

MARTÍN DÍAZ Y DÍAZ

Licenciado en derecho por la Escuela Libre de Derecho. Maestro en derecho económico en la Universidad Autónoma Metropolitana. Ha sido profesor de régimen de la propiedad en el Departamento de Derecho en la Universidad Autónoma Metropolitana de Azcapotzalco. Asimismo, profesor de sociología del derecho en la Escuela Libre de Derecho. La Junta de Gobierno de esta última institución lo designó también miembro del Comité de Estudios de Posgrado e investigador. Ha publicado ensayos en diversas revistas especializadas de México y España sobre los tópicos de la propiedad y la expropiación. Es miembro del comité editorial de la revista *Alegatos*.

LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL LA ETAPA DEL EJIDO VOLUNTARIO

Martín DÍAZ Y DÍAZ

SUMARIO: I. *El proceso constitucional mexicano.* II. *El artículo 27 constitucional.* III. *Una reforma para finiquitar la reforma.* IV. *Apunte final.*

I. EL PROCESO CONSTITUCIONAL MEXICANO

1. *La Constitución heterodoxa*

La Constitución de 1917 debe ser atendida como un texto peculiar. No se trata de una carta ortodoxa, porque en su contenido se articulan dos estratos normativos de origen diverso. Por una parte recoge las instituciones típicas de la modernidad occidental: garantías individuales, división de poderes, supremacía normativa de las disposiciones constitucionales y control judicial de los actos que realizan los poderes constituidos. Pero al lado de estos preceptos, contiene otros, a través de los cuales se incorporan los datos autoritarios de la experiencia política mexicana y las iniciativas de reforma social surgidas del movimiento revolucionario de principios de siglo. Dentro de este segundo bloque destacan las disposiciones que facultan a los órganos públicos para organizar un sistema educativo nacional, para asignar centralmente los recursos apropiables y para mediar, desde un sitio privilegiado, los conflictos de orden laboral.

En el estrato constitucional moderno, acuñado a través de los sucesos históricos ingleses, franceses y norteamericanos, se perfilan instituciones políticas complementarias al desarrollo del mercado; su enfoque supone los equilibrios naturales de la vida civil en una etapa de madurez. En cambio, en el bloque normativo de origen reformista, el énfasis recae sobre el papel conformador que se atribuye a los órganos públicos. Se trata precisamente de suplir la iniciativa de los grupos civiles por el impulso vertical que proporciona un Estado fuerte.

La forma en que coexisten los dos estratos dentro de la carta, refleja la tensión de un proceso político marcado por la contradicción que provocó la recepción artificiosa de las fórmulas de gobierno más sutiles y mejor desarrolladas, en países que, como el nuestro, habían experimentado los rigores de un pasado colonial reciente. La persistencia de factores tradicionales dentro de esas sociedades complicó sobremanera el acoplamiento de los paradigmas de la cultura política moderna. Así, la historia de los países latinoamericanos fue siempre una causa perturbadora para la eficacia de los textos constitucionales. Tanto las necesidades dictatoriales de sus regímenes en formación, como la inmadurez civil correlativa, dificultaron la aclimatación genuina de los principios republicanos de las cartas decimonónicas.¹

Ante los desfases institucionales que vivió el país durante el siglo pasado, a los constituyentes de 1917 cupo el mérito de haber otorgado legitimidad y rango constitucional a los rasgos auténticos del régimen mexicano. Después del fracaso de la Constitución de 1857, el Congreso de Querétaro optó por dar cabida a un Ejecutivo omnipotente y también por reconocer la pluralidad étnica y social de la población, a través del establecimiento de regímenes diversos en torno al derecho de propiedad.²

Pero si la decisión del Congreso fue un acierto de congruencia en relación con la historia política del país, no resulta así al analizarse de cara a la coherencia con el sentido de las instituciones políticas modernas. El Ejecutivo inmune, surgido de la asamblea constituyente, refleja las necesidades de centralización de régimen incipiente, pero no satisface las exigencias de control que corresponden a los requerimientos constitucionales de un Estado de derecho. Por otra parte, la pluralidad de órdenes para regular la apropiación de los recursos del territorio y su arbitraje central responden bien a los antecedentes patrimoniales de la historia del país. Sin embargo, no se compadecen con la imagen de los regímenes constitucionales que entronizan el derecho de propiedad privada y lo convierten en la pieza fundamental de la vida civil.

Los diputados al Congreso de Querétaro efectuaron un canje complicado; con tal de zanjar la brecha entre Constitución y realidad, sacrificaron la coherencia discursiva de la carta. Dieron paso a un *telos*³

¹ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, prólogo de Andrés Serra Rojas, 5a. ed., México, Porrúa, 1976, pp. 80-86 y 241-246.

² Vid. Molina Enríquez, Andrés, "El espíritu de la Constitución de Querétaro", *Boletín de la Secretaría de Gobernación sobre el Artículo 27 de la Constitución federal*, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, 1922, pp. 5-9.

³ Se usa el concepto *telos* en el sentido de Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. A. Gallego, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1979, pp. 149-151. "Cada sociedad estatal, cualquiera que sea su estructura social, posee ciertas convicciones comúnmente compartidas y ciertas formas

ambiguo en el que se recogen las vicisitudes de una realidad contradictoria. La tensión proviene de dos móviles igualmente potentes: la necesidad de modernización institucional y de progreso civil, por una parte, y los requerimientos de una tradición autoritaria que no termina por aceptar los impulsos autónomos de los agentes privados, por la otra.

2. *Los tiempos constitucionales*

La parte moderna de la Constitución es el ámbito natural del Estado gendarme y de la sociedad civil, al estilo de los países desarrollados. En cambio, el sustrato reformista es el contexto del Ejecutivo fuerte, del modelo corporativo y del impulso público en general.⁴ Estos dos ejes son irreconciliables, y su mediación sólo es posible a través de la dilución de uno en el otro. O bien el sustrato reformista se afianza y funge entonces como polo principal de la acción del Estado, confinando con ello al bloque moderno a representar el papel de pura imagen; o, en su defecto, es el perfil ortodoxo el que se desarrolla en detrimento de los mecanismos autoritarios del sustrato reformista. El arbitraje de esta paradoja radica en el presidente de la República y, hasta hace dos sexenios, ésta fue resuelta de manera invariable a favor de una gestión providencial por parte del Estado.

Desde el punto de vista histórico, un proceso de reformas es siempre transitorio;⁵ una vez que se ha modificado el estado de cosas contra el cual se promueve la transformación, debe dejarse paso al periodo de normalización de las nuevas realidades. En México, por mucho tiempo, el régimen ha pretendido perpetuar la situación provisional de la reforma, estabilizando institucionalmente sus procesos. Esta situación ha conferido al Ejecutivo la virtualidad que otorgan los periodos de excepción. Sólo bajo estos parámetros fue posible que los presidentes encuadraran los reclamos democráticos y la presencia política de los agentes sociales en un aparato corporativo, cuyo aliento se fincó en las prácticas redistributivas de alcance parcial, promovidas desde los órganos públi-

de conducta reconocidas que constituyen, en el sentido aristotélico de *politeia*, su «constitución». (Constitución ontológica de la sociedad estatal).

4 Díaz y Díaz, Martín, "Proceso constitucional y relaciones de propiedad. Notas para el análisis del caso mexicano", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 11, México, Escuela Libre de Derecho, 1987, pp. 195-203.

5 *Vid.* De Vega, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos (col. Temas Clave de la Constitución española), 1988, pp. 60-70 y 185-215).

cos. El diseño de este régimen asistencial ha funcionado como sucesor efectivo de las iniciativas sociales de participación independiente.⁶ Así, la parte moderna de la Constitución ha sido sometida a las necesidades concretas de un programa reformista, para cuyas medidas existe siempre el sustento de un bloque constitucional legítimo.

Si estas mismas ideas tuvieran que expresarse a partir de su connotación dinámica, tendría que afirmarse que, frente al tiempo inmóvil de las instituciones modernas, el programa de reformas refleja el curso de una sociedad que se representa en tránsito. Las normas constitucionales que impulsan la reforma mueven las cosas de modo que el sustrato moderno de la carta finalmente se actualice o, en otros términos, reformar significa entre nosotros abatir los factores tradicionales de la sociedad, de tal suerte que se haga posible un desarrollo nacional en sentido moderno.

La contradicción que se expresa en el texto constitucional mexicano tiene límites claros: en la medida en que nuestra sociedad se moderniza, la cohesión civil aumenta y, consecuentemente, los agentes privados reclaman espacios más amplios de ejercicio. De hecho, la culminación exitosa del proceso de reforma social conduce a la consolidación de la vida civil. Así las cosas, las referencias temporales del régimen reformista no tienen sentido fuera de su dimensión transitoria. En setenta y cinco años de vigencia, la Constitución de 1917 muestra ya la fatiga de sus perfiles autoritarios. Sin embargo, la ambigüedad no ha desaparecido por completo; ahora, en pleno repliegue de las estructuras corporativas y del programa de reforma, no existe todavía claridad sobre la renuncia definitiva del régimen a los mecanismos tradicionales de control. Nuestra realidad política no tiene aún la textura democrática que, desde hace por lo menos tres décadas, aparece ya como una aspiración genuina entre los sectores más activos de la sociedad mexicana.

