

# LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y LA MIRADA PARCIAL DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Antonio AZUELA\*  
Miguel Ángel CANCINO\*\*

*A la memoria de Martín Díaz y Díaz*

Pero en aquella época, los juristas del derecho de gentes calificaban de no-jurídica la discusión objetiva de tales problemas e incluso llegaron a definir como positivismo su propia renuncia.

Todos los problemas auténticos, cuestiones políticas, económicas y de distribución del espacio, eran mantenidos, como no-jurídicos, fuera del ámbito jurídico, es decir, alejados de su propia conciencia científica.

Carl SCHMITT<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los asentamientos humanos y la planeación en el lenguaje de la Constitución*. III. *La distribución de competencias*. IV. *Bosques, aguas, lotes y servicios*. V. *Conclusión: el triángulo imposible*. VI. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

La invitación a participar en este libro con un trabajo sobre la Constitución y los asentamientos humanos trae consigo la tentación de hacer un

\* Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

\*\* Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Gestión Ambiental, Semarnat.

<sup>1</sup> Schmitt, Carl, *El nomos de la tierra en el derecho de gentes del "Jus publicum europaeum"*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, p. 301 (cursivas nuestras).

simple recuento del modo en que el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha ido transformando para incorporar disposiciones relativas al tema. Pero lo cierto es que esa glosa se ha hecho ya muchas veces.<sup>2</sup> Lo que nos proponemos aquí es formular una pregunta más amplia: ¿cuál ha sido la mirada del constitucionalismo mexicano hacia eso que llamamos los asentamientos humanos? Esta pregunta requiere dos explicaciones. Por un lado, entendemos por constitucionalismo el conjunto de discursos que, dentro del campo del derecho, se producen desde el punto de vista de la Constitución. Se trata de leer las tesis jurisprudenciales, la doctrina y, desde luego, el propio texto constitucional como parte de una cierta cultura jurídica. Por otro lado, nos interesan esos discursos en la medida en que expresan una manera de mirar el territorio. Porque hablar de asentamientos humanos es hablar de la sociedad humana en su dimensión espacial, o sea del modo en que estamos asentados en un territorio.

Esta forma de abordar el problema sigue la corriente de los estudios culturales sobre el derecho.<sup>3</sup> Pero no se trata simplemente de adoptar una moda intelectual cualquiera. Lo que tratamos de mostrar son problemas sustantivos que tienen enormes consecuencias en la conformación del régimen jurídico del territorio. Entre otros temas, nos referimos a la fragmentación institucional del territorio que se ha producido a partir de modalidades a la propiedad que se rigen por principios distintos (la de los núcleos agrarios y la de los individuos). Esa forma de fragmentación, cuyas consecuencias esbozaremos a lo largo de este texto, es posible, entre otras razones, gracias precisamente a que en nuestra cultura constitucional prevalecen ciertas formas de mirar el territorio que las ignoran por completo.

En los primeros dos apartados de este trabajo analizamos los problemas que todo régimen constitucional tiene que enfrentar en la integración de un régimen jurídico para los asentamientos humanos. El primero

<sup>2</sup> Véase, entre otros, Pérez García, Ramón, “Bases constitucionales del desarrollo urbano metropolitano”, en Cortiñaz Peláez (coord.), *Desarrollo urbano y derecho*, México, Plaza y Valdés-UNAM, 1988 y Ruiz-Massieu, José Francisco, *Derecho urbanístico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.

<sup>3</sup> Kahn, Paul, *The Cultural Study of Law. Reconstructing Legal Scholarship*, Chicago, University of Chicago Press, 1999; Nelken, David, “Using the Concept of Legal Culture”, *Australian Journal of Legal Philosophy*, núm. 29, 2004; Friedman, Lawrence, “Is There a Modern Legal Culture?”, *Ratio Juris*, 117, 1994.

de ellos es la conformación de un sistema de planeación como el mecanismo para organizar el territorio, lo cual supone una serie de restricciones a los derechos de los propietarios. El segundo es la distribución de competencias entre órdenes de gobierno, problema que han tenido que enfrentar todas las Constituciones modernas, sobre todo cuando se trata de regímenes federales. En el tercer apartado se tratará el tema del poder que de manera creciente ejercen los núcleos agrarios sobre el territorio, lo que, como se verá, representa un problema que no ha sido registrado por la mirada del constitucionalismo mexicano.

## II. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y LA PLANEACIÓN EN EL LENGUAJE DE LA CONSTITUCIÓN

Comencemos por examinar el modo en el que el constitucionalismo mexicano reconoció un fenómeno emergente, el de los “asentamientos humanos”, y optó por un tipo de regulación para hacerle frente. Como es evidente, el Constituyente de 1917 no estaba en condiciones de prever el intenso proceso de urbanización que caracterizaría al siglo XX. La imagen de la relación entre la población y el territorio que privaba entonces era la de una tajante dicotomía entre lo urbano y lo rural; era en este último ámbito donde se ubicaban “los grandes problemas nacionales” —no en balde así tituló su obra quien más influyó en la conformación del artículo 27 constitucional, Andrés Molina Enríquez—. Las ciudades eran el lugar desde el cual se analizaban esos grandes problemas, pero éstos estaban en el campo; aquéllas nunca fueron vistas como escenario de problemas sociales que ameritaran la atención del Constituyente. Hoy en día no hace falta decir que, independientemente del programa constitucional del Estado posrevolucionario, una de las grandes transformaciones de la sociedad mexicana a lo largo del siglo fue precisamente el proceso de urbanización. Si a principios de siglo en el campo habitaban tres cuartas partes de la población, hoy esa misma proporción vive en las ciudades.<sup>4</sup> Gran parte de los problemas que hoy experimenta la población

<sup>4</sup> Lo cual no significa afirmar que no existan problemas importantes en el mundo rural: en él viven hoy más personas que las que formaban la población total del país a principios del siglo XX. Warman, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

(desempleo, desigualdad, inseguridad, riesgos ambientales) están concentrados en las ciudades, o al menos están fuertemente relacionados con la población que *se asienta* en el territorio. Más aún: si hay un ámbito en el que se ha puesto a prueba la capacidad del orden jurídico para procesar satisfactoriamente los conflictos sociales, ese es precisamente el de la urbanización. Baste con recordar los conflictos que desde la década de los noventa han rebasado los cauces del orden jurídico por la construcción de un club de golf en Tepoztlán, un aeropuerto en la región de Texcoco, o una calle aparentemente insignificante en ese pequeño predio conocido como “El Encino”, cuya apertura desembocó en una crisis política cuyas consecuencias sobre la cultura jurídica aún no terminamos de apreciar.

Ciertamente, el reconocimiento constitucional de la cuestión urbana fue tardío. A pesar de que el proceso de urbanización era ya un hecho evidente desde los años cuarenta, y de que, como veremos, la Suprema Corte tuvo que pronunciarse sobre la constitucionalidad de los decretos de “rentas congeladas” desde los años treinta, no fue sino hasta mediados de los setenta que se introdujeron las reformas que darían pie a la institucionalización de la planeación urbana. Vale la pena hacer notar que la iniciativa del presidente Echeverría para incorporar el tema a la Constitución se produjo en el contexto del movimiento internacional hacia la Cumbre de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, la cual habría de tener lugar en junio de 1976. Es por ello que en dicha iniciativa no se recurrió a la denominación de alguna tradición consolidada, como la del “desarrollo urbano” o la del “urbanismo”, sino precisamente a la de los “asentamientos humanos”, que era la manera específica de nombrar a la cuestión urbana en el contexto del movimiento tercermundista del cual México era un actor protagónico.<sup>5</sup> Desde esa perspectiva, los problemas urbanos más ingentes no eran los de la eficiencia en el uso de los bienes públicos o la estética del espacio urbano, sino los de la desigualdad social. En ese contexto, los juristas mexicanos podían presentarse orgullosamente en el plano internacional esgrimiendo la doctrina de la “función social de la propiedad”, que a lo largo del siglo XX había dado sentido a la interpretación del régimen constitucional de la propiedad en nuestro país.

<sup>5</sup> A principios del siglo XXI, uno sólo usa la frase “asentamientos humanos” si está hablando con un funcionario de la ONU, o si se está refiriendo a la legislación mexicana.

Efectivamente, al margen de la diversidad de fuentes filosóficas a las cuales se ha recurrido para explicar el sentido del artículo 27,<sup>6</sup> en el que el Constituyente había plasmado dos aspectos fundamentales del proyecto de la Revolución (es decir, el reparto agrario y el control estatal de ciertos recursos naturales considerados estratégicos), prácticamente todas las interpretaciones han coincidido en que ese precepto coloca al interés de la colectividad por encima de los derechos de los propietarios privados. Eso que se conoce como la función social de la propiedad, que otras Constituciones de América Latina incorporaron muchos años después,<sup>7</sup> ha sido parte esencial de la tradición constitucional mexicana, y por ello, en los años setenta, parecía fácil llevar esa doctrina al ámbito de los problemas urbanos.

Por cierto, la forma en que el titular del Poder Ejecutivo presentó las ideas justicieras de su iniciativa en materia de asentamientos humanos desató el conflicto político más importante del fin de su administración. Como se recordará, un amplio sector de los empresarios impugnaron de manera virulenta la iniciativa, e incluso corrió el rumor de que la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante LGAH) daría lugar a una “reforma urbana” equivalente al reparto agrario: las casas serían subdivididas y las habitaciones excedentes serían distribuidas entre los pobres.<sup>8</sup> Pero éste no es el lugar para analizar la coyuntura política al momento de la reforma,<sup>9</sup> sino de ponderar sus efectos a largo plazo. Y lo que puede decirse a este respecto es que, lejos de una reforma urbana radical, lo que el nuevo texto constitucional trajo consigo fue simplemente el establecimiento de las bases para la conformación de un sistema de planeación urbana a nivel nacional. Esto no significa que no estén presentes las ideas de justicia social propias del programa de la Revolución

<sup>6</sup> Por citar sólo dos ejemplos, mientras la mayoría de los autores afirma que el artículo 27 está inspirado en la propuesta positivista de León Duguit, Vicente Lombardo Toledano hacía la defensa de ese artículo recurriendo a la encíclica papal *Rerum Novarum*, e incluso a los propios evangelios. Krauze, Enrique, *Caudillos culturales en la Revolución mexicana*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1976.

<sup>7</sup> Los casos recientes más notables son los de Brasil y Colombia.

<sup>8</sup> Monsiváis, Carlos, “La ofensiva ideológica de la derecha”, en González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (coords.), *México hoy*, México, Siglo XXI, 1980.

<sup>9</sup> Para un análisis del conflicto en torno a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, véase Azuela, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989, capítulo primero.

mexicana tanto en el nuevo texto constitucional como en la ley reglamentaria que de él se derivó, sino sólo que ellas equivalen a las del movimiento constitucionalista asociado al Estado de bienestar en las democracias occidentales del siglo XX. Para decirlo brevemente, el régimen de planeación que surgió en México en 1976 no significa, para los propietarios privados, restricciones mayores que las que la Suprema Corte de los Estados Unidos de América convalidó en la era del *New Deal*.<sup>10</sup>

Ahora bien, si la reiteración de la función social de la propiedad como principio doctrinario no representaba problema alguno, lo que resultó más difícil al constituyente permanente fue traducir ese principio en un aparato conceptual que abarcara tanto una definición del problema urbano como la conformación de los mecanismos normativos a través de los cuales se llevaría a cabo su puesta en práctica. Ese nuevo aparato está contenido en las modificaciones introducidas al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que transcribimos a continuación destacando la reforma en letras cursivas:<sup>11</sup>

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, *en beneficio social*, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, *lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana*. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para *ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población*; para el fracciona-

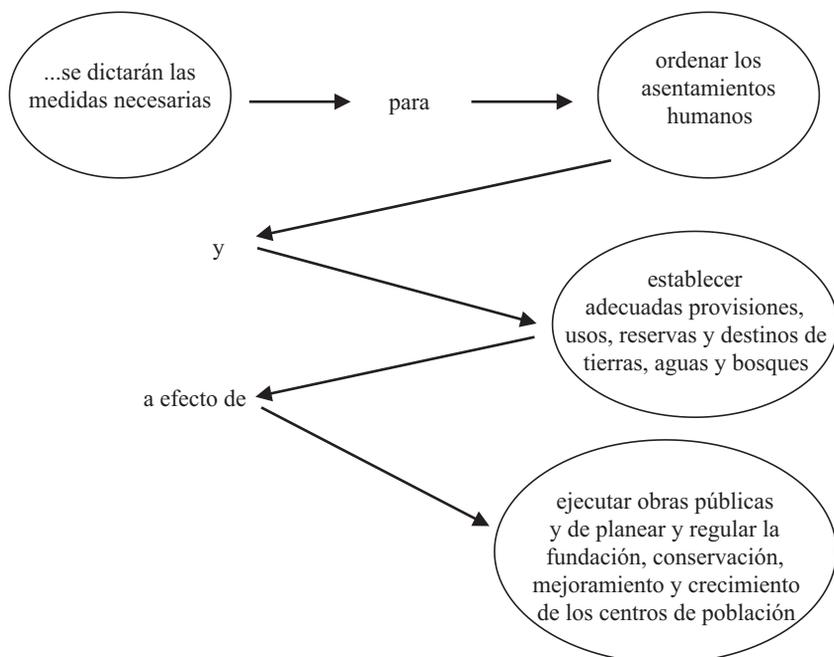
<sup>10</sup> Para un análisis del modo en que se transformó el contenido jurídico de la propiedad en la primera mitad del siglo XX en los Estados Unidos véase, entre muchos otros, Nedelski, Jennifer, "American Constitutionalism and the Paradox of Private Property", en Elster, Jon y Slagstad, Rune (comps.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988. Lo mismo ocurrió en Europa Occidental. Véase Pacelli, Mario, *La pianificazione urbanistica nella Costituzione*, Milán, Giuffrè Editore, 1966, para el caso de la Constitución italiana.

