

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 27 Y LA RENOVACIÓN DEL DERECHO AGRARIO *

Por: Francisco VILLALÓN EZQUERRO
Investigador

“La renovación del Derecho Agrario moderno constituye una de las mayores y más elevadas tareas del Jurista.”

Federico DE CASTRO Y BRAVO (1983 †)

* Ponencia presentada al XX Congreso Nacional del Notariado Mexicano, Puebla de los Ángeles, 22 de octubre de 1992.

I. INTRODUCCIÓN

1. Hoy en México, en esta sede poblana del Congreso Nacional del Notariado Mexicano, a 15 días de cumplirse un año de la presentación de la iniciativa presidencial de Reforma al Artículo 27 Constitucional (7 de noviembre de 1991) cabe subrayar la pertinencia y actualidad del señalamiento de don Federico de Castro y Bravo, el mayor de los civilistas en lengua española, maestro de múltiples notarios españoles, efectuado en el Primer Congreso Internacional de Derecho Agrario.^{1, 2}

II. LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN

2. A pocos días de la reforma se celebraron los 75 años de la Constitución de 1917. En acto conmemorativo se presentó un libro del Instituto de Investigaciones Jurídicas, el libro no trataba las nuevas reformas, más que como una adición.³ En dicho evento el maestro Fix-Zamudio aprovechó para cuestionar el tema de la vigencia y continuidad dando su aprobación a las reformas, calificando a los viejos textos como “Fantasmas constitucionales” dado que “Había el temor de que al cambiarlos se traicionaría la voluntad del

¹ *Atti del Primo Convegno Internazionale*, T. I, 1945, pág. 93.

² Juan Vallet de Goytisolo (N. 1917) presidente del que fuera de la Unión Internacional del Notariado Latino (1977-79), cita al respecto los elogios sobre De Castro, de varios juristas españoles, así el de Figa Faura “El más grande entre los muchos y grandes juristas españoles”, Maestro que “Vale por un siglo de ciencia española” (Manuel Peña) y que “Rescato para los juristas la verdad y la justicia” (Antonio Hernández Gil). Prólogo al negocio jurídico de Federico de Castro y Bravo, 2ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 1985, pág. XIII.

³ Miguel de la Madrid Hurtado, “El régimen constitucional de la economía mexicana”, en Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992, págs. 454-455.

Constituyente y los valores de la revolución social iniciada en 1910".⁴ Otros destacados constitucionalistas se han expresado a favor de las reformas.

3. En efecto como dijo el maestro Fix en esa ocasión, se trata de un problema en que esa parte de la Constitución era semántica según la clasificación de Karl Lowenstein.⁵ Pudiera inclusive llegar a hablarse de un estado de mutación constitucional en que no habiendo reforma constitucional existe mutación constitucional como el estado en que "se produce una transformación en la realidad de la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que quede actualizada dicha transformación en el documento constitucional: el texto de la Constitución permanece intacto". Existe un alejamiento de la realidad, opuesto fuera de vigor.⁶ En efecto el régimen de reparto había llegado hasta un extremo irreconocible para el Constituyente de 1917 y aún para el Constituyente de 1933-34 (Cárdenas dijo que en dos años terminaría el reparto). La Constitución no se cumplía y lo que era peor no se podría cumplir. Más de la mitad del territorio nacional se encontraba repartido en ejidos y comunidades y sujeto a un régimen de amortización de la tierra.

4. La reforma vino a dar fin a una ficción que no se podía sostener. En realidad la reforma viene a cerrar un período que parte no de 1915-1917 sino de 1856-1857 en que los procedimientos ajenos al sistema de derecho común cambiaron las presunciones y defensas civiles de la tierra; reparto privado en un caso, reparto ejidal y restitución comunal en otro. El título original de la Constitución de 1917 "Constitución que reforma la de 1857" simboliza este aserto. La realidad es hoy completamente diferente.

5. Además de lo anterior en el sistema de redistribución establecido existían problemas de régimen de estado de derecho y de estructuración de derechos subjetivos:

a) Por el régimen de suspensión de garantías a la propiedad rural (Fracción XIV del Artículo 27 ahora suprimida).

b) Por el poder extraordinario de reparto (Fracciones XI a XIII suprimidas).