Como quiera que sea, el paquete de reformas constitucionales promovido por el presidente Salinas entraña una evidente intención de rectificar los rasgos políticos tradicionales de la vida institucional del país. En particular, se han modificado dos aspectos que por más de siete décadas formaron parte significativa de la autodescripción del régimen: la reforma agraria y la negación de la Iglesia como agente jurídico. Se puede afirmar, entonces, que el proceso constitucional mexicano purga hoy su propia heterodoxia, pero todavía con muchas dubitaciones en lo que se refiere al afianzamiento de la autonomía civil.

⁶ Cfr. Villa Aguilera, Manuel, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, UNAM-M. A., Porrúa, 1987, pp. 13-23.

II. EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Tanto la reseña de la forma precipitada en que se llevaron a cabo los debates sobre el artículo 27 en la Asamblea de Querétaro, como la disputa por la autoría de este precepto, forma ya lugares comunes de nuestra historia constitucional.⁷ Pero anecdótico aparte, el contenido de este artículo fue por mucho tiempo el sustento principal del *telos* constitucional mexicano. Dos fueron las cuestiones torales que mantuvieron la importancia de sus disposiciones: el establecimiento de un sistema central de asignación de los recursos apropiables, y la positivización a nivel constitucional, de un programa de reforma agraria integral, que debía llevarse a cabo a través de expropiaciones y dotaciones a comunidades y a núcleos de población rural.

1. *El sistema central de asignación de recursos*

Uno de los aspectos que dentro de la Constitución de Querétaro llaman más vigorosamente la atención, es el rechazo de los diputados congresistas al concepto moderno de propiedad. En todas las Constituciones modernas esta institución funciona como principio y, al mismo tiempo, como fin del sistema garantista; la propiedad se acoge como una especie de símbolo, a través del cual se demarca el campo exclusivo de los sujetos privados. Por eso, en el contexto de este derecho es donde mejor se concreta el sentido de la división de los espacios sociales entre un ámbito público y otro privado. El énfasis de las cartas constitucionales modernas sobre el derecho de propiedad queda justificado por la importancia que tiene la atribución patrimonial a los sujetos dentro de un sistema de mercado. Sin la libre circulación de mercancías, la organización institucional del mundo moderno carece por completo de sentido, ya que es en el ámbito del intercambio donde los agentes civiles se realizan. La realidad mercantil es claramente un coto para el espacio privado, al Estado sólo corresponde la guarda exterior del proceso; contra su injerencia arbitraria opera el sistema garantista de defensa, que puede accionar cualquier sujeto al estimar violada su esfera de exclusividad. La propiedad es el signo más acabado de la contención del poder público; su perfil institucional se definió precisamente contra las interferencias desorbitadas del Estado absoluto.

⁷ Vid., por ejemplo, Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, PRI, 1984, pp. 125-191; y Mendieta y Núñez, Lucio, *El sistema agrario constitucional*, México, Porrúa, 1975, pp. 9-13.

Por todo lo dicho, debemos entender que si el constituyente de Querétaro fue capaz de marginar la institución de la propiedad en sentido moderno, lo hizo seguramente porque reconoció que, en el país, los procesos mercantiles no jugaban ningún papel determinante a principios de siglo. Sin mercado no existía tampoco sociedad civil; la creación de ésta iba a ser justamente una de las tareas primordiales del Estado. En defecto de los grandes intereses privados que impulsaban el desarrollo en Europa y en Norteamérica, la Constitución propuso un aparato público cuya capacidad de acción no debía dejar lugar a dudas. Así, el Estado surgido de la revolución tuvo como encomienda promover el desarrollo moderno del país y, al mismo tiempo, efectuar acciones de nivelación orientadas a ensanchar las bases sociales del régimen. Para ello, era menester abatir la naturaleza oligárquica del poder que caracterizó a la dictadura porfirista y cambiar las bases generales para la asignación de recursos a los agentes sociales.

Contra el capitalismo bárbaro de finales de siglo —entiéndase por éste un sistema de explotación de recursos naturales por el capital internacional sobre la base del aprovechamiento de los elementos tradicionales de la sociedad— se perfiló el programa de reformas sociales. Los circuitos fragmentarios que correspondieron a un mercado incompleto eran solamente aprovechados por la oligarquía y, en ese entendido resultan completamente infuncionales como mecanismos de asignación social de los recursos apropiables. Para suplir estos criterios deficientes de distribución mercantil, el constituyente propuso un sistema de asignación central, a partir del rescate de ciertas fórmulas de influjo colonial.

A. La fórmula de la propiedad originaria

En el artículo 27 constitucional se positivizó un régimen de propiedad *sui generis*. El punto de arranque fue la fórmula de la *propiedad originaria* de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio mexicano. Llamaremos “fórmula” a este tipo de titularidad primigenia, en el entendido de que no se trata objetivamente de una forma concreta de propiedad. Estamos en presencia de un supuesto político que constituye la base de legitimidad para los distintos tipos de titularidad que organiza el precepto, a saber: la propiedad privada, la ejidal, la comunal y el dominio directo o propiedad de la nación.⁸

⁸ Díaz y Díaz, Martín, *op. cit. supra*, nota 4, pp. 224-230.

La *propiedad originaria* de la nación es un aserto que condensa una concepción rudimentaria de la soberanía. Se trata de la explicación del vínculo entre Estado y territorio en alusión a un símil con el derecho de propiedad. Modernamente, los Estados se reivindicaron soberanos sobre su territorio, pero no necesariamente propietarios. La soberanía hoy es potestad de autorregulación y condición política que define al Estado como sujeto en el terreno internacional. La metáfora de la propiedad fue un uso típico de los Estados absolutos; bajo ese modelo de organización se desarrolló la institución del *dominio eminente*, según la cual la Corona aparecía como titular del derecho de pertenencia sobre el territorio. Con la referencia a la propiedad se lograron simultáneamente dos efectos: afianzar el carácter excluyente de la potestad pública sobre el territorio, imposibilitando la interferencia de cualquier poder extraño, y sobreponer, en el plano interno, una titularidad anterior y más alta que los derechos siempre *derivados* de los súbditos. De tal suerte, la propiedad particular quedaba expuesta, por su condición precaria, a la injerencia del monarca. Contra este concepto permisivo y frágil de la propiedad, se organizó la gran reacción burguesa en el continente europeo, y fue tan honda la repercusión de este movimiento, que el derecho de propiedad quedó desde entonces ubicado como el gran signo cultural de la exclusión del poder público del ámbito patrimonial privado. No es extraño que ante la política desnacionalizadora que se practicó en la primera etapa del porfiriato, confirmando recursos naturales al capital extranjero a través de concesiones generosas,⁹ el constituyente de Querétaro haya retomado la enseña nacionalista —cuyos rasgos elementales asomaban desde hacía tiempo en las determinaciones de la Secretaría de Fomento—, dando solidez al criterio de mantener la explotación de los recursos estratégicos bajo el control final del Estado. Soberanía entonces significaba recuperar poder interno de decisión para determinar el destino de los elementos de explotación que daban al país la nota de productor de materias primas en el concierto internacional. Al respecto, basta recordar la famosa tesis que expuso en su *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos* el jurista Wistano Luis Orozco en el año de 1895. Para el abogado jalisciense, una nación sólo podía considerarse soberana en la medida en que fuera efectivamente *propietaria* de su territorio.¹⁰

⁹ Vid. Pallares, Jacinto, *Legislación federal complementaria del derecho civil mexicano*, México, Tipografía Artística de R. Riveroll, 1987, pp. LVII y LIX del “Estudio preliminar”; también Meyers, William, “Inversión extranjera y problemas de riego en la comarca lagunera (1890-1911)”, en *Dinámica de la empresa mexicana. Perspectivas políticas, económicas y sociales*, México, COLMEX, 1979, pp. 187-188.

