

LA REFORMA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y SU NUEVA LEY REGLAMENTARIA

Isaías Rivera Rodríguez

Sumario: I. Introducción; II. La situación imperante antes de la Reforma Constitucional; III. La Reforma al artículo 27 constitucional; IV. La nueva Ley Agraria Reglamentaria; V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Mucho se ha hablado, escrito, disertado y discutido en materia del desarrollo agropecuario de México. Para un gran número de estudiosos del Derecho Agrario, la comprensión de sus alcances es aun confusa; lo es más para aquellos que no mantienen una cercanía con esta materia. Es normal entender que el Derecho Agrario se limita a regular la actuación de los hombres del campo identificándolos con los ejidatarios y comuneros, titulares de la propiedad social, de tal suerte que en general cuando se piensa en el Derecho Agrario, se piensa automáticamente en el ejido y las comunidades indígenas.

Sin embargo, esto es una visión incompleta; por el contrario, el Derecho Agrario regula a los dos grandes sectores del campo: por una parte, efectivamente se encuentra la conformación de la propiedad social y la regulación de los derechos y obligaciones de los ejidos y comunidades indígenas, sus relaciones entre sí y de éstos con los particulares; por otro lado, también regula de manera importante la presencia del campesino de carácter particular o propietario privado de la tierra, también llamado, en esta materia, pequeño propietario. Múltiples aspectos de esta modalidad de la tenencia de la tierra están regulados por el Derecho común, civil y mercantil, pero que sin embargo descansan en la materia agraria.

De tal suerte que el estudio del Derecho Agrario no se limita exclusivamente al ejidatario y comunero, sino también al pequeño propietario o propietario privado; esto es, el Derecho Agrario contempla la normatividad que regula la creación, operación y extinción de la propiedad social, así como las modalidades y limitaciones de la propiedad privada de carácter rústico.

La reforma al artículo 27 Constitucional, norma fundamental que rige al Derecho Agrario, tiene una trascendental importancia, no sólo por lo que se refiere a la propiedad social, sino también respecto de los derechos de propiedad privada rústica. Sus alcances, consecuencias, y expectativas son las que nos motivan a elaborar este trabajo en el que hacemos un sintético análisis de los antecedentes inmediatos a la reforma, la propia reforma al 27 Constitucional y las disposiciones establecidas en su nueva ley reglamentaria para con ello encontrarnos en condiciones de conocer la nueva realidad en la conformación de la propiedad rústica, teniendo como origen a los ejidos, así como la liberalización de la tenencia privada de la tierra; y finalmente, localizar los escollos que puedan encontrarse para el cabal cumplimiento de la función social de la propiedad.

De una manera sucinta, también se analizará la competencia de los nuevos tribunales en materia agraria, así como la importante figura vigilante que se crea con la Procuraduría Agraria.

II. LA SITUACIÓN IMPERANTE ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Con la expedición de la primera ley agraria formal del país, 6 de enero de 1915, han transcurrido 77 años en la implementación de la Reforma Agraria, en su carácter de más impacto social como lo es el reparto de la tierra. Indudablemente que la estructura tenencial de carácter social que se estableció en el Artículo 27 Constitucional es una concepción consecuencia del movimiento revolucionario; sin embargo, ha sido muy discutido el que dicha concepción realmente

haya sido la original de quienes hicieron la revolución y, en forma específica, la Constitución; se dice fue más allá de los planteamientos del campesinado, tomando figuras existentes a través de la historia de la colonia y como nación independiente.

No es nuestro objetivo ingresar a la polémica de concepciones y su aplicación durante estos 77 años de Reforma Agraria; el que Emiliano Zapata hubiera luchado sólo por la restitución de las tierras comunales despojadas a Anenecuilco, su poblado de origen, tampoco tiene que ver con nuestro estudio; nos limitamos a señalar que la aplicación de la Reforma Agraria por el gobierno de la república se realizó en dos aspectos importantes: primero, el reparto masivo de la tierra y, segundo, la organización agraria a través de la asesoría y asistencia.

El reparto de la tierra vino a constituir en 1990 la estructura territorial del país, dividida en terrenos ejidales y comunales, 48%; pequeña propiedad, 38%; terrenos nacionales, 7%; y zonas urbanas y federales, 6% ¹.

