

PRIMERA PARTE
DERECHO AGRARIO MEXICANO

I. INTRODUCCIÓN

La cuestión agraria es siempre antigua
y siempre nueva.

Wistano Luis OROZCO

Nuestra norma fundamental, promulgada el 5 de febrero 1917, próxima a cumplir cien años de existencia, introdujo diferencias sustanciales en relación con la propiedad inmobiliaria en el campo y en la ciudad respecto de la Constitución liberal de 1857. Así, el constituyente de 1916-1917 reconoció la raíz campesina de la Revolución mexicana y la necesidad de transformar las relaciones de fuerza en el agro mexicano. Por ello, el artículo 27 constitucional recogió las antiguas demandas zapatistas de tierra y libertad y, en consecuencia, generó un sistema jurídico agrario con enorme contenido social.

El presente trabajo tiene como objetivo principal mostrar de manera clara y sencilla, por tanto accesible al público en general, la forma en que se ha ido gestando el derecho agrario mexicano y los derechos específicos que éste ampara. La exposición, desde luego, no pretende ser exhaustiva; lo que sí persigue es contribuir al mejor conocimiento de, quizá, uno de los derechos que ha provocado diversas reformas que han generado múltiples controversias a lo largo del siglo XX e inicios del presente. Con el

objetivo de privilegiar una comprensión sencilla, hemos dividido el presente texto en tres partes. La primera la dedicamos al concepto del derecho agrario y a su particular forma de evolucionar en el ordenamiento jurídico mexicano; en la segunda se realiza un análisis somero sobre la reforma que cambió el rumbo del campo mexicano y algunos de sus efectos; la tercera versa propiamente sobre los conflictos que en el ejercicio de los derechos agrarios puedan presentarse, y que deberán solucionarse por la vía de la jurisdiccional agraria.

De alguna manera, siempre que se hace referencia al derecho agrario suele cuestionarse sobre su encuadramiento en el derecho público o privado. No es pertinente revisar ahora la doctrina sobre este tema, y simplemente señalemos que los antecedentes históricos, sociológicos y políticos mexicanos le han dado a nuestro derecho agrario una importancia de primer orden, que se desarrolla junto con su devenir social, porque sus normas han intentado resolver uno de los más delicados y antiguos problemas nacionales. Es en nuestro país donde tiene lugar el nacimiento del derecho agrario como subrama autónoma, y también donde alcanza, por primera vez en el mundo, jerarquía constitucional. Como se puede inferir de lo anterior, el derecho agrario en nuestro país tiene perfiles auténticamente mexicanos, muchos de los cuales se han constituido como interesantes aportaciones al ámbito internacional. En México ha sido frecuente destacar ese carácter singular del derecho agrario atribuyéndole, en algunos casos, el adjetivo de revolucionario, refiriéndose a éste como *derecho agrario revolucionario*.

Pero lo cierto es que aquel derecho agrario, producto de la Revolución mexicana, plasmado en la Constitución de 1917, ha experimentado diversas transformaciones, todas ellas a la luz de los, también, enormes cambios que han transformado la fisonomía de nuestro país. Sin duda, el México rural de principios de siglo poco tiene que ver con el México, principalmente urbano, de inicios del siglo XXI.

Como tendremos ocasión de constatar, las diversas reformas constitucionales que ha experimentado el artículo 27 constitucional —cual péndulo, lento, pero constante— lo han ido removien-

do de sus raíces, esencialmente sociales, para acercarlo, sin prisa, pero sin pausa, cada vez más al derecho común.

Enarbolando la bandera de la modernidad, en enero de 1992, se aprobó la reforma constitucional más drástica en este sentido; los datos son todavía pobres para evaluar si dichos cambios han transformado, para bien, la organización jurídica del campo.

A un año de haber asumido la Presidencia de la República Enrique Peña Nieto y con motivo del inicio de la instalación de mesas de negociación y foros para la llamada reforma profunda para el campo, diversas asociaciones agrarias le señalaron que

El campo “vigoroso y renovado” que el gobierno prometió tras la reforma al artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria — hace más de dos décadas— provocó la emigración de más de 3 millones de agricultores, abandono de 12 millones de hectáreas —porque el crédito y los beneficios de los programas con mayores recursos se concentran en menos de 10 por ciento de los productores—, caída en los precios de maíz y sorgo, aumento galopante de la renta de la tierra y más de 35 mil hectáreas de propiedad social utilizadas para desarrollo urbano.