<sup>11</sup> La reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1976. Con el fin de apreciar mejor el sentido de la reforma, la transcripción no incluye las reformas introducidas a dicho párrafo con posterioridad a 1976. Como se sabe, la más importante de ellas ha sido la supresión de la última oración, con lo que se dio fin al reparto agrario.

miento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad 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.

Hemos querido transcribir en su integridad el párrafo tercero del artículo 27, tal como quedó después de la reforma en materia de asentamientos humanos, con el fin de dar una idea de la amplitud del proyecto de reforma social en el que dicha reforma se inscribía. Pero cuando se trata de desentrañar su significado jurídico, el asunto se vuelve más complejo. Un análisis paciente nos obliga a distinguir en el texto dos tipos de disposiciones: por un lado, la primera oración establece figuras jurídicas de carácter general aplicables al conjunto de las cuestiones abordadas en el párrafo (las “modalidades a la propiedad” y la regulación del “aprovechamiento de los recursos naturales”), junto con los objetivos de ambas: distribuir la riqueza, mejorar las condiciones de vida, etcétera. Por el otro, la segunda oración, es decir, a partir de la frase “en consecuencia”, enlista una serie de temas, entre los cuales se incluyó el de los asentamientos humanos, y una serie de dispositivos normativos mediante los cuales se incidiría para lograr tales objetivos. Con objeto de proceder de lo más simple a lo más complejo, comenzaremos por esta segunda parte del precepto, es decir, la que se refiere a “ordenar los asentamientos humanos”. En la larga y abigarrada oración que se insertó en el párrafo tercero, es posible distinguir el objeto específico del nuevo régimen. Dicho objeto está constituido por cuatro procesos socioterritoriales: la fundación, la conservación, el mejoramiento y el crecimiento de los centros de población. Tales procesos conforman aquello de lo que el nuevo régimen debe hacerse cargo; es eso lo que hay que regular. Lo que resulta difícil comprender son los mecanismos jurídicos a través de los cuales se regulan dichos procesos; pareciera que se expedirán unas normas jurídicas para poder expedir otras más, en una retahíla que incluye nada menos

que cuatro tipos de dispositivos jurídicos. Esto se hace evidente cuando se observan los componentes del texto y sus conjunciones:



En esto que parece más prolijo que un retablo barroco, se pierde de vista la forma jurídica que los Estados modernos han desarrollado para ordenar los procesos urbanos: la planeación. En particular, al establecerse en la parte final del texto una aparente disociación entre planear y regular dichos procesos, pareciera que la planeación no es una forma de regularlos (coercitivamente, se entiende), con lo que su naturaleza jurídica parece poco clara. Por fortuna, cada vez que el estatuto jurídico de los planes de desarrollo urbano ha sido puesto en duda a través del juicio de amparo, los jueces federales han confirmado que a través de ellos el poder público puede limitar la propiedad y, con ello, regular coercitivamente los procesos urbanos.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Eso ocurrió, por cierto, varios años antes de la reforma constitucional, en la tesis jurisprudencial de 1971 que citamos más adelante.

Asimismo, el carácter profuso del texto puede suscitar tantas dudas y comentarios que es posible pasar por alto uno de sus aspectos más interesantes, como es el hecho de que la concepción de los asentamientos humanos que entonces se incorporó al artículo 27 conlleva una visión sumamente ambiciosa que rebasa el ámbito meramente urbano. Primero, incluye además de las tierras, de manera muy explícita, a las *aguas* y a los *bosques*. Con la emergencia de un nuevo régimen ambiental a fines de los años ochenta (que también trajo consigo una adición al mismo párrafo tercero), el tema de los asentamientos humanos parecía “superado” por un asunto más importante, nada menos que “la relación del hombre con la naturaleza”. Pero lo cierto es que, desde la reforma que comentamos, existe en la Constitución una clara referencia a la importancia de los recursos naturales como soportes de los asentamientos humanos. Segundo, no se trataba solamente de las áreas urbanas, sino de una concepción que incluía toda forma de relación entre una población y el territorio, incluidos los asentamientos rurales.<sup>13</sup>

Hasta aquí nos hemos referido solamente al modo en que el tema de los asentamientos humanos se incorporó a la Constitución. Sin embargo, como decíamos arriba, es muy importante recordar que el párrafo tercero del artículo 27, en su oración inicial, establece dos figuras jurídicas que, desde su redacción original en 1917, constituyen las principales formas de regulación de la propiedad privada. Aquí queremos señalar un problema mucho más arduo que el de un texto recargado. Nos referimos al hecho de que con posterioridad a la expedición de la Constitución, se produjo en el constitucionalismo mexicano una alteración sustancial del significado original del texto: el concepto “modalidades” a la propiedad se equiparó al de “limitaciones” a la misma.

Efectivamente, en la primera oración del párrafo tercero se establece una clara distinción entre dos atribuciones (denominadas “derechos” en el texto constitucional) que se reservan a “la nación”: la de “imponer modalidades a la propiedad privada” y la de “regular... el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación”. Es preciso reconocer que las reglas jurídicas que *limitan* el alcance de la propiedad me-

<sup>13</sup> Esto se hace evidente en la LGAH, que definió asentamiento humano como “la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran” (artículo 2o., fracción I).

dianste restricciones al uso del suelo, pueden encajar perfectamente en la frase “regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación”, a menos que se piense que el suelo sobre el que se construyen los espacios urbanos no es un recurso natural. La planeación urbana en los Estados modernos no hace más que eso: regular el aprovechamiento del suelo. Y hace tiempo que a nadie sorprende que dicha regulación traiga consigo limitaciones al derecho de propiedad. Sin embargo, en nuestra cultura jurídica se utiliza de manera preponderante la palabra “modalidades” cuando se trata de caracterizar las limitaciones a la propiedad, a pesar de que esa palabra fue incluida en el texto del artículo 27 con una finalidad completamente distinta y que corresponde al significado que ella tiene en nuestra lengua.

Para explicar lo anterior, comenzaremos por constatar en qué consiste el uso dominante a que hacemos referencia. Hoy en día, cada que el legislador, el juez o el jurista tienen que caracterizar a los fenómenos regulatorios que restringen los derechos de los propietarios, recurren al concepto de “modalidades a la propiedad”.<sup>14</sup> Pero esto es una verdadera rareza: la mexicana es la única cultura jurídica del mundo de habla hispana donde la palabra “modalidad” pierde el significado que tiene en español,<sup>15</sup> para adquirir otro, el de “limitación”. ¿Por qué usamos esa palabra? La respuesta es simple: se incluyó en el artículo 27 de la Constitución para institucionalizar la existencia de dos modalidades (dos variantes) de la propiedad privada: la de los individuos y la de los (entonces denominados) “pueblos” (hoy llamados “núcleos agrarios”).

Efectivamente, pocos años después de la promulgación de la Constitución, y ante las innumerables confusiones que había suscitado el texto del artículo 27, el autor de la doctrina que lo soporta, Andrés Molina Enríquez, aclararía que “en nuestro sistema de propiedad privada” existen “dos modalidades, ...la individual”, por un lado, y la “comunal de los

<sup>14</sup> Para demostrar esto no se necesita gastar tanta tinta como antes. Basta con consultar al oráculo del día en el mundo de la Web. En este caso, el buscador *Google*, a quien se formuló el 30 de noviembre de 2005 la frase entrecomillada “modalidades a la propiedad”, indicó la existencia de 279 páginas de Internet donde aparecía esa frase, incluyendo desde una ley de desarrollo urbano del estado de Baja California hasta estudios sobre la regulación ambiental de los usos del suelo. Todas ellas se referían a México.

<sup>15</sup> “Modo de ser o de manifestarse de una cosa”, según el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española (21a. ed.); “forma o variante {de algo}” según el de Manuel Seco.

pueblos”, por el otro.<sup>16</sup> Claramente, la palabra modalidad se usa ahí para señalar la existencia de diferentes *tipos* o *variantes* de la propiedad privada. No obstante, esa que es la interpretación de uno de los autores más señalados del texto constitucional en ese tema, fue rápidamente ignorada y a la larga abandonada. Hoy en día, muy pocos en nuestro país aceptarían que la propiedad de los ejidos y las comunidades es un tipo de “propiedad privada”.<sup>17</sup> Lo que predomina entre nosotros es la distinción entre *tres* tipos de propiedad: la pública, la privada y la “social”. No es éste el lugar para ahondar en la forma en que se produjo este cambio de significado, pero sí queremos señalar que no se trata de un asunto meramente terminológico. Con la idea de modalidades a la propiedad privada, lo que estaba haciendo el Congreso Constituyente era nada menos que reconocer a los pueblos como propietarios de sus tierras. Por cierto, ¿no era eso lo que daba sentido a la Revolución para el movimiento agrarista? Al menos según la historia oficial, los pueblos habían perdido sus propiedades a costa de la gran hacienda, e incluso habían perdido su existencia jurídica como resultado de las reformas liberales del siglo XIX: la promesa de la revolución consistía nada menos que en restablecer los derechos de los pueblos; devolverles “sus ejidos”, según la fórmula de Wistano Luis Orozco. Más allá de cualquier tecnicismo jurídico, si hay un elemento central en el régimen agrario que fundó el artículo 27 es precisamente la idea de devolverles su existencia como personas jurídicas y, desde luego, sus tierras. Si nos atenemos a la explicación de Molina Enríquez, el concepto de modalidades se incluyó en el texto para eso.

Un aspecto notable de esta historia es el fundamento teórico que Molina utilizó para justificar que en la Constitución se hubiesen establecido diferentes modalidades de la propiedad. En lo que hoy nos parecería una aplicación monstruosa de la sociología positivista al diseño constitucional, siguiendo a Comte y a Spencer, Molina construyó uno de los argumentos centrales del artículo 27: los pueblos indígenas, según él, no eran

<sup>16</sup> Molina Enríquez, Andrés, “El espíritu de la Constitución de Querétaro”, *Boletín de la Secretaría de Gobernación I*, México, núm. 4, 1922.

<sup>17</sup> Hace tiempo que hemos insistido en esa interpretación (Azuela, Antonio, *op. cit.*, nota 9, pp. 87 y 88). Y es interesante observar que en el reciente auge de los estudios sobre la propiedad común a nivel mundial, desde el neoinstitucionalismo se suele insistir que la propiedad común es, antes que nada, una forma de la propiedad privada, en la medida en que el orden jurídico autoriza a una comunidad a excluir a otros (es decir a quienes no pertenecen a ella) del uso y disfrute de lo poseído. *Idem.*

capaces de comprender la plena propiedad privada y de sacar provecho de ella; lo que corresponde a su lugar en la evolución histórica es una *modalidad* de la propiedad en la que deben ser tutelados por el Estado. Es notable que en nuestros medios académicos, la importancia del concepto de modalidades a la propiedad no esté siendo recuperada por el constitucionalismo, sino por la investigación histórica.<sup>18</sup> Gracias a ella podemos entender que el concepto de modalidad expresa un asunto central en el análisis sociológico que sirvió para fundamentar el régimen constitucional en el que se plasmaba el programa de la revolución mexicana. Por eso nos llama tanto la atención que el asunto haya sido totalmente ignorado en la interpretación constitucional. Como veremos en el apartado siguiente, desde los años treinta la Suprema Corte de Justicia utilizó el concepto de modalidades para definir diferentes tipos de restricciones jurídicas como las que traían consigo los decretos y leyes de los estados mediante los cuales se prorrogaban de manera obligatoria los arrendamientos urbanos. Desde muy temprano, y muy a pesar de los boletines que Molina logró publicar nada menos que con el sello de la Secretaría de Gobernación, la cultura jurídica mexicana reconoce en el concepto de modalidades lo que en otros órdenes jurídicos se denomina, simple y llanamente, limitaciones a la propiedad.