Este territorio se encuentra dividido en superficie, de la siguiente manera: propiedad social, 104 millones de hectáreas con población de 3.4 millones; propiedad privada, 66.9 millones de hectáreas con población de 2.5 millones; colonias, 5.6 millones de hectáreas con población de .06 millones; terrenos nacionales con 7.9 millones de hectáreas con población de 0.15 millones y propiedad urbana federal y otras con 12.1 millones hectáreas².

La iniciativa presidencial que se envió a la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1991 señala importantes consideraciones que motivaron precisamente a la reforma constitucional. Indica que indudablemente el reparto agrario fue uno de los procesos más vinculados

¹ **Revista Época**, 11 de noviembre de 1991, no. 2, p.4.

² **Reforma Agraria Integral**, 1982-1988, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1988, p.41, cuadro no.3.

con nuestro nacionalismo, ya que dio prosperidad a la patria y justicia a los campesinos, los liberó de heridas y dependencias que antaño existían; sin embargo, especifica que pretender que en las circunstancias actuales del camino nacionalista, seguir siendo el mismo de ayer, pone en riesgo los objetivos que crearon a la misma Reforma Agraria, por lo que es imperativo emprender nuevos caminos.

Aunque la iniciativa desconoce el fracaso del concepto de Reforma Agraria, sí señala que la realidad demográfica, económica y social del campo, obliga a establecer nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas, por lo que es necesario capitalizar al campo, realizar acciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad.

Los problemas básicos que en el ejido podemos encontrar:

- a) El minifundismo, consecuencia de que una inmensa mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, propiedad social o privada, se encuentran en posesión de predios o parcelas con un promedio inferior a cinco hectáreas de superficie. La consecuencia negativa de esta forma de propiedad, es hacer económicamente incosteable la explotación, terminando en el autoconsumo de lo que se produce.
- b) Descapitalización del campo. La falta de inversión en el campo, tiene su fundamento en la incosteabilidad de ésta por incremento en los costos de explotación, con un riesgo que no compensa los beneficios; por otro lado, la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, evita que los propietarios en general deseen tomar el riesgo de la inversión a sus respectivas tierras, sin contar con la tranquilidad sobre la integridad de su derecho de propiedad, tomando en cuenta que con el reparto agrario, subsiste el temor a las afectaciones.
- c) Inseguridad jurídica, que se traduce no solamente en el aspecto en que señalaba en el punto inmediato anterior, sino incluso en la constante amenaza sobre los propietarios que osaran establecer formas asociativas en el campo, con el objeto de elevar o incrementar su productividad, al disminuir costos de inversión, dado que la ley establecía sanciones muy específicas sobre los llamados fraccionamientos simulados o la concentración de provechos.

Cabe mencionar que en este problema se debe de incluir la amenaza constante de invasiones y la corrupción por parte de autoridades y de pseudo líderes agrarios, utilizando el problema del campo como arma de presión para la obtención de posiciones de carácter político, o bien, para la obtención de favores de carácter económico.

d) Las complicaciones legales por la asociación de ejidos con terceros. Esto es, no solamente no existen facilidades para que los pequeños propietarios puedan asociarse entre sí, sino que, incluso, tampoco los propietarios sociales pueden tener estas asociaciones con los particulares para la unión de esfuerzos y capitales, en virtud de la dificultad legal para su establecimiento, la intrincada maraña de trámites burocráticos y la inseguridad misma de la inversión del propietario privado.

e) Desigualdad en el trato del Estado a los propietarios sociales y a los propietarios privados; esto es, el Estado ha sostenido una enorme infraestructura de instituciones, organismos, dependencias y empresas parastatales, que tienen por objeto soportar a la estructura de la propiedad social, ejidos y comunidades, que, sin embargo, se ha traducido en una carga burocrática, en lesión de la iniciativa de los campesinos y en lesión del erario federal. Por otro lado, los apoyos a la propiedad privada no han sido más que algunas asesorías de carácter técnico limitado, por lo que este propietario se ha visto obligado a arriesgar todo, a cambio de ver coronados sus esfuerzos con la productividad, en tanto que el ejidatario y comunero no arriesgaba nada, ni siquiera su tierra y mucho menos el crédito.

f) La migración del campo. Este problema se ha traducido, entre otros, precisamente en la creación de los cinturones de miseria en las principales ciudades del país y con ello en el explosivo crecimiento demográfico de la capital del país, en donde muchos propietarios sociales o privados emigraron con el objeto de buscar un sustento mejor que no encontraban en sus respectivos lugares de origen.

g) Las prácticas ilegales en la propiedad social. Conocido por todos y sólo medianamente callado, con la permanente práctica del rentismo de parcelas y ejidos, la venta de derechos agrarios, el aparciamiento ilegal y la contratación de jornaleros. La violación a la Constitución y la Ley Federal de Reforma Agraria constituían la vida cotidiana de ejidos y comunidades, creando un caos jurídico y también inseguridad en la tenencia de la tierra de carácter social.