También causó que 70 por ciento de la población rural viva en pobreza patrimonial y casi la mitad en pobreza alimentaria, así como dependencia en las importaciones de alimentos.¹

Más allá de las cifras, que hablan por sí solas, la percepción social sitúa al campo empobrecido. En enero de 2014, Parametría presentó los resultados de una encuesta nacional en vivienda,² que implicaba responder la pregunta “¿Cuál de las siguientes palabras describiría mejor la situación actual del campo? empobrecido: 30%; rezagado: 25%; estancado: 22%; en desarrollo: 7%, moderno: 5%, productivo: 5%, otro: 1%, no sabe: 5%”. El anterior adjetivo se corresponde con la elevada tasa de pobreza en el campo que recientemente reportó el Coneval de 61.1% con motivo de la medición de la política de desarrollo social.

¹ *La Jornada*, 4 de marzo de 2014, p. 13.

² 800 casas/error [(+/-) 3.5%].

Con relación a la reforma de 1992, recientemente el titular de la Sagarpa indicó que: “la reforma al artículo 27 constitucional en 1992 no tuvo impacto alguno para impulsar el desarrollo del campo, y desde ese entonces este sector se ha mantenido sin avance alguno”.³

No cabe duda que el campo mexicano sigue reclamando un lugar importante dentro de las máximas prioridades gubernamentales. Mientras los mexicanos no seamos cuidadosos en destinar nuestros recursos públicos a las áreas que verdaderamente lo requieren, los problemas de emigración campesina hacia las ciudades o hacia los Estados Unidos, la dependencia alimenticia del exterior y aun los estallidos sociales no harán sino agravar, peligrosamente, nuestra consolidación como un Estado social y democrático de derecho y de eficacia en los derechos.

II. CONCEPTO, CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS

En la doctrina mexicana se han elaborado muy diversas definiciones del término “derecho agrario”. Señalemos algunas de las más representativas, para converger en la que nosotros hemos defendido.

Lucio Mendieta y Núñez definió al derecho agrario como “el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refiere a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola”.

Por su parte, Martha Chávez Padrón señala que el derecho agrario “es el conjunto de normas que regulan la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que ese sistema considera como agrícolas, ganaderas y forestales y la mejor forma de llevarlas a cabo”.

Antonio Luna Arroyo conceptualizó al derecho agrario como: “el orden jurídico de las relaciones sociales y económicas que surgen de los sujetos que intervienen en la actividad agraria, así

³ Entrevista al secretario Enrique Martínez y Martínez, *Excelsior*, 19 de agosto de 2014.

como los problemas de la tenencia de la tierra y de las diversas formas de propiedad”.

☞ Nosotros sostenemos que el derecho agrario es el conjunto de normas jurídicas que regulan todo lo relativo al cultivo de la tierra y los derechos de las mujeres y los hombres que la trabajan como son: las diversas formas de tenencia de la tierra, la organización, la explotación y el aprovechamiento de la actividad agrícola.

Esta rama del derecho supone, por un lado, un conjunto de normas jurídicas relativas al agro, es decir, al campo; por otro, una regulación efectiva y eficaz de las diversas instituciones (Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional, tribunales agrarios) encargadas de dar satisfacción a todos los conflictos que se presenten en torno a lo agrario. Un aspecto más que regula esta rama del derecho es el de las diversas formas de organización para una mejor explotación y aprovechamiento de las actividades, no sólo agrícolas, sino también ganaderas y forestales.

Para determinar el contenido tomaremos como punto de referencia nuestro concepto. En éste encontramos precisados los dos objetivos básicos de la disciplina: *a)* la regulación y el disfrute de las diversas formas de tenencia de la tierra —ejidal, comunal y pequeña propiedad— ligadas a la producción agropecuaria y consagradas a nivel constitucional; *b)* la regulación y la organización de las explotaciones agrícolas.