⁴ Héctor Fix Zamudio, "La vigencia de la Constitución", discurso pronunciado por el Maestro Fix con motivo de la presentación del libro editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para conmemorar los Setenta y Cinco Años de Promulgación de nuestra actual Constitución de 1917, *Arts Iuris*, núm. 7, 1992, págs. 285 a 289.

⁵ Lowenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª edición, Ed. Ariel, Barcelona, 1976, págs. 218 y 219.

⁶ Lowenstein, *op. cit.*, pág. 165.

c) Por la estructuración del derecho a la tierra como derecho subjetivo (Párrafo Tercero *in fine* y Fracción X, suprimidas también).

Este último supuesto inclusive desde la perspectiva formal es incorrecto dado que:

i) Es contradictorio establecer un acto de justicia distributiva o determinarse por el acreedor.

ii) La justicia distributiva no es coaccionable.

iii) La justicia distributiva es deber del gobernante y no derecho.

III. PÁRRAFO TERCERO:

“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 la 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 preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento 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 rural, para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

6. El Párrafo Tercero constitucional presenta en la iniciativa supresiones respecto al reparto y añadidos en cuanto facultades de la Nación.

7. Las supresiones respecto al procedimiento de redistribución de tierras son las siguientes:

a) Se suprime “para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que le sean indispensables” facultad que separándose de su significado original de colonización actualmente previsto en la Fracción XVI del artículo 73 constitucional cuyo régimen se encuentra derogado como

acción de colonización es incorporado a la acción agraria de nuevos centros de población por lo que en los últimos 30 años tiene connotación agraria como mecanismo de redistribución y no como mera institución de distribución y repoblación. (Decreto publicado en el *Diario Oficial* de 22 de enero de 1963).

b) En las finalidades o medios —fin del Párrafo se suprime—, tratándose del desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación el calificativo “agrícola en explotación” dado que:

i) La reforma modifica la unilateralidad de la visión agrícola del texto constitucional anterior (Véase *Infra* el comentario a los añadidos). N. 8, pág. 8.

ii) La exigencia de explotación era en un sentido una carga del propietario que discriminaba la posibilidad del reparto (Fracciones XIV y XV y de la posibilidad de juicio de amparo).

iii) La exigencia de explotación era en otro sentido una modalidad de la propiedad. Como modalidad de la propiedad no puede subsistir dado que en la perspectiva formal la reforma constitucional reconoce la libertad de decisión de los productores y propietarios rurales y desde la perspectiva material no podría exigirse cuando esas decisiones dependen del mercado y en algunos casos no es rentable sembrar y en otro la tierra necesita descanso.

La fundamentación constitucional de tierras en descanso y su estructuración en la legislación secundaria tenía graves problemas. Por lo anterior en otros países se maneja la figura jurídica de retiro de tierras del cultivo. En virtud de la reforma el ámbito de la decisión corresponde a los productores lo que no prejuzga las facultades del Congreso de la Unión para imponer modalidades a la propiedad.

c) Por la misma razón de supresión de reparto se deroga la parte final del Párrafo Tercero del Artículo 27 introducido en las reformas de 1933 (*D.O.* 10 de enero de 1934) que decía:

“Tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación”.

La redacción del último texto implicaba la constitución de un derecho subjetivo a recibir tierra y por tanto la estructuración del sistema de redistribución en función de ese derecho. Este sistema de redistribución se aparta del de todos los demás países latinoamericanos, salvo el de la Constitución de Bolivia.

8. Los añadidos son:

a) Se añade a la facultad para el fomento a la agricultura “la de fomentar” la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en

el medio rural en virtud de que no debe caerse en fomentos unilaterales dado que hoy día el país ya no es como en 1917, un país fundamentalmente agrario.⁷

En virtud de ello las nuevas constituciones no participan de la característica de la sociedad agraria: ser una sociedad estática sino del dinamismo de la sociedad actual.

b) Por lo anterior el calificativo que corresponde a la nueva propiedad agraria es el de "rural" no el de "agrícola".

IV. FRACCIÓN IV TEXTO DE LA INICIATIVA

"Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. La ley reglamentaria regulará *los límites de la propiedad territorial que deberán tener las sociedades de esta clase que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o forestales*, así como su estructura de capital y su número mínimo de socios, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad se ajusten en relación con cada socio a los límites de la pequeña propiedad."