¹⁰ Orozco, Wistano Luis, *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, edición facsimilar,

B. La nación como sujeto patrimonial

La referencia a la nación como titular de la *propiedad originaria* confiere a esta fórmula su verdadera connotación política. El constituyente de 1917, siguiendo en esto la tradición institucional del país, entiende por nación, de acuerdo con su significado francés, al cuerpo de los ciudadanos considerados como *totalidad indivisible* y, en consecuencia, como supuesto abstracto de legitimación para los órganos concretos del Estado.¹¹ De aquí que, si el titular de la *propiedad originaria* es un sujeto ideal, dicha institución no puede referirse a ninguna circunstancia material específica. La nación, más precisamente, es el pueblo en su papel de agente del proceso constitucional. Así, si el pueblo es el sujeto, la Constitución deviene predicado. A través del acto constitucional la nación se transforma en la unidad jurídica estatal; se personifica de hecho en los poderes constituidos. Como titular primigenia de los recursos apropiables, la nación funda y deriva las prerrogativas patrimoniales concretas. Sin su mediación la propiedad no existe, porque ésta no se reconoce como un atributo natural de la persona; al contrario, la Constitución confirma su origen comunitario, al remitir su gestación al acto de instauración del Estado por parte del cuerpo colectivo que configuran los ciudadanos cuando realizan la acción constituyente.

Si la atribución de la *propiedad originaria* se hubiera conferido de manera directa al Estado, habría quedado desdibujada por completo la sutileza política de la fórmula, ya que entonces tendría que entenderse esta titularidad como un fenómeno actual y continuo. En cambio, refiriendo la titularidad a la nación, el constituyente logró delimitar su carácter ideal y pudo mantenerla como un criterio de legitimidad peculiar.

C. El sistema del artículo 27 constitucional

En el contexto del artículo 27, la *propiedad originaria* es también un principio sistemático, toda vez que de su sentido derivan las características especiales de las vertientes concretas de apropiación.

a) En el caso de la propiedad privada, ésta queda sujeta a la imposición de modalidades por parte de la nación, de acuerdo con las necesidades que sugiera el interés público. No se trata de un derecho

México, Ed. "El Caballito", 1974, pp. 895-896 (la 1a. ed. es de 1895).

¹¹ Carre de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, trad. de J. L. Depetre, México, FCE, 1948, pp. 31-36; 915 y 916.

intangibles, sino que conlleva el carácter permisivo que una titularidad anterior le determina.

b) La propiedad rural guarda dos modalidades; en el caso de las comunidades, la titularidad corresponde al pueblo propiamente dicho, y la nación funge sólo como factor de garantía que vela por la preservación étnica y patrimonial de sus integrantes. Situación distinta es la de la llamada propiedad ejidal; aquí el titular es el núcleo de población beneficiario de la dotación, pero el origen del derecho no es la posesión legítima anterior, como en el caso de las comunidades, sino un acto redistributivo del poder público que, de este modo, se convierte en la causa eficiente del derecho.

c) El dominio directo de la nación está compuesto por recursos de valor estratégico sobre los que el Estado conserva una facultad de control final acerca de su explotación. En este supuesto sí estamos ante una forma concreta de atribución, a través de la cual debería desarrollarse un sistema de explotación sustentado en concesiones a los particulares.

d) Por otra parte, la expropiación por causa de utilidad pública es el vehículo dentro del artículo 27 que permite realizar determinadas transferencias de recursos entre las distintas vertientes concretas de apropiación.

Salvo los bienes que integran el dominio de la nación (párrafos 4o. y 5o. del artículo citado), todos los demás son susceptibles de circular a través de circuitos públicos y, por ende, de cambiar su ubicación entre las distintas vertientes del precepto. Los bienes de propiedad privada pueden pasar al dominio público o a formar parte de la propiedad ejidal; por su parte, los de un ejido o de una comunidad son susceptibles de integrarse al dominio público, o incluso a la propiedad privada, como sucede en los procesos de regularización que se realizan con fines urbanísticos.

Este es, a grandes rasgos, el horizonte sistemático del artículo sobre la propiedad. A partir de la *propiedad originaria* se reconoce un régimen plural de apropiación, en el cual la propiedad privada aparece como un derecho tangible para el poder público; donde la propiedad agraria admite la persistencia de fórmulas tradicionales en la tendencia de la tierra y, sobre todo, surge también como el resultado de un proceso redistributivo de reforma; finalmente, la propiedad de la nación o dominio directo se dibuja como mecanismo de control sobre los recursos estratégicos. Todo arbitrado centralmente en virtud de la investidura política que otorga la *propiedad originaria* de la nación a los poderes constituidos.

D. *La evocación colonial*

Es difícil no ceder a la tentación de evocar el sistema patrimonialista que estableció la Corona española durante el periodo colonial. Si bien el artículo 27 combina de manera hábil el mecanismo tradicional de asignación central de los recursos con el criterio moderno de la representación, es de todos modos perceptible un regusto *regalista* en la organización fundamental del precepto. En vano autores como Lucio Mendieta y Núñez han intentado desvirtuar este nexo histórico del artículo 27, tratando de explicar su contenido a través de los criterios contemporáneos sobre la función social de la propiedad.¹² El sistema patrimonial que nos ocupa no supone, como sucede en la tesis expuesta por Duguit,¹³ un ámbito maduro en que la propiedad debe ceder en su carácter estrictamente subjetivo para amoldarse a las necesidades materiales del grupo social en su conjunto; todo bajo la perspectiva de un mercado eficiente que garantiza a cada titular el producto de sus ganancias. En el caso mexicano, el constituyente se propuso justamente paliar el defecto de un mercado consolidado, y por eso protegió las formas tradicionales de propiedad y garantizó un arbitraje público de los recursos estratégicos. Definió para el Estado un papel conformador que está muy lejos del trasfondo liberal que Duguit no pudo eliminar en la construcción de su teoría, ni aun con el uso del positivismo comtiano.

No se trató de una transposición lineal de las instituciones coloniales a la realidad contemporánea; ésta es una idea absurda y en eso todos coincidimos; sin embargo, hay una coherencia evolutiva evidente entre las prácticas regalistas del periodo colonial, la legislación sobre terrenos baldíos de mediados del siglo pasado, las normas administrativas de la última etapa de la dictadura porfirista y, por último, la fórmula de la *propiedad originaria* del artículo 27 constitucional. Los únicos momentos de ruptura en este engarce lógico fueron la Constitución de 1857 y la legislación administrativa de la primera etapa del gobierno porfirista. Fuera de estas dos experiencias, nuestra tradición patrimonial ha sido orientada de manera uniforme por el criterio de una distribución central —y en todo caso premercantil— de los recursos apropiables.¹⁴

Su tuviéramos que ubicar el factor de ilación en la tradición patrimonial mexicana, habría que señalar como elemento principal de junctura al criterio de *derivación*; según este principio, la propiedad siempre es resultado de un acto de otorgamiento en el que se funda la prerro-

12 Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit. supra* nota 7, pp. 14-29.

13 *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*, trad. Carlos G. Posada, Madrid, ed. Librería Española y Extranjera, pp. 167-198.

14 Cfr. Molina Enríquez, Andrés, *op. cit. supra*, nota 2.

gativa del titular. No hace falta argumentar demasiado para establecer que este elemento central de la historia de nuestro país no se aviene desde ningún punto de vista con el concepto moderno que explica el derecho de propiedad. Para los pensadores de la Ilustración hubo la necesidad emergente de establecer el carácter natural y estrictamente individual de esta institución jurídica. En su orden de ideas, el hecho de propiedad era evidentemente anterior al acto que dio origen a la vida civil; por tanto, registraron su presencia como un dato que se imponía al legislador por su propio vigor histórico. El criterio de la *derivación* es, sin duda, un asunto premoderno, y su sentido responde también a necesidades previas a la consolidación de un mercado nacional. En este sentido, el límite real del artículo 27 constitucional está dado por la duración de la situación de subdesarrollo que envuelve al país desde el origen de su existencia independiente.

El sistema patrimonial que inicia con la fórmula de la *propiedad originaria* confiere al poder público la posibilidad de dirigir el desempeño político de los distintos estratos sociales, al conceder la posibilidad de decidir sobre la base material de su acción. El manejo central de la asignación de recursos es, entonces, un factor vivo del proceso constitucional con evidentes consecuencias en el diseño político de la sociedad mexicana. El proceso de reforma ha pasado por fases diversas: primero fue factor de abatimiento de la oligarquía latifundista, después elemento principal en la construcción del régimen corporativo, y más adelante se convirtió en fenómeno de normalización del conflicto social. Asimismo, el arbitraje de los recursos estratégicos ha sido clave para el mantenimiento de la hegemonía que la clase política ha manifestado en la conducción del proceso de desarrollo nacional. Por eso, si la rectoría económica tiene una clave principal, ésta es seguramente la que deriva del manejo de los minerales, de los recursos hidráulicos y de los energéticos, por parte del Estado.

La existencia de un ámbito civil independiente es una pretensión inversa al manejo central de los recursos apropiables. La vida privada requiere, desde el punto de vista patrimonial, de una certeza que las proyecciones públicas, orientadas por criterios políticos, no están en condición de conferir. El sistema del artículo 27 constitucional no podría sostenerse en un ambiente de burguesías potentes y de dinámica mercantil poderosa. Su horizonte es, por el contrario, el de los grupos civiles subordinados y el de los poderes públicos de acción incontrolable.