Es decir, el contenido del derecho agrario lo forman las normas que regulan la propiedad rústica, sus diversas formas de asociación (sociedades mercantiles, contratos de arrendamiento, aparcería, etcétera), la organización y el mejor aprovechamiento de las actividades ganaderas y forestales, así como las instituciones que han sido creadas para tal finalidad.

Del concepto de derecho agrario podemos desprender un conjunto de características distintivas de esta rama del ordenamiento jurídico que son las siguientes:

- *Autónomo*, en virtud de que se rige por principios propios y distintos a los que inspiran otras disciplinas jurídicas. En nuestro derecho interno esta autonomía se ve reflejada en leyes específicas relativas a la agricultura, por ejemplo, la Ley Agraria.
- *Dinámico*, porque está sujeto a una evolución progresiva atendiendo a los cambios estructurales que se operan en el ámbito científico, el social, el económico y el político. Las diversas reformas que ha experimentado el artículo 27 constitucional, corazón del derecho agrario, y las distintas leyes secundarias que han tenido como objeto elevar la productividad en el campo, son una muestra palpable de esta característica.
- *Singular y excepcional*, porque se trata de un derecho que se inspira en la justicia social y en el interés público, apartándose así de los principios que alientan al derecho común. Es decir, los fines del derecho agrario siguen siendo distintos a los del derecho común, pues los valores reunidos en el artículo 27 de nuestra Constitución persiguen llevar la justicia social a los campesinos, otorgándoles mayor libertad y certeza jurídica para elevar sus niveles de vida, situación que es y debe seguir siendo de interés prioritario para el Estado.
- *Social*, porque sus normas e instituciones tienden a la protección de la población campesina económicamente débil, asegurando su convivencia con otros sectores demográficos de la sociedad sobre la base de la justicia y la equidad. Dicha característica se concretiza, por ejemplo, a través de instituciones como la Procuraduría Agraria cuyo objetivo principal es la protección de los derechos de ejidatarios y comuneros.
- *Reivindicatorio*, debido a que es un derecho que surgió para exigir diversos derechos en favor de la clase campesina, como legítimos dueños de las tierras, producto de la Revolución mexicana de 1910.

No obstante lo anterior, diversos autores sostienen que después de la reforma constitucional de 1992, las características de social y reivindicativo son cada vez menos actuales, pues dicha reforma representó un retroceso para los derechos sociales y una contrarreforma al texto y espíritu original del artículo 27 constitucional.⁴

⁴ Morett Sánchez, Jesús Carlos y Cosío Ruiz, Celsa, “El impacto de las reformas al artículo 27 constitucional en el campo”, *Escenarios y actores en el medio rural*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2006, p. 156.

III. GÉNESIS DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y SUS POSTERIORES REFORMAS

Como hemos señalado anteriormente, en el artículo 27 constitucional se encuentra la esencia, la parte nuclear del derecho agrario. Se trata de un amplio artículo que regula la propiedad, tenencia y aprovechamiento de la tierra en México. Como es fácil comprender, después de casi un siglo de su aprobación por el constituyente de Querétaro, este artículo, que en 1917 logró consolidar los afanes de los “sin tierra”, hoy ya no es el mismo. Las diversas reformas que al cabo de los años ha experimentado este artículo le han creado un nuevo rostro. Preciso es señalar, antes de conocer el sentido de las mismas, que el artículo 27 constitucional puede analizarse desde diversos aspectos, ya que el mismo contiene disposiciones muy importantes sobre aguas, minas, petróleo, etcétera. Nosotros nos ocuparemos sólo de lo referente a la regulación de la tierra.

Al triunfo de la Revolución constitucionalista se convocó, el 14 de septiembre de 1916, a un Congreso Constituyente, con el fin de elevar a preceptos constitucionales las leyes dictadas durante la Revolución. Dicho Congreso quedó instalado el 1o. de diciembre de 1916; Venustiano Carranza envió un proyecto de reformas que no satisfizo a todos los diputados constituyentes (representantes de las diversas corrientes) populares que lucharon durante el movimiento armado, por lo que surgieron enmiendas al proyecto original.