Todo esto parece desviarnos del tema de los asentamientos humanos. Pero como veremos en la tercera sección del presente ensayo, es justamente el tema de dichos asentamientos, es decir, el tema de la relación entre la población y el territorio, lo que da una enorme importancia a la propiedad de lo que hoy llamamos núcleos agrarios, que ocupa más de la mitad del territorio nacional. Para adelantar un poco el argumento: lo que el Constituyente concibió como una forma de propiedad se ha convertido en una instancia de gobierno, cosa que hasta ahora ha quedado fuera del campo visual de nuestro constitucionalismo.

De ello nos ocuparemos en el tercer apartado de este trabajo. Por ahora baste con recapitular los puntos centrales que hemos expuesto hasta

<sup>18</sup> Kourí, Emilio H., "Interpreting the Expropriation of Indian Pueblo Lands in Porfirian Mexico: The Unexamined Legacies of Andrés Molina Enríquez", *Hispanic American Historical Review*, 82:1, 2002. Del mismo modo, la importancia de la obra de Molina en el pensamiento mexicano está siendo recuperada por la sociología. Véase Castañeda, Fernando, *La crisis de la sociología académica en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2004.

aquí. El constitucionalismo mexicano reconoció, en la reforma de 1975, el fenómeno de los asentamientos humanos a través de una formulación ambiciosa, no sólo en lo que se refiere a la definición misma de una cuestión “emergente”, sino también mediante la pretensión de regularlo inspirado en una idea de justicia social. Si bien el uso de la palabra “modalidades a la propiedad” ha seguido un curso que suscita cuestionamientos interesantes, ello no es un obstáculo para afirmar que las adiciones al artículo 27 constitucional han servido como fundamento para la institucionalización de la planeación de los asentamientos humanos en nuestro país. En otras palabras, el constitucionalismo mexicano ha enfrentado razonablemente bien el primero de los retos que trae consigo esta materia, que consiste en definir el problema y establecer fórmulas jurídicas para enfrentarlo, aunque lo ha hecho con una dosis de idiosincrasia que ameritaría un análisis más profundo que no podemos ofrecer aquí. Pasemos ahora al segundo de esos retos, o sea al de la distribución de competencias entre órdenes de gobierno para regular los procesos urbanos.

### III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

El segundo gran problema que debe enfrentar el régimen constitucional en materia de asentamientos humanos es el de la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno en los diversos aspectos de la gestión urbana. Se trata de un problema que enfrentan todos los órdenes constitucionales hoy en día, y que no es de una naturaleza meramente técnica, sino que tiene un fuerte carácter político. No sólo porque en la planeación urbana y en la gestión territorial está plasmada la idea de futuro que una comunidad tiene de sí misma, sino porque los distintos “fragmentos de Estado” (para utilizar la vieja expresión de Jellinek)<sup>19</sup> representan comunidades políticas cada vez más diferenciadas. Como se ve claramente en el caso español, la diferenciación y la articulación entre lo local, lo regional y lo nacional están en el centro de la conformación del Estado, y es objeto de una constante actividad política y jurídica. Es por ello que resulta fundamental analizar el modo en que nuestra práctica constitucional ha resuelto el tema de la distribución de competencias en

<sup>19</sup> Jellinek, Georg, *Fragmentos de Estado*, Madrid, Civitas, 1981.

materia de asentamientos humanos, lo que implica determinar el tipo y el grado de participación de los gobiernos federal, estatales y municipales en la regulación y control de las actividades que se desarrollan sobre el territorio, fundamentalmente en las ciudades, pero también fuera de ellas.

Como se podrá observar a lo largo de este apartado, la respuesta del constitucionalismo mexicano a este problema no ha sido ni lineal ni homogénea. Más bien, podríamos afirmar que se ha transitado, ido y venido, entre los contornos de un federalismo dual y uno de tipo cooperativo. Hasta antes de los años setenta prevaleció una aplicación rigurosa del artículo 124 de nuestra carta fundamental,<sup>20</sup> que corresponde a una visión del federalismo dual, del federalismo estructura, en donde se aplica una distribución taxativa de competencias entre órdenes de gobierno y que en nuestro caso expresaba el centralismo propio de ese periodo histórico. Ese tipo de federalismo está sustentado en la idea de que es posible un sistema rígido de distribución de competencias entre los órdenes de gobierno.<sup>21</sup>

En los años setenta, el escenario y los criterios para reconocer la participación de los gobiernos locales en la atención de problemas derivados de los procesos de urbanización, comienzan a modificarse. En particular con la reforma de 1976 a que nos hemos referido, la distribución competencial se sustenta en las denominadas *facultades concurrentes* que reconocen la posibilidad de que sea el legislador federal y no el constituyente permanente quien en una ley secundaria determine los ámbitos de actuación de los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios. En este caso, estamos en presencia de un federalismo de tipo cooperativo, en donde la distribución de competencias se complementa con fórmulas flexibles para ajustar el ejercicio del poder en un momento, circunstancia y temas determinados. El federalismo se entiende como un proceso permanente de distribución de atribuciones, reconociendo en to-

<sup>20</sup> En dicho precepto se prevé la fórmula excluyente de distribución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales, según la cual “las facultades que no están expresamente concedidas por (la) Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

<sup>21</sup> Lo anterior, a pesar de que en el propio texto original de la Constitución de 1917 se reconocían mecanismos que flexibilizaban esa rígida fórmula de distribución de competencias, en particular tratándose de facultades en materias educativa y fiscal.

do momento que los balances específicos de competencias se alteran y se ajustan de acuerdo con las variantes que presenta la realidad.<sup>22</sup>

Más abajo señalaremos cómo en los últimos treinta años la jurisprudencia y la legislación en materia de asentamientos humanos han dado respuesta a los conflictos competenciales que derivan de la gestión urbana, a través de argumentaciones y previsiones basadas en la noción de *facultades concurrentes*, lo cual, por cierto, no implica que no se presenten problemas de interpretación o aplicación. Lo anterior, además, debería propiciar una participación más equilibrada entre los órdenes de gobierno, en donde la coordinación debería ser una característica de la gestión urbana para orientarla al logro de los propósitos centrales de la planeación del desarrollo urbano. Es decir, las posibilidades que brinda la definición de los ámbitos de actuación gubernamental en materias como los asentamientos humanos, ambiental y otras, mediante la combinación de facultades exclusivas y concurrentes, ha creado la expectativa de generar esquemas adecuados de atención a problemas, fenómenos o circunstancias concretas, como es el caso de la urbanización o el aprovechamiento de los recursos naturales. Desafortunadamente, desde nuestro punto de vista, hasta ahora nuestro constitucionalismo no ha sabido construir las regulaciones, los esquemas y los mecanismos que permitirían a los tres órdenes de gobierno mejorar la respuesta que hasta hoy se ha dado al emergente fenómeno de los asentamientos humanos.

Uno de los desequilibrios que se generan desde el inicio de la institucionalización de la planeación urbana en relación con la distribución de competencias, deriva de la relevancia que se le asigna a la participación de los municipios. En efecto, desde el momento mismo en que se modifica en 1976 el texto constitucional para propiciar esa institucionalización, se reconoce la necesidad de propiciar una gestión descentralizada,<sup>23</sup> ya

<sup>22</sup> Díaz y Díaz, Martín, "México en la vía del federalismo cooperativo, un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias", en varios autores, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Themis, 1996, col. Foro de la Barra Mexicana; Baldi, Brunetta, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma, Editori Laterza, 2003.

<sup>23</sup> La fracción IV del artículo 115 que se adicionó establecía que "los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal en la materia". Es decir, se previó la participación tanto de gobiernos estatales como municipales.

que así lo dejan ver las reformas de ese año a los artículos 73 y 115 de la Constitución. Sin embargo, la legislación en materia de asentamientos humanos y las modificaciones que en 1983 se introdujeron al artículo 115 para fortalecer al municipio, le otorgan a éste facultades exclusivas en relación con el desarrollo urbano, dejando de lado a los gobiernos de las entidades federativas.

A continuación nos proponemos ilustrar las tendencias anteriores en tres dimensiones: la jurisprudencia, el uso del concepto de facultades concurrentes en nuestra tradición constitucional, y la participación de los municipios en la gestión urbana.

### 1. *La jurisprudencia*

En primer lugar, conviene tomar en cuenta que la disposición cuyo alcance debe definirse para determinar la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos es, fundamentalmente, el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución general de la república, en donde se establece la facultad de la nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. La definición del alcance de ese precepto deriva de la manera en que se asuma el significado de “*nación*”. Además, debe tomarse en cuenta que el artículo 124 del propio texto constitucional establece la fórmula general para distribuir competencias entre el gobierno federal y los de las entidades federativas, y que, a partir de 1976, se incorpora al artículo 73 constitucional la facultad del Congreso de la Unión para “expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”.

Como resultado de la revisión de 46 tesis jurisprudenciales relacionadas con el ejercicio de las atribuciones, se observa que hasta los años setenta la interpretación constitucional fue sumamente errática, aunque prevaleció la idea de que las atribuciones otorgadas a “la nación” solamente podían ser ejercidas por los poderes federales. En particular, se sostuvo que correspondía exclusivamente al Congreso de la Unión la facultad de

“imponer modalidades a la propiedad privada”. Sin embargo, desde principios de la década mencionada se fue construyendo una interpretación que ha servido para resolver los conflictos competenciales derivados de la gestión urbana, y que permite la participación de los gobiernos locales en el ejercicio de las facultades antes citadas.

De acuerdo con el contenido de las tesis consultadas, es posible agruparlas en tres periodos. El primero de ellos incluye dieciséis tesis, que van desde 1918 hasta finales de los años cuarenta. En este periodo, el Poder Judicial asume una interpretación restrictiva para los gobiernos locales, ya que las tesis establecen que sólo el gobierno federal puede imponer modalidades a la propiedad, en virtud de que el término “nación” previsto en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional corresponde a Federación, y por tanto los gobiernos locales no pueden dictar leyes que impongan modalidades a la propiedad. Efectivamente, en varias de las tesis analizadas se puede leer que “forzosamente tendrá que entenderse que el órgano genuino de la nación, para imponer modalidades a la propiedad privada, es el gobierno federal”; que la nación es única y está representada por los sus órganos federales o que los derechos y obligaciones de la nación no pueden sino ser ejercidos por el poder federal.<sup>24</sup>

Vale la pena hacer notar que los asuntos que motivaron las tesis de referencia eran conflictos sociales típicamente urbanos: lo que estaba en juego era la constitucionalidad de leyes estatales que regulaban los arrendamientos, normalmente protegiendo a los inquilinos. Es decir, se trata de un asunto típico de la era de formación del Estado de bienestar. En ese contexto, la prórroga forzosa de contratos de arrendamiento fue vista por el Poder Judicial como normas que “se reflejan directa e inmediatamente en el régimen de propiedad”, y por ello contravienen la facultad exclusiva de la nación (gobierno federal) de imponer modalidades a la propiedad privada. Con argumentaciones como esa se protegió a los propietarios de los efectos de la propia legislación civil en materia de arren-

<sup>24</sup> En su expresión más breve, la Corte resolvía en una tesis de 1937 sobre la legislación inquilinaria de Veracruz, que “como la ley número 208 de 10 de julio de 1931 significa imposición de modalidades a la propiedad privada, es inconstitucional, pues tal facultad la reserva la Constitución federal de la república, expresamente a la Federación, restándola de las facultades de los estados”. Amparo administrativo en revisión 1328/37. Bello de Mariño Jovita. 29 de junio de 1937. Unanimidad de cinco votos (la publicación no menciona el nombre del ponente).

damientos, así como en otros aspectos, como por ejemplo construcciones y establecimientos mercantiles.