Un sector marginal del artículo 27 constitucional es el que se refiere a prohibiciones concretas para adquirir bienes determinados. Las barreras más importantes se levantan contra los extranjeros, a quienes se

prohíbe adquirir inmuebles sin renunciar a la protección de sus gobiernos y les impide el acceso a los bienes ubicados en las zonas fronterizas y en las costas. También a la Iglesia se impusieron cotos drásticos, ya que se le impidió entificarse como agente jurídico, negándosele así la posibilidad de fungir como titular inmobiliario.

Los preceptos relativos a este tema reflejan dos cuestiones distintas: primero, el nacionalismo exagerado del Constituyente,¹⁵ producto de la generosidad porfirista con los capitales extranjeros y, segundo, la inquina de la clase política contra su enemigo histórico y primer rival en el proceso de conducción de las conciencias. Hoy, ambos aspectos se encuentran desbordados por la realidad; a través de los fideicomisos de inversión, los extranjeros pueden prácticamente beneficiarse de los recursos situados en zona prohibida, y la Iglesia, por su parte, mantiene en los hechos una existencia que ha superado las inconveniencias de su “desaparición” jurídica.

2. La reforma agraria

No sería pertinente comprimir en unas cuantas líneas la reseña de un proceso tan importante en la historia nacional; por lo tanto, debemos ceñirnos a apuntar algunos significados que resultan centrales, desde la perspectiva política de este análisis.

A. “El problema agrario”, origen de la reforma

La idea de una república de pequeños productores fue una de las imágenes más recurrentes en la conciencia del siglo XIX. Este ideal tiene en México referencias que conducen hasta el movimiento intelectual conocido como la *Primera Reforma*. Su influjo fue muy extenso y se diseminó de manera continua a lo largo de todo el siglo. El hilo conductor lo dio la persistencia de un sustrato ideológico liberal en la mayoría de los pensadores del país. Incluso ya en el auge del positivismo, la imagen de la pequeña propiedad sigue siendo un elemento punzante en contra del latifundismo, cada vez más dilatado.

Ya en nuestro lapso de interés, el primer dato a ubicar es el que se refiere a la forma en que los pensadores del entresiglo concibieron el proceso destructor de la tenencia concentrada de la tierra. Para unos —los más liberales, los más moderados—, el establecimiento final de la utopía de los pequeños productores agrarios tendría que ser el resultado

¹⁵ Roman, Richard, *Ideología y clase en la Revolución mexicana, la Convención y el Congreso Constituyente*, México, col. Sep-Setentas, núm. 311, 1976, pp. 86-101.

lógico de la acción natural de las leyes del mercado.¹⁶ La intercambiabilidad intrínseca de la tierra, repetida en multitud de operaciones, terminaría por causar un efecto de fraccionamiento que daría a los fundos la mejor dimensión desde el punto de vista económico. Para otros, el quiebre de la gran propiedad no podría ser asunto de procesos espontáneos; para su consecución, el Estado se vería obligado a desplegar una acción fuerte y llevar a cabo, a través de expropiaciones, la redistribución necesaria.¹⁷

No debe perderse de vista que, entre la realidad —latifundismo— y la quimera —pequeña propiedad—, surgirían los pueblos y las comunidades reivindicando el derecho a la tierra, pero no bajo el esquema de los rancheros del mundo occidental, sino con la intención de reconstruir sus formas tradicionales de tenencia. Así, detrás de la reforma, no surgió la pequeña propiedad como hechura fiel de acuerdo al ideal; lo que produjo finalmente el proceso redistributivo fue, por una parte, el restablecimiento de las formas ancestrales de la explotación comunitaria —siempre a nivel de la autosuficiencia— de los pueblos indígenas y, por otra parte, la instauración de un sistema novedoso de propiedad, definido en favor de los núcleos de población ejidal. Relativamente inmóvil y parcialmente insegura, esta forma de propiedad fue poco a poco convirtiéndose en un marasmo de parcelas infuncionales que no han reportado ventajas atractivas ni siquiera para sus derechohabientes. De esta consigna general habría que exceptuar a los ejidatarios que se beneficiaron de tierras extraordinariamente feraces, y también a aquellos cuya capacidad de organización les permitió conformarse como unidades colectivas de explotación, aprovechando los instrumentos financieros que inició la administración cardenista.¹⁸

Resituando nuestra reflexión en los antecedentes del tema, destaca como primer instrumento legal de la reforma, la Ley Agraria del 6 de enero de 1915.¹⁹ En este ordenamiento se perfilan los dos mecanismos principales de la acción redistributiva del Estado: la *restitución* a las comunidades de las tierras que les fueron indebidamente retiradas, y la *dotación*, cuyo objeto es establecer en favor de un pueblo un patri-

¹⁶ *Vid.*, por ejemplo, Orozco, Wistano Luis, *La cuestión agraria*, Guadalajara, México, ed. tip. "El Regional", 1911 (en especial los parágrafos XVII a XXIII).

¹⁷ Molina Enríquez, Andrés, *Filosofía de mis ideas sobre reformas agrarias* (contestación al folleto del Lic. W. L. Orozco, *Las derrotas de Degollado*, Guadalajara, México, Imprenta "Plus Ultra", 1911 (todo el folleto).

¹⁸ Eckstein, Salomon, *El ejido colectivo en México*, México, FCE, 1978, pp. 129-178.

¹⁹ *Vid.* el folleto *Expedición de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915*, México, Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, 1985, 57 pp. (incluye el discurso de presentación al Congreso por el Lic. Luis Cabrera).

monio de características agrarias. La *restitución* tiene como vía básica la determinación de la nulidad del acto por el que se consumó la disposición en contra del núcleo promovente, siempre que correlativamente el pueblo en cuestión pudiera probar su titularidad preferente. La *dotación* se ha orientado por el criterio directo del reparto, y su mecanismo natural es la expropiación de los terrenos aledaños al sitio donde se asienta el núcleo de población solicitante.

Los procedimientos descritos suponen una dialéctica tormentosa entre la hacienda y los pueblos; estos dos agentes fueron los protagonistas reales de la disputa por la tierra.²⁰ En el centro y en el sur del país, ni la propiedad hacendaria ni la de los pueblos de indios tipificaban de manera satisfactoria en los criterios que sirven para definir una explotación agrícola moderna. Entender esta premisa ayuda mucho a la comprensión de los resultados frustrantes que, desde la perspectiva económica, produjo el proceso de reforma. La apuesta moderna quedó encarnada en la pequeña propiedad. Sin embargo, ésta no fue factor seguro porque su dimensión quedó acotada entre dos polos de disputa que hicieron insegura su tendencia; tanto la tensión ente pueblos y haciendas, como la preferencia ideológica que otorgó el régimen a ejidos y comunidades, afectaron el ambiente de certeza por el que han pugnado los pequeños propietarios.

B. Los sujetos agrarios y el régimen patrimonial de la reforma

Tipificar con exactitud las instituciones del ejido y la comunidad no es una tarea sencilla, porque el régimen que produjo la Reforma se ha venido armando a lo largo de varias décadas de práctica y no siempre bajo el designio de voluntades uniformes.²¹ Originalmente, la reforma agraria se llevó a cabo siguiendo la idea-fuerza del fraccionamiento de los latifundios. Cuando la Constitución de 1917 entró en vigor, el sentido de las directrices agraristas era básicamente el mismo que se había expresado en los considerandos y en el articulado de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915. Los diputados constituyentes se concretaron a

²⁰ Cabrera, Luis, *Discurso pronunciado ante el Congreso de la Unión el 3 de diciembre de 1912*, transcrito en *op. cit. supra* nota 19, pp. 17-47. A lo largo de la exposición se perfila con mucha claridad de qué modo la lucha por la tierra en la zona central del país, obedece a la confrontación de intereses entre pueblos y haciendas.

²¹ *Vid.* Fernández Souza, Jorge, *Propiedad formal y propiedad real en el ejido*, México, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, 1984, p. 77 (ed. mimeográfica inédita); también Hinojosa Ortiz, José, *El ejido en México. Análisis jurídico*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1983, pp. 175-222; por último, Ibarra Mendivil, Jorge Luis, *Propiedad agraria y sistema político en México*, México, M. A. Porrúa, 1989, pp. 273-287.

refundir el contenido de la ley aludida en el ámbito normativo de la carta constitucional; acaso mejorando sus disposiciones al conferir expresamente capacidad a los sujetos agrarios que detentaban bienes en común, para proteger transitoriamente su estado de indivisión y para promover judicialmente la defensa de sus intereses.

El propósito antilatifundista del Constituyente, a conseguirse por las dos vertientes dispuestas en la Ley de 1915 —restituciones y dotaciones—, no tenía un punto claro de llegada. En general, el fraccionamiento de la gran propiedad perseguía el ideal del establecimiento de una sociedad de pequeños propietarios; por lo tanto, el objetivo lógico de la reforma debía expresarse en actos de partición que produjeran la multiplicación de los pequeños propietarios. El problema de la división de los fundos restituidos o dotados fue desplazado por la asamblea constituyente al legislador secundario y, a pesar de que la legislación agraria de la segunda década del siglo apuntó precisamente hacia el criterio de la partición, algunos pueblos resistieron y conservaron sus explotaciones de tipo comunal.