V. FRACCIÓN IV TEXTO APROBADO

"Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

"En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La Ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

"La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción."

⁷ La parte del campo en el PIB es de alrededor del 8%.

9. Las razones del texto anterior, uno de los pocos puntos en que se respetó el lineamiento dado por el mensaje-proyecto de Carranza (aunque con modificaciones) ya no son subsistentes. Según los constituyentes tanto el clero como los extranjeros podían utilizar este tipo de sociedades por lo que era necesaria “una prohibición especial para las sociedades anónimas; y esto es con objeto de que el clero en cualquier forma, no pudiera adquirir propiedades”.

10. En virtud de la combinación de la prohibición societaria de la original Fracción IV constitucional con el reparto y las ampliaciones de sus alcances por la legislación secundaria (Arts. 209 a 213 de la L.F.R.A.) que convirtieron el ambiguo régimen de la propiedad rural en un régimen cerrado que impedía la compactación y asociación, el campo sufrió una grave descapitalización que fue acelerada por la crisis de los años ochenta.

11. Por ello era necesario liberar las barreras de decisión de los productores (Párrafo Tercero, Fracción XIV, Segundo Párrafo y Fracción XV) y garantizar la inversión aprovechando las mayores posibilidades que sobre las demás formas societarias ofrece la sociedad anónima tanto como unidad de financiamiento y capitalización como unidad organizacional.

12. Además del cambio de presupuestos económico-sociales de tipo histórico, del efecto perverso de la combinación, prohibición societaria, por acciones y reparto, y de la innegable ventaja corporativa de la sociedad por acciones se necesitaba la igualación del sector respecto a la libertad de empresa en otras áreas. La falta de esa igualación suponía en sí misma una desventaja que impedía el desarrollo de tan alicaído campo mexicano.

13. Independientemente de lo anterior existió *in radice*, una mala elección regulatoria en la Fracción IV. En efecto, es clara la desproporción entre medio jurídico elegido y objeto tutelado puesto que existían otras posibilidades (responsabilidad *ex postfacto*, liquidación inmediata, quiebra culpable, facultades expropiatorias, límites de inversión. Si esta falta de técnica era percible en 1917 se puede explicar por la posesión de compañías extranjeras de gran parte del territorio nacional (alrededor de un 20% estaba en manos de extranjeros) y por la nefasta actuación de las compañías deslindadoras (Madero desaprobó 12 millones de hectáreas y Carranza 15 millones).⁸ Hoy día dados los medios técnicos que tiene a su disposición el derecho y por la experiencia de la regulación extranjera sobretodo de la etapa 1973-1992 (Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión ex-

⁸ Meyer, Jean, *La revolución mexicana*, Ed. Jus, 1991, pág. 236.

trajera, D.O. de 9 de marzo de 1973) no había justificación para mantener la prohibición.

14. En efecto, como se nota por la comparación del texto de la iniciativa con el texto promulgado se observan los límites y regulaciones que fueron añadidos por los legisladores a saber:

- a) El límite específico (25 veces la pequeña propiedad).
- b) El calificativo de refuerzo de la prohibición “no excederán”.
- c) El necesario condicionamiento legal a la inversión extranjera.
- d) El mandato constitucional al legislador ordinario para establecer los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en esta Fracción.

15. La iniciativa propuso, y se aprobó y promulgó un sistema de relación de estructura de capital, número mínimo de socios y de participaciones que es una innovación corporativa a nivel mundial y que tratará el licenciado González Márquez en esta reunión.

VI. FRACCIÓN IV TEXTO SUPRIMIDO

Fracción VI. “Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones II, IV y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la Institución.”

16. La antigua Fracción VI se suprimió respetando únicamente la parte final en virtud de que ocasionaba múltiples problemas de interpretación respecto a la capacidad inmobiliaria de las corporaciones. La refundición total del Artículo en 1934 no alteró el texto a pesar de que hubiera sido mejor ocasión y años después su autor Pastor Rouaix, respecto a esta Fracción (que ocupaba el numeral VII en las Fracciones del texto original reconoció, “El inciso VII de nuestra iniciativa ha dado motivo a confusiones...”⁹ y más adelante confesó “Al recapacitar sobre la redacción de esta cláusula, comprendo que nos faltó claridad en ella y que resultó incorrecta y redundante, defectos que provinieron de la festiación con que tuvimos que laborar...”¹⁰

⁹ Rouaix, Pastor, *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, pág. 139.