Una segunda argumentación que el Poder Judicial asume en relación con las facultades para imponer modalidades a la propiedad, en ese primer periodo, se refiere a que corresponde al Poder Legislativo Federal (el Congreso de la Unión) el ejercicio de esas facultades. En las tesis relativas se señala que es el órgano legislativo federal el único que, conforme a sus atribuciones, puede imponer modalidades a la propiedad. De acuerdo con el contenido de las tesis correspondientes, se deja ver claramente que en diversos casos el titular del Ejecutivo Federal llevó a cabo actos que tienden a restringir el derecho de propiedad y que, por tanto, pueden ser considerados, de acuerdo con el Poder Judicial, como actos emanados de la competencia a que se refiere el tercer párrafo del artículo 27 constitucional. Por ejemplo, se señalan casos en donde el Ejecutivo afecta el ejercicio del derecho de propiedad, tales como la requisición de una vía férrea, la afectación de predios respecto del distrito de riego del Alto Río Lerma, y medidas para fomentar la agricultura, entre otras.

En ese primer periodo (de 1917 hasta fines de los años cuarenta) sólo identificamos una de las dieciséis tesis donde se señala que los gobiernos locales sí pueden imponer modalidades a la propiedad. Se trata de la tesis siguiente:

PROPIEDAD PRIVADA, FACULTADES DE LOS ESTADOS PARA IMPONER MODALIDADES A LA. *Los estados están facultados para expedir leyes que rijan dentro de sus respectivas entidades y que impongan modalidades a la propiedad privada*, tales como las leyes de expropiación, y los códigos civiles, en los cuales existen frecuentes modalidades o restricciones al libre ejercicio de los derechos que corresponden a los propietarios. En consecuencia, la Legislatura del Estado de Durango sí estaba facultada para expedir el Decreto número 202, que prorrogó los contratos de arrendamiento de casas destinadas a habitación; por lo que dicho decreto no puede considerarse inconstitucional, ni puede serlo tampoco la aplicación del mismo por la autoridad judicial.

Amparo civil en revisión 7381/44. González Tomás C. 6 de marzo de 1947. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Emilio Pardo Aspe. Relator: Hilario Medina.

Como se puede observar, aunque la tesis se refiere explícitamente a la facultad expropiatoria de los estados, es abiertamente contradictoria con

las argumentaciones e interpretaciones que el Poder Judicial había emitido hasta finales de los años cuarenta.

El segundo periodo que ubicamos por el contenido de las tesis analizadas incluye los años cincuenta y sesenta, periodo durante el cual sigue prevaleciendo la interpretación de que sólo el gobierno federal puede imponer modalidades a la propiedad, excluyendo a los gobiernos locales. Sin embargo, aparecen tesis que validan la legislación local que afecta el derecho de propiedad pero que, según la nueva interpretación, no constituyen modalidades a la propiedad y por tanto tienen plena validez jurídica.

A este periodo le corresponden dieciséis tesis (de las 46 analizadas), en las cuales el Poder Judicial adopta una posición favorable hacia la regulación del arrendamiento por parte de los estados, y recurre a dos artificios conceptuales que le permiten escapar por un tiempo a la interpretación centralista que había sostenido durante décadas. Primero, dicha regulación ya no es analizada como un asunto relativo a la institución de propiedad sino a la del contrato, aun en casos en donde, con anterioridad, el propio Poder Judicial había declarado como inconstitucional la legislación estatal correspondiente, como se aprecia en la siguiente tesis.

ARRENDAMIENTO, PRÓRROGA DEL. NO IMPLICA MODALIDAD A LA PROPIEDAD PRIVADA (LEGISLACIÓN DE VERACRUZ). El artículo 2418 del Código Civil de Veracruz no es inconstitucional, porque dicho precepto no implica imposición de modalidades a la propiedad privada, sino limitación al principio de autonomía de la voluntad de las partes que contratan.

Amparo civil directo 9596/50. Gallina Ricardo. 23 de agosto de 1951. Unanimidad de cinco votos (la publicación no menciona el nombre del ponente).

Así, la Corte no abandona la idea de que sólo la Federación puede imponer modalidades, pero caracteriza la prórroga de los arrendamientos con otro concepto jurídico (la libertad contractual). El segundo artificio consiste en redefinir el concepto mismo de modalidades a la propiedad, para hacer legítimas otras regulaciones al ejercicio de la misma, dejando en manos de la Federación la facultad de imponer sólo las que expresamente enlista el párrafo tercero del artículo 27:

PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA, IMPUESTAS VÁLIDAMENTE POR LOS ESTADOS. De acuerdo con el artículo 124 de la Constitución federal,

las facultades que no están expresamente concedidas a los poderes federales se entienden reservadas a los estados; de manera que no estando concedida expresamente al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia civil (salvo el caso en que el Congreso actúa como órgano legislativo del Distrito y territorios federales o legisla en materia federal), dicha facultad corresponde a los estados; y siendo la propiedad privada una institución típica de derecho civil, debe concluirse que los estados tienen facultad para imponerle, como de hecho le han impuesto, mediante sus códigos civiles, ciertas formas que limitan el ejercicio del derecho y que no son propiamente modalidades de aquélla que compete imponer única y exclusivamente a la nación, que de acuerdo con el artículo 27 constitucional, son solamente las que dicte el interés público, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. De esta índole son, como lo establece el propio precepto, las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, para la creación de nuevos centros de población, 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 consecuencia, cuando las modalidades al derecho de propiedad no tienen ninguno de estos fines enunciados por el artículo 27, pueden ser impuestas por los estados.

Amparo civil en revisión 943/48. Díaz de Garza Consuelo. 14 de marzo de 1952. Unanimidad de cuatro votos. El ministro Carlos I. Meléndez no intervino en la votación de este asunto por las razones que constan en el acta del día. Relator: Hilario Medina.

Como puede observarse, la regulación por la legislación local de la prórroga forzosa de los contratos de arrendamiento, que antes era considerada como una manera de imponer modalidades a la propiedad, deja de tener este carácter para pasar a ser simples “limitaciones al principio de autonomía de la voluntad de las partes que contratan”, en el primer caso, o simples limitaciones al ejercicio de la propiedad, en el segundo.<sup>25</sup> En los primeros años de la década de los cincuenta, como se aprecia sobre todo en la segunda de las tesis antes referidas, se realiza una interpretación novedosa, ya que se incorpora la referencia al artículo 124 constitucional para reconocer la facultad de las entidades federativas de legislar en materia civil, y se le relaciona con la distinción entre modalidades a la pro-

<sup>25</sup> Otros de los casos en donde el Poder Judicial reconoce la validez es en asuntos relativos al bardeado de predios baldíos y a predios dedicados a áreas de estacionamiento.

piedad, que sólo tendrán lugar cuando se refieran a casos específicamente previstos en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional (el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, la creación de nuevos centros de población, etcétera) y limitaciones a la autonomía de la voluntad de los particulares.

Para complementar lo anterior, en el mismo periodo que nos ocupa, el Poder Judicial formuló, a través de diversas tesis, lo que sería la definición de modalidades a la propiedad, justamente para distinguirlas de otras formas de restricción del ejercicio de la propiedad privada impuestas desde la legislación local; definición que, dicho sea de paso, sigue teniendo una aceptación generalizada, aunque como se dijo en el primer apartado de este trabajo, se aleje de la idea de modalidad expuesta por Andrés Molina Enríquez.

En efecto, el Poder Judicial definió a las modalidades a través de tesis como la siguiente:

PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA. La Suprema Corte ha sustentado la tesis de que: “Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la forma jurídica de la propiedad”. Son, pues, dos elementos los que constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación sustancial del derecho de propiedad, en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opere en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación del derecho de propiedad. Así, la modalidad viene a ser un término equivalente a la limitación o transformación. El concepto de modalidad se aclara con mayor precisión, si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que aquélla produce, en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.

Amparo 7655/40. Castelazo Guadalupe. 16 de noviembre de 1953. Unanimidad de cinco votos (la publicación no menciona el nombre del ponente).

El tercer periodo que identificamos en razón del contenido de las tesis jurisprudenciales, comprende del inicio de la década de los años setenta al presente. Dentro de él identificamos catorce tesis que reconocen una misma tendencia a través de cuatro argumentaciones generales, a las que nos referiremos en seguida. Antes de ello, vale la pena señalar que es justamente en este periodo donde el constitucionalismo mexicano comienza a dar respuestas explícitas a los problemas planteados por los efectos de la urbanización.

El viraje más importante que se puede apreciar en este periodo se refiere al reconocimiento que hace el Poder Judicial de la facultad de los gobiernos locales para imponer lo que ya para entonces se denomina sin cuestionamiento alguno “modalidades a la propiedad privada”, en particular tratándose de la regulación de la ordenación de los asentamientos humanos. Más aún, se reconoce que una autoridad administrativa (el entonces jefe del Departamento del Distrito Federal), y ya no sólo el Legislativo, puede imponer modalidades a la propiedad si así lo establece la legislación local correspondiente. Por su importancia, a continuación se señala la tesis de finales de 1971 que modifica completamente los criterios de interpretación de la distribución de competencias en materia de asentamientos humanos:

PLANIFICACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, LEY DE. MODALIDADES A LA PROPIEDAD. Como el artículo 27 constitucional establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y como la regulación del derecho de propiedad está contenida en los códigos civiles federales y locales, es claro que de acuerdo con el texto constitucional, son los legisladores, ya federal, o ya locales, los que pueden imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, pues no puede decirse que el precepto constitucional en comento establezca jurisdicción federal para legislar en materia de propiedad privada en todo el territorio nacional, aun dentro del sujeto a la jurisdicción local. Pues las legislaturas locales pueden, en principio, establecer modalidades a la propiedad privada dentro de sus esferas de competencia, con la sola limitación de no violar ninguna disposición constitucional ni federal cuando haya concurrencia de competencias. Por lo demás, el sujetar la propiedad privada a limitaciones en cuanto al destino de las construcciones que pueden hacerse en ella, en relación con la distribución de zonas habitacionales, industriales, forestales, etcétera, son claramente modalidades que en principio pueden imponerse a la propie-

dad, aunque en cada caso concreto se necesite justificar la necesidad de las modalidades impuestas, que no deberán ser caprichosas ni arbitrarias. En conclusión, el legislador del Distrito Federal sí pudo imponer a la propiedad privada, en la Ley de Planificación, modalidades dictadas por el interés público.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión RA-2781/71. Francisco Mateos Carrasco y coagruados. 24 de noviembre de 1971. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Vale la pena hacer notar que esa tesis se adelanta al criterio adoptado en la reforma de 1976 a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, que dio fundamento a la Ley General de Asentamientos Humanos y a las leyes estatales correspondientes. Por el momento, lo que pretendemos destacar es el tipo de argumentaciones que, en un contexto como el generado a partir de las modificaciones antes señaladas, se plantean por parte del Poder Judicial. Al respecto, destacan diversas tesis que reafirman la facultad de los gobiernos locales para imponer modalidades a la propiedad en materia de asentamientos humanos, a partir de la interpretación armónica de diversos preceptos constitucionales. Al respecto, destacan las siguientes tesis:

DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. LA LEY EXPEDIDA POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL AL IMPONER MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA. De la interpretación relacionada de los artículos 27, párrafos primero y tercero, 73, fracciones XXIX-C y XXIX-G, y 122, apartado C, base primera, fracción IV, inciso g, de la Constitución Federal, vigente cuando se expidió la ley reclamada, deriva que las facultades para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, por parte de la nación, corresponden tanto a la Federación como a los estados, municipios y al Distrito Federal, quienes deben ejercerlas en forma concurrente en el ámbito de sus respectivas competencias determinado por la propia Constitución. En consecuencia, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, expedida por la Asamblea de Representantes de esa entidad, a través de la cual se legisla sobre usos y destinos del suelo como modalidades a la propiedad privada que dicta el interés público, no viola el párrafo tercero del artículo 27 de la carta magna.

Amparo en revisión 1661/98. Fernando Tremari Gálvez. 19 de mayo del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN NO ES EL ÚNICO FACULTADO PARA IMPONERLAS, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Si bien es cierto que el Congreso de la Unión está facultado legalmente para imponer las modalidades a la propiedad privada, a través de las leyes que expida, también lo es que dicha facultad legislativa no opera en todos los casos, pues es menester para ello que el interés público que legitime constitucionalmente la imposición de la modalidad, incida en alguno de los ramos o materias que formen el cuadro competencial del citado Congreso; de manera tal que si, por el contrario, el ramo o materia incumbe legislativamente a los Congresos de los estados por virtud del principio contenido en el artículo 124 de la Constitución federal, las leyes que impongan modalidades a la propiedad privada pueden provenir de éstos, lo que encuentra apoyo en lo previsto en la fracción II del artículo 121 de la ley fundamental que consagra el principio *lex rei sitae*, al disponer que los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación. Así, al ser evidente que la propiedad es un derecho real que se ejerce sobre un bien mobiliario o inmobiliario, sin el cual tal derecho sería inconcebible, la imposición de modalidades a la propiedad repercute necesariamente en su objeto constituido por dichos bienes en cuanto a la manera o forma de usarlos, disfrutarlos y disponer de ellos. De ahí que respecto de los bienes muebles e inmuebles que se ubiquen dentro de su territorio, las legislaturas locales pueden dictar las leyes que regulen su uso, goce y disponibilidad, siempre que el interés público que funde dicha regulación no concierna a ninguno de los ramos o materias que sean de la competencia constitucional del Congreso de la Unión, integrada por las facultades expresas e implícitas de dicho órgano legislativo federal, pues considerar lo contrario, es decir, que el mencionado Congreso, en todos los casos, es el único facultado para imponer modalidades a la propiedad privada en términos de lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, implicaría un impedimento para aquéllas de establecer las modalidades necesarias en función del interés público.