La Constitución protegió los fundos que fueron objeto de los procedimientos de reparto, sustrayéndolos de los circuitos mercantiles, en virtud de la condición de *inalienabilidad* a la que quedaron afectados estos bienes. Varios factores se conjugaron para que las tierras restituidas o dotadas a los pueblos no volvieran de inmediato a la circulación; entre ellos, es posible mencionar las resistencias culturales de los grupos étnicos, la sobrevivencia soterrada de la hacienda como unidad principal de producción agrícola, y en general, la poca claridad que existía en relación con el carácter productivo de las tierras afectadas. Cualesquiera que hayan sido los móviles desde el punto de vista histórico, el hecho fue que, del reparto agrario, no surgieron en realidad pequeñas propiedades en sentido moderno. El producto fue más bien un régimen patrimonial *sui generis* cuyo desarrollo paulatino se llevó a efecto en la legislación secundaria. Lo que hoy se conoce como propiedad comunal, por un lado, y como propiedad ejidal, por otro, es el resultado de la evolución de fórmulas peculiares de apropiación extramercantil, coherentes con una acción de tipo tutelar por parte del Estado.

a) En el caso de la llamada *propiedad comunal*, han quedado subsistentes todas las formas tradicionales de pertenencia organizadas en torno al criterio tradicional de la indivisión patrimonial; tal es la situación de los condueñazgos, congregaciones, rancherías, tribus y pueblos en general. Bajo esta modalidad se han perpetuado agentes colectivos en cuyo perfil predominan las afinidades étnicas y culturales

que han permanecido constantes desde la época de la Colonia a la incorporación a la vida moderna.²²

En cuanto sujeto colectivo, la comunidad interpela al conjunto de individuos beneficiarios de un proceso de restitución y, en tanto fórmula jurídica, estabiliza un tipo de tenencia orientada fundamentalmente al autoconsumo de los miembros. Así, entre títulos inmemoriales, patrimonios rústicos y condiciones premodernas, las comunidades continúan resistiendo los embates de una sociedad cuyo ritmo apunta a su desintegración.

b) *La propiedad ejidal hoy*, responde a un régimen especial que, ante todo, debe ser diferenciado del ejido en su sentido colonial. Durante el virreinato, la Corona otorgó tierras ejidales a los pueblos de indios para su disfrute común, principalmente montes y pastos. Los ejidos formaban parte del régimen integral de los pueblos, en el que también se incluían el fundo legal, los propios y las tierras de labor; estas últimas generalmente derivadas a porcioneros individuales en virtud de un acto de repartimiento.²³ *El término "ejido" llegó al derecho agrario mexicano a través de un uso equívoco que de él hizo la Ley Agraria de 6 de enero de 1915.*²⁴ *En este ordenamiento se describió el acto de reparto como reconstrucción o, en su caso, dotación de los ejidos de los pueblos. Desde entonces el concepto tuvo una evolución que violentó su significado, porque antaño siempre se refirió al conjunto del patrimonio rústico, atribuido a un núcleo de población en virtud de un acto de dotación.*

Ya bajo la vigencia de la Constitución de 1917, el legislador secundario fue perfilando los rasgos esenciales de la propiedad ejidal a través de aproximaciones sucesivas, no siempre planeadas. Uno de los temas más discutidos ha sido el referente al régimen de explotación que debe prevalecer dentro del ejido; hasta antes de la administración cardenista pocas preocupaciones se detectan sobre el carácter productivo de las tierras repartidas; priman, sobre todo, los criterios parceladores que ven en la forma agraria un mero acto de recomposición material en relación con los fundos apropiables. Sin embargo, la parcelización tomó desde su inicio un giro especial, ya que para todos se hacía evidente que si se establecían derechos de propiedad en favor de los campesinos en forma lisa y llana, pronto los beneficiarios perderían sus parcelas por incapacidad económica y cultural para retenerlas. Así surgió la idea de convertir nuevamente el patrimonio ejidal en un derecho inalienable.

²² Figueroa, Fernando (ed.), *Las comunidades agrarias*, México, 1970, pp. 139-146.

²³ Orozco, Wistano Luis, *Los ejidos de los pueblos*, México, Ed. "El Caballito", 1975 (1a. ed. 1914), pp. 139-147.)

²⁴ *Vid.* artículos 3º y 6º de la *Ley Agraria del 6 de enero de 1915*, transcrito en *op. cit. supra*, nota 19.

Para tal efecto se atribuyó la propiedad al núcleo de población, dejando a los campesinos individuales solamente un derecho parecido al usufructo sobre su respectiva parcela.²⁵ La Constitución de 1917 protegió de la circulación mercantil tanto los patrimonios comunes de los pueblos como las parcelas individuales. De este modo quedó diferido el rasgo más fuerte de la propiedad ejidal; dígase la extramercantilidad de la tierra.

Un ejido actualmente se compone, además de las tierras de cultivo —que pueden ser explotadas en forma individual o colectiva—, por la zona de urbanización, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial para la mujer, y los montes y pastos comunes, cuando existan. Los derechos de los ejidatarios son de dos tipos: los individuales, que se refieren al aprovechamiento de la parcela —cuando no existe explotación colectiva— y a la participación corporativa en los órganos de decisión del ejido. Los derechos colectivos son propiamente los de titularidad sobre el fundo agrario, aunque éstos sólo se ejercen a través del núcleo de población al que se encuentra integrado el ejidatario.²⁶

En cuanto unidad productiva, el ejido empezó a significarse tardíamente; todavía en la época de Calles, el gobierno, de forma no visible, orientaba su estrategia de producción en el campo a través del apoyo a la gran propiedad sobreviviente. No fue sino hasta el cardenismo, cuando el ejido fue ubicado como pieza importante del proceso agrícola; a partir de entonces, con más o menos fortuna, se desarrollaron mecanismos financieros para apoyar a los campesinos sujetos a este régimen de propiedad.²⁷ Asimismo, la burocracia vinculada a los procedimientos de reforma encontró una estabilidad que la ilusión del régimen hacía parecer definitiva.

La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 es el instrumento jurídico culminante del proceso.²⁸ En su articulado, los regímenes rurales —comunal y ejidal— encuentran los parámetros de institucionalización más seguros. Así sucede también con las normas procesales y con la definición de las atribuciones a las autoridades y órganos agrarios. Sin embargo, en su plenitud, esta ley llevó el germen de la abrogación.

²⁵ Vid. Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit. supra*, nota 7. El autor realiza una reseña completa sobre el contexto de la reforma constitucional, efectuada por decreto de 9 de enero de 1934; en especial la importancia que tuvo la crítica de Bassols para el establecimiento definitivo del concepto de “núcleo de población”, pp. 155-158.

²⁶ Vid. Ley Federal de la Reforma Agraria, publ. en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 1971, artículos 51 a 111.

²⁷ Hinojosa Ortiz, José, *op. cit. supra*, nota 21, pp. 143-170.

²⁸ Vid *supra*, nota 26.

La ley realizó una consumación peligrosa, porque pretendió fijar en términos perennes un proceso de reforma que, por su naturaleza, tiene límites precisos. El reparto agrario no puede plantearse como fenómeno permanente; existe, por necesidad, un momento de finitud al que debe sujetarse. Y como esa circunstancia, a juicio de la administración actual ya se produjo, la ley fue derogada dentro del complejo movimiento legislativo que originó la iniciativa de reforma constitucional impulsada por el presidente Salinas.

III. UNA REFORMA PARA FINIQUITAR LA REFORMA

No existe una solución unívoca que conteste en forma definitiva la pregunta de por qué se mueve el contenido normativo de un régimen constitucional. La historia ofrece satisfacciones muy variadas a la interrogante, y sólo a través de un esfuerzo casuístico mayor podría conocerse el universo de la respuesta. Lo que resulta posible establecer es que ninguna Constitución escrita está al margen de la caducidad —total o parcial— de su contenido. Los cambios sociales imponen un ritmo heraclitiano que no se ajusta con las pretensiones de perennidad de los legisladores, así sean los instrumentos normativos muy sintéticos y flexibles. Seguir la dinámica social implica abrir el texto constitucional a un proceso continuo de reformas; sin embargo, la transitoriedad de sus disposiciones, derivada de los cambios frecuentes, plantea un riesgo de inestabilidad para las instituciones jurídicas. El proceso de reforma constitucional transcurre entre dos extremos peligrosos: el de la inadecuación de los preceptos y el de la falta de estabilidad de los sistemas. Debe entonces encontrarse una fórmula de equilibrio que compense Constitución y realidad.