¹⁰ Rouaix, *op. cit.*, *loc. cit.*

VII. FRACCIÓN VII TEXTO APROBADO

“Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.”

17. El primer párrafo tiene como objeto reconocer la personalidad de los núcleos de población ejidales y comunales y de su propiedad sobre sus tierras. Sobre ese reconocimiento de personalidad y de propiedad se establece la protección constitucional a la propiedad sobre la tierra. Este doble reconocimiento constitucional de personalidad jurídica y de la propiedad de la tierra puede aparecer un poco difuso en el texto finalmente aprobado dado que en

la Cámara de Diputados se corrigió el estilo del párrafo que tenía originalmente la iniciativa y que decía:

“La ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal de la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.”

18. El texto aprobado fue el siguiente:

“Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.”

19. El “reconocer” como expresión constitucional elegida resulta pertinente en este caso.

A) En primer lugar porque así da respuesta a las demandas de las comunidades de reconocimiento expreso de personalidad jurídica ante el desconocimiento por las leyes, las circulares, la práctica administrativa y la teoría académica a partir de la Constitución de 1857, obedeciendo a un fenómeno que era común al pensamiento jurídico francés y a su recepción española y en el mundo latino, y a la legislación americana de 1886 sobre los indios.

Dicha demanda de reconocimiento constitucional aparece formulada a través de toda la segunda mitad del siglo XIX y dentro de los documentos de la revolución destacan entre otros, por un lado, el Proyecto de Ley de Luis Cabrera y las intervenciones en el debate constitucional de 1917.

El Proyecto de Ley Agraria de 3 de diciembre de 1912 en su Artículo Cuarto es explícito:

“Mientras no se reforma la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos, mientras no se expidan las leyes que determinen la condición jurídica de los ejidos reconstituidos o formados de acuerdo con la presente ley, la propiedad de éstos permanecerá en manos del Gobierno Federal y la posesión y usufructo quedarán en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus respectivos Ayuntamientos, sometidos de preferencia a las reglas y costumbres anteriores en vigor para el manejo de los ejidos de los pueblos.”¹¹

B) En segundo lugar porque la elección de la palabra reconocer da cuenta además del propio reconocimiento explícito de una “Deuda Constitucional” para cumplimiento de la cual no se utilizó la fórmula del Artículo 1º Constitucional “Esta Constitución otorga” ya que era insuficiente pues de lo que se trata es que esta materia no debió depender del arbitrio del otorgamiento

¹¹ Cfr. Fabila, Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria*, 2ª edición. (En realidad la tercera), SAR-CEHAM, México, 1990, pág. 205.

sino que tenía que reconocerlo previamente dado en la realidad, es decir la personalidad y la propiedad de las comunidades.

En este punto cabe subrayar la importancia de la fórmula utilizada con respecto a la discusión de si la Constitución reconoce o solamente otorga las garantías, tema que ha dividido la doctrina constitucional mexicana y sobre el cual Andrés Lira ha venido últimamente a dar unas precisiones históricas fundamentales.

El Artículo 27 vuelve a ser de esta manera fundamental a este respecto, como ya lo era en virtud del dictamen del Artículo 27 leído el 29 de enero de 1917, en el que se lee "Fuerza será convenir que la propiedad *es un derecho natural*, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida es indispensable."¹²

20. En otra ocasión he escrito acerca del significado de la personalidad jurídica de los núcleos de población lo que no implica que se consideren personas morales ya que se trata no de sociedades civiles o comerciales. La diferencia entre subjetividad jurídica en el régimen de derecho de cosas y personalidad jurídica en sociedades es tradicional en la ciencia jurídica.