Amparo en revisión 686/99. Centro Maguen David, A. C. 5 de julio de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Como se puede apreciar, el Poder Judicial sustenta la facultad de los gobiernos locales, así como del gobierno federal, para imponer modali-

dades a la propiedad en materia de asentamientos humanos en distintas previsiones contenidas no sólo en tercer párrafo del artículo 27 constitucional, sino además en el artículo 124, relativo a la fórmula genérica para distribuir competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales, pero sobre todo en el artículo 73, fracción XXIX-C, que se refiere a las facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos, y cuyos alcances analizaremos más adelante.

Dentro de las tesis que corresponden al tercer periodo que comentamos, destaca una emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito el 4 de febrero de 2004, en donde se puede apreciar que los conflictos competenciales generados en la gestión urbana ya no se centran en cuestionar la competencia de los gobiernos locales para imponer modalidades a la propiedad en materia de asentamientos humanos; lo que ahora se cuestiona, por lo menos en la tesis comentada, es la coherencia o no de los instrumentos de planeación urbana derivados de la legislación en la materia.

## 2. *El sistema de facultades concurrentes*

De acuerdo con el federalismo clásico estadounidense, las facultades concurrentes serían aquellas que permiten a los gobiernos estatales legislar en materias que originalmente se otorgaron al gobierno central, mientras éste no asuma el ejercicio de su competencia original. En estos casos, se deberán considerar algunas limitaciones: que no se trate de una materia cuya regulación requiera una reglamentación uniforme para todo el territorio nacional o que no se contravenga una prohibición para los estados prevista en el propio texto constitucional.<sup>26</sup>

Por supuesto que en un sistema federal en donde entidades autónomas se unen para formar una unión, las facultades antes anotadas tienen sentido. Sin embargo, en federalismos como el nuestro, con características distintas al estadounidense, la concurrencia no es entendida de esa manera. En efecto, una de las características principales del proceso de planeación urbana que se institucionaliza en nuestro país a mediados de los años setenta consiste en la participación concurrente de los tres órdenes de gobierno. Como se ha señalado, cuando en 1976 se reforma la Consti-

<sup>26</sup> Díaz y Díaz, Martín, *op. cit.*, nota 22, p. 149 y Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 2003, pp. 392 y 393.

tución general de la república en sus artículos 27, 73 y 115, para establecer las bases a las que se sujetará la regulación de la ordenación de los asentamientos humanos, el segundo de los preceptos citados, en su fracción XXIX-C, establece la facultad del Congreso de la Unión para “expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”.

En este caso, al igual que en otras materias como salud, educación y medio ambiente, en donde también el texto constitucional utiliza esa “fórmula” de distribución de competencias, es necesario determinar el alcance de esa atribución del órgano legislativo federal, sobre todo frente a lo dispuesto en el artículo 124 del propio texto constitucional, que regula la distribución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales.

El debate al respecto se ha centrado en responder a la pregunta de si el Congreso de la Unión, por virtud de la facultad para legislar concurrentemente en determinadas materias, tiene la potestad de distribuir atribuciones entre los tres órdenes de gobierno en una ley secundaria. La interpretación judicial ha sido en sentido afirmativo. En ejercicio de ese tipo de facultades, el órgano legislativo federal emite leyes, regularmente denominadas “generales” (en lugar de “federales”), en donde se señalan los ámbitos competenciales correspondientes. En materia de asentamientos humanos, con fundamento en la fracción XXIX-C del artículo 73, el Congreso de la Unión expidió en 1976 la Ley General de Asentamientos Humanos, en donde se establecen, entre otras cosas, los ámbitos de actuación de las autoridades federales, estatales y municipales. La limitación que tiene el Poder Legislativo es, en todo caso, respetar las competencias que desde la propia Constitución general se asignan a dichas autoridades; por ejemplo, la legislación secundaria no podría restar atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos determinadas por el artículo 115 constitucional. Lo anterior, por cierto, ha sido corroborado por el propio Poder Judicial mediante la tesis jurisprudencial que a continuación se cita:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las fa-

cultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, también lo es que el órgano reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

En nuestra opinión, a través del régimen de facultades concurrentes el constitucionalismo mexicano ha podido responder a problemas o fenómenos diversos, cuya atención requiere la participación de los tres órdenes de gobierno, bien como una forma de determinar ámbitos de actuación especial sin el rigor de la fórmula prevista en el artículo 124 constitucional, o bien para propiciar la coordinación obligatoria entre aquéllos. El texto vigente de la Constitución se refiere a la concurrencia de facultades en el sentido a que nos hemos venido refiriendo en materias tales como salud, protección ambiental, educación, deporte, turismo, pesca y acuicultura y, por supuesto, en asentamientos humanos.

La expresión legislativa de este tipo de facultades son las leyes generales o leyes marco que emite el Congreso de la Unión y mediante las cuales se distribuyen competencias entre los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios; se establecen principios, criterios y lineamientos que deberán observar las autoridades de todos los niveles,

en particular destaca el hecho de que este tipo de leyes generales establecen lineamientos obligatorios para las legislaturas locales; y además, incluyen disposiciones que regulan aspectos específicos a nivel federal. Es el caso de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Uno de los retos del constitucionalismo mexicano es aprovechar la fórmula de las facultades concurrentes para construir las regulaciones que permitirían a los tres órdenes de gobierno mejorar la respuesta a fenómenos como el de los asentamientos humanos.

### *3. El municipalismo y los asentamientos humanos*

Como ya se ha señalado con anterioridad, uno de los rasgos fundamentales de la distribución de competencias en materia de asentamientos humanos es la amplia participación que se otorga a los gobiernos municipales en el texto constitucional desde la reforma municipalista de 1983. Pero lo cierto es que en la reforma de 1976 se prevé la necesidad de una gestión urbana descentralizada. Efectivamente, se adicionan al artículo 115 dos fracciones, la IV y V, en donde se señala que los estados y municipios expedirán las disposiciones jurídicas necesarias para regular y controlar los procesos de urbanización conforme a la legislación federal en la materia, y se prevé su participación en la planeación y regulación de los fenómenos de conurbación. Es decir, en ese año se incluyen en nuestro texto constitucional provisiones que buscan dar una mayor participación a los estados y municipios en la gestión urbana.

Sin embargo, la cuestión se profundizaría en 1983, cuando se reforma nuevamente el artículo 115 constitucional para fortalecer el régimen municipal. A través de dicha reforma se otorgan a los municipios facultades fundamentales en materia de asentamientos humanos. La fracción V le concede, entre otros asuntos, facultades para “formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal... controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales... otorgar licencias y permisos para construcciones...”, de acuerdo con lo que establezca la legislación federal en la materia. Posteriormente, en 1999, se reforma nuevamente el precepto, ratificándose las facultades municipales establecidas desde 1983.

El aspecto a destacar en este caso es que tanto en la Constitución general de la república como en la Ley General de Asentamientos Huma-

nos, en sus versiones de 1976 (incluyendo sus reformas posteriores a 1983) y de 1993, y en las leyes locales de desarrollo urbano o similares, las atribuciones municipales se toman como facultades *exclusivas* que deben ser respetadas y que no pueden ser ajustadas bajo ninguna circunstancia. Con ello se genera un cierto desequilibrio con los otros órdenes de gobierno, pero fundamentalmente con los de las entidades federativas, los cuales quedan marginados de la toma de decisiones fundamentales para la gestión urbana, como puede ser el establecimiento de la zonificación en los centros de población, la formulación y aprobación de los programas de desarrollo urbano y el control del uso del suelo, mediante la emisión de permisos y autorizaciones de construcción o de fraccionamientos. Esto generó que en diversas entidades federativas se emitieran leyes que otorgaban facultades a los gobiernos locales, contrarias a las previsiones de la propia Constitución federal, y la mayoría de las veces a la propia Constitución local, generando con ello contradicciones normativas específicas.<sup>27</sup>

A pesar de las cuestiones que deben ser ajustadas conforme a lo anteriormente señalado, puede decirse que tanto en la práctica jurisdiccional como en los procesos legislativos, el constitucionalismo mexicano ha generado respuestas a los problemas de distribución de competencias en materia de asentamientos humanos a través del sistema de facultades concurrentes, así como en la corriente municipalista que ha predominado en las últimas décadas. Como se ha podido observar, el cambio más importante es el abandono de una interpretación centralista del artículo 27 constitucional, que no reconocía en los estados y municipios atribución alguna para regular la propiedad.

#### IV. BOSQUES, AGUAS, LOTES Y SERVICIOS

En los apartados anteriores hemos podido constatar que el constitucionalismo mexicano ha enfrentado de manera razonablemente satisfactoria dos de los retos que plantea el tema de los asentamientos humanos. El

<sup>27</sup> Para mayores detalles sobre las características de la legislación local sobre las competencias municipales en materia urbana véase Azuela, Antonio, "Planeación urbana y reforma municipal", en Garza, Gustavo y Rodríguez, Fernando A. (comps.), *Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México, 1999.

texto constitucional, la legislación que de él ha derivado, e incluso la práctica judicial, han reconocido el fenómeno y han generado respuestas que parecen sensatas. En particular, los conflictos de competencias que, al igual que en otros países, surgen como resultado de la complejidad creciente de la gestión urbana, han dado lugar a soluciones legislativas y a tesis jurisprudenciales (coherentes con las anteriores) que registran con nitidez la naturaleza de los problemas y ofrecen soluciones claras a los mismos.

No obstante, existe una cuestión que nuestro constitucionalismo no ha sido capaz siquiera de registrar y que pone en duda no sólo el régimen de la propiedad territorial sino incluso el capítulo territorial de la Constitución; es decir, nos obliga a dudar de si las relaciones entre el Estado y el territorio son como las pinta la Constitución. Nos referimos al poder creciente que, tanto por medios legales como ilegales, ejercen los ejidos y comunidades en los procesos de urbanización, en el aprovechamiento de ciertos recursos naturales, en la gestión de servicios públicos y en la toma de decisiones sobre el uso del territorio; en una palabra, en el ejercicio de diversas formas de control territorial que, en principio, corresponden al poder público. A pesar de que en todos esos temas existen normas constitucionales que otorgan atribuciones jurídicas a uno o más de los tres órdenes de gobierno, los órganos de estos últimos se ven severamente limitados para ejercer dichas atribuciones en virtud del poder que han adquirido los núcleos agrarios en las últimas décadas. Como veremos a continuación, este proceso tiene algunos aspectos positivos y no debe ser satanizado en su totalidad. Sin embargo, desde el punto de vista del constitucionalismo moderno, representa la consolidación de enclaves corporativos que operan bajo una lógica distinta a (y opuesta de) la representación democrática, que se construye a partir del principio de ciudadanía. Es por ello que, sostenemos, estamos ante un problema de orden constitucional.

En el recuento que sigue nos referiremos a un conjunto de prácticas que, desde una perspectiva formalista, podrían verse como simples desviaciones del orden constitucional; infracciones de las normas que en principio podrían ser corregidas con la simple aplicación de la ley por parte de la autoridad competente. Sin embargo, tales prácticas están a tal grado institucionalizadas, que cualquier pretensión de erradicarlas con la ley en la mano traería una grave alteración del orden social. Se trata de un estado de cosas que nos hace dudar si el tipo de propiedad que ejercen

los núcleos agrarios está realmente sometida al interés público, tal como lo proclama el párrafo tercero del artículo 27.

Comencemos con un sumarísimo balance demográfico y territorial. Poco menos de 30 mil núcleos agrarios,<sup>28</sup> que agrupan a unos tres millones y medio de ejidatarios y comuneros, son propietarios de más de la mitad del territorio nacional;<sup>29</sup> ahí se localiza el ochenta por ciento de los bosques (y con ello parte importante de la biodiversidad terrestre), importantes recursos hídricos, así como la mayor parte de las tierras sobre las cuales tiene lugar el crecimiento urbano. Para desarrollar nuestro argumento nos referiremos a tres cuestiones que están íntimamente ligadas entre sí, pero que es preciso analizar por separado: la expansión de los centros urbanos sobre terrenos ejidales y comunales, la gestión de bienes y servicios públicos en los asentamientos rurales, y el manejo de los recursos naturales en las tierras de los núcleos agrarios.