En México, donde la Constitución pretendió otorgarse como perspectiva programática, la dinámica social juega una función especial en relación con el proceso constitucional. El movimiento se da en dos sentidos: por una parte, la norma pretende anticipar el sentido de la acción de los agentes sociales; por otra, los descarríos del curso concreto de los hechos exigen un movimiento de adecuación que presione hacia la tipicidad de las conductas. Si los cálculos programáticos de la Constitución fueron adecuados, y se realiza su sentido, el órgano revisor de la carta se verá obligado a revisar sus criterios de anticipación. En nuestro país el programa del régimen fue la reforma social; su realización —o si se quiere, su caducidad— fuerza a replantear el plan político y a ordenar el contenido de la carta a los requerimientos de un medio internacional neoliberal.

No es momento de discernir sobre la legitimidad del proceso de reformas constitucionales; sin embargo, sí debe asentarse que la modificación al artículo 27 es una variación que involucra el sentido del *telos* constitucional reformista, ya que con ella se pone fin a la acción conformadora del poder público en el terreno de la propiedad agraria. En tal virtud conviene atender a la especificidad de su sentido.

3. *Los objetivos explícitos*

Con la iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional, el Ejecutivo envió al Congreso una Explicación de Motivos que contiene un diagnóstico de los problemas del campo mexicano y una valoración general de los instrumentos jurídicos desarrollados a partir del proceso de reforma agraria.²⁹ A continuación vamos a referirnos a algunos de los aspectos relevantes del documento.

a) El *tono ideológico*. El discurso plantea una tesis central, a saber: la motricidad del proceso de reformas sociales surgidas de la Revolución radica en los objetivos de *justicia y libertad*, éstos, hasta la fecha, permanecen vigentes. La lucha revolucionaria se encaminó contra la situación de servidumbre de los campesinos y tuvo como primer propósito el abatimiento del latifundio. Hoy, estos fines ya se han conseguido; por lo tanto, es necesario sustituir los mecanismos redistributivos de cara a conseguir mayor eficiencia en la producción agrícola, con objeto de elevar el nivel de vida de la población campesina y adecuar el proceso a los nuevos requerimientos que impone el medio internacional.

El documento explicativo acepta que el sentido de la lucha agraria ha sido influyente en el perfil ideológico del nacionalismo mexicano; en tal virtud, se considera conveniente conservar tanto a la comunidad como al ejido, pero ya no bajo el principio de su sostenimiento estatal, sino transfiriendo la decisión a los propios campesinos como sujetos responsables de su propia organización. Esta idea se ofrece como un ejercicio de discriminación, a partir del cual se intenta rescatar de la reforma agraria lo más valioso y, por el contrario, desechar aquello que manifiestamente ha mostrado ya su ineficacia.

Oficialmente las variaciones al artículo 27 no quieren presentarse como el finiquito de la reforma agraria, sino una adecuación de sus circunstancias a las nuevas demandas de la realidad nacional e inter-

²⁹ Presidencia de la República, *Iniciativa del presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, para reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Vid., en especial, el documento preliminar de Explicación de Motivos, pp. III-XII.

nacional. “La sociedad justa del siglo XXI a la que aspiramos —se lee en el documento— no puede construirse si perduran las tendencias actuales en el medio rural. Tenemos que actuar decididamente”. Como se observa, existe un sentido implícito en la tesis. La justicia social sólo se puede realizar sobre el entendido de una producción eficaz; la estructura actual, por más que su génesis se califique como un proceso legítimo, es ya un obstáculo para la justicia, precisamente porque no permite la organización productiva en términos modernos. Si el latifundio fue en su momento un obstáculo para el equilibrio y la equidad en el medio agrario, ahora son el minifundio y las condiciones premercantiles de una gran parte de la propiedad las que aparecen como barreras para superar los rezagos productivos.

Corregir la parte malograda de la reforma agraria estableciendo sus principios, responsabilizar a los campesinos de su propia organización y abrir el campo a la inversión privada y a la circulación mercantil, son objetivos difíciles de conciliar con el agrarismo mexicano; sobre todo con el de la época cardenista. Sin embargo, quizás no sean propósitos demasiado ajenos a los fines del programa modernizador que como objetivo implícito han impulsado los gobiernos mexicanos, por lo menos desde la administración alemanista. El único paréntesis en esta secuencia reciente fue el sexenio del presidente Echeverría.

La modernización es esencialmente antirreformista; sus principios y directrices se dirigen a eliminar los instrumentos tradicionales del arbitraje público. Bajo sus parámetros, el fin es dar realidad a la experiencia neoliberal, una vez que las prácticas providenciales han mostrado su impotencia. Así, aun cuando el lenguaje modernizador es conciliador en el plano ideológico y paternal y didáctico en el terreno social, sus verdaderos destinatarios son los inversionistas potenciales. A ellos se dirigen las promesas de autocontención por parte del Estado; se quiere restablecer su confianza bajo la promesa de la deposición definitiva de las prácticas niveladoras que sirvieron por muchos años de aliento al agrarismo mexicano.

b) *El diagnóstico.* Como contexto de la Reforma se señala que, a nivel internacional, se suscita un cambio de gran envergadura y que soslayarlo es marginar al país y negarle la oportunidad de participar activamente en ese gran proceso. Para estar a tono con los acontecimientos es necesario modernizar la estructura productiva del campo, la cual es infuncional en atención a las siguientes razones:

1) La cuarta parte de la fuerza laboral del país trabaja en el campo, pero ésta sólo genera el diez por ciento del producto nacional. Los

ingresos del sector rural son, en promedio, casi tres veces menores que en otros ámbitos de la economía.

2) El minifundio es un fenómeno predominante en el sector agrario; más de la mitad de las propiedades —ejidales o privadas— son menores de cinco hectáreas.

3) La excesiva parcelización y el régimen de tenencia de la tierra inhiben la inversión y en general los procesos de financiamiento para la actividad agraria. Correlativamente, se generan rezagos tecnológicos que vuelven improductivo el trabajo empleado en las tareas agropecuarias.

4) El reparto agrario llegó ya a sus límites físicos posibles, y por lo tanto, las funciones del Estado deben reorientarse hacia la inversión en infraestructura eficiente.

5) En la realidad del campo mexicano se ha suscitado un circuito subterráneo de circulación de la tierra mediante el que se realizan de forma incontenible cesiones de las atribuciones de los ejidatarios, arrendamientos, aparcerías o medianerías, todos ilegales. Estos hechos coinciden con la presión que ejerce la vida moderna sobre la deficiencia de las fórmulas agrarias tradicionales.

c) Las estrategias que la reforma persigue

1) Proveer certidumbre a las distintas formas jurídicas de tenencia de la tierra. Según el documento de Explicación de Motivos, los certificados de inafectabilidad agraria nunca fueron una fórmula suficiente de certeza para el pequeño propietario. Tampoco la propiedad ejidal brinda a los beneficiarios del ejido un título funcional en el marco de las transacciones modernas. Terminar con el reparto permitirá disminuir expectativas de titularidad y, por lo mismo, reducir el índice de conflictos en torno a las disputas por la propiedad agraria. Reconocer la propiedad ejidal expresamente en la Constitución, permite fijar con mayor claridad las prerrogativas de los titulares y, bajo condición básica, estimular la fusión de terrenos a través de los procesos de asociación, e incluso permitir su circulación relativa.

2) Propiciar la organización de la propiedad en unidades productivas que garanticen las escalas necesarias de acuerdo con los criterios de competitividad internacional. Los mecanismos previstos son: la consolidación relativa de la propiedad —siempre dentro de los límites de la pequeña propiedad—, la fusión productiva de ejidos y los mecanismos de asociación.

3) Incentivar la capitalización del campo, lo que se pretende lograr a través de la certeza conferida a las distintas formas de propiedad y por medio de los mecanismos de integración señalados arriba.

4) Convalidar ciertas prácticas de circulación necesarias, tanto de efectos traslativos como simples cesiones de derechos de naturaleza personal, con objeto de brindar la seguridad necesaria a este tipo de transacciones.

d) *Los fines auténticos* de la reforma constitucional no se mencionan de manera explícita en el documento explicativo; sin embargo, es posible inferir algunos de sus contenidos a través del análisis. Resulta claro que retirar la condición de la inalienabilidad a la propiedad ejidal y comunal no puede tener otro efecto que la dinamización mercantil en torno de los recursos fundarios. La reforma constitucional no pretende una ruptura instantánea y frontal de las formas agrícolas tradicionales, lo que persigue es su inserción paulatina en la lógica del mercado. Muchos propietarios miserables podrán convertirse en modernos asalariados agrícolas, e incluso es previsible que su nivel de consumo se torne superior a aquel que pudo generarles una titularidad infuncional sobre una parcela microscópica.