21. El Primer Párrafo fija la distinción entre la tierra destinada a "El asentamiento Humano" y la tierra destinada a las actividades productivas, distinción que servirá para definir el diferente estatuto legal de las mismas y un distinto grado de protección. Este tema lo retomará en los Párrafos Tres y Cuatro de la Fracción para establecer:

a) Una protección fuerte al asentamiento humano.

b) Una protección a las tierras, aguas y bosques de uso común sujeta a la regulación de la ley y a la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores. (Párrafo Segundo de la Fracción) esta protección está sujeta al respeto a la autonomía "De ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos" lo que fundamentó la excepción del Artículo 75 de la Ley agraria conjuntamente con el texto del siguiente párrafo que dice que la ley "Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí y con terceros."

c) La protección sobre las parcelas para la toma de decisiones sobre el cambio de régimen a dominio pleno sujetándose a:

- i) Decisión de la asamblea,
- ii) Requisitos y procedimientos legales

¹² Diario de Debates. En la edición SAR-CEHAM, "El Agrarismo en la Constitución", págs. 114-115.

iii) Derecho de preferencia.

22. Por último el Artículo establece la limitación interna subjetiva para el ejidatario de que no podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de tierras ejidales. Esta limitación obedece:

a) La no acumulación ejidal.

b) A una exigencia de realidad en las corporaciones de población (excepción de develación de la personalidad jurídica).

Esta disposición se encuentra sometida a los límites generales que establece la Fracción XV.

VIII. TEXTO APROBADO FRACCIÓN XV

“En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda *por individuo* de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará asimismo, como pequeña propiedad, la superficie *de riego* que no exceda *por individuo* de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, *palma*, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, *agave*, *nojal* o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda *por individuo* la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se *hubiese mejorado* la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley. *Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora.”*

23. En esta Fracción la Cámara de Diputados introdujo la prohibición de los latifundios. Una adición con efecto práctico específico fue la de introducir que la propiedad agrícola se computa por individuo y no por predio lo que impide la aplicación de supuestos como el Art. 209 de la L.F.R.A. que podía dar lugar a la afectación de copropietarios.

24. El Art. además:

- a) Deroga la exigencia de explotación
- b) Deroga la exigencia de certificado de inafectabilidad
- c) Privilegia casos de mejora en propiedades ganaderas

IX. TEXTO DE LA INICIATIVA. FRACCIÓN XVII

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento de las extensiones que excedan los límites señalados en la fracción XV de este artículo, *de acuerdo con las siguientes bases:*

a) El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro de un plazo de dos años contado a partir de la notificación correspondiente;

b) Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.”

X. FRACCIÓN XVII. TEXTO APROBADO

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y *enajenación* de las extensiones que *llegaren a exceder* los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de *un año* contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. *En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.*

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.”

25. Esta Fracción establece las facultades de las legislaturas de los estados, las cuales se limitan a procedimientos de fraccionamiento y enajenación, se suprimen las facultades estatales de fijación de límites.

XI. PÁRRAFO QUINTO DE LA FRACCIÓN VII. INICIATIVA

“Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades, en los términos que la ley reglamentaria señale. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la propia ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción.”

XII. FRACCIÓN XIX. SEGUNDO PÁRRAFO. TEXTO APROBADO

“Son de jurisdicción federal las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo federal y designados por la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.”

A) HECHOS Y OPINIONES

26. Constatación de doctrina comparada:

a) La tendencia en los tratadistas europeos es la de considerar la jurisprudencia agraria perteneciente al Poder Judicial concebida como una cuestión de carácter técnico jurídico.

b) La tendencia mayoritaria en los doctrinarios latinoamericanos del período de vigencia de los procedimientos redistributivos de reforma agraria fue

la de crear una jurisdicción autónoma y separada del Poder Judicial, y configurada en forma sectorial tripartita.

27. Perspectiva desde el régimen de derecho occidental en economías desarrolladas:

En general recomienda la pertenencia de la materia agraria no sólo a la competencia del Poder Judicial sino a la jurisdicción común (en algunos casos especializada), por razones de imparcialidad y conservación de la fuerza y unidad del Poder Judicial.

28. Perspectiva del proceso social agrario concomitante a una reforma agraria:

Argumenta razones de especialidad del proceso y proteccionismo en el mismo por ser cuestiones de "derecho social" (ni público, ni privado) que hace valer para recomendar la estructura independiente de los tribunales, respecto al Poder Judicial.

29. El texto original del artículo 28 (1917) disponía que las acciones agrarias se harían efectivas por el procedimiento judicial. El período 1917-31 se caracteriza por el respeto al Poder Judicial y su unidad jurisdiccional.