Cuando a mediados de los años setenta se incorporaba el tema de los asentamientos humanos al texto constitucional, lo que desde entonces se denominaba los “asentamientos humanos irregulares” parecía ser un mal pasajero. Se esperaba que la creación de un sistema de planes trajera consigo una clara regulación de los usos del suelo y que gracias a ello la urbanización irregular fuera erradicada. Sin embargo, el fenómeno ha resultado ser uno de los rasgos más distintivos y duraderos de nuestro paisaje urbano. En 1973 se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, que al año siguiente fue convertido en Comisión (la *Corett*). Lo que se presentaba como un programa para resolver de una vez por todas el problema de la irregularidad urbana se convirtió en la organización más “exitosa” del sector agrario de la administración pública federal.<sup>30</sup> Como hemos sostenido en otra parte,<sup>31</sup> la actuación ininte-

<sup>28</sup> De los cuales, aproximadamente diez por ciento son comunidades y el resto ejidos.

<sup>29</sup> Si bien la cifra más comúnmente citada es la del 52 por ciento del territorio nacional, como ha señalado Arturo Warman, si se descuentan las áreas urbanas y los cuerpos de agua, la proporción de la tierra rural del país que es propiedad de ejidos y comunidades puede llegar hasta el 65 por ciento.

<sup>30</sup> Corett es la única entidad de ese sector que ha operado con números negros por más de treinta años.

<sup>31</sup> Azuela, Antonio, “La regularización de la tenencia de la tierra y la institucionalización del mercado informal de tierra en México”, en Hiernaux, Daniel y Tomas, François (comps.), *Cambios económicos y periferia urbana en la ciudad de México*, UAM-IFAL, 1998.

rumpida de ese organismo durante décadas ha traído consigo nada menos que la institucionalización de la urbanización irregular, ya que ha creado en quienes hacen operaciones sobre terrenos ejidales, la certidumbre de que, tarde o temprano, ellas serán regularizadas.

Para dar una idea de las dimensiones del asunto, baste con señalar que desde su creación la *Corett* ha otorgado más de 2.2 millones de escrituras a colonos que originalmente habían adquirido un pedazo de tierra mediante compraventas realizadas en abierta violación de la legislación agraria.

Como es sabido, la regularización consiste en expropiar los terrenos donde se han formado asentamientos irregulares (porque las operaciones que dieron lugar a ellos se consideran legalmente “inexistentes”) para después expedir títulos a los poseedores. Entre los muchos problemas que trae consigo este sistema, baste mencionar uno: los colonos se ven forzados a pagar dos veces por el mismo terreno para tener donde vivir, a pesar de que el vendedor no les ofrece servicios urbanos de ninguna especie. Esas son las condiciones bajo las cuales millones de personas han “ejercido su derecho a la vivienda”.<sup>32</sup> Si en sus primeros quince años de existencia, esto es, entre 1974 y 1990, la *Corett* tramitó la expropiación de cuatro mil quinientas hectáreas por año, entre 1991 y 2000 ese promedio ascendió a ocho mil seiscientas hectáreas.<sup>33</sup> Y nada de esto ha ocurrido fuera de la ley. Antes y después de la reforma al régimen agrario de 1992, la regularización de la tenencia de la tierra ha estado regulada con sumo detalle desde el régimen legal agrario.

Obviamente, ha habido un uso político (no muy acorde con los cánones de la tradición constitucional, por cierto) de la regularización de la tenencia de la tierra. Especialmente a partir de la administración del presidente Salinas, esa función se incorporó a los programas de política social. En las entregas masivas de escrituras se representa un ritual en el que los poseedores son convertidos en propietarios por obra y gracia

<sup>32</sup> Notablemente, este hecho ha sido ignorado en los análisis del derecho a la vivienda elaborados desde el constitucionalismo. Véase, por ejemplo, Carbonell, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

<sup>33</sup> Olivera, Guillermo, “Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992”, *EURE*, Santiago de Chile, vol. 27, núm. 81, septiembre de 2001.

del poder presidencial.<sup>34</sup> Esta imagen es reforzada por el discurso dominante en la burocracia agraria, que estigmatiza a los colonos como “invasores”, cuando en casi todos los casos han tenido que pagar un precio para tener acceso a un lote sin servicios.<sup>35</sup> A pesar de que, en rigor, quien comete un acto ilegal es quien vende la tierra ejidal o comunal,<sup>36</sup> el discurso dominante de la burocracia agraria hace aparecer al colono como el responsable de la irregularidad; es la ciudad la que “invade al ejido”. Por lo demás, no existen indicios de que alguna vez se haya emprendido acción penal contra alguna autoridad ejidal por haber tolerado o permitido la venta de lotes, a pesar de que eso era claramente definido como un delito en la Ley Federal de Reforma Agraria, vigente hasta 1992. En suma, la modalidad ejidal de la propiedad, en las periferias urbanas, no sólo se ha ejercido sin limitación alguna por parte del poder público, sino que se ha creado un mecanismo administrativo para legitimarla de manera sistemática.

Es muy probable que el sistema de regularización a través de *Corett* pierda importancia en el futuro, debido a la desincorporación de las tierras del régimen ejidal antes de su urbanización.<sup>37</sup> Sin embargo, parece todavía lejano el día en el que los núcleos agrarios dejen de jugar un papel crucial en la incorporación de tierra al desarrollo urbano. Incluso en el terreno de la cultura jurídica subsiste todavía entre los funcionarios de los gobiernos locales (por mucho que hayan sido electos democráticamente) la creencia de que no pueden ejercer actos de autoridad tratándose de tierras ejidales y comunales, ya que éstos “son de competencia fe-

<sup>34</sup> En esas ceremonias los colonos reciben sus escrituras dentro de una carpeta con el escudo nacional y el nombre del presidente de la República.

<sup>35</sup> La investigación de campo ha demostrado que en dichos procesos “ha predominado la venta directa de los ejidatarios como la principal forma de acceso al suelo de los colonos”. Cruz Rodríguez, María Soledad, *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la zona metropolitana de la ciudad de México*, México, UAM Azcapotzalco-Red Nacional de Investigación Urbana, 2001.

<sup>36</sup> En el paradigma liberal del derecho civil, tan desprestigiado por el “derecho social”, el colono es simplemente un adquirente de buena fe. Y si la cuestión se ve desde los derechos económicos y sociales, él estaría ejerciendo nada menos que el derecho fundamental a la vivienda.

<sup>37</sup> Como se sabe, desde la reforma de 1992 al régimen agrario, los ejidatarios pueden, previa anuencia de la asamblea ejidal, “asumir el pleno dominio” de sus parcelas y convertirse así en plenos propietarios. Solamente entre 1995 y 2000 se desincorporaron del régimen ejidal unas cincuenta mil hectáreas de las periferias urbanas.

deral”.<sup>38</sup> En todo caso, lo que aquí afirmamos es que, por más de tres décadas, una parte muy importante del proceso de urbanización de nuestro país, que como se sabe ha tenido dimensiones sin precedentes y que constituye una de las grandes transformaciones de la sociedad mexicana, ha estado regido más por la lógica corporativa del régimen agrario que por la lógica de un gobierno municipal que planea el crecimiento urbano de acuerdo con alguna idea del interés público expresada en planes de desarrollo.

El fenómeno de la incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano tiene variaciones regionales importantes y es de una enorme complejidad. No obstante, a partir de las investigaciones recientes en el campo de la sociología urbana,<sup>39</sup> se llega a la conclusión de que si bien es cierto que los núcleos agrarios han actuado desde una nada envidiable posición de resistencia frente a las presiones de la urbanización, también lo es que, al menos en la zona metropolitana de la ciudad de México, dicha resistencia ha sido exitosa, ya que ha impedido la urbanización de las tierras más productivas, así como la aplicación de las sanciones previstas en la ley para quienes urbanizan irregularmente sus ejidos.

Este fenómeno ha sido descrito como una relación de complicidad entre el régimen presidencialista y las corporaciones campesinas, en la que el primero obtenía el apoyo político de las segundas a cambio de la tolerancia de las ventas ilegales.<sup>40</sup> Pero quizá estemos frente a algo peor. A pesar de que a partir de 2001 no hay un presidente priísta en la cúspide de ese “sistema”, la urbanización ilegal de los ejidos ha seguido su marcha y las autoridades agrarias siguen operando en la lógica del periodo posrevolucionario. Es aún muy pronto para saber si se trata de inercias burocráticas que tarde o temprano perderán su fuerza, o si existe algo más profundo que mantiene al pacto corporativo, a pesar de que el lugar

<sup>38</sup> Alumnos de nuestro seminario de Instituciones territoriales del posgrado en Estudios políticos y sociales de la UNAM pudieron constatar que entre funcionarios de la delegación de Milpa Alta, dicha creencia los llevaba a afirmar que no podían hacer propuestas sobre usos del suelo sin la anuencia de los comisariados de bienes comunales. A lo largo de más de tres décadas de ejercicio profesional en el campo, hemos podido constatar que esa creencia es sumamente generalizada.

<sup>39</sup> Cruz Rodríguez, María Soledad, *op. cit.*, nota 35.

<sup>40</sup> Véase Azuela, Antonio, “La Propriété, le Logement et le Droit”, *Les Annales de la Recherche Urbaine* 66, 1995.

máspreciado del sistema político mexicano ya no lo ocupa el “partido casi único”, a quien solíamos achacar la responsabilidad de dicho pacto.

Ahora bien, si en los procesos de expansión urbana las tierras de los ejidos van siendo absorbidas por la ciudad, en los asentamientos rurales que no forman parte de áreas urbanas mayores ocurre algo muy diferente. Nos referimos al incremento de los bienes y servicios públicos con los que cuentan los núcleos agrarios, que han modificado radicalmente el significado de la propiedad ejidal.

Cuando se analizan las condiciones de vida de la población en las localidades no urbanas, se suele poner el acento en las carencias de servicios, infraestructura y equipamientos que sus habitantes padecen. Y hay muy buenas razones para ello. La medición de la pobreza en el campo descansa en gran medida en ese tipo de indicadores. Y está muy bien que la investigación social sirva para documentar la indignación que ello produce; pero esa forma de mirar nos hace olvidar que existe una gran cantidad de bienes públicos que, a pesar de su insuficiencia, han traído cambios en las relaciones sociales predominantes en las comunidades rurales.

Estamos hablando de lo que hace tiempo se conoce como la *urbanización del campo*, que no implica la supresión de los modos de vida campesinos, pero sí la introducción de una gran cantidad de elementos simbólicos y materiales propios de la vida urbana que han alterado profundamente la experiencia social en el mundo rural. No emprenderemos aquí el recuento de la amplísima literatura que ha dado cuenta de las nuevas formas de la relación entre ciudad y campo.<sup>41</sup> Para dar una idea del asunto diremos que en el típico poblado rural donde hace medio siglo no había más servicio público que el que prestaba un maestro rural, a quien frecuentemente las familias campesinas tenían que hospedar y alimentar con tal de cumplir el anhelo de tener una escuela para sus hijos, hoy en día existe una serie de equipamientos que, aunque no satisfagan plenamente las necesidades sociales, han introducido en la vida comunitaria nuevos asun-

<sup>41</sup> El asunto está no sólo en el centro de la teoría sociológica contemporánea (Giddens, Anthony, *The Nation-State and Violence*, Berkeley, University of California Press, 1987) sino incluso en la historia del pensamiento social sobre la ciudad en México, con Oscar Lewis y Robert Redfield a la cabeza. Sobre el papel de estos últimos autores en el pensamiento sobre la urbanización véase la reseña de Rodríguez Kuri, Ariel, “Simpatía por el diablo: miradas académicas a la ciudad de México: 1900-1970”, en Rodríguez Kuri, Ariel y Tamayo, Sergio (coords.), *Los últimos cien años. Los próximos cien...*, México, UAM, 2003.

tos: ahora hay unos tubos que llevan agua o electricidad a la mayoría de las viviendas, y esos tubos necesitan ampliaciones y mantenimiento, de lo cual alguien tiene que ocuparse; el centro de salud donde aparece un médico dos veces por semana implica frecuentes gestiones ante las autoridades sanitarias; de algún modo hay que decidir cómo se distribuye el agua entre los cultivos y el consumo humano en el poblado. Particularmente revelador es el foco de la calle: hay sólo veinte de ellos en todo el poblado, pero cuando uno se funde, lo que ahora llamamos “los vecinos afectados” experimentan una sensación de inseguridad que no se conocía antes de la llegada de la energía eléctrica. En suma, por los bienes públicos que hay, y por la ausencia de los que no hay, las relaciones sociales en los poblados han adquirido un nuevo significado. Tales relaciones están ahora fuertemente mediadas por esos bienes y servicios. No es ésta la única transformación que ha traído a la vida rural el proceso de urbanización, pero sí es la que está directamente relacionada con nuestro tema, el gobierno de los asentamientos humanos.

Los avatares que las comunidades rurales tienen que pasar para gestionar su reducida dotación de bienes públicos seguramente parecerán asuntos de muy poca monta para quienes sólo piensan en los grandes problemas nacionales mediante abstracciones que pasan por alto las relaciones concretas entre sociedad y territorio. Pero si hacemos cuentas, y consideramos el mundo rural en su conjunto, es decir, si pensamos que se trata de poco más de treinta millones de habitantes (esto es, una población parecida a la que tenía todo el país hace cincuenta años), tenemos que reconocer que estamos hablando de un acervo nada despreciable de bienes públicos. Si, además, tratamos de averiguar cuál es el orden político en el que se fundamenta la gestión de esos bienes, nos daremos cuenta de que la autoridad municipal, es decir, la autoridad electa por el conjunto de los residentes de un territorio de acuerdo al principio de ciudadanía, prácticamente no tiene intervención alguna en esos asuntos. La energía eléctrica se contrata con la Comisión Federal de Electricidad; el aprovechamiento del agua se negocia con la Comisión Nacional del Agua; la educación (incluso después de la descentralización) la imparten los estados, no los municipios; los templos se registran en la Secretaría de Gobernación (si “la comunidad” los autoriza). ¿Qué otros bienes públicos hay en un poblado rural? Para cualquiera que conozca la vida en los po-

blados rurales, es difícil pensar en un servicio o alguna actividad (incluyendo la construcción) que controlen las autoridades municipales.

Cuando esos servicios públicos se miran desde la perspectiva de los ejidatarios y los comuneros, puede resultar incluso admirable el esfuerzo que durante décadas han puesto en ello. Pero cuando se mira desde el punto de vista del resto de los ciudadanos que viven en esos poblados, lo que se observa es la exclusión de un sector creciente que, desde la posición de “avecindado”, tiene que aceptar las reglas que dictan los primeros. Las decisiones se toman en las asambleas de los núcleos agrarios, en las cuales sólo pueden participar los ejidatarios y los comuneros; no importa cuánta “solidaridad” puedan desplegar éstos hacia los otros, el hecho es que el acceso a las decisiones está claramente diferenciado. Y lo que define esa diferencia es nada menos que la propiedad de la tierra.<sup>42</sup>

Así, en la medida en que el crecimiento de la población rural sea mayor que el de los “sujetos agrarios” (ejidatarios y comuneros), se profundiza un tipo de exclusión que no estaba prevista en el programa original de la reforma agraria —mucho menos en el del régimen municipal—. Esa exclusión no sólo es de carácter social sino también político, a menos que se piense que tomar decisiones sobre los bienes de consumo colectivo no es gobernar. Cuando se hace evidente que en la mitad del territorio nacional la vida local está dominada por los núcleos agrarios, parece irrelevante que se reforme el artículo 115 constitucional para proclamar que el municipio es una entidad de carácter gubernamental,<sup>43</sup> así como parece irrelevante que los habitantes de esos poblados voten en las elecciones municipales, mientras los bienes públicos de los lugares donde viven estén bajo el control de los dueños de la tierra, no de las autoridades que han sido electas por el conjunto de los ciudadanos.

El hecho es que los constitucionalistas en general, incluyendo a quienes se han interesado en asuntos municipales, no hayan reparado en que

<sup>42</sup> En nuestra investigación de campo en treinta ejidos de la región de Los Tuxtlas, en el sur de Veracruz, encontramos un promedio de cuatro adultos no ejidatarios por cada ejidatario, además de que prácticamente todos los servicios públicos son controlados o gestionados por los ejidatarios (Azuela, Antonio, “Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas”, *Estudios Sociológicos*, vol. XIII, núm. 39, septiembre de 1995).

<sup>43</sup> Ese fue el aspecto más interesante de la reforma de 1999 a dicho precepto. Hasta entonces, la doctrina constitucional sólo reconocía al municipio el carácter de una entidad administrativa.

la debilidad del municipio no sólo se debe a que el poder está concentrado en las instancias “de arriba”, sino también porque “hacia abajo”<sup>44</sup> los núcleos agrarios se han convertido en un cuarto orden de gobierno, en la medida en que ha aumentado la población que habita en ellos y los servicios públicos que ahí se prestan. Seguramente, ni la reforma agraria ni el constitucionalismo se propusieron jamás crear una democracia censitaria, es decir, una que pone a los propietarios por encima de los demás ciudadanos; pero los cambios demográficos y territoriales han terminado por crear precisamente eso. Que un fenómeno tan importante haya pasado desapercibido seguramente tiene una explicación cultural: la mirada de los constitucionalistas (que parece ver a los actores como entes suspendidos en el espacio) suele pasar por alto el territorio, mientras la de los agraristas (que sólo ve el acceso a la tierra) suele pasar por alto el carácter de ciudadanos de quienes residen en el territorio.

Hasta aquí nos hemos referido al creciente poder que ejercen los núcleos agrarios en dos contextos vinculados con el proceso de urbanización —el control del suelo en las periferias de las grandes aglomeraciones y la gestión de los servicios públicos en los poblados rurales—. Hay todavía una tercera cuestión en la cual los núcleos agrarios están siendo cada vez más importantes. Se trata del creciente control que ejercen sobre ciertos recursos naturales, en particular los bosques y el agua.

Cuando se analiza de cerca la relación entre los núcleos agrarios y los recursos forestales, aparece un asunto verdaderamente sorprendente del debate público mexicano. Mientras un sector nada despreciable de la opinión pública (el vinculado al neozapatismo) clama por el “acceso colectivo” de los pueblos indígenas a los recursos naturales, como si ellos estuviesen sistemáticamente excluidos de dichos recursos, al mismo tiempo la bibliografía especializada en asuntos forestales presenta a México como un caso ejemplar. De acuerdo con una reciente publicación

<sup>44</sup> En el debate sobre el municipio, un politólogo, Nicolás Pineda, es uno de los pocos que han reparado en el modo en que el régimen municipal de un estado (en su caso, Sonora) ha perdido fuerza por el hecho de que la reforma agraria se condujo desde el Poder Ejecutivo Federal. Parece obvio que no podría haber sido de otra manera, ya que en casi todo el país las autoridades municipales se mostraban hostiles (o al menos indiferentes) al reparto agrario, pero es notable que el asunto haya sido objeto de tan escasa atención. Pineda Pablos, Nicolás, “Introducción al municipio en Sonora”, en Poom Medina, Juan y Pineda Pablos, Nicolás (coords.), *Agenda de la reforma municipal en Sonora*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2000.

académica, en un recuento mundial sobre la propiedad de los recursos forestales, sólo un país del mundo (Papua Nueva Guinea) tiene una proporción mayor de dichos recursos en manos de comunidades indígenas o campesinas.<sup>45</sup> En México, el ochenta por ciento de los bosques son propiedad de ejidos y comunidades. Pero no sólo eso: desde los años ochenta ellos han ido recuperando el control real sobre sus bosques, después de décadas en las que habían sido meros testigos de la explotación de los mismos por empresas privadas o públicas, al amparo de concesiones que el gobierno federal solía otorgar como si los bosques fuesen propiedad nacional.<sup>46</sup> Todo parece indicar que puede hacerse un balance positivo de las nuevas experiencias de aprovechamiento forestal por parte de los núcleos,<sup>47</sup> donde el control que ellos ejercen sobre ciertos recursos (el suelo en la periferia suburbana, los servicios públicos en los poblados) representa alguna forma de exclusión social o política. En el caso de los bosques, puede decirse que el fortalecimiento de la propiedad ejidal y comunal puede traer beneficios tanto para las comunidades como para el público en general, en la medida en que se haga un uso sustentable de los mismos.

Ahora bien, si el nuevo papel de los núcleos respecto de los bosques puede ser una buena noticia, el mismo proceso puede ser mucho más problemático tratándose del agua. Aquí vale la pena mencionar que a lo largo del siglo XX se dieron dos tendencias contradictorias respecto del manejo del agua. Por un lado, tanto la legislación en la materia como la práctica administrativa y judicial tendieron a consolidar la idea de que el agua (cuando se encuentra en un estado en el que es más fácil su aprovechamiento: lagos, corrientes de agua superficiales y mantos acuíferos) es propiedad nacional. Ese supuesto es la base del poder burocrático de los organismos del agua.<sup>48</sup> En cambio, las políticas agrarias (y en buena me-

<sup>45</sup> Bray, David *et al.*, *The Community Forests of Mexico. Managing Sustainable Landscapes*, Austin, Texas University Press, 2005.

<sup>46</sup> La creencia (enteramente falsa) de que los bosques son propiedad de la nación había sido difundida con éxito por el gremio forestal, que por mucho tiempo tuvo en sus manos la gestión burocrática de dichos recursos.

<sup>47</sup> Merino, Leticia y Bray, David, *La experiencia de las comunidades forestales en México. Veinticinco años de silvicultura y construcción de empresas forestales comunitarias*, México, Instituto Nacional de Ecología, 2004.

<sup>48</sup> Aboites Aguilar, Luis, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, CIESAS, 1998.

dida también la legislación agraria) difundieron la idea de que el agua era parte del reparto agrario. Al menos en la experiencia de los campesinos o, para usar una expresión sociológica, en su “mundo de la vida”, la propiedad de la tierra estuvo fuertemente asociada a la del agua. La primera no sirve de nada sin la segunda y viceversa. Aunque por razones obvias esto presenta importantes variantes regionales, el hecho es que en la cultura campesina, la idea de que el agua es propiedad de la nación puede resultar extraña cuando entra en conflicto con la capacidad de los núcleos de disponer de ella.

Los conflictos que se viven de manera cada vez más frecuente e intensa por el control del agua han puesto al descubierto la fragilidad de nuestro arreglo constitucional respecto del agua. En 2006 se celebró en México el Foro Mundial del Agua y se repitió hasta la saciedad un lugar común: en el futuro las guerras serán por el agua. Pero cualquiera que haya estado atento a la relación entre sociedad y territorio en los últimos años podrá atestiguar que la guerra por el agua comenzó hace tiempo. El arbitraje que desde los años cuarenta ejerció una burocracia hidráulica centralizada es cada vez menos viable, y los actores que quedan en el centro del escenario son nada menos que los núcleos agrarios. Con cada vez mayor éxito están reclamando el control del agua; unas veces mediante movilizaciones de fuertes tonos radicales (mujeres mazahuas del Estado de México), otras veces mediante iniciativas por medio de las cuales tratan de negociar con las ciudades el pago por los “servicios ambientales” que ellas prestan por permitir el paso del agua;<sup>49</sup> unas más mediante la total negativa a permitir que el agua sea llevada a otras regiones.<sup>50</sup>

La crisis del agua está, primero que nada, en la cultura jurídica. Nótese que nadie duda de cuál es el régimen de propiedad de los hidrocarburos; el debate público puede estar polarizado, pero todos saben cuál es la norma constitucional que hay que cambiar (o que preservar). Ese tipo de consenso social no existe respecto del agua. La fórmula constitucional tiene un peso muy débil en el conjunto de percepciones y valores que entran en juego. Por ejemplo, pocos aceptarían que el gobierno federal pase

<sup>49</sup> Robles, Carlos y Paré, Luisa, *Una estrategia para la sobrevivencia común: el agua y la relación entre el municipio indígena de Tatahuicapan y la región industrial de Coatzacoalcos-Minatitlán, en el sur de Veracruz, México*, México, s. f.

<sup>50</sup> Es eso lo que ha impedido a la Comisión Nacional del Agua la continuación del proyecto Cutzamala para traer agua a la ciudad de México desde 1997, un acontecimiento de enormes consecuencias, hasta ahora muy bien disimulado.

por encima de los campesinos de la cuenca del río Temascaltepec para traer agua a la ciudad de México, por mucho que se trate de la sed de millones de personas, la inmensa mayoría pobres. Para muchos, los habitantes de la ciudad no tenemos derecho a quitarles *su* agua, y ese es un indicio de que carecemos en nuestra cultura jurídica (constitucional) de un referente común que nos permita orientarnos en situaciones de conflicto.

Es verdad que la ciudad de México tiene peculiaridades culturales y tecnológicas propias. Pero lo cierto es que la necesidad de distribuir el agua para satisfacer diferentes necesidades en diferentes lugares se presenta a todo lo largo del territorio nacional. Son muy pocas las comunidades que pueden satisfacer sus necesidades con agua ubicada en su territorio. Incluso las que sí podrían hacerlo serán objeto de los reclamos de sus comunidades vecinas. Hoy parece difícil imaginar las fórmulas jurídicas que se requerirán para regular el acceso al agua y para procesar los conflictos. De lo que sí podemos estar seguros es que la Constitución ya no nos ofrece la solución. En el nuevo diseño institucional deberán participar los constitucionalistas; pero antes tendrán que reconocer esto como un problema constitucional.

Hay muchos otros temas en la agenda de la relación entre los núcleos agrarios y el poder público,<sup>51</sup> pero creemos que los que hemos señalado son suficientes para justificar la afirmación de que, tal como está, dicha relación supone un problema constitucional de primer orden. Sin tratar de satanizar a los núcleos agrarios, pensamos que en un sentido muy importante, es preciso abrir espacios para la participación de actores externos a los mismos —desde quienes habitan en las tierras sin tener derechos de propiedad, hasta los ayuntamientos electos democráticamente—. Esto necesariamente tendrá que traer consigo una reducción sustancial del poder que ahora ejercen los núcleos agrarios.

## V. CONCLUSIÓN: EL TRIÁNGULO IMPOSIBLE

En 1983 se incorporó al artículo 25 constitucional una manera de describir la estructura de la economía que había ido ganando terreno en el

<sup>51</sup> Aunque sea brevemente, vale la pena mencionar las dificultades de las autoridades locales para cobrar el impuesto predial a los núcleos, así como las de las autoridades ambientales para hacer cumplir la ley en materia forestal y de vida silvestre.

discurso oficial durante décadas: *público, privado y social* es la tríada que forman los sectores que desde entonces “concurren” al desarrollo económico. Obviamente, los núcleos agrarios son, por su amplia cobertura territorial y demográfica, los más notables representantes de ese sector social. En ese mismo sentido, hoy en día se les designa con la frase “propiedad social”, como si las otras formas de propiedad no implicasen, por definición, relaciones sociales. Pero aquí el punto no es desarrollar o defender alguna teoría de la propiedad, sino simplemente constatar que en el constitucionalismo mexicano se ha consolidado ese esquema triangular como una forma de entender diferentes sectores de la economía.<sup>52</sup> El peso relativo de cada uno de ellos puede cambiar, pero formalmente permanecen los tres.

El esquema está muy bien cuando la mirada sólo registra a los agentes económicos, pero se vuelve muy problemático cuando se observa en el territorio. En la medida en que la llamada propiedad social ocupa un territorio donde hay cada vez más bienes de consumo colectivo y donde viven cada vez más personas que no son miembros de los núcleos propietarios de la tierra, el triángulo parece francamente imposible. El núcleo agrario no es simplemente un tercero, ajeno a lo público y a lo privado, sino que se coloca en medio, y a costa de ambos. Por un lado, esta modalidad de la propiedad privada se ejerce excluyendo a muchos ciudadanos de la gestión de las cosas comunes del lugar donde residen, por el hecho de no ser parte del núcleo; por el otro, pone límites severos al poder público, sobre todo a los municipios, en la medida en que ejerce los poderes que constitucionalmente le corresponden a éste.

Cuando se logra ver de ese modo el tema de los asentamientos humanos, es decir, cuando se observa quién gobierna en los procesos de ocupación del territorio y sus recursos, la respuesta del constitucionalismo mexicano sobre este tema resulta mucho menos robusta de lo que parecía

<sup>52</sup> Sorprende la manera como el análisis constitucional presenta esa tríada como si siempre hubiese estado ahí. Miguel de la Madrid, por ejemplo, explica la mencionada reforma (que él mismo impulsó) afirmando que “...la ley fundamental... establecía, desde sus orígenes, la propiedad pública, la propiedad privada y la propiedad social...” (Madrid, Miguel de la, “Comentario” (al artículo 25 constitucional), en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 18a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 441), cuando lo cierto es que el Constituyente de 1917 no estableció esa tríada, sino la idea de modalidades a la propiedad privada, tal como vimos en la primera sección.

en 1976 cuando el tema entró al texto de la Constitución. Los procesos que describimos en el último apartado, que quedan fuera de la mirada de nuestro constitucionalismo, están lejos de ser simples infracciones ocasionales de la norma constitucional; son el modo en el que se ha ido constituyendo una forma emergente de poder social, que se ejerce de manera cotidiana e institucionalizada. Exclusión social en los asentamientos irregulares de la periferia urbana, exclusión política en el gobierno de los bienes comunes del mundo rural y control desproporcionado de recursos naturales que, como el agua, deberían ser objeto de un régimen que permita su justa distribución y su adecuado aprovechamiento, al margen de derechos históricos de dudosa legitimidad.

Es verdad que el constitucionalismo ha sabido reconocer la gravedad del reto que plantean las reivindicaciones indígenas a partir del surgimiento del neozapatismo, en particular por lo que se refiere a la demanda del “acceso colectivo” a los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas.<sup>53</sup> Al menos, quienes han sido más sensibles a estas nuevas demandas están dispuestos a reconocer que la reforma constitucional de 2001 en materia indígena no logró la suficiente legitimidad como para pensar que avanzamos en ese terreno; y eso significa que hay una verdadera parálisis en el proceso constitucional mexicano. Sin embargo, lo que hemos expuesto en este trabajo sugiere que la situación es en realidad mucho peor. Independientemente de las connotaciones específicas de la identidad indígena (cuya importancia no pretendemos negar pero que no son objeto de este trabajo), el reto que representan los núcleos agrarios en su conjunto, a través de las prácticas que hemos descrito, tiene las mismas consecuencias prácticas, pero con una cobertura mucho mayor, tanto en lo geográfico como en lo demográfico, que la reivindicación indígena.

Una vez que el constitucionalismo mexicano haya reconocido estos problemas, tendrá que enfrentar una serie de dilemas que no parecen nada sencillos. El más importante de ellos se refiere al estatuto que, en nuestro orden constitucional, debieran tener los núcleos agrarios. Una primera opción consistiría en convertirlos en el cuarto orden de gobierno, pero para que éste fuese democrático tendría que incorporar a todos

<sup>53</sup> Cossío, José Ramón y Franco, Fernando, *Derechos y cultura indígenas. El debate jurídico*, México, Porrúa, 1999.

los habitantes de sus tierras en condiciones de igualdad jurídica, es decir, habría que eliminar el sistema de democracia censitaria que rige en los hechos; ni obligarlos ni convencerlos parece cosa fácil. La segunda opción consistiría en tratar a los núcleos como simples propietarios privados de la tierra y los recursos para someterlos al poder democrático de los tres órdenes de gobierno, lo que parece todavía más difícil. Se va a necesitar una gran dosis de imaginación jurídica y política para encontrar otras vías, o algún camino para hacer viable alguna de las dos señaladas. Reconocer el problema sería sin duda un paso importante.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABOITES AGUILAR, Luis, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, CIESAS, 1998.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 2003.
- AZUELA, Antonio, “Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas”, *Estudios Sociológicos*, vol. XIII, núm. 39, septiembre de 1995.
- , *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989.
- , “La Propriété, le Logement et le Droit”, *Les Annales de la Recherche Urbaine* 66, 1995.
- , “La regularización de la tenencia de la tierra y la institucionalización del mercado informal de tierra en México”, en HIERNAUX, Daniel y TOMAS, François (comps.), *Cambios económicos y periferia urbana en la ciudad de México*, UAM-IFAL, 1998.
- , “Planeación urbana y reforma municipal”, en GARZA, Gustavo y RODRÍGUEZ, Fernando A. (comps.), *Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México, 1999.
- BALDI, Brunetta, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma, Editori Laterza, 2003.
- BRAY, David et al., *The Community Forests of Mexico. Managing Sustainable Landscapes*, Austin, Texas University Press, 2005.

- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1976.
- CARBONELL, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1998.
- CASTAÑEDA, Fernando, *La crisis de la sociología académica en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2004.
- CEBADA-CONTRERAS, María del Carmen, “Los ámbitos locales y sus interacciones: respuestas organizativas a los procesos de cambio sociopolítico en dos comunidades rurales guanajuatenses”, en PRECIADO CORONADO, Jaime *et al.* (coords.), *Territorios, actores y poder: regionalismos emergentes en México*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-Universidad Autónoma de Yucatán, 2003.
- COSSÍO, José Ramón y FRANCO, Fernando, *Derechos y cultura indígenas. El debate jurídico*, México, Porrúa, 1999.
- CRUZ RODRÍGUEZ, María Soledad, *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la zona metropolitana de la ciudad de México*, México, UAM Azcapotzalco-Red Nacional de Investigación Urbana, 2001.
- DÍAZ Y DÍAZ, Martín, “México en la vía del federalismo cooperativo, un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, en VARIOS AUTORES, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Themis, 1996, col. Foro de la Barra Mexicana.
- FRIEDMAN, Lawrence, “Is There a Modern Legal Culture?”, *Ratio Juris*, 117, 1994.
- GIDDENS, Anthony, *The Nation-State and Violence*, Berkeley, University of California Press, 1987.
- JELLINEK, Georg, *Fragmentos de Estado*, Madrid, Civitas, 1981 (1896).
- KAHN, Paul, *The Cultural Study of Law. Reconstructing Legal Scholarship*, Chicago, University of Chicago Press, 1999.
- KOURÍ, Emilio H., “Interpreting the Expropriation of Indian Pueblo Lands in Porfirian Mexico: The Unexamined Legacies of Andrés Molina Enríquez”, *Hispanic American Historical Review*, 82, 1, 2002.
- KRAUZE, Enrique, *Caudillos culturales en la Revolución mexicana*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1976.

- MADRID, Miguel de la, “Comentario” (al artículo 25 constitucional), en CARBONELL, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 18a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El sistema agrario constitucional*, México, Porrúa, 1975.
- MERINO, Leticia y BRAY, David, *La experiencia de las comunidades forestales en México. Veinticinco años de silvicultura y construcción de empresas forestales comunitarias*, México, Instituto Nacional de Ecología, 2004.
- MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, “El espíritu de la Constitución de Querétaro”, *Boletín de la Secretaría de Gobernación I*, México, núm. 4, 1922.
- MONSIVÁIS, Carlos, “La ofensiva ideológica de la derecha”, en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y FLORESCANO, Enrique (coords.), *México hoy*, México, Siglo XXI, 1980.
- NEDELSKI, Jennifer, “American Constitutionalism and the Paradox of Private Property”, en ELSTER, Jon y SLAGSTAD, Rune (comps.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- NELKEN, David, “Using the Concept of Legal Culture”, *Australian Journal of Legal Philosophy*, núm. 29, 2004.
- OLIVERA, Guillermo, “Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992”, *EURE*, Santiago de Chile, vol. 27, núm. 81, septiembre de 2001.
- OSTROM, Elinor, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, trad. de Corina Yturbe y Adriana Sandoval, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 2000 (1990).
- PACELLI, Mario, *La pianificazione urbanistica nella Costituzione*, Milán, Giuffrè Editore, 1966.
- PÉREZ GARCÍA, Ramón, “Bases constitucionales del desarrollo urbano metropolitano”, en CORTIÑAZ PELÁEZ (coord.), *Desarrollo urbano y derecho*, México, Plaza y Valdés-UNAM, 1988.
- PINEDA PABLOS, Nicolás, “Introducción al municipio en Sonora”, en POOM MEDINA, Juan y PINEDA PABLOS, Nicolás (coords.), *Agenda*

- de la reforma municipal en Sonora*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2000.
- ROBLES, Carlos y PARÉ, Luisa, *Una estrategia para la sobrevivencia común: el agua y la relación entre el municipio indígena de Tatahuicapan y la región industrial de Coatzacoalcos-Minatitlán, en el sur de Veracruz, México*, México, s. f., s. p. i.
- RODRÍGUEZ KURI, Ariel, “Simpatía por el diablo: miradas académicas a la ciudad de México: 1900-1970”, en RODRÍGUEZ KURI, Ariel y TAMAYO, Sergio (coords.), *Los últimos cien años. Los próximos cien...*, México, UAM, 2003.
- RUIZ-MASSIEU, José Francisco, *Derecho urbanístico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.
- y VALADÉS, Diego, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Trayectoria del Estado federal mexicano*, México, Porrúa, 1991.
- SCHMITT, Carl, *El nomos de la tierra en el derecho de gentes del “Jus publicum europaeum”*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979 [1950].
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2003.
- WARMAN, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.