 1915, se refleja la expropiación de las tierras para la constitución de ejidos que hubieran sido enajenados a los pueblos.

Fruto fiel de la Ley Agraria de 1915, este artículo pretende la instauración del ejido como una forma para reparar las injusticias creadas, supeditando cualquier tipo de expropiación a la necesidad de la población.

Pequeña propiedad

Igualmente, con este artículo se pretende la instauración de la pequeña propiedad privada, que tanto fue castigada en favor de las haciendas y de los latifundios, para propiciar la creación de pequeños propietarios.

Por ello, en la fracción XV se establece que en toda la nueva estructuración que propone el artículo 27, no se afecte, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera que se encuentre en explotación.

Esta fracción establece la medición de tierra que se considerará como pequeña propiedad, así como las equivalencias a dichas medidas, según el tipo de suelo, producción, etcétera.

Ahora bien, la concreción de la extensión máxima de la propiedad rural de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida, será establecida por cada estado y por el Distrito Federal (fracción XVII, apartado A). Los excedentes del máximo, en su caso, se expondrán a la venta o, ante la negativa del propietario, se expropiará las dimensiones que sobrepasen lo establecido (fracción XVII, apartado B, C).

Para el pago de los terrenos excedentes, se establecieron unos Bonos de la Deuda Agraria local, creando una ley por la que se facultaría a los estados para la creación de una Deuda Agraria (fracción XVII, apartado D y E).

Sin embargo, resulta interesante el apartado F de la misma fracción XVII, puesto

que supedita la sanción a cualquier fraccionamiento establecido, hasta que las necesidades agrarias de los poblados inmediatos, quedaran satisfechas dando con ello prioridad al interés común de la población y no tanto al interés privado del propietario que resultara afectado. Obviamente dicha circunstancia se contradice con las anteriores legislaciones liberales impuestas y refleja, una vez más, el carácter social y colectivo de la reforma.

Organismos creados para la consecución de la reforma agraria

En el mismo artículo 27, para la consecución y seguimiento de la reforma agraria implantada, así como para la aplicación de las legislaciones agrarias complementarias que se desarrollasen, se establecen los siguientes organismos:

- La suprema autoridad agraria es conferida al Presidente de la República.
- Una dependencia directa del Ejecutivo Federal, a la que se le atribuye el seguimiento de la aplicación de las leyes agrarias que se creen.¹⁰
- Un cuerpo consultivo compuesto por cinco personas, designadas por el Presidente, cuyas funciones serán determinadas reglamentariamente.
- Una Comisión Mixta, para cada estado y el Distrito Federal, compuesta por representantes de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos. Sus funciones serán concretadas por reglamentación dictada a tal efecto.
- En cada núcleo de población se crearán Comités particulares ejecutivos. Estos Comités serán los encargados de tramitar los expedientes agrarios.
- En cada núcleo de población que haya ejido habrá un Comisario Ejidal.

Estos mismos órganos serán los encargados de efectuar los trámites de concesiones y

¹⁰ Para tal efecto, se creó la Secretaría (Ministerio) de la Reforma Agraria.

adjudicaciones de las tierras y aguas que se soliciten. Dichas solicitudes serán directamente presentadas ante el gobernador de cada estado, quien pasará a su respectiva Comisión Mixta para que emita dictamen al respecto. El encargado de la aprobación o modificación del dictamen será el mismo gobernador, quien ordenará en su caso la posesión inmediata de dichos terrenos. Serán la dependencia del Ejecutivo Federal y el cuerpo Ejecutivo Agrario quienes dicten sobre la aprobación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas y modificaciones efectuadas en su caso por los gobiernos locales. Se informará al respecto al Presidente de la República, para que emita una resolución, como suprema autoridad agraria.

La Reforma de 1992

Durante las décadas de los 80 y 90 la ola del neoliberalismo empezó a sentirse en el territorio de México. Esta política imperó fundamentalmente durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, quien, en 1992, presentó, encabezando al Ejecutivo, la reforma al artículo 27 de la Constitución, que supuso un cambio fundamental en los fines perseguidos en el espíritu y sentir de la Revolución mexicana, de la cual este artículo adquirió sentido.

Esta reforma pretendía el impulso de la producción, iniciativa y actividad de los campesinos y el bienestar de sus familias; así como la revisión del marco jurídico y los problemas del sector rural para impulsar la modernización del país y la elevación productiva del bienestar social.

El decreto, publicado el 6 de enero de 1992, incluye reformas, adiciones y hasta deroga puntos del artículo 27.

Se modifican:

- Párrafo tercero del artículo 27, donde se eliminan las medidas referentes al fraccionamiento de latifundios y las medidas adoptadas a la creación de ejidos; igualmente de todas aquellas medidas destinadas que permitían tomar las propiedades inmediatas para los núcleos de población que no tuvieran tierras y aguas o que no las tuvieran en cantidad suficiente.

Esto significó "la terminación del reparto agrario como estaba previsto en el artículo 27 de la Constitución de 1917".¹¹

- Modificación de la fracción IV: antes de la reforma de 1992, las sociedades comerciales por acciones no podían adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Tan sólo podían adquirirlas, si las mismas se constituyesen para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para cualquier otro fin que no fuese agrícola, siempre dentro de una extensión que fuera estrictamente necesaria para los servicios de dichas industrias, que el mismo ejecutivo o el estado fijara en su caso.

Con la modificación de 1992, dicha fracción se modifica, permitiendo a las sociedades mercantiles por acciones convertirse en propietarias de terrenos rústicos, aunque con algunas limitaciones en cuanto a sus extensiones.

Tales límites se concretan en la prohibición de tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a 25 veces los límites señalados en la fracción XV: respecto a la pequeña propiedad limitada a 100 hectáreas de riego o húmeda de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra, aumentándose dicho límite a 150 hectáreas, cuando las tierras sean destinadas a la producción de ciertos cultivos; respecto a la pequeña propiedad ganadera, el límite se establece a la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en su ganado menor.

Sin embargo, se determinará por ley la estructura de capital que deban tener estas sociedades, así como el número de socios de las mismas, a fin de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. Igualmente, por ley se señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades; situación que anteriormente no se recogía en el contenido del artículo 27.

¹¹ Seminario de la Procuraduría Agraria. Rafael González Pimienta. Documento de la Procuraduría Agraria de México. <http://www.pa.gob.mx>

- Reforma de la fracción VI: suprimiendo la primera parte de la presente fracción se les da capacidad a las corporaciones civiles a tener la propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos.
- Modificación de la fracción VII: respecto al contenido del artículo antes de 1992, esta modificación parece tener mayor importancia. Se tratan fundamentalmente tres prerrogativas:

1. Propiedad ejidal y comunal: se reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales, a los que se deberá proteger su propiedad sobre las tierras, tanto para el asentamiento humano, como para actividades productivas.
2. Derechos individuales de los ejidatarios y comuneros: será la ley quien regule el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Se establecerán 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. Se les permite a los ejidatarios transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de la población, fijándose, además, los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. Se establecerá derecho de preferencia en caso de enajenación a parcelas.

Lo anterior supone un cambio a la situación creada con la Constitución de 1917. Hay que recordar que el ejido era una estructura agraria, que "en su texto original estaba definido como invendible, no sujeto a embargo, ni susceptible de arrendarse a terceros o extranjeros".¹²

¹² Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Nacional Indigenista.

Como reza actualmente el texto del artículo 27, las propiedades ejidal podrán venderse si así lo decide la asamblea ejidal e, igualmente, podrán asociarse los campesinos y empresarios bajo formas legales.

La reforma de 1992 no deja el Artículo sin límites a la propiedad de cada ejidatario. Ésta queda enmarcada en 5% del total de las tierras ejidales, o bien, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario se ajustará a los límites de la pequeña propiedad, señalados en la fracción XV.

3. Formas de organización del trabajo y de la vida comunitaria en los núcleos campesinos: la Asamblea General se establece como órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la misma ley señale. Se crea el Comisario Ejidal, que será elegido democráticamente, en los términos que señale la ley establecida, para fungir como representante del núcleo y responsable de ejecutar las resoluciones de la Asamblea.

- Reforma de la fracción XV: esta modificación va ligada a la política liberal pretendida en esta reforma. Se suprime el primer párrafo para dejar paso a una nueva redacción en la que se prohíben los latifundios. Sin embargo, para los supuestos que las leyes establezcan, las tierras podrán expropiarse, aunque las mismas estén siendo explotadas; acto que deja desprotegido al pequeño propietario.
- Modificación de la fracción XVII: se da una nueva redacción en la que, atendiendo a los cambios establecidos, se suprimen las referencias a los bonos de Deuda Agraria que anteriormente recibían los propietarios a quienes se les expropiaba el excedente de su tierra. Y todo porque el excedente sería fraccionado y enajenado por el mismo propietario, entrando con ello al juego de la oferta y la demanda.
- Fracción XIX: se adicionan dos párrafos en los que se establece la competencia de la Jurisdicción Federal

sobre todas las cuestiones que, por límites de terrenos ejidales y comunales, se susciten o se hallasen pendientes entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de tierras ejidales y comunales. Los Tribunales Agrarios para la Administración y la Justicia Agraria, con plena autonomía frente al Ejecutivo (si bien son elegidos por el mismo), también son dotadas de plena jurisdicción para la resolución de los asuntos de su competencia.

- Derogación de las fracciones X a XIV y XVI del artículo 27; todas ellas destinadas al reparto de la tierra pretendido en el espíritu de la Revolución y en favor de las tierras ejidales, comunales y pequeñas propiedades.

Conclusión

Después de un breve análisis del artículo 27 de la Constitución, se aprecia el cambio brusco y repentino de una política agraria basada en ideologías comunitaristas a la política neoliberal que se instauró en 1992.

La propiedad ejidal y las tierras comunales dejaron de ser el centro de la reforma agraria, para establecer un sistema en el que paulatinamente, éstas fueron desapareciendo, no sólo porque a partir de 1992 deja de hacerse referencia a la creación de nuevos ejidos y tierras comunales, sino porque, además, la supervivencia de los ya existentes y nacidos a raíz de la reforma entra en competición con las producciones de grandes empresas, como es el caso de las sociedades mercantiles por acciones (a las que la reforma de 1992 les permite la capacidad de adquirir propiedad

que, aunque limitada, nunca deja de ser extensa) y las corporaciones civiles; sin tener en cuenta que, dado el revestimiento jurídico de carácter colectivo de los ejidos y tierras comunales, éstos no son sujetos viables para la concesión de préstamos que sufraguen los gastos y necesidades para producir en condiciones iguales a las sociedades mercantiles y corporaciones que, incluso, pueden componerse y ayudarse por capital extranjero. Todo ello agravado por la desaparición de subvenciones, ayudas y cooperativas creadas para el apoyo de los ejidos y tierras comunales.

El reconocimiento de la personalidad jurídica de los ejidos y su protección que la reforma le otorgó, se queda totalmente obsoleto ante la situación del mercado productivo, por el mismo argumento anterior.

El hecho de que se permitiera la venta y cualquier otro tipo de transmisión (lo que incluiría el embargo), hizo que muchas tierras ejidales se transmitieran a bajos precios (entrando la estipulación de los mismos en el juego de la oferta y la demanda), para que los propietarios de las mismas sufragaran las deudas que habían adquirido para su supervivencia.

A mi entender, la ola neoliberal, si bien persigue intereses económicos, no tiene en cuenta la situación agraria de los pueblos de México. Las circunstancias en que estos pueblos se han visto envueltos, ha propiciado el empleo de un sistema de autoabastecimiento incapaz de competir en el mercado.

Hay argumentos que postulan que el tema agrario es obsoleto en los tiempos actuales, en que la riqueza y bienestar de una sociedad ya no depende de la propiedad agraria. Sin embargo, no en todos los lugares y países la propiedad de la tierra incide de igual manera. Resulta muy importante cuando mucha de su población se ha visto despojada e imposibilitada para labrar la tierra y con ello obtener su sustento de vida.

BIBLIOGRAFÍA

Origen de la Cuestión Agraria en México; el antecedente Lejano del Ejido; La desposesión de la tierra; Origen de los latifundios; colonizar y desamortizar; deslinde y acaparamiento, el reino de la Hacienda; el inicio de la Revolución; El plan de Ayala y los Zapatistas; Propositiones Villistas; La propuesta de Carranza; 1917: reconocimiento de la Propiedad Comunal. Documentos de la Secretaría Agraria de México. [Http/www.pa.gob.mx](http://www.pa.gob.mx) s/a y s/e.

ÁLVAREZ Gina, "Por una nueva revolución agraria", revista *El Movimiento*, pág. web, s/a y s/e.

Artículo 27 de la Constitución de 1917, versión original. Instituto de Investigaciones Jurídicas, pág. web, Reformas a la Constitución. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pág. web de la Universidad Autónoma de México, s/a y s/e.

Artículo 27 de la Constitución de 1917, antes de la reforma de 1992, pág. web UNAM, s/a y s/e.

Artículo 27 de la Constitución de 1917, redacción actualizada, pág. web UNAM, s/a y s/e.

Artículo 27 constitucional, Rafael González Pimentá, Seminario, pág. web de la Procuraduría Agraria de México, s/a y s/e.

Aniversario de la Promulgación de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915. <http://www.edomexico.gob.mx>, s/a y s/e.

Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. web del Instituto Nacional Indigenista de México, s/a y s/e.

Emiliano Zapata, Otilio Montaña, José Trinidad Ruíz, Plan de Ayala, Morelos, 28 de noviembre de 1911, s/a y s/e.