30. La instrumentación en México de instituciones como el del Tribunal Fiscal de la Federación (1937) coincide con el período de uso extraordinario de facultades para legislar (1925-1945), federalización y centralización de materias agrarias y laboral (1931-1934), ley de planeación (1931), y procedimiento de redistribución privilegiado y permanente (1931-34). El caso agrario y el fiscal son diferentes tanto por el sentido de la afectación y el derecho subjetivo como por no ser el Estado sujeto de dicha relación tal como sí lo es el derecho fiscal.

B) CONSIDERACIONES

31. La sencilla enumeración práctica de hechos legislativos y constitucionales de relevancia institucionales explicable por el modelo económico político que se adopta para resolver los problemas de este tipo.

32. Al considerar dichos hechos se evidencia una política jurídica de separación de instituciones congruente con la concepción del presidencialismo, el régimen tutelar y la conducción económica de entonces.

33. El Poder Legislativo cedió facultades del ejercicio de legislar caso por caso; sin embargo históricamente la cesión fue prácticamente sobre las leyes más importantes del país fueron legiferadas por el Ejecutivo en ejercicio de las llamadas "Facultades extraordinarias para legislar". En realidad,

se convirtió entonces en fenómeno ordinario pues desde el mismo centro jurídico de la civilidad el Código civil (1928-32) hasta las leyes más importantes de la vida económica —Ley General de Sociedades Mercantiles de (1934), Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito del mismo año y por supuesto el Código Agrario de 1934 promulgados después de seguir este especial proceso legislativo.

34. El Poder Judicial sufrió un proceso reductivo semejante dentro de sus específicas condiciones.

35. Concretamente en materia agraria el cambio de la jurisprudencia del año 1929 por el que se introdujo el principio de definitividad por el cual no se admitió el amparo hasta ajustar primero los recursos disponibles según la Ley agraria. La reforma del 31 de diciembre de 1931 al Artículo 10 de la Ley constitucional del 6 de enero de 1915 dispuso no sólo la denegación del juicio de amparo, de los recursos y el procedimiento civil, sino hasta la inexistencia del derecho. Posteriormente dicho texto fue incorporado en la reforma del 10 de enero de 1934, su Artículo 27 constitucional en su párrafo noveno, fracción XIV vigente hasta la fecha.

36. Estos acontecimientos fueron percibidos como un exceso por el propio Ejecutivo por o que en 1938 (mismo en que por razones semejantes se crea la Oficina para la Defensa de la Pequeña Propiedad) y en el cual el Departamento Agrario emite la circular 434 bis “Respeto a la pequeña propiedad rural y corrección de todos los errores”, se adiciona por iniciativa presidencial. El artículo 49 de la Constitución para introducir la prohibición de la reunión de dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación. “Ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facilidades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.”

37. En relación al Poder Legislativo la prohibición se subrayó al expresar además de lo anterior que no podrá “Depositarse” el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para “Legislar”.

38. Sin embargo, la exigencia para la creación de tribunales agrarios fue constante a partir de la fecha final del período señalado (1945) y el Primer Congreso Nacional de Derecho Agrario del mismo año en que hizo la recomendación de dichos tribunales, puede ser señalado como el inicio de dicho proceso.

39. Dentro del contexto de una reforma agraria en curso se explica la jurisdicción separada de lo agrario, pues el sujeto activo fundamental era el Estado, a él compete la obligación de reparto de tierra (Frac. X, Segundo Párrafo del Noveno Párrafo del Artículo 27) correlativo del derecho de dotación de tierra (Párrafo Tercero del mismo Artículo) y la restauración de autoridades (Frac. XI y demás relativas).

40. Sin embargo, una vez agotado tanto el proceso de distribución como el redistributivo quedó debilitada la razón de subsistencia de dicha separación propia quizás desde 1945.

41. La política jurídica de la Corte de conservar la jurisprudencia que interpreta la fracción XIV del Párrafo Noveno del Artículo 27 constitucional, no distinguía de qué tipo de propiedad se trataba, en virtud de que dicho texto constitucional no efectúa la distinción, y que por lo tanto, la pequeña propiedad como la mediante e inclusive el latifundio estaban en el mismo plano jurídico de desprotección por lo que no se podía otorgar el amparo a ninguna de ellas en contra de los actos de afectación efectuados o que se efectuaran.

42. Esta interpretación sumamente literal estaba en contra del Artículo 27 en su integridad y del texto concreto del Párrafo Tercero del mismo que ordenaba dicha protección y por supuesto hacía nugatoria la definición de pequeña propiedad de 50 hectáreas que estableció el Código Agrario de 1934, modificada por la legislación subsecuente.

43. La exposición de motivos de la iniciativa presidencial de la Reforma de 1947 al Artículo 27 indicó que dada la citada interpretación de la Corte, deseaba respetarla y no forzarla por otros medios (se trataba de los primeros meses de mandato del presidente en turno), por lo que prefirió proponer no un cambio de interpretación jurisprudencial —como pedían los abogados de entonces— sino un sistema administrativo de protección (el vigente sistema de certificados de inafectabilidad a la pequeña propiedad agrícola en explotación. Ese sistema fracasó por un incorrecto diagnóstico administrativo y fue ineficiente para lograr la protección requerida. *A posteriori* se contempla que la protección adecuada a la pequeña propiedad de manera directa por el Poder Judicial era la mejor solución como abogaban los juristas de entonces.

44. El Poder Judicial ha seguido aplicando después de dicha reforma ese criterio y la prometida reforma a la Ley de amparo para ajustar, para resolver estos problemas no se institucionalizó. El Poder Judicial tiene hoy un importante reto histórico respecto a la asunción de la jurisdicción agraria y de la responsabilidad político-jurídica implícita.

45. Fundamentalmente las materias del procedimiento de anulación agraria concentrada por legislación secundaria en el Ejecutivo fue impugnada dentro del marco de una reforma agraria vigente. Por la reforma legal a partir de 1984 en materia de inafectabilidad, dichas facultades ya no son objeto de resolución presidencial sino forman parte de la competencia del Secretario de Reforma Agraria.

46. Sin embargo, no se instrumentaron dichos Tribunales ni aún con el fundamento del texto de la Frac. XIX del Párrafo Noveno del Artículo 27 constitucional introducido hace ocho años (3 de febrero de 1983).

47. El texto aprobado: a) Suprime el "peculiar procedimiento mixto administrativo jurisdiccional (González Pérez) que contenía el último párrafo de la fracción VII.

b) Se declaran de jurisdicción federal las cuestiones de límites y tenencia de la tierra de ejidos y comunidades.

c) Se fundamenta la institución legal de tribunales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción con garantía de independencia en virtud del temperamento consistente en la designación de magistrados por la Cámara de Senadores o la Comisión permanente a propuesta del Ejecutivo.

d) Se fundamenta la creación legal de la Procuraduría Agraria.

XIII. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y EL SECTOR FORESTAL

48. Ordenamiento constitucional del bosque:

La reforma del Artículo 27 constitucional realizada el 6 de enero de 1992 realiza importantes aportaciones para:

A) Dotar de claridad, certeza y de seguridad jurídica el régimen forestal.

B) Ampliar las posibilidades de inversión productiva.

C) Reconocer expresamente los derechos de apropiación ejidal y comunal sobre sus recursos forestales.

49. Los puntos a destacar en esta reforma son esencialmente los siguientes:

a) Se proporciona fundamento constitucional expreso a las atribuciones federales en materia de bosques (Artículo 27 Tercer Párrafo en relación con el Primer Párrafo).¹³

¹³ Impugnadores de la facultad de la Federación en materia forestal han sido Villers en 1926 quien consideró que sólo correspondían a ella sobre los terrenos na-

b) Se establece en forma precisa la pequeña propiedad forestal (Ocho-cientas hectáreas de bosque. Artículo 27 Noveno Párrafo, Fracción XV-Tercer Párrafo) quedando prohibidos los latifundios (primer párrafo de la misma fracción). La Constitución empleaba el término monte desde la perspectiva agrícola ganadera en que fue redactada la Reforma de 1947, que introdujo la Fracción XV sobre las reformas constitucionales en materia forestal.¹⁴

c) En la fracción IV del artículo 27 se establecen posibilidades de compactación en la propiedad de tierras forestales mediante la asociación de productores en sociedades civiles y mercantiles, teniendo como límite la extensión equivalente a 25 veces los límites individuales arriba citados. Siempre y cuando sea propiedad que se represente mediante la aportación de individuos concretos en la serie de capital específica, es decir la parte relativa de ningún socio puede exceder del límite individual. La Constitución ordena la limitación de la participación extranjera en estas sociedades, lo que efectúa la Ley Agraria fijando como máximo el 49% (artículo 130).

d) Se conservan no limitadas las posibilidades de mejora forestal en predios ganaderos para promover la reforestación (artículo 27, noveno párrafo, fracción XV, quinto párrafo) (artículo 123 de la Ley Agraria).

e) Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población y la propiedad de su tierra y se prevé la regulación del aprovechamiento de sus bosques, respetando la autonomía ejidal y comunal para aprovechar las condiciones que más le convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos (artículo 27, fracción V).

cionales de conformidad con el Reglamento de 1º de octubre de 1894 y el que fuera Rector de la Escuela Libre de Derecho, Gustavo R. Velasco. Otros autores consideraron suficiente fundamento el Primer Párrafo del Art. 27. Rani Brañes, tratadista específico del sector, en su *Derecho ambiental* ni se lo plantea.

¹⁴ En la segunda audiencia de información de 18 de noviembre de 1991 el diputado Jesús González Cortázar dijo a este respecto:

“Y por otra parte, que se reconozca por primera ocasión la pequeña propiedad forestal. El Constituyente fue muy claro, ¿qué es una pequeña propiedad, 100 hectáreas de riego a 200 de temporal o 400 de pastizales u 800 de cerril, ¿qué se dan en los cerros?, árboles. Entonces era el momento oportuno para constituir la pequeña propiedad forestal que venga a proteger nuestros bosques, dado que en México... tiene un destino silvícola por la topografía de su terreno, y habíamos llegado a la aberración de acabar con los bosques de coníferas y arrasar por completo las selvas tropicales. Porque si no sembrábamos guinea para que pastorearan 4 o 5 cabezas, se decía que eran tierras ociosas y de inmediato se afectaban.

Con la propiedad forestal ya va a haber la posibilidad jurídica y práctica de conservar la ecología, de desarrollar nuestros recursos. Texto extractado de *Los Grandes Problemas Nacionales* de Andrés Molina Enríquez.

f) Se prevé la existencia de un límite de tenencia ejidal (5% del total de tierras ejidales) para garantizar el destino social del ejido y la comunidad).

50. Ordenamiento Agrario.

La Ley Agraria establece protección a los bosques y a la apropiación ejidal y comunal por lo que:

a) No permite la parcelación de los bosques y selvas tropicales sancionando la asignación de ellas con la “nulidad de pleno derecho” (artículo 59).

b) Busca la preservación de la propiedad de los bosques en los ejidos y comunidades por lo que los bosques y selvas tropicales no podrán ser asignados en pleno dominio, ni aún en el caso de disolución voluntaria del ejido (artículo 29).

c) Prevé la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de las tierras de uso común (bosques entre ellas) del ejido y la comunidad, salvo en el caso del artículo 75.

d) Prevé la excepción citada en el artículo 75 en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo ejidal o comunal, permitiendo la transmisión del dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles y civiles en que participen el ejido o los ejidatarios con los requisitos, condiciones, controles y derechos de los ejidatarios y comuneros que establecen las cinco fracciones del artículo 75.

51. Sumariamente se puede decir que por protección legal se exige lo siguiente:

a) Resolución de Asamblea.

b) Proyecto de desarrollo y escritura social sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria respecto de la certeza de la inversión proyectada, aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan;

c) Determinación de si las acciones corresponden al ejido o a los ejidatarios individualmente considerados;

d) Protección del precio de suscripción de acciones o partes sociales, pues se requiere que sea por lo menos igual al valor que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito;

e) En el caso de que participen socios extraños al ejido o comunidad éste o los ejidatarios o comuneros tendrán el derecho corporativo irrenunciable de nombrar a un comisario para la vigilancia de los intereses del ejido o comunidad;

f) Se prevé tanto derechos de preferencia para adquirir dichas tierras que aportaron a la sociedad a favor del ejido, comunidad o sus miembros en el supuesto caso de venta;

g) Para cerrar el círculo de protección el núcleo comunal o ejidal o en su caso sus miembros de acuerdo a la participación en el capital social tienen en caso de que se liquide la sociedad preferencia sobre los demás socios, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social;

h) Se permiten expresamente la intercalación de cultivos agroforestales (artículo 118).