Todo el clamor que se vino generando desde décadas anteriores, se tradujo en diversos intentos para reencauzar el proceso de la Reforma Agraria; estas circunstancias obligaron al replanteamiento de diversos aspectos que motivaron en su momento la búsqueda de nuevas alternativas, pero que quedaron simplemente como intentos o meros paliativos.

En estos intentos, podemos citar a la llamada Reforma Agraria Integral diseñada a inicios del sexenio 1982-1988, señalando que «es menester formular un replanteamiento conceptual de la Reforma Agraria, que con una visión integral, trascienda las fronteras del reparto agrario hacia el resto de los factores de la producción agropecuaria (agua, crédito, organización, etcétera) y promueva su debida distribución y articulación en el proceso de desarrollo nacional. Sólo ello permitirá la decisión del Estado de fortalecer a los grandes grupos sociales cuyas conquistas son irreversibles... impulsar y fortalecer el desarrollo rural integral para combatir la marginación social en el campo, eliminando los desequilibrios sociales, sectoriales y geográficos, que todavía presentan un cuadro injusto y de grandes desigualdades en las condiciones actuales de nuestra sociedad»³.

Así, en el plan nacional de desarrollo de aquel sexenio se creó el Programa de Catastro Rural y Regularización de Tenencia de la Tierra, con el cual se buscó establecer la verdad geográfica del país elaborando un inventario de los predios rústicos con la información suficiente respecto de su uso, calidad, tipo de tenencia y situación legal, y que permitiese a su vez determinar la verdad jurídica mediante su regularización, con el cual se pretendió establecer o cimentar la organización del México moderno, permitiendo con ello otorgar las más elementales garantías que permitiesen desarrollar los esfuerzos conjuntos de los poseedores de la tierra, privados y sociales.

Con esta información, tecnológicamente hablando la más avanzada del mundo, se podía determinar con la mayor precisión las superficies

³ *Ídem.* p.71.

que en su momento pudieran ser susceptibles de afectación y, en su caso, resolver los expedientes de carácter agrario a la mayor brevedad posible, sin margen de duda, generando con ello la seguridad del pequeño propietario.

Sin embargo, este programa culminó con el sexenio inmediato anterior y sus ambiciosos efectos, aun cuando en el papel se concluyeron, en la realidad no se tradujo más que en la emisión de algunos certificados de inafectabilidad y otro tipo de documentos en algunas zonas del país. La información básica centralizada en sistema de cómputo teóricamente se encuentra en la Secretaría de la Reforma Agraria, pero ésta no está disponible o simplemente se ha perdido. Su meta más ambiciosa se perdió.

Nuevamente, en el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, la demanda de la solución de estos principales problemas en el campo se hace aun más sentida y se le solicita prácticamente, ya como exigencia al candidato y después Presidente de la República, la iniciación de acciones concretas tendientes a la revisión de los efectos negativos en el agro. Con el ánimo de realmente resolver el caso, asegurando su presencia en nuestra historia, la figura presidencial envía la iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional y la correspondiente nueva ley reglamentaria.

III. LA REFORMA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Con fecha 6 de enero de 1992 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A) Normatividad que Permanece sin Reformas en el Artículo 27

1. Propiedad originaria de la nación.

Prevalece el principio de que es a la Nación a quien corresponde en forma primaria el dominio del territorio del país, ratificando los conceptos de propiedad tomados en el origen de la adjudicación a la

corona española y en su posterior subrogación con motivo de la Independencia que dio nacimiento a la Nación Mexicana.

2. Propiedad privada.

La propiedad privada subsiste como una forma de tenencia territorial, permaneciendo el concepto de que es la Nación quien la ha reconocido y reconoce, pudiendo imponerle las modalidades que el interés público dicte.

3. Expropiación.

La Nación tiene el derecho de ocupar a la propiedad privada cuando exista causal de interés público, mediante indemnización, conforme a los valores catastrales.

4. Dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales.

Sigue siendo la Nación a quien le compete el dominio sobre estos recursos, los minerales, petróleo y el espacio aéreo territorial.

5. Propiedad de la Nación sobre aguas en general y las excepciones de propiedad particular.

6. La concesionabilidad de la explotación por particulares en los términos de ley, respecto de los dos puntos anteriores.

7. Exclusividad del Estado en el aprovechamiento y explotación de la energía eléctrica y nuclear.

8. Zona económica exclusiva.

9. Cláusula Calvo para los extranjeros.

Subsiste la obligación para todo extranjero que adquiera tierras, aguas y sus accesiones en el territorio nacional de que convenga en considerarse respecto de aquéllas como nacional, no invocando la protección de su gobierno, en la inteligencia que de violar este precepto, perderá la propiedad en favor de la Nación.

10. Zona prohibida para extranjeros.

Subsiste el establecimiento de la llamada zona prohibida para la adquisición del dominio directo de tierras y aguas por extranjeros a lo largo de las costas y fronteras.

11. Prohibición a las asociaciones religiosas para la adquisición, posesión o administración de inmuebles, bajo pena de nacionalización.

12. Subsiste la limitación a la capacidad de las instituciones de beneficencia para la adquisición de inmuebles, ya que sólo podrán tener los estrictamente indispensables para su objetivo, aun cuando podrán imponer capitales por un término de hasta diez años.

13. Subsiste también la anterior limitación para los bancos.

14. Prosigue la nulidad de toda enajenación de tierras que se hubiere hecho en contravención a la ley de desamortización de manos muertas, de 1856, y aquellas que hubieran sido originadas por despojo a las comunidades indígenas. En consecuencia, subsiste el derecho de estas comunidades para la restitución de sus tierras.

15. También permanece la nulidad de los contratos y las concesiones que se hubieren hecho desde 1876, que hubieren generado despojos a ejidos y comunidades, previa revisión que el Estado realice de aquéllos.

16. Subsiste el concepto de justicia agraria, a fin de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y apoyar la prestación de asesoría al campesino.

17. Permanece también el principio del desarrollo rural integral.

B) Reformas al Artículo 27

1. Deroga el derecho de los núcleos de población a obtener dotación de tierras tomadas de las superficies inmediatas a aquéllos.

Su efecto concreto es la culminación del reparto agrario y la consecuente generación de seguridad en la tenencia de la tierra de los propietarios privados, evitando falsas expectativas a los solicitantes.

2. Deroega la prohibición a las sociedades mercantiles y civiles para la adquisición de bienes raíces. Encontramos como efecto directo que toda persona física o moral podrá invertir en inmuebles, excepto las instituciones de beneficencia y los bancos, con las limitaciones que ya se han señalado.

3. Reconocimiento constitucional pleno a la personalidad jurídica de los núcleos de población y a la propiedad ejidal y comunal de la tierra. Significa una expresa ratificación de que la tierra dotada al ejido y restituida o confirmada a la comunidad, es de su entera propiedad; esto es, que la tierra salió del dominio del Estado o particulares para entrar al pleno dominio de los núcleos de población.

4. Protección a la integridad territorial de la propiedad indígena.

5. Reconocimiento pleno del derecho de cada ejidatario, sobre su parcela y de los comuneros sobre la tierra comunal, para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos. Esto implica que los ejidatarios y comuneros podrán aportar el uso de su tierra en asociación, incluso con capital privado; podrán celebrar contratos de arrendamiento, aparcería y de explotación directa por terceros; con ello, se regulariza el rentismo de las parcelas.

6. Otorga a los ejidatarios el derecho de transmitir sus parcelas entre sí y la capacidad al núcleo ejidal para otorgarles el dominio pleno de su unidad parcelaria.

7. Permanece la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población. Las comunidades indígenas que hubieren sido despojadas de sus tierras mantendrán el derecho a recuperarlas; ésta será la única forma impositiva que permanezca para seguir constituyendo

propiedad social; en otras palabras, sólo para comunidades indígenas se afectará la propiedad privada, lo que será debidamente regulado por la ley. Cabe aclarar que estrictamente hablando, la restitución de bienes comunales no significa una «afectación», ya que implica un acto de justicia al devolver a su legítimo propietario lo que le fue despojado.

8. Suprime la dotación de tierras y el concepto de la unidad individual de dotación. Con esta disposición nuevamente se ratifica la conclusión del reparto agrario.

9. Supresión del precepto constitucional que crea a la Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Comisión Agraria Mixta, Comité Particular Ejecutivo y Comisariados Ejidales. Con la creación de los tribunales agrarios, las Comisiones Agrarias Mixtas tendrán que desaparecer; al no existir nuevos expedientes de afectación para crear ejidos, los Comités Particulares Ejecutivos no tienen razón de existir, y la Secretaría de la Reforma Agraria y el Cuerpo Consultivo Agrario, aun cuando desaparecen en el texto constitucional, subsisten en virtud de su localización en las leyes y reglamentos orgánicos de la administración pública federal, por lo que no necesariamente implica su desaparición; finalmente, los comisariados ejidales subsisten en la ley reglamentaria y el artículo 3º transitorio del decreto que modifica el artículo 27 Constitucional.

10. Supresión del procedimiento de dotación de tierras, así como los conceptos de indemnización por afectación agraria, del certificado de inafectabilidad y del amparo en materia agraria.

En congruencia con la conclusión del reparto agrario, se suprime el procedimiento para hacerlo efectivo; en el caso de la restitución, se sujeta a la ley reglamentaria. Igualmente, por lógica, resulta obsoleto el certificado de inafectabilidad, ya que esta característica se adquiere por la reforma misma; en consecuencia, se suprime un trámite lento y complicado.

El amparo en materia agraria, entendiéndolo como el juicio constitucional que promueven los particulares, a diferencia del amparo agrario que corresponde a los núcleos de población, ejidatarios y comuneros, se hace innecesario ya que su promoción se efectuaba contra las acciones afectatorias de la S.R.A. Sólo permanecerá la defensa en contra de la restitución de bienes comunales, por lo que consideramos que su defensa será en la vía del amparo administrativo común.

11. Establece la prohibición terminante de los latifundios. Reitera los límites a la pequeña propiedad y suprime las facultades para su afectación. Amplía los tipos de cultivos especiales que generan inafectabilidad.

Entre otras cosas, respeta el trabajo personal del propietario en el mejoramiento de la calidad de su tierra, generándole absoluta seguridad en su tenencia; sólo existe limitación cuando se trata de la propiedad ganadera, ya que la superficie transformada a usos agrícolas, no debe exceder a los límites de este tipo.

12. Supresión del parcelamiento ejidal. Sus efectos no son otros más que evitar el minifundismo dentro de la propiedad social ya existente.

13. Supresión de la afectación con fines agrarios o de reparto, respecto de la pequeña propiedad que exceda a los límites que se han ratificado. Establece ahora como sanción el fraccionamiento y enajenación voluntaria por el propietario dentro de un año, a partir de la notificación correspondiente, o en su rebeldía, mediante pública almoneda. También establece el derecho de preferencia para la adquisición de estas superficies excedentes.

Sus efectos directos son aquellos que podríamos denominar como el cierre final del reparto agrario, al no subsistir ninguna forma para la afectación de la propiedad privada en beneficio del núcleo de población (revisar nuestro comentario en el punto No.7 anterior).

14. Creación de los tribunales agrarios y elevación a nivel constitucional de la Procuraduría Agraria.

El precepto constitucional otorga competencia y jurisdicción a los tribunales agrarios en materia de conflictos sobre tenencia de la tierra ejidal y comunal, aun cuando éstos sean con la pequeña propiedad. Por otro lado, compete a la ley reglamentaria establecer a la Procuraduría Agraria.

IV. LA NUEVA LEY AGRARIA REGLAMENTARIA

Este dispositivo jurídico reglamentario se publica bajo el nombre de Ley Agraria, en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero del año en curso. Veamos a continuación los aspectos más relevantes que definen al nuevo Derecho Agrario:

1. Reglamentando el pleno reconocimiento a la propiedad ejidal y comunal, así como la protección a la propiedad indígena contenida en la fracción VII del artículo 27 y, en forma específica, respecto de los derechos de los ejidatarios sobre sus respectivas parcelas, establece diversos aspectos que resultan novedosos y que le dan un giro completo a la estructura de la tenencia territorial de carácter social.

Con estas disposiciones, se establecen los lineamientos para que la propiedad social se pueda transformar en propiedad privada; a nuestro juicio, éste es uno de los aspectos de mayor trascendencia que contiene la nueva legislación.

Establece (aun cuando en realidad es una ratificación) la personalidad jurídica y patrimonio propio de los núcleos de población ejidal y efectúa un reconocimiento, absoluto, a la propiedad respecto de las tierras que les hubieren dotado; crea la obligatoriedad de contar con un reglamento interno en el que deberán establecerse las reglas para el aprovechamiento de las tierras y las disposiciones necesarias que regulen la vida del ejido; este reglamento adquiere especial importancia

puesto que de él derivarán los lineamientos internos que incidirán en la constitución de propiedad privada.

2. Asimismo, señala la posibilidad de realizar la venta interna de las parcelas ejidales, con lo que no obstante todavía ser propiedad social, se le otorga una característica del régimen de carácter privado ya que sin más, desaparece la inalienabilidad, aun cuando interna, permitiendo este tipo de ventas; dentro de las posibilidades previstas para perder la calidad de ejidatario, se encuentra la figura de la prescripción negativa, esto es, que la posesión de una parcela ejidal configura derechos sobre de ella, con lo cual se introduce otra figura del derecho común en la propiedad social.

3. Ratifica a la asamblea general de ejidatarios, como el órgano supremo del ejido, con facultades para aprobar los contratos y convenios que tienen por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común, otorgar la autorización a los ejidatarios para que adopten el pleno dominio sobre sus parcelas, la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, la delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación, y también la terminación del régimen ejidal, cuando se determine que no existen condiciones para su permanencia. En el caso del pleno dominio de derechos, se establece, como limitación a la posibilidad de que el ejidatario los transforme en propiedad privada, el deber contar con el beneplácito de la asamblea.

4. En los casos en que la asamblea deba resolver sobre los aspectos anteriores, para su integración se señalan requisitos importantes, los que llevados al extremo, hacen necesario el consenso mínimo de 34% de quienes integren el ejido.

Cabe mencionar que en el caso de la terminación del régimen ejidal y una vez adjudicada las parcelas a los ejidatarios y liquidadas las obligaciones del ejido, los bosques y selvas tropicales restantes, bajo ningún concepto podrán ser materia de adjudicación individual, por lo que invariablemente serán propiedad de la nación.

5. Se autoriza expresamente a los núcleos de población ejidal, y a los mismos ejidatarios, a celebrar cualquier tipo de contrato de asociación o aprovechamiento respecto de las tierras de uso común o parcelas, respectivamente; estos contratos tendrán una duración máxima de treinta años, pero podrán ser prorrogables; también se establece que el usufructo de las tierras de uso común o de las parcelas, según sea el caso, podrán ser otorgadas en garantía en favor de instituciones de crédito o de las personas con las que se tengan relaciones o asociación comercial. Esta garantía podrá hacerse efectiva mediante resolución del tribunal agrario, hasta por el plazo que se hubiere pactado, debiendo hacerse constar ante fedatario público e inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

6. Al establecer la prescripción de la propiedad social, señala la adquisición de parcelas en favor de sus poseedores por cinco años de buena fe y de diez años de mala fe. Con esta figura se ingresará en un nuevo período de composición o regularización de la tenencia social.

7. Permanece la figura de la restitución de los bienes que hubieren sido despojados a ejidos o comunidades, mediante procedimiento ante los tribunales agrarios; se establece la libertad de asociación entre ejidos y ejidatarios para crear cualquier tipo de sociedad mercantil o civil, para el mejor aprovechamiento de sus bienes.

8. Es también facultad de la asamblea de ejidatarios el participar en las decisiones sobre la constitución de los asentamientos humanos, los cuales tienen las características de ser inembargables, inalienables e imprescriptibles, excepto los solares de la zona específicamente de urbanización; en este aspecto, se establece la asignación de un solar en plena propiedad a cada ejidatario, hoy sin establecer límites a su superficie, la cual deberá fijarse de acuerdo a las circunstancias locales de cada población; en consecuencia, a los solares en lo particular y la zona urbana en lo general, los rige el Derecho Común.

9. Se autoriza la transmisión de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participe el ejido o los ejidatarios.

En otras palabras, la propiedad social se transforma en parte social accionaria.

10. Se otorga el reconocimiento pleno al derecho de cada ejidatario sobre su parcela en cuanto al aprovechamiento, uso y usufructo; en consecuencia, queda autorizado para aprovecharla directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier otra autoridad; asimismo podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades, tanto mercantiles como civiles.

11. Se establece la posibilidad de que los núcleos de población ejidal puedan aprovechar los beneficios de la urbanización de sus tierras, en virtud de su ubicación en las áreas de influencia o crecimiento de los centros de población, por lo que podrán incorporarlas al desarrollo urbano, sujetándose a los lineamientos en materia de asentamientos humanos. Ante esta apertura, podemos señalar que por una parte, los ejidos ubicados en la periferia de ciudades, desarrollos y parques industriales, podrán incurrir en la especulación inmobiliaria comercial, y por otro, regularizarán los fraccionamientos ya existentes.

12. Por otro lado, se contempla la posibilidad de constituir ejidos en la vía voluntaria, mediante la aportación de tierras con un mínimo de veinte individuos.

13. En materia de bienes ejidales y comunales, subsiste la posibilidad de expropiación por causas de utilidad pública; entre éstas, se cuenta a la realización de acciones para el ordenamiento urbano, creación y ampliación de reservas territoriales y áreas de desarrollo urbano, vivienda, industria y turismo.

Esto nos regresa al punto 11, ya que ante la posibilidad de la acción expropiatoria, todo núcleo ejidal estará obligado a tomar la iniciativa para lograr su incorporación al desarrollo urbano, en muchos casos, en detrimento de la prioridad de su destino agropecuario.

14. También a las comunidades se les autoriza la constitución de sociedades civiles y mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento; por lo que respecta al comunero, en lo individual, se le autoriza la cesión de sus derechos en favor de sus familiares o avecindados.

15. Como figura asociativa por excelencia, se establecen a las sociedades de producción rural, las cuales tendrán personalidad jurídica y se constituirán con un mínimo de dos socios, entre otros requisitos; a su vez, podrán integrarse en uniones mayores, así como a las asociaciones rurales de interés colectivo, que agruparan a ejidos, comunidades, uniones de ejidos o comunidades y las mismas sociedades de producción rural o sus uniones.

16. Por otro lado, en cumplimiento al dispositivo constitucional que prohíbe la formación de latifundios, se define a éste como toda aquella superficie de tierra agrícola, ganadera o forestal, que perteneciendo a un solo individuo, exceda los límites de la pequeña propiedad; respecto de esta última, ratifica la ya señalada en la Constitución, que es la existente con anterioridad, incluyendo sólo en el caso de los cultivos especiales al agave y el nopal (100 de riego, 200 de temporal, 400 de agostadero de buena calidad, 800 de agostadero cerril o árido, 150 de algodón con riego, 300 de cultivos especiales).

Se introduce la figura de la pequeña propiedad forestal, en la que se establece como límite 800 hectáreas, y en el caso de la propiedad ganadera nuevamente se señala que será aquella con un coeficiente de agostadero suficiente para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes. La pequeña propiedad ganadera se mantendrá como tal, aun cuando parte de su uso se transforme a agrícola, siempre que se dé cumplimiento a diversos lineamientos; la propiedad ganadera podrá transformarse sin limitación alguna en forestal, aun cuando rebasara el límite de 800 hectáreas.

17. Se establece como medida de sanción a los latifundios, el fraccionamiento de la superficie que exceda a los límites de la pequeña propiedad y su correspondiente enajenación, de acuerdo con los procedimientos que las leyes de las entidades federativas deberán prever.

18. Al autorizar a las sociedades mercantiles o civiles a tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales, establece como tope máximo el equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual y con un número de socios equivalentes a ella; esto es, como máximo podrá contar con 2500 hectáreas de riego o sus equivalentes en otras calidades. La participación de un individuo en la constitución de una sociedad que tenga este fin, se contará en forma individual, aun cuando su participación sea por conducto de otra sociedad o persona moral.

19. El objeto social deberá consistir en precisamente la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderas o forestales. Debe distinguirse en el capital social una serie especial de acciones denominadas «T» que identifiquen la aportación en tierras agrícolas, ganaderas o forestales, cuyos únicos efectos serán que en el caso de la liquidación de la sociedad, signifiquen el derecho a recibir tierra en pago de lo que le corresponda a sus titulares. Esto tiene por objeto diferenciar específicamente al capital para adquirir bienes raíces o tierras que se hubieren aportado a la sociedad, evitando así la pulverización de la propiedad en el caso de liquidación.

20. Las personas morales podrán participar en las acciones «T» de estas sociedades con actividad agrícola, ganadera o forestal, hasta por el equivalente a una superficie de 25 veces igual al máximo de la pequeña propiedad, 2500 hectáreas.

Es conveniente precisar estos puntos. En la serie «T» de acciones pueden participar las personas físicas, hasta con el máximo de la pequeña propiedad (100 hectáreas de riego o equivalentes) fijando en 25 el límite al número de socios aportantes; esta limitación subsiste

aun cuando se pretenda participar vía otra sociedad (entiéndase, simulación). Las personas morales, como tales, podrán participar hasta con 25 veces la pequeña propiedad máxima (2500 hectáreas de riego o equivalentes), y en este caso extremo, se entenderá autorizada a sólo uno el número de sociosociedades aportantes.

En otras palabras: el tope máximo siempre serán 2,500 hectáreas de riego o equivalentes, distribuidas entre personas físicas con máximo de 100 hectáreas y personas morales con máximo del total, lo que significa en los extremos, 25 socios individuales o uno sólo en persona moral.

21. Finalmente, se limita la participación de los extranjeros en las acciones serie «T» hasta el máximo del 49%, de éstas. En este punto cabe hacer algunas reflexiones: ¿Existirá alguna limitación a los extranjeros cuando se refiera a sociedades que operen en la actividad agropecuaria o forestal dentro de la zona prohibida? Una posible respuesta sería que no existe inconveniente, toda vez que su participación es indirecta y porque las acciones serie «T» no gozan de derechos especiales sobre la tierra, ni de derechos corporativos distintos a las demás, con lo que su parte accionaria es relativa y en consecuencia no influye en la propiedad directa; sin embargo, se complica cuando se señala que al liquidarse la sociedad, los titulares de estas acciones tienen derecho de recibir tierra en pago de lo que les corresponde en el haber social, lo cual significa entonces que los extranjeros no podrían tener participación en estas acciones serie «T», dentro de la zona prohibida. Esto es indudablemente motivo de un análisis específico.

22. Se crea la Procuraduría Agraria como organismo descentralizado de la Administración Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo como función de servicio social el encargo de la defensa de los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas; su atribución específica es la de convertirse en vigilante de las disposiciones de carácter agrario y del cumplimiento de la misma ley, por lo que deberá coadyuvar, asesorar, promover y procurar la conciliación, prevenir fortalecer la seguridad

jurídica en el campo, denunciar los ilícitos y ejercer las funciones de inspección y vigilancia investigando y querellándose en los casos en que existan irregularidades.

23. El registro agrario nacional se ve fortalecido con la ley reglamentaria, al ampliar su presencia en prácticamente todo acto derivado de la Ley; la falta de inscripción en el registro para todos los actos que así se establecen, producirá efectos entre los otorgantes y no en perjuicio de terceros, aunque sí en su beneficio. Se deberán inscribir las resoluciones judiciales administrativas, los certificados o títulos, los títulos primordiales, los planos, los documentos de las sociedades mercantiles, las expropiaciones, el registro de las acciones serie «T», la clasificación de los predios de las sociedades mercantiles y otras más.

24. Otro aspecto importante es el que se refiere a los terrenos nacionales, los cuales nuevamente quedan autorizados para ser incorporados al régimen privado, a título oneroso, fuera de subasta, mediante venta directa a los particulares, y a fin de que sean dedicados a la actividad agropecuaria; también en los terrenos turísticos, urbanos, industriales y de cualquier otra índole no agropecuario se faculta a la Secretaría de la Reforma Agraria para enajenarlos de acuerdo al valor comercial que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Esto es una reforma que revierte el dispositivo que establecía que los terrenos nacionales únicamente serían destinados a la satisfacción de necesidades agrarias.

25. En el título de justicia agraria, se contiene al juicio agrario y su reglamentación procesal, los tribunales agrarios que conocerán de estos procedimientos y, en la vía de jurisdicción voluntaria, asuntos no litigiosos que les fueren planteados; en materia procedimental se establecen los lineamientos generales, quedando en forma supletoria la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles. Cabe mencionar que en la tramitación del juicio agrario, los tribunales se ajustarán al principio de oralidad, salvo cuando se requieran constancias escritas o mayores formalidades, lo cual significa una novedad en nuestro país, dado que nuestro derecho adjetivo es escrito.

Se establece el recurso de revisión en materia agraria contra las resoluciones que dicten los Tribunales Unitarios y que se substanciará ante el Tribunal Superior Agrario Colegiado.

26. Finalmente, en los artículos transitorios de la nueva Ley Agraria se deroga a la Ley Federal de Reforma Agraria, Ley General de Crédito Rural, Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino y a la Ley de Fomento Agropecuario, