

LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL (1857-1992)

Carlos H. Durand Alcántara

1. Marco de referencia

El objeto de estudio del presente ensayo lo constituyen las reformas y adiciones que históricamente el legislador mexicano ha efectuado a los preceptos jurídicos contenidos en el artículo 27 constitucional.

La metodología con que se abordará esta temática no supone tan sólo, un recuento de la codificación legal (como así lo sustenta el método jurídico⁽¹⁾) sino más bien se trata de establecer el contexto global en que fueron elaborados los cambios en la legislación agraria.

El paradigma en el que se ubican dichas reformas es el de la formación social mexicana, en el período de 1934 a 1992, estableciendo una breve mirada retrospectiva a los contenidos que el artículo 27 guardaba en la Constitución de 1857.

El estudio del artículo 27 constitucional puede ser dimensionado en tres grandes momentos de la historia mexicana: El primero, se inicia a mediados del siglo **XIX**, en el que fue promulgada la Constitución de 1857, ordenamiento con el que se comenzó a perfilar el capitalismo agrario; el segundo se originó con la Revolución mexicana siendo Ricardo Flores Magón y Emiliano Zapata, quienes más influyeron en la inspiración social-agraria del artículo 27. En este segundo periodo se definió la estructura del capitalismo agrario, que se planteó de manera "sui generis",

¹ Cf. Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, p. 44.

al haber implantado tanto al ejido como a la "comunidad" como unidades de producción agrarias. Para diversos tratadistas del derecho agrario,⁽²⁾ este fenómeno representó la asunción de un "proyecto social agrario" que planteaba como fundamental a la función social de la propiedad.

El último momento del artículo 27 se inició con la política anticampesina promovida por Miguel Alemán, teniendo sus lazos de transmisión en los sexenios de Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari, en los que se terminó con las aspiraciones zapatistas contenidas en este precepto legal.

2, Artículo 27, su dimensión original (1857)

La estructura actual del artículo 27 fue producto histórico de diversos procesos socioeconómicos cuyo epicentro fue el advenimiento del sistema capitalista mexicano.⁽³⁾ La definición jurídica de la propiedad agraria se remonta al año de 1857 cuando el Estado comenzó a embrionar las relaciones de propiedad del México moderno. Durante esta coyuntura el pensamiento liberal determinó que el espíritu de este precepto jurídico se

2 Cf. Lemus García, Raúl, *Derecho Agrario Mexicano*, Ed. Limusa, México, 1971; Mendieta y Núñez Lucio, *El problema agrario de México*; Chávez Padrón Martha, *Derecho Agrario Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1975; Casanova Ramón Vicente, *La Reforma Agraria en América Latina*, Ed. Universidad de Los Andes, Venezuela, 1987.

3 "Del siglo xix, sobre todo las dos décadas que van de 1855 a 1875 son de vital importancia como antecedente para la implantación del capitalismo industrial de México... Se iniciaron grandes cambios agrarios correspondientes al proceso de la acumulación originaria que habrían de consolidarse en el porfiriato". Cf. De la Peña Sergio, *La formación del Capitalismo en México*, Ed. Siglo XXI, 7ª ed., pág. 123.

perfilará más hacia los intereses de la sociedad civil, que hacia los fines del Estado.

En 1857 el artículo 27 establecía:

"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 y objeto de la institución".⁽⁴⁾

Desde el punto de vista socioeconómico, el Estado liberal, al promulgar el artículo 27 pretendía impulsar la vía *farmer* del desarrollo capitalista en la agricultura, a tal efecto se desarrollaron la desamortización y nacionalización de grandes propiedades, pretendiendo afectar tanto a la iglesia como a los terratenientes, sin embargo fueron las poblaciones indias quienes resultaron más impactadas por esta política, fenómeno que se reprodujo al haber desconocido el artículo 27 la personalidad jurídica de los pueblos indios; paradójicamente un presidente indio negó la existencia de la población indígena y no sólo ello, sino que incluso la combatió como así aconteció en Yucatán con los mayas, en Oaxaca con los mixtecos, en el centro del país con los náhuatl, etc. Fue en este período cuando se desarrolló, entre otros, el movimiento indígena-campesino que dirigiera Julio López Chávez y que si bien se originó en Chalco-Amecameca, llegó a abarcar parte de los Estados de México, Guerrero, Tlaxcala, Puebla e incluso de Veracruz.

3. El artículo 27 en la Constitución de 1917

El proceso histórico de 1910-1917, de profundas raíces agraristas, determinó que el constituyente de 1917 fuese más proclive a plantear en el texto constitucional el problema social de la propiedad agraria, con lo cual quedó plasmado el proyecto de reforma agraria. La inspiración liberal que contenía este artículo fue rota con el advenimiento de la nueva legislación con la que fue abandonada la idea que atribuía al individuo la propiedad como un derecho presocial. La propiedad, antes que un derecho privado, apareció como una "prerrogativa de la Nación".

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez señala: "El art. 27 constitucional considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de

4 Ruíz, Eduardo, *Derecho Constitucional*, Nueva Biblioteca Mexicana, México, 1902, pág. 117.



principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio de la propiedad rústica. El art. 27 puede ser considerado desde diversos puntos de vista, pues contiene disposiciones muy importantes sobre aguas, minas, petróleo, etc." (5)

Para autores como Antonio Ibarrola, la elaboración del art. 27 denotó falta de técnica jurídica debido al apresuramiento con el cual fue discutido y aprobado (6) En efecto, el artículo de referencia está redactado en forma un tanto desordenada y trataba originalmente, entre otros, los siguientes aspectos:

—Establecía el concepto de propiedad originaria de la nación.

—Delimitaba la naturaleza jurídica de la propiedad (ya como "propiedad social" o privada).

—Planteaba la restitución de tierras a los pueblos desposeídos.

—Definía los tres tipos de propiedad agraria existente en México (ejidal, comunal y privada).

—Establece el concepto de expropiación por causa de utilidad pública.

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

—Fomentaba la pequeña propiedad agrícola en explotación.

—Establecía la figura jurídica de la concesión.

—Señalaba la capacidad jurídica para adquirir el dominio de tierras.

—Establecía las acciones agrarias de dotación, de creación de nuevos centros de población, restitución y ampliación.

—Instituía a las autoridades agrarias (7)

—Etcétera.

En el fondo, esta legislación ocultaba intereses políticos hegemónicos en los que, si bien se reivindicaban los derechos agrarios del pequeño campesino, también existían objetivos estratégicos de la nueva clase en ascenso. Las relaciones de propiedad que surgen a partir de 1917 guardaban la tutela del bloque dominante, al que los legisladores denominaron como la nación, pero que políticamente se traduce como el Estado.

La dimensión desde la cual el legislador definió a la propiedad originaria alude al poder público, a través del concepto de nación, al ser éste un concepto sociopolítico y no jurídico presenta

5 Mendieta Núñez, Lucio, *El problema agrario de México*, Ed. Porrúa, México, 1977, pág. 193.

6 Cf. Ibarrola, Antonio, *Derecho Agrario*, Ed. Porrúa, México, 1a. ed., 1975, pág. 229.

7 Cf. Lemus García, *Derecho Agrario Mexicano*, Ed. LIMSA, México, 1978, págs. 345-351; *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Porrúa, art. 27 Constitucional, 1990.



ambigüedades con las que se oculta el verdadero carácter de dominio territorial.

Al tiempo que el art. 27 pretende presentar al territorio como una propiedad "nacionalizada" encubrió a la instancia política que detenta, formal y factualmente a dicha propiedad, es decir, al Estado.

Las reformas y adiciones al art. 27 constitucional

En total las reformas y adiciones han sido sustentadas en trece ocasiones, iniciando en enero de 1934 y concluyendo el 6 de enero de 1992.

Cronológicamente se ubican de la siguiente manera:

la. *Diario Oficial* de 10-1-1934, modificación del original art. 27 que fue transformado en 6 párrafos iniciales y 18 fracciones.

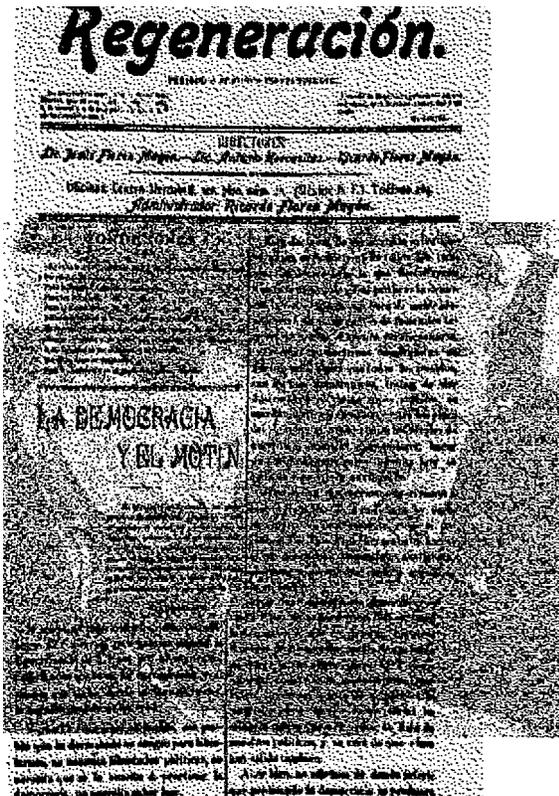
2a. D.O. 6-XII-1937, modificación, de la fracción VII.

3a. D.O. 9-XI-1940, adición, al párrafo VI.

4a. D.O. 21-IV-1945, modificación al párrafo V.

5a. D.O. 12-11-1947, modificación, a las fracciones X, XIV y XV.

6a. D.O. 2-XII-1948, modificación, a la fracción I.



7a. D.O. 20-1-1960, modificación, a los párrafos IV, V, VI, VII y fracción I.

8a. D.O. 29-XÜ-1960, adición, al párrafo VI.

9a. D.O. 8-X-1974, modificación, a las fracciones VI, XI(c), XII, XVII(a).

10a. D.O. 6-II-1975, adición, al párrafo VI.

11a. D. O. 6-II-1976, modificación y adición, a los párrafos III y VIII.

12a. D.O. 3-II-1983, adición, a las fracciones XIX-XX.⁽⁸⁾

13a. D.O. 6-1-1992, se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X, XIV y XVI.

4.1 Análisis de las reformas

La reforma legislativa de 1934.

Se ubica en un contexto de crisis socioeconómica⁽⁹⁾ en la que el "maximato", no había sido capaz de

8 Cf. *Diario Oficial, fechas de referencia; La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los regimenes revolucionarios*, 1a. ed., 1982, México, págs. 68-91; *Fabla Manuel, Cinco siglos de legislación agraria*, CEHAM, México.

9 La crisis de 1929 lúe un factor fundamental en la agudización de la lucha agraria. Cf. Shulgovski Anatol, Ed. Era, Méxbo, 1986, pág. 230.

resolver el "problema agrario", por el contrario, lo había agravado.

Las industrias metalúrgica y petrolera vivían un sisma de amplias dimensiones, los derechos sociales de la Constitución de 1917 no habían quedado sino como derechos pendientes. Específicamente en el campo el Estado había impuesto un cerco a la reforma agraria, declarando el cierre del reparto de tierras (1933), se emprendieron campañas de despistolización y de represión al movimiento campesino, fue en este período de lucha agraria, cuando surgieron las ligas campesinas dirigidas por Úrsulo Galván. Es en este marco de crisis que el presidente Lázaro Cárdenas inició su sexenio impulsando la reforma agraria, la cual se desarrolló en áreas geoeconómicas en las que la lucha agraria se había intensificado, como así aconteció en la comarca lagunera del estado de Coahuila, en el valle del Yaqui del estado de Sonora, en la zona maya de Yucatán y en la zona lacandona del estado de Chiapas. "Para agosto de 1937, el Estado cardenista había distribuido ya, 5' 186,937 hectáreas de tierra a 275,879 comuneros"⁽¹⁰⁾

Este fue el contexto socioeconómico en el que el cardenismo planteó tres distintas modificaciones al art. 27 constitucional con el objeto de impulsar el reparto agrario y fortalecer el crecimiento del capitalismo en la agricultura.

El primer cambio del cardenismo al art. 27 fue el de diciembre 10 de 1934, representando la modificación más profunda que se haya elaborado al artículo de referencia y que puede definirse como una reforma democrática y social de dicho ordenamiento.

Con esta modificación el art. 27 fue transformado en 6 párrafos iniciales y 18 fracciones. Con la primera modificación se abrogó la ley del 6 de enero de 1915, aunque algunos de sus preceptos fueron conservados.

En el párrafo segundo, en lo concerniente a las expropiaciones, fue cambiada la redacción mas no el contenido.

En el tercer párrafo se especificó que la pequeña propiedad agrícola para no ser afectada, debería encontrarse en explotación, gozando así de la protección jurídica. Asimismo, el legislador cardenista, redujo los términos de condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás, solamente por el de núcleos de población.⁽¹¹⁾

10 Shulgovski, Anatol, *México en la encrucijada de su historia*, Ed. Cultura Popular, México, 1985, pág. 229.

11 En los hechos este "reduccionismo terminológico" contiene un significado más profundo, ya que cada uno de los conceptos a que aludía el otrora párrafo tercero correspondía a una "tipología" de formas de tenencia de la tierra, con un horizonte histórico específico, es evidente que, al haber igualado el legislador a conceptos tales como el de congregaciones, rancherías, y sobre todo el de pueblos, al de "núcleos de población", se desconocieron derechos históricos de las poblaciones agrarias del país.

En la fracción III se estableció que las instituciones de beneficencia pública y privada podrían adquirir bienes raíces que directa o indirectamente hicieran posible su objeto.

En la fracción VI se acotó que además de las corporaciones que tenían capacidad jurídica, para adquirir, poseer y administrar bienes raíces, se encontrarían los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaron el estado comunal, o los que hubiesen sido dotados o restituidos. En particular, esta adición tiene una gran importancia para los pueblos indios, ya que desde el período de Reforma, sus derechos habían sido negados.

La fracción VI del citado ordenamiento fue convertida en la VII.

En la fracción VIII, se introdujeron en buena parte, preceptos contenidos en la ley del 6 de enero de 1915.

También en esta fracción, al igual que lo señalara la ley del 6 de enero, se declararon nulas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las secretarías de Fomento y Hacienda o cualesquiera otra autoridad federal a partir del 10 de diciembre de 1876, con las que se hubiese privado u ocupado total o parcialmente a los ejidos o terrenos de común repartimiento, pertenecientes a los núcleos de población.

En lo que corresponde al tercer párrafo de esta fracción, se declaran (al igual que lo hiciera la ley del 6 de enero

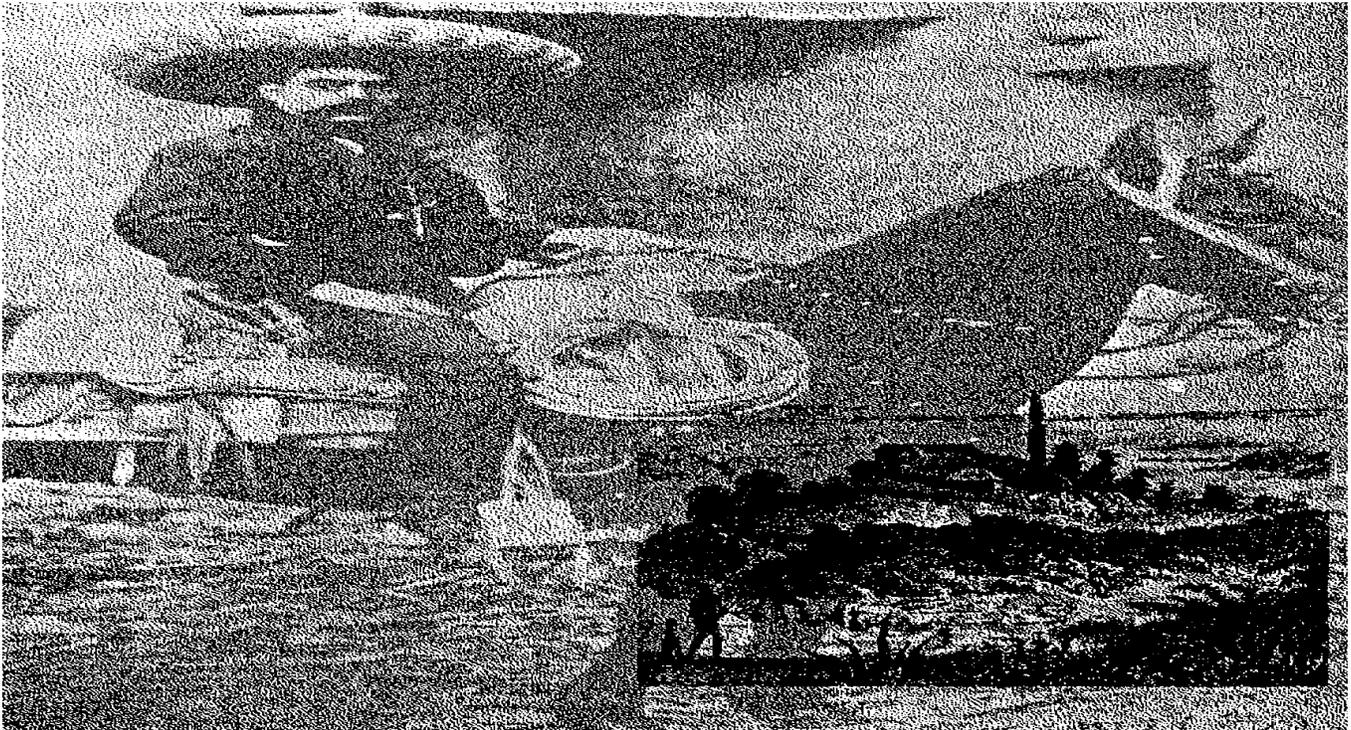
de 1915) nulas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados a partir de diciembre de 1876 hasta la fecha por compañías, jueces u otras autoridades de las entidades federativas o de la federación, que hubieren privado parcial o totalmente de las tierras, aguas y montes de ejidos o terrenos de común repartimiento perteneciente a los núcleos de población.

La fracción VIII en su último párrafo recoge la parte final del párrafo tercero de la fracción VII del art. 27, en el que se exceptúan de nulidad las tierras repartidas y tituladas de acuerdo a la ley del 25 de junio de 1856, poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, en una superficie que no exceda de cincuenta hectáreas.

La fracción IX, se orientó por el artículo 2 de la ley del 6 de enero, en el que se puede solicitar la nulidad de la división o reparto de tierras, que en apariencia sea legítimo, pero que hubiese existido error o vicio en la ejecución del acto jurídico.

En la fracción X, se fundamenta la acción de dotación de tierras y aguas en favor de los núcleos de población.

La fracción XI, se estructuró con base en el artículo 4 de la ley del 6 de enero de 1915, esta fracción también creó otras instituciones con el objeto de instrumentar la reforma agraria, como lo fueron las establecidas en los literales del (a) al (e) y que a continuación refiero:



a) La Comisión Nacional Agraria se convirtió en una dependencia del Ejecutivo Federal (departamento de asuntos agrarios y colonización).

b) Fue creado el Cuerpo Consultivo Agrario de la Nación. Como un núcleo de peritos-asesores agrarios del Presidente de la República.

c) Se integran las comisiones agrarias mixtas. Aspecto que recuperaba de alguna manera el antiguo anhelo zapatista de crear los tribunales agrarios, teniendo su antecedente más remoto en las comisiones agrarias del sur.

d) Se le proporcionan atribuciones de gestoría a los comités particulares ejecutivos a efecto de promover en su momento los expedientes de dotación, ampliación y restitución de tierras.

e) Se crean los comisariados ejidales.

En cuanto a la fracción XII fue reelaborada conforme a lo estipulado en los artículos 6, 7 y 8 de la ley del 6 de enero de 1915, quedando cada uno de estos artículos como los párrafos primero, segundo y tercero de esta fracción (XII). Al respecto tenemos:

Párrafo primero: Se ordena que las solicitudes de dotación o restitución de tierras y aguas se presenten ante los gobernadores.

Párrafo segundo: Se establece la primera instancia de la dotación y restitución que culmina con la posesión provisional.

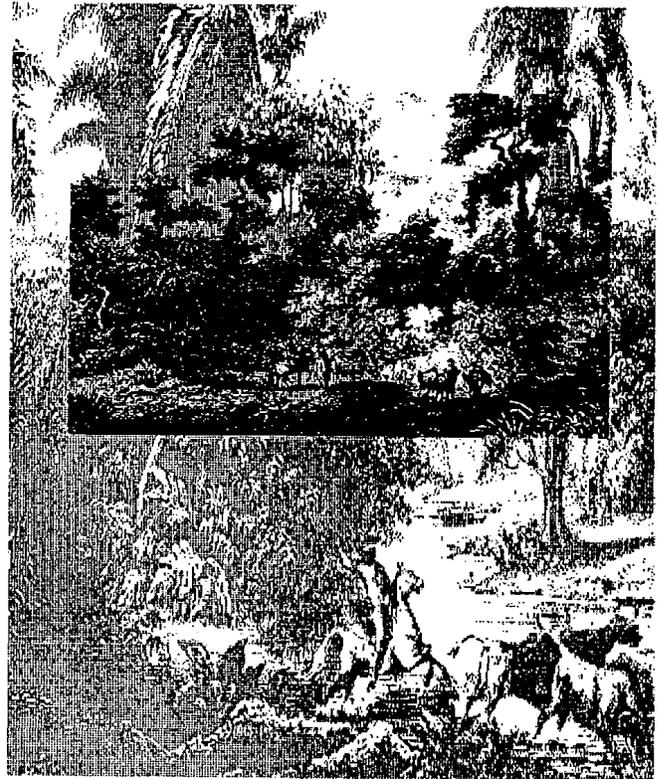
Párrafo tercero: Se refiere al incumplimiento del gobernador en la primera instancia de dotación o restitución que obliga a turnar el expediente al Ejecutivo Federal.

Fracción XIII. Su antecedente lo constituyó el art. 9 de la ley del 6 de enero de 1915, el cual establece las bases de las resoluciones presidenciales.

La reforma que hizo el cardenismo de la fracción XIV contiene un importante perfil campesino al impulsar la reforma agraria ya que los propietarios afectados con acciones de dotación o restitución, no podrían ejercitar el recurso de amparo agrario. En los hechos, en México siempre han subsistido los grandes latifundios por lo que fue un acto de justicia para el campesinado haberle restado el juicio de garantías a los grandes explotadores de los trabajadores rurales. Además de estos elementos, la fracción XIV, añadió en su párrafo segundo la limitación a los pequeños propietarios afectados por dotación a la indemnización que se debería de hacer válida en un año.

Con la fracción XV se mantuvo a la pequeña propiedad agrícola en explotación y la responsabilidad para las autoridades que la afecten en el procedimiento dotatorio.

En la fracción XVI se estableció que aquellas tierras que fueren asignadas individualmente debe rían fraccionarse



al ser ejecutada la resolución presidencial.

La fracción XVII equivalió, a la fracción VII del artículo 27.

La segunda reforma del cardenismo al artículo de referencia fue la elaborada el 6 de diciembre de 1937. Esta se relaciona con el proyecto indigenista que asumiera el presidente Lázaro Cárdenas, fenómeno que si bien se encontró revestido de un gran humanismo, también implicó la incorporación de las 56 etnias indias al proyecto nacional y su desconocimiento como naciones que contaban con un proyecto histórico propio, sin embargo, en el ámbito agrario por primera vez en la historia de México, el gobierno cristalizó demandas que por años se encontraban insatisfechas, restituyendo a las poblaciones indias de algunas de las tierras que otrora pertenecieron a sus ancestros, incluso en algunos casos, se armó a los pueblos para que defendieran su patrimonio.

La reforma cardenista estableció que las cuestiones por límites en los terrenos comunales serían de jurisdicción federal. Para agilizar la resolución de estos conflictos, se dispuso la intervención arbitral del Ejecutivo Federal y, como instancia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Además de la reforma jurídica, el Estado completó su política indigenista con la creación, en el mismo año de 1937, del Departamento de Educación Indígena (SEP)

En 1939, el presidente Cárdenas encomendó a Alfonso Caso la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia⁽¹²⁾ (INAH).

El 9 de noviembre de 1940 el cardenismo dio a conocer su última adición con la que se prohibió concesionar el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosas, quedando solamente reservados a la nación. Esta definición del art. 27 contiene un sentido estructural que derivó de las nuevas relaciones de propiedad que hegemonizó el Estado mexicano frente a los Estados Unidos de Norteamérica, producto de la expropiación petrolera de marzo de 1938, fenómeno que puede ser considerado como una "segunda independencia de México".

La Reforma del 21 de abril de 1945

Esta modificación al artículo aludido surgió ya, durante la presidencia de Manuel Avila Camacho, en ésta se precisa la moderna política hidráulica del país, planteando el control de la nación sobre las aguas, tanto de los mares, ríos, lagos, lagunas, esteros y otros afluentes para ser destinados a diversos usos públicos.

"Con Ávila Camacho se emprendió un ambicioso plan de modernización agrícola, que abarcó la construcción de grandes obras hidráulicas, sobre todo en el noroeste, promoviendo una agricultura de exportación, amparada en centros de investigación agrícola, orientados por expertos norteamericanos, sentando las bases de la 'revolución verde' con lo cual se establecen los cimientos para la dependencia de los consorcios transnacionales, para ello fue necesario, y como parte de la ruptura cardenista, disminuir el reparto agrario, orientándolo al reparto de tierras no laborales: desarticular al ejido colectivo cardenista, fomentando la explotación individual, vía la modificación de la legislación y la reglamentación respectiva; promover la reorganización del campesino, fortaleciendo una orientación subordinada por completo de sus organizaciones de Estado".⁽¹³⁾

La contrarreforma agraria al artículo 27 (febrero 12 de 1947).

A diferencia de la visión democrática y transformadora que desarrollara el presidente Lázaro Cárdenas en beneficio de los campesinos, el gobierno de Miguel Alemán estableció una política acorde con los intereses de la burguesía agraria y de las empresas transnacionales norteamericanas. Al respecto Gutelman señala:

12 Cf. Carmona Lara, *Notas para el análisis del derecho indígena*, UNAM, 1988, pág. 45.

13 Ocampo Ledesma, Jorge, *Caracterización de la situación rural en México, 1940-1988*, Universidad Autónoma Chapingo, 1988.



"La política agraria alemanista consistió esencialmente —y aún podríamos decir, cínicamente— en reforzar al sector privado de la agricultura. En este sentido, las medidas tomadas en detrimento del sector ejidal pueden considerarse una verdadera *contra reforma agraria* en comparación con la vía campesina definitivamente abandonada".⁽¹⁴⁾

Con el objeto de dar un carácter legal a esta contra reforma fueron modificados los apartados X, XIV y XV del multicitado precepto legal.

En la fracción X, párrafo segundo se introdujo la extensión de 10 hectáreas para la unidad de dotación ejidal y sus equivalentes en temporal y agostadero de buena y mala calidad. Mientras que a los latifundistas se les legalizó que contaran hasta con 300 hectáreas de riego.

Con la fracción XIV se reestableció el derecho al recurso de amparo para los grandes propietarios.

Y finalmente con la fracción XV se establecieron los límites a la mal llamada "pequeña propiedad", la cual podría situarse desde 100 hectáreas de riego, o humedad, 200 de temporal, 400 de agostadero, hasta 800 de cerril; estableciéndose asimismo la opción al "pequeño propietario" de gozar con superficies que no excedieran de 200 hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero

14 Gutelman, Michel, *Capitalismo y reforma agraria en México*, Ed. Era, México, 1974, pág. 114.

susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dedicaran a la cosecha del algodón, siempre y cuando recibieran el riego de avenida fluvial o por bombeo y como así se había mencionado, hasta 300 hectáreas, en explotación, cuando se destinaran a la producción de alimentos de exportación, como por ejemplo, la caña de azúcar, el café, el ajonjolí, los frutales, la vainilla, el cacao, la quina, el cocotero, la vid, etc. Bajo esta óptica se situaban como preponderantes los intereses del mercado externo, que la satisfacción de la demanda alimentaria de México.

En el párrafo quinto de esta fracción se estableció como pequeña propiedad ganadera, la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes en ganado menor. Esta fracción concluye con un caso extremo del sentido reaccionario plasmado en la reforma alemanista, al haber establecido en el párrafo sexto del artículo 27, que la propiedad agrícola o ganadera con certificado de inafectabilidad (cuyo propietario mejore la calidad de los terrenos por obras de riego, drenaje o de cualquier otra forma (), *queda protegida de afectaciones aun cuando por la mejoría de los terrenos se rebasen los máximos estipulados en la propia legislación.*



"En este periodo les fueron entregados a los pequeños propietarios 11,957 certificados de inafectabilidad que amparaban más de un millón de hectáreas".⁽¹⁵⁾

Otra de las adiciones que se elaboró al precepto legal referido (la sexta), fue la que se realizó en la fracción primera y que fue publicada el 2 de diciembre de 1948, con ésta se posibilitó al Estado, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para autorizar a los Estados extranjeros la adquisición de inmuebles en el lugar de residencia de los poderes federales, destinados al servicio directo de sus embajadas.

La séptima modificación al artículo 27 fue la que se elaboró en los párrafos I, IV, V, VI, VII y a la fracción primera, siendo publicadas el 20 de enero de 1960 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Con la modificación al párrafo cuarto se amplió el dominio del Estado sobre los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; igualmente sobre el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Con la reforma al párrafo quinto, nuevamente se modificó y adicionó el precepto a efecto de ampliar la propiedad y control del Estado sobre las aguas marinas, ríos, lagos, lagunas, esteros, aguas del subsuelo y otras fuentes de dicho líquido. Con la del párrafo sexto se otorgaron facultades al Ejecutivo Federal para concesionar a personas físicas y morales la explotación y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, y de los minerales metálicos y no metálicos, excepto el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. También se estableció la obligación para que el concesionario realizara obras de infraestructura y mantenimiento y las sanciones, en caso de incumplimiento.⁽¹⁶⁾

La octava adición del multicitado artículo 27 fue la aplicada en su párrafo sexto, por el entonces presidente Adolfo López Mateos el 29 de diciembre de 1960. Con esta se otorgó en exclusiva a la nación la generación, conducción, transformación, distribución y abasto de energía eléctrica que tuviera por objeto la prestación de un servicio público.

A diferencia de décadas pasadas, en el marco de los años sesenta se comenzó a manifestar un agotamiento del modelo de acumulación agrícola el que se ubicaba en la disminución en la producción de granos y alimentos básicos, dando lugar a la llamada crisis agrícola, fenómeno que durante los años setenta llevó al país a depender de los grandes oligopolios que controlaban la producción alimentaria a nivel mundial.

15 Gutelman, *op. cit.*, pág. 117.

16 Cf. Medina Cervantes, *Derecho Agrario*, Ed. Haría, México

La insuficiencia de apoyos crediticios al campesinado, la erosión creciente de los suelos en las zonas de temporal, la falta de competitividad de los precios de los granos básicos producidos nacionalmente frente a los que se podrían importar de los Estados Unidos, provocaron el descenso del ingreso del campesino, que se vio obligado a vender su parcela, o en el mejor de los casos, a arrendarla o, si disponían de capital o de la ayuda necesaria para hacerlo, a reorientar su producción a cultivos más rentables.

Otro factor que provocó el desastre agrícola de fines de los sesenta fue el estrechamiento del mercado internacional para los productos de los países subdesarrollados, al lograr, los países desarrollados, la autosuficiencia alimentaria impulsando la industrialización masiva del campo. Los países de Europa y Estados Unidos lograron en estos años producir alimentos a costos muy bajos y desplazaron de sus mercados los alimentos de los países subdesarrollados, los que de exportadores se transformaron en importadores de alimentos. La crisis agrícola se expresa en el descenso de las tasas de crecimiento del sector agrícola: de 1940 a 1965, la producción agrícola aumentaba anualmente en 5% a partir de 1965, el crecimiento comenzó a desacelerarse y llegó en 1976, a decrecer en un 2.8 por ciento.¹⁷

En el contexto de los años sesenta el movimiento campesino adquirió una nueva expresión, la que por un lado se manifestó como una desincorporación del Estado, con la creación de la Central Campesina Independiente (C.C.I.), la Unión General Obrero Campesina de México (U.G.O.C.M.), y por otro por la movilización campesina, utilizando como instrumento de lucha la toma de tierras, llegando en algunos casos al enfrentamiento armado, como así aconteció con las acciones que dirigiera el experimentado ex zapatista Rubén Jaramillo en el estado de Morelos, Jacinto López en Sonora y Maximiliano López en el norte del país.

En el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), dar salida a la crisis significó la creación de planes y programas que confrontaran el impacto que sufría el sector, al respecto encontramos al Plan Nacional Agrícola, que incorporó, entre otros, los siguientes aspectos:

- I. La reorganización y reactivación del sector agrícola.
- II. La reorganización de la estructura agraria.
- III. La recuperación de la autosuficiencia alimentaria.
- IV. El restablecimiento de la reforma agraria.

17 Paré, Luisa, La política agropecuaria y las perspectivas de la economía mexicana, en Economía Mexicana del CIDE, núm. 3, 1981, pág. 9.



V. La continuación del reparto agrario.

VI. El refortalecimiento del ejido, impulsando (como así lo hiciera el cardenismo) la colectivización ejidal en regiones de importancia económica, como la Chontalpa en el estado de Tabasco, la Comarca Lagunera en Coahuila y los valles del Yaqui y Mayo del estado de Sonora.

VII. La transferencia de importantes recursos financieros al agro.

Con el objeto de complementar su reforma económica, el gobierno impulsó profundos cambios de la legislación agraria, al respecto fueron promulgadas las leyes federales de reforma agraria, la de crédito rural, de bosques y la de aguas. En el ámbito administrativo el Estado modernizó su aparato, con la desaparición del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (D.A.A.C.) el que más bien era conocido por los campesinos como un gran "enjambre burocrático" en el que las demandas campesinas se eternizaban y fue creada la Secretaría de la Reforma Agraria. En realidad el impulso que adquirió la reforma agraria durante este período debe ser comprendido más bien como la expresión de la crisis agrícola y por el ascenso del movimiento de masas, en particular el del campesinado pobre, encabezadas en aquel entonces por la izquierda. En algunos casos el Estado obligó a la radicalización de la lucha campesina, como aconteció con el Partido de los Pobres que encabezara el profesor Lucio Cabanas Barrientes en el estado de Guerrero y la guerrilla de la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria que presidiera el maestro Genaro Vázquez Rojas y en Oaxaca y Morelos el movimiento campesino que desarrollara "el güero Medrano".

Como ha quedado establecido, las reformas legales que se aplicaron durante el gobierno del presidente Echeverría se ubicaron fundamentalmente en la reglamentación aunque también a nivel constitucional se plantearon nuevas reformas y adiciones. En primer término encontramos aquella que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 1974, y que se refiere a las fracciones VI y XI. En éstas se suprime la categoría política de territorio (que aludía a las hoy entidades federativas de Baja California Norte y Quintana Roo) porque formalmente ya no existían en nuestro país. De esta forma, en la fracción sexta se eliminaron a los territorios, como entidad política que podía adquirir y poseer bienes raíces. En la fracción XI se delimitó que la Comisión Mixta ya no funcionaría en los territorios; igualmente en la fracción XII se estableció que las solicitudes de restitución y dotación ya no se presentarían en los territorios y finalmente, en la fracción XVII se consideró que los territorios no delimitarían la extensión

máxima de que podía ser dueña una persona física o moral.

La décima adición que tuviera el artículo 27, también se elaboró durante el gobierno de Luis Echeverría y es aquella que se aplicó al párrafo sexto, siendo publicada el 6 de febrero de 1975, con esta se reservó para la "Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de este tipo de energía, al igual que su regulación y aplicación, pero con fines pacíficos. Contrariamente a las anteriores reformas y adiciones del gobierno de Echeverría, ésta tuvo un carácter de fondo, estructural y es válido considerarla, por su importancia con las que en su momento aplicaron los presidentes Lázaro Cárdenas y López Mateos, refiriéndose a los energéticos, hidrocarburos, gaseosos, ferrocarriles y energía eléctrica como bienes y áreas de competencia estrictamente de la Federación.

La última de las reformas de este período (siendo la décimo primera al art. 27) fue la que se hizo en los párrafos tercero y octavo y que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1976. Con la del párrafo tercero se estableció el marco legal para el reordenamiento de los asentamientos humanos en el agro.

En el ámbito agrario se introdujo, por primera vez a rango constitucional la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades (aunque si bien el cardenismo ya lo había precisado a nivel reglamentario en el Código Agrario de 1934). A nivel del derecho internacional en el párrafo octavo, se precisó el área, que conforme a nuestro derecho interno y las convenciones sobre derecho del mar, abarcaría la zona económica exclusiva, la que comprendía ...doscientas millas náuticas, a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. Zona en la que se ejercería la jurisdicción de México.

Contrariamente a lo esperado el sexenio de Luis Echeverría intensificó la crisis agrícola y social, a finales de 1976 se calculaba que el Ejecutivo había concesionado más de 7000 certificados de inafectabilidad a capitalistas.

El gobierno de José López Portillo enfrentó la crisis generando nuevas circunstancias socioeconómicas, en las que el auge petrolero a nivel mundial desempeñó un papel trascendente. Entre los años de 1977 a 1981 se dio una recuperación del dinamismo agrícola.

A López Portillo se le impusieron dos tareas aumentar la producción y recuperar la confianza de la burguesía agraria, la que se había perdido después de la resolución que diera Echeverría a las movilizaciones campesinas de 1976 de Sonora y Sinaloa, en las que se llegaron a aglutinar más de 25000 solicitantes de tierras que lograron la distribución de diversos latifundios que acaparaban

prestanombres, transnacionales y caciques regionales.

López Portillo enfrentó el descontento campesino con la represión y anunció el fin del reparto agrario, fomentando la "alianza entre pobres y ricos", teniendo al empresario agrícola como el centro de la nueva estrategia rural, aliándolo a los campesinos con sus recursos (tierra-fuerza de trabajo) y al gobierno, quien proporcionó seguridades en la tenencia de la tierra y en la inversión. La inafectabilidad se extendió a la producción agrícola en latifundios ganaderos, tendencia que culminó con la promulgación de la Ley de Fomento Agropecuario, con la que ya formalmente se subordinó legalmente al campesino en su propia tierra.

La duodécima adición al artículo 27 constitucional se incorporó el 3 de febrero de 1983 aplicándose en las fracciones XIX y XX. Estas adiciones se aplicaron ya desde la óptica neoliberal del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado cuyo discurso se enmarcaba en la "modernización y crecimiento rural", aunque habría que preguntar ¿En beneficio de quiénes sería dicho crecimiento?

En la fracción XIX, el Estado estableció las estrategias para la impartición y cumplimiento de la justicia agraria y así ...garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la

pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.⁽¹⁸⁾

En la fracción XX se planteó que el Estado promovería las condiciones para el desarrollo rural integral... que implica la generación de empleos, el bienestar de la población campesina y su inserción en el desarrollo nacional. El desarrollo rural integral contemplaba el fomento de las actividades agropecuaria y forestal, insumos, créditos, capacitación y asistencia técnica.⁽¹⁹⁾

Esta legislación fue complementada con una profunda modificación a diversos artículos de la Ley Federal de la Reforma Agraria, con la que se pretendía una mayor productividad y modernización, sobre la base de renovar el proceso de privatización agraria, de manera creciente y acelerada.⁽²⁰⁾

5. La Contrarreforma agraria de Carlos Salinas de Gortari, muerte al zapatismo en el artículo 27 constitucional

La última de las reformas realizada al multicitado artículo fue la del 6 de enero de 1992. Si bien podríamos puntualizar que los orígenes de esta reforma se ubican en la coyuntura internacional, lo que para algunos ha sido explicado como una situación "inevitable" (para los sajones se concebiría como un "destino manifiesto") al haber colocado a México en la estrategia de crecimiento del Imperialismo,²¹ han existido factores internos que explican en buena parte el cambio tan profundo a la legislación agraria, que rompe con su esencia original, dirigiéndose ya de manera más definida hacia los fines del gran capital.

Con Miguel de la Madrid y particularmente con el presidente Salinas de Gortari, el Estado mexicano adoptó el modelo económico del neo liberalismo con el que la economía campesina fue concebida como "ineficiente" y "atrasada". Este tipo de definiciones llevaría en todo caso a reconocer que en el campo existían dos proyectos de crecimiento y en su caso de desarrollo, contradictorios, el primero el del Estado que da más importancia al desarrollo del bloque



18 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Porrúa, México, 1993, pág. 34.

19 Medina, op. cit, pág. 177.

20 El artículo único del decreto expedido por De la Madrid "reforma, adiciona y deroga" tos artículos: 2, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 16, 40, 41, 42, 64, 85, 89, 91, 92, 96, 112, 117, 121, 122, 126, 130, 135, 136, 138, 144, 145, 147, 163, 166, 170, 185, 188, 198, 200, 210, 225, 241, 259, 272, 283, 292, 294, 295, 298, 300, 302, 304, 309, 318, 319, 326, 331, 356, 358, 359, 362, 366, 370, 431, 432, 433, 446, 448, 470, 476 y 480 de la LFR v dos transitorios.

21 Castañeda Jorge, "Hacia otro Tratado de Libre Comercio", en Nexos núm. 181 vol. XLI, enero de 1993, pág. 43.

históricamente hegemónico y el segundo, el campesino que mira más hacia la autogestión de los pueblos y en consecuencia a la satisfacción de sus demandas, no sólo alimentarias sino de diversa índole.

En los hechos el neoliberalismo se plantea como un "capitalismo salvaje" en el que se plantea la ampliación de la frontera del capital agrícola y agrario, sin importar las repercusiones sociales, ecológicas, económicas, culturales, etcétera.

Macroeconómicamente las reformas al artículo 27 se ubican como resultado de la agobiante deuda externa que mantiene el Estado mexicano frente a los organismos financieros internacionales, fenómeno que determinó en buena medida la firma de diversas cartas de intención y que en la actualidad ha llevado a la firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio (TTLIC) y cuyos fines son los de una mayor apertura económica del agro (incluyendo ejidos y territorios indígenas) y el surgimiento de nuevas estructuras de asociación política y económica, todo ello en beneficio del gran capital.

A quienes sostienen como "inevitable" la vinculación con proyectos como el que Estados Unidos nos viene imponiendo, habría que recordarles la importancia de modelos como el cardenista que dio lugar al crecimiento económico del campo, lo que algunos autores denominara como el "milagro mexicano"⁽²²⁾ y que significó dar salida a la crisis agrícola y el beneficio social de millones de campesinos de todo el país.

En particular las reformas al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992 son aquellas que se elaboraron en el párrafo tercero y las fracciones IV; VI primer párrafo; VII, XV y XVIII, se adicionaron los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX, y fueron derogadas las fracciones X, XIV y XVI.

La del párrafo tercero se refiere a tres aspectos:

a) Se modifica el concepto de pequeña propiedad agrícola en explotación, por el de pequeña propiedad rural.

Con esta modificación se dá pie a que tierras incultas u ociosas en manos de latifundistas no sean objeto de explotación, además de ampliar el concepto productivo de los latifundistas (por ejemplo, minero, pesquero, apícola, forestal, avícola, etc.), ya que el término rural acoge una diversidad productiva y no solamente la agricultura.

b) Se suprimen las acciones agrarias de dotación, ampliación de tierras y aguas y la de creación de nuevos centros de población ejidal. Este fue uno de los aspectos medulares de la reforma salmista al haber dado por concluido el reparto agrario, cuando aún en el país se

calcula que existen diez millones de campesinos sin tierra.

c) Se concluye como política de Estado la reforma agraria en la perspectiva campesina y se habilita decididamente la de los terratenientes.

Con la fracción IV se determinó que... "las sociedades mercantiles por acciones podrían ser propietarias de terrenos rústicos."²³ Para la gran empresa, incluyendo los bancos, ahora será factible amortizar capital dinerario en bienes inmuebles, con lo que se incrementará la especulación agraria, permitiendo que gran parte del capital ficticio adquiera potencialidades, vía la inversión agraria.

Por otro lado la reforma a la fracción IV elevó el término de 100 hectáreas en tierras de riego y sus equivalentes en las demás calidades (200 de temporal, 400 hectáreas de agostadero y 800 de cerril) hasta en 25 veces, permitiendo que un sólo propietario llegue a acaparar hasta 20 mil hectáreas de cerril, ello sin considerar los postulados que en su momento realizara Miguel Alemán, que permitió que los latifundistas contaran hasta con 300 hectáreas de riego, cuando la propiedad se destinara a productos de exportación (hoy habría que multiplicarla por 25) y la propiedad ganadera.

En cuanto a la fracción VI, párrafo I se refuerza el derecho concedido a las sociedades mercantiles por acciones, haciendo concordar este precepto con lo estipulado en la fracción IV.

Por lo que hace a la fracción VII se modifica radicalmente su texto al dar la oportunidad al latifundismo para celebrar contratos con los productores campesinos, asimismo con esta fracción se rompen los "candados" que otrora colocaban a los bienes ejidales y comunales, como inembargables, inalienables, imprescriptibles, no sujetos a venta o arrendamiento, al permitir su libre circulación en el mercado capitalista.

Conforme a la última fracción del párrafo VII fueron creados los tribunales agrarios, los que tienen su antecedente en las comisiones agrarias del sur y que dieran lugar a los tribunales agrarios revolucionarios promovidos por el zapatismo.

En realidad esta nueva jurisdiccionalidad agraria coloca en desventaja a los campesinos y trabajadores agrícolas quienes carecen de recursos y elementos para incorporarse en la estructura jurídica y sobre todo para enfrentar el poder del gran capital, sobre todo en el caso de los pueblos indios.

En conclusión se puede precisar que las reformas y adiciones del 6 de enero de 1992 abren definitivamente la brecha entre el campesinado pobre de México, los desposeídos y los grandes grupos oligopólicos, tanto nacionales, como extranjeros. Queda pues, en manos de los propios trabajadores, aquellos por los que lucharon Morelos, Zapata, Jaramillo y tantos otros, la palabra y la acción.

22 f.Hansen D. Roger, *La política económica del crecimiento en México*, Ed. Siglo XXI, 1987, Cap. El Milagro Mexicano.

23 D.O.F. Decreto que reforma el artículo 27 constitucional, 6 de enero de 1992.