Este canje cuantitativo, en apariencia favorable, tiene en realidad referencias y efectos complicados, ya que significa cambiar la naturaleza de la relación entre Estado y productores agrícolas. Con la reforma se retira casi totalmente el tutelaje público a los campesinos pobres y se les estimula a asumir una actitud más eficiente o a dejar sus parcelas en manos más rentables. Si los efectos de la reforma se consuman, veremos sin duda el rompimiento del aparato corporativo bajo el que los campesinos han quedado encuadrados, situándose como base obligada del régimen de un solo partido.

Seguramente no se llegará al final del sistema ejidal, pero el régimen impuesto por la reforma rescatará una buena cantidad de tierra en provecho de formas productivas con perfiles menos arcaicos que los vigentes. Los ejidos que pueden encontrar más ventajas en este proceso son los que muestren mayor aptitud para la transformación de sus métodos productivos y para la asimilación de los mecanismos de las sociedades mercantiles, ya que sus tierras están puestas en una perspectiva que conduce a la textura societaria.

Es claro que con la reforma constitucional se busca romper el carácter excepcional de la propiedad agraria y homologar su condición al régimen de la propiedad común. Este movimiento propende a la búsqueda definitiva de la certeza de los títulos agrarios y a la dilución de los estancos jurídicos que, a través de largos años, habían impedido la equiparación del régimen ejidal al ámbito del tráfico jurídico común.

Para las comunidades indígenas la reforma ofrece una seguridad especial. Su número actual y la calidad de sus tierras no provocan en

general ningún tipo de avidez. Por tal razón, es esperable que, con algunos apoyos adicionales, esta forma de tenencia se conserve en la posición marginal que desde tiempo atrás tiene atribuida.

Sin que se haga profesión expresa, un objetivo claro de la reforma es vincular el campo al proceso general de modernización del país. En este sentido, la mutación constitucional juega un papel desmitificador, ya que toca uno de los símbolos ideológicos más importantes del régimen revolucionario. Haber hecho tangible el núcleo quizás más significativo de la ideología reformista, apareja la rectificación genuina de la forma de relación entre un sector importante de la sociedad y el Estado y, además, la posibilidad de lograr avances en cualquier otro sentido. El campo deja así de ser en su mayoría un asunto de pobres, para convertirse, a mediano plazo, en un ambiente productivo y rentable, para quien tenga interés en arriesgar allí sus capitales. Al mismo tiempo, el régimen político tradicional depones sus secretos y permite a la administración actual hurgar en el sentido de los tabúes menos expuestos.

Llama la atención que una reforma tan importante no explota precisamente su novedad; al contrario, el discurso en el que envuelve es conciliatorio y se desarrolla en un terreno de respeto hacia ciertas esencialidades del orden establecido; este es el caso de las formas de propiedad ejidal y comunal. Tan tímidos son en este sentido los conceptos que, al tratarse lo relativo a la mercantilidad de las tierras sujetas al ejido o a la comunidad, la explicación apenas coloca los alcances del cambio constitucional en el terreno de la convalidación de las prácticas existentes. Así, la ilicitud queda legitimada como proceso de *lege ferenda*.

2. *Contenido y vaivenes de la reforma*³⁰

Específicamente, la reforma modifica el párrafo 3o. del artículo 27, sustituyendo el concepto de pequeña propiedad agrícola por el de pequeña propiedad *rural*. Con este replanteamiento se pretende tratar integralmente la explotación de recursos vinculados con la tierra; quedan entonces comprendidos la ganadería, la silvicultura y “las demás actividades económicas en el medio rural”. De este párrafo se suprime lo relativo al derecho de dotación, que la Constitución confería a los núcleos de población solicitantes de tierras. Cabe aclarar que en el precepto se conserva la facultad de la nación para proveer al fraccionamiento de los latifundios.

En coherencia con las modificaciones al párrafo tercero, se derogan las fracciones X, XI, XII, XII y XIV que se referían en términos generales

³⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1992.

a los procedimientos del reparto agrario, impulsados desde los órganos públicos. Asimismo, alguno de estos preceptos se refería a la organización burocrática encargada de arbitrar dichos procedimientos.

La parte medular de la reforma se contiene en la nueva fracción VII. Aquí, en lugar de aquella difusa atribución de capacidad a ejidos y comunidades que disfrutaban bienes proindivisos, para mantenerlos en ese estado se desarrollan las bases del nuevo sistema agrario mexicano, a saber:

1. Reconocimiento expreso a la propiedad de ejidos y comunidades. Incluso el Congreso de la Unión quiso hacer más enfático este atributo confiriendo a los sujetos colectivos la personalidad jurídica. Esta última prerrogativa fue en realidad excesiva; hubiera bastado con el reconocimiento de la comunidad de intereses patrimoniales para habilitar a los derechohabientes en relación con cualquier gestión vinculada a la defensa del patrimonio común, tal como sucede ahora con el régimen de propiedad en condominio.

2. Sustitución del sistema tutelar y del carácter supletorio de las disposiciones de la legislación agraria, por un sistema basado en la autonomía de la voluntad de ejidatarios y comuneros. A éstos —y a nadie más que a ellos— corresponde de ahora en adelante definir las condiciones básicas en torno a su situación patrimonial. A los ejidatarios y comuneros les toca determinar, según disposiciones de la nueva ley secundaria, si la explotación debe ser individual o colectiva; si las *parcelas se adjudican en propiedad a sus derechohabientes*, o bien continúan sólo sujetas al aprovechamiento del ejidatario; si el ejido se asocia como persona jurídica con algún inversionista, o si lo hacen los ejidatarios a título individual; si los terrenos comunes pueden enajenarse cuando el acto represente ventajas ingentes al grupo de población, o bien se conservan como patrimonio común; si el ejido o la comunidad se conservan en su forma jurídica original, o aceptan recambios de un régimen a otro. En fin, la facultad de decisión es amplia y de ninguna manera garantiza la excepcionalidad uniforme de que gozaba antaño la propiedad agraria. El ejido y la comunidad tienen ahora —en tanto regímenes voluntarios— mucho más la estructura de un contrato.

3. Autorización para una circulación restringida de las parcelas ejidales o comunales, las cuales son trasmisibles entre ejidatarios o comuneros, respectivamente. Las normas que relativizan la posibilidad de concentración dentro de cada unidad rural disponen que ningún titular podrá retener más del 5% del total de las tierras ejidales y, en todo caso, nunca podrá sobrepasar los límites de la pequeña propiedad.

4. Regulación de los procesos de asociación entre ejidos, ejidos y comunidades y entre éstos con el Estado o con terceros. Con esta medida se pretende ampliar la base territorial de las unidades productivas, pero sin generar condiciones de concentración en unos cuantos titulares.

5. Posibilidad de ceder los derechos de uso sobre las parcelas ejidales, buscando también que el relevo del ejidatario titular por otro sujeto con mejores perspectivas productivas pueda dinamizar la actividad rural.

En la fracción VII se mantiene el procedimiento de *restitución* de tierras, bosques y aguas, considerándose en el precepto que sólo los procesos dotatorios habían aparejado el ambiente de inseguridad en la tenencia de la tierra.

En la fracción XV se establece el nuevo régimen jurídico de la pequeña propiedad; que en general corresponde al sentido anterior de la institución. Quedan expresamente prohibidos los latifundios, y los límites de la pequeña propiedad se reiteran en términos globales: “cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes entre otras clases de tierras en explotación”. El límite es más laxo y llega a ciento cincuenta hectáreas, si se trata de cultivo de algodón o si recibe riego. Y el límite llega hasta trescientas, en los siguientes casos específicos: plátano, caña, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, nopal y frutales.

En tratándose de propiedad ganadera, la reforma confirma el límite anterior: el número de hectáreas suficiente para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Donde la reforma otorga mayor flexibilidad es en los casos de mejoras a la calidad de los terrenos. Bajo este supuesto el legislador acepta que los límites máximos sean trascendidos a consecuencia de cambios de uso si las tierras se mantienen como explotación rural. En este punto la iniciativa presidencial era muy clara; sin embargo, en el Congreso de la Unión se produjeron modificaciones que no favorecen a la expresión del precepto. No obstante, en la ley secundaria se dio un desarrollo preciso del principio, y el legislador retomó el sentido de la iniciativa presidencial, resituando el énfasis de estas autorizaciones especiales en el cambio de uso productivo de la tierra.³¹

La fracción XVII confiere al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, la facultad de dictar

31 Cotejar texto de la iniciativa presidencial. *Vid. supra* nota 29, con el texto aprobado en el proceso de reformas. *Vid. supra* nota 30.

leyes para definir procedimientos tendientes al fraccionamiento y enajenación de los terrenos que constituyan excedentes sobre los límites autorizados para la pequeña propiedad. Como ha quedado expuesto, el nuevo dimensionamiento de las unidades rurales no está previsto a través de la concentración de tierras; el planteamiento se dirige a conseguir la fusión desde el punto de vista mercantil. Bajo esta perspectiva es muy probable que aunque no aparezca como un monopolio de titularidades, la concentración se produzca y los sujetos con mejor visión de la producción en el campo terminen controlando la parte medular de la actividad rural. Sin embargo, el hecho de que no puedan adquirir más propiedad que aquella señalada por la Constitución, siempre será un contrapeso importante para evitar el acaparamiento irracional. Según las nuevas reglas del juego, la flexibilidad del régimen rural vigente deberá beneficiar a quienes tengan el ingenio y la iniciativa suficientes para plantear fórmulas plurales de asociación.

En lo que se refiere al problema de la capacidad para adquirir tierras, la reforma plantea algunas modificaciones trascendentes. En primer término, se suprime la prohibición que recaía a las sociedades mercantiles por acciones para ser titulares de terrenos en el campo. Adecuadamente se argumentó que las sociedades por acciones ya no otorgan coberturas inexpugnables a sus verdaderos dueños, ya que el anonimato prácticamente ha desaparecido como fenómeno societario. La autorización a las sociedades por acciones para realizar explotaciones agrícolas liga perfectamente con el sentido de la reforma, ya que con la misma, de hecho, se sustituye la visión estática fincada en el ámbito de los derechos reales, por una perspectiva dinámica del funcionamiento rural. En realidad se sobrepone el peso jurídico de las fórmulas societarias al problema de las titularidades. No sería explicable bajo esta lógica que se siguiera limitando el concurso de las sociedades por acciones en las estrategias de desarrollo rural.

Lo que sí queda proscrito es que las sociedades agrícolas funcionen sólo con propósitos especulativos en relación con la tierra. Sus posibilidades de adquirir terrenos quedan vinculadas al cumplimiento de su objeto. Para no romper el parámetro social que implica la pequeña propiedad, en la nueva fracción IV se dispone que la extensión de los fundos de la sociedad no podrá exceder de veinticinco veces el límite señalado para la pequeña propiedad. Con este rango, el legislador intenta mantener el equilibrio entre número de propietarios y extensión efectiva de la titularidad. Para cumplir este propósito prevé que las distintas propiedades de una persona jurídica de composición accionaria se consideren acumulables. De este modo el legislador reitera su intento por inhibir el acaparamiento por la vía de la reunión de propiedades.

Una innovación importante es que ahora, con base en las facultades constitucionales que le otorgó la reforma, el legislador federal permite que en las sociedades por acciones participen extranjeros, aunque limita su concurso a un máximo de 49% de las acciones de la serie "T". Este tipo de títulos se distingue de las acciones ordinarias porque al liquidarse las sociedades son los únicos que otorgan derecho a los tenedores para recibir tierra en pago por su proporción en el haber social.

Una de las ventajas innegables que se logran con las modificaciones al artículo 27 constitucional es la desarticulación del complejo proceso burocrático que implican los trámites ante la Secretaría de la Reforma Agraria. En adelante la justicia rural queda encomendada a los tribunales agrarios —“órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía”— como dispone su reciente Ley Orgánica.³² El sistema es de doble nivel, por lo que existen tribunales agrarios unitarios y, como órgano de revisión, un Tribunal Superior Agrario.

Como un instrumento auxiliar queda la Procuraduría Agraria.³³ A este organismo descentralizado corresponde garantizar la estabilidad social y el tránsito hacia el nuevo régimen agrario. Es un paliativo contra la violencia social que pudiera desatar el proceso. Ahora, entre las funciones permanentes más destacadas, la Procuraduría ejerce la representación de ejidatarios, comuneros o derechohabientes de éstos en los juicios agrarios, vigila el cumplimiento de las normas protectoras de los distintos regímenes rurales y, además, asesora a los solicitantes en relación con el sentido de las instituciones jurídicas vigentes vinculadas al agro.

Durante un periodo de transición, definido por la duración de los asuntos dotatorios en trámite, existirá una dualidad de órganos públicos, coexistiendo los recientemente establecidos con la Secretaría de la Reforma Agraria y con el Cuerpo Consultivo Agrario. Como se puede prever, no van a ser pocos los traslapes conflictivos entre autoridades durante este periodo de establecimiento paralelo.

En otro paquete de reformas, cambia la fracción II del artículo 27,³⁴ en la que se modifica el sentido de uno de los grandes mitos de la historia nacional. Se reconoce capacidad a las Iglesias para adquirir, poseer y administrar los bienes inmuebles que les sean necesarios para

³² Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992, pp. 35-40, artículos 1º y 2º.

³³ Ley Agraria, publ. en el *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992, pp. 27 y 28, artículos 134-147.

³⁴ Decreto por el que se reforman los artículos 3º, 5º, 24, 27, 130 y se adiciona el artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

el cumplimiento de su objeto. Este cambio termina con el laicismo rudimentario de los gobiernos mexicanos. Negar personalidad jurídica y capacidad inmobiliaria a las Iglesias sólo fueron hechos explicables a la luz de las necesidades decimonónicas, cuando la Iglesia católica exageró sus atributos temporales y llegó a convertirse en una fuerza política y económica que lograba disputar la hegemonía a los gobiernos liberales. Hoy, la Iglesia sigue siendo un factor político pero carece de condiciones para involucrarse frontalmente en la disputa por el poder nacional. Las modificaciones de la fracción II obedecen a este análisis y se vinculan a las más importantes sobre la materia, las cuales tocaron el artículo 130.

Ya no existe más la base constitucional que legitimaba las nacionalizaciones de los bienes eclesiásticos. Ahora los edificios dedicados al culto podrán pertenecer a sus propietarios naturales sin que el hecho se considere atentatorio a la libertad de conciencia.

IV. APUNTE FINAL

Tratando de englobar el sentido específico de la reforma constitucional, puede decirse que:

a) Desde el punto de vista económico se abren posibilidades para reactivar la producción agrícola, por lo menos en un grado superior al que hubiera ofrecido cualquier alternativa diferente a la dinamización del ejido, si se conserva la condición de la inalienabilidad. Sin embargo, a pesar de esta ventaja, la reforma en sí dista mucho de ser una respuesta suficiente a las pretensiones del libre comercio a nivel internacional, ya que, en el caso de Norteamérica, las economías estadounidense y canadiense ofrecen escalas de producción, avances tecnológicos, subsidios y, en general, condiciones inalcanzables para la gran mayoría de los productos rurales nacionales.

b) Desde la perspectiva política, estos cambios inciden en la forma de relación del Estado con los agentes civiles y, en su sentido final, implican una rectificación drástica al régimen tutelar y de control corporativo que desarrolló el gobierno mexicano, en concomitancia con la estrategia de la Reforma Agraria. La administración actual tiene la ventaja de que el proceso de transformación respeta una mínima parsimonia; entonces, al gobierno del presidente Salinas le beneficia el uso de los instrumentos tradicionales de control, así se encuentren en un trámite postrero.

c) Dese el punto de vista social, la reforma puede incidir en el desarrollo de un proletariado agrícola de corte moderno, y puede esperarse que no genere gran presión sobre el equilibrio del régimen, ya que es probable que la atribución de propiedad de parcelas a ejidatarios se generalice y cualquier inconformidad resulte paliada por la sensación inmediata de la condición de propietario, que experimentarán los sujetos interesados.

d) En el terreno jurídico, la modificación toma sentido si comprendemos que se trata del abatimiento mesurado de un régimen patrimonial de excepción. Sin embargo, hay que dejar claro que la sustitución de dicho régimen no ocurre por la vía violenta del despojo, sino por el curso —mucho más inteligente— de la homologación normativa de las distintas formas de propiedad rural a la propiedad común. Hoy no puede precisarse si los campesinos propietarios serán capaces de conservar su titularidad sobre la tierra en forma ventajosa para ellos; en cambio, sí puede afirmarse que el legislador constitucional los ha considerado capaces, y por ese motivo les ha retirado la tutela jurídica que se desarrolló con la reforma agraria.

Entre menos estancos y regímenes excepcionales tiene un orden jurídico, más se asemeja a los ideales del legislador moderno; siempre partidario de los tipos normativos sencillos —claros y distintos— de alcance universal.

e) Ya en el campo constitucional, la reforma promovida por el presidente Salinas apunta definitivamente a la ortodoxia de las cartas modernas. Suprime una parte importante del estrado normativo de inspiración providente y deja avanzar, sobre los vacíos de esta rectificación, la lógica institucional moderna de la carta mexicana. Cabe decir que este proceso no se consuma, porque todavía la fórmula de la *propiedad originaria* con sus vertientes concretas —en especial el dominio directivo de la nación— aún se conservan. ¿Cuánto tiempo resistirán la dualidad desfavorable estos instrumentos políticos? En realidad no lo sabemos, porque si por un lado son arcaísmos difíciles de manejar en el tráfico de los asuntos internacionales contemporáneos, por otro han sido quizás las fórmulas políticas más eficientes en la consolidación del régimen mexicano.