El Congreso Constituyente dejó la discusión y el estudio del artículo 27 de la Constitución al final de sus trabajos, y motivó un debate de gran trascendencia histórica. Con este propósito, el Congreso Constituyente se declaró en sesión permanente desde el 29 de enero de 1917 y concluyó, trabajando día y noche, hasta el 31 de enero del mismo año. De la iniciativa de Carranza no se tomaron sino algunos párrafos que se consideraron importantes, estructurándose un artículo evidentemente nuevo, con principios que sirvieron para orientar el programa de reforma agraria surgido de la Revolución.

Es importante consignar que en la elaboración del proyecto del artículo 27 de la Constitución tuvieron una participación notable el ingeniero Pastor Rouaix, en esa época encargado de la Secretaría de Agricultura y Fomento, en su calidad de presidente de la Comisión en la que colaboraron ilustres constituyentes, como Julián Adame, el licenciado Pastrana, José Álvarez, José Natividad Macías, entre otros. También realizaron una función importante los miembros de la Primera Comisión de Constitución, el general Francisco J. Múgica, quien la presidía, el licenciado Enrique Rocio, el doctor Alberto Román, el licenciado Enrique Colunga y el profesor Luis G. Monzón.

El artículo 27 establece como principio central —mismo que sigue vigente hasta nuestros días— que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, “la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. Lejos de que el Constituyente creara en el primer párrafo del recién aprobado artículo una garantía de la propiedad, parece más bien que niega la propiedad privada en el sentido clásico, pues atribuye la propiedad de tierras y aguas exclusivamente a la nación, la cual sólo transmite a los particulares el dominio, creándose así la propiedad privada; pero desde luego una propiedad privada sui géneris que consiste exclusivamente en el dominio de la cosa poseída.

La nación —decía el artículo 27 en su texto original— tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola, con las tierras y aguas que le 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.

En este párrafo, el Constituyente queretano reconoce que el problema de México había sido la mala distribución de la tierra. Desde la época colonial⁵ y hasta nuestros días, las revoluciones y revueltas que han agitado al país, incluso las más recientes, demuestran que en el fondo de todas nuestras contiendas civiles se encuentra la miseria de los hombres y mujeres del campo. Era preciso, y así lo entendió el Constituyente, establecer la facultad del Estado de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público para evitar que, como en el pasado, volviera a concentrarse la propiedad de la tierra en unas cuantas manos o se hiciera de ésta un instrumento de opresión y explotación.

La última parte del tercer párrafo del artículo 27 señalaba:

...los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no los tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto se confirman las dotaciones que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considera de utilidad pública.

Nace aquí un nuevo concepto de utilidad pública desconocido por nuestro antiguo derecho, que sólo admitía la expropiación de la propiedad privada cuando se trataba de una obra de indudable beneficio general, pero de ninguna manera el que se privara a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular.

La finalidad de la disposición anterior es privar a los latifundistas de parte de sus bienes territoriales para entregarlos a los núcleos de población necesitados o a sus integrantes. El latifundio había dejado de cumplir su función social, pues en vez de ser útil a la sociedad, resultaba nocivo, de tal modo que el Estado se vio

⁵ Mora-Donatto, Cecilia, “Aspectos históricos del problema agrario en México. Primera de dos partes. De la época prehispánica a la Independencia”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, núms. 229-234, enero-diciembre, 2000, pp. 333-356.

en la necesidad de intervenir no sólo para otorgarle un carácter social a la propiedad privada, sino para restituir tierras a quienes habían sido injustamente desposeídos.

La fracción VII establece que la Federación y los estados dictarán las leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, fijando la extensión máxima de tierra que una persona o sociedad mexicana puede poseer. Todo lo que excediera estos límites sería fraccionado por sus propietarios o, en rebeldía de ellos, por los gobiernos locales. En caso de rebeldía del propietario, los gobiernos locales procederían a la expropiación de ellas, entregando bonos de deuda agraria, que podrían contraer cuando el Congreso de la Unión los facultara para tal fin.

Con base en la redacción original del artículo 27 constitucional, podemos afirmar que de nada hubieran servido las restituciones y dotaciones de tierras a los indígenas y campesinos si no se hubieran dictado las medidas necesarias encaminadas a impedir en el futuro nuevas concentraciones de tierras. El latifundio en México ya no era viable económicamente, pues el sistema para su explotación era defectuoso, y esto daría origen a una nueva distribución de la tierra y a un nuevo régimen de propiedad producto de las demandas agrarias revolucionarias.

El artículo 27 constitucional, gestado en el seno del Constituyente de 1916-1917,⁶ se transformaría a lo largo de todo el siglo XX en muy diversos sentidos, e incluso contrasentidos. El texto original del artículo, que en un primer momento se vio como el pacto social más importante surgido de la Revolución mexicana, e incluso como una decisión política fundamental en cuanto a la propiedad y tenencia de la tierra en México, experimentaría un cambio muy significativo casi a finales de siglo para conseguir una mayor modernización del campo mexicano. Con ésta y otras justificaciones el citado precepto constitucional fue perdiendo su rostro originario en la medida en que la sociedad mexicana se

⁶ Sobre la tenencia de la tierra en México puede verse nuestro artículo “Aspectos históricos del problema agrario en México. Segunda de dos partes. Del México Independiente al Constituyente de 1917”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, núm. 235, 2001, pp. 161-192.

transformaba y encontraba las mejores formas de hacerle frente a sus necesidades más imperiosas.

Una de las primeras reformas que el precepto en comentario experimentó fue la que presentó al Congreso, a finales de 1933, el presidente sustituto general Abelardo L. Rodríguez, misma que fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1934. Esta reforma tuvo como objetivo principal incorporar al texto del artículo 27 los postulados y principios de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que el Constituyente de Querétaro había declarado como ley constitucional. Por virtud de esta reforma, se atribuyen a la pequeña propiedad la característica de *agrícola* y la necesidad de *estar en explotación*, pero la misma reforma, desde su aprobación, no especificó lo que debía entenderse en uno y otro caso.

Con motivo de esta reforma, el citado precepto constitucional señaló en su fracción XI a las autoridades necesarias para dar cumplimiento a las leyes y reglamentos que se expidieran con base en éste. Tales organismos eran: una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, un cuerpo consultivo agrario, una comisión mixta que funcionara en cada estado, territorio y en el Distrito Federal, comisarios ejidales para cada uno de los núcleos de población, entre otras.

Un cambio también importante que introduce esta reforma constitucional es el relativo a la inclusión del término “núcleos de población” como titulares de derechos agrarios. Así se superan algunos problemas de interpretación que impedían a muchos otros grupos gozar de estos derechos por no reunir las características de pueblos, rancherías, congregaciones, etcétera.

Poco después de que se publicó esta reforma al artículo 27 de nuestra ley fundamental, en enero de 1934 se expediría el Código Agrario, el 9 de abril del mismo año. Éste sería el marco jurídico que regiría al campo tan sólo por escasos tres años, porque el 6 de diciembre de 1936 fue aprobada una nueva reforma a esta disposición constitucional.

A finales de 1936, durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, el senador Wilfrido C. Cruz presentó un proyecto de re-

forma que fue aprobado por ambas cámaras. La fracción VII del artículo 27 fue adicionada para declarar de jurisdicción federal los litigios por límites de terrenos comunales y facultar al Ejecutivo federal para que propusiera una solución en cada conflicto que, de ser aceptada por las partes, sería irrevocable. En caso de inconformidad, los interesados podían recurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con esta reforma se continúa la tendencia inicial de la reforma agraria de sustraer al Poder Judicial el conocimiento de controversias agrarias, para adscribirlas a la competencia administrativa.

En el aspecto legal, el general Cárdenas promulgó un nuevo Código Agrario, el 23 de septiembre de 1940, que establecería, entre otras cosas, que el régimen de explotación podría ser de tipo individual o colectivo; pero en uno y otro caso podrían unirse sus elementos para formar un sistema colectivo o cooperativo de producción; este Código distinguía a los ejidos en: agrícola, ganadero, forestal, comercial, industriales, etcétera. La vigencia de este Código fue muy breve.

La validez del ideario cardenista, sobre todo en materia agraria, se demuestra en los años que siguieron a su gobierno, no tanto en la fidelidad que guardaron los gobernantes que sucedieron al general Cárdenas, sino por el éxito que experimentó el desarrollo económico de México y que, en esencia, fue el resultado directo de las reformas que en el ámbito social apoyó el régimen cardenista.

Una vez superada la etapa de los presidentes militares y al tercer día de iniciada su gestión como presidente de la República —12 de febrero de 1947— Miguel Alemán presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma del artículo 27 constitucional, específicamente en sus fracciones X, XIV y XV. Estas modificaciones se sustentaban en la concepción de emprender una *nueva etapa de la reforma agraria*, que consistiría, fundamentalmente, en incrementar la producción y la productividad agrícolas, para lo cual debía protegerse a la propiedad privada por tener mayor capacidad que el ejido para responder a dichas expectativas.

El precepto constitucional que venimos comentando no experimentará más reformas hasta la gestión del presidente Miguel

de la Madrid. Es oportuno destacar que durante el periodo en que se mantuvo intacto el artículo 27 de nuestra norma fundamental, los impulsos al campo se hicieron por la vía de las leyes secundarias, y en este contexto hay que destacar en primer lugar la promulgación de la Ley Federal de la Reforma Agraria, expedida durante el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez, cuyos objetivos, hechos públicos durante su primer informe de gobierno, eran:

☞ Crear las bases para la organización eficiente y productiva en el campo; reconocer la igualdad plena del hombre y de la mujer como sujetos de derecho agrario; a las mujeres del ejido las dota de tierras para formar unidades agrícolas industriales, en las que podrán realizarse tareas productivas de beneficio colectivo; elimina la posibilidad de que las comunidades indígenas sean despojadas de sus tierras, al declarar que éstas son inalienables, imprescriptibles e inembargables, aunque no hayan sido confirmadas o tituladas; protege a los campesinos en caso de que se expropien tierras ejidales, sentando las bases para que los ejidatarios puedan dedicarse a otras actividades productivas y descentralizadas, y hace más ágiles los procedimientos agrarios.

Por su parte, el presidente José López Portillo, autoconsiderado el último presidente de la Revolución mexicana, envió al Congreso de la Unión el proyecto de Ley de Fomento Agropecuario, que incluso llegó a ocasionar reacciones en contrario por parte de los legisladores del sector campesino del PRI; pero, una vez superadas éstas, finalmente fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de noviembre de 1981.

La ley agropecuaria definió una política cuyo objetivo básico y explícito era, a grandes rasgos, la formación de “unidades de producción” entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, supervisados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Éste fue el panorama legal y constitucional dentro del cual actuaría el gobierno de Miguel de la Madrid; la crisis económica que experimentó el país casi de principio a fin de su sexenio provocó un rezago importante en las políticas agrarias, que tuvieron que ser sacrificadas para superar los problemas económicos.

No obstante lo anterior, durante este periodo el artículo 27 sería reformado para adicionarle dos fracciones, la XIX y la XX, que se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983.

La fracción XIX señalaba:

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

Esta adición al texto del artículo en comentario recoge una antigua y permanente demanda de los campesinos: el establecimiento de un procedimiento ágil y expedito. Aunque esta reforma no creó tribunales especializados en la materia, fue el *intro* a su posterior establecimiento.

Por virtud de la fracción XX, lo que se pretendía era elevar la productividad y la eficacia en el campo, Y para ello se exhortaba al Estado para promover el desarrollo rural integral y así lograr el bienestar de los campesinos y su incorporación al desarrollo nacional.

El 30 de noviembre de ese mismo año, el jefe del Ejecutivo envió a la Cámara de Senadores una iniciativa para *reformular y adicionar* setenta artículos de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Básicamente estas reformas dan contenido a las adiciones realizadas al artículo 27 constitucional aprobadas por el Poder Legislativo. Por ello, la mayor parte de las reformas propuestas por el Ejecutivo tienen que ver con una revisión de las facultades de las autoridades agrarias y con el ajuste de procedimiento para agilizar trámites importantes, estatales y federales. Asimismo, por virtud de estas reformas se transfirió al secretario de la Reforma Agraria una facultad hasta entonces reservada al presidente de la República para expedir y cancelar acuerdos y certificados de inafectabilidad para pequeños propietarios, con el fin de agilizar el trámite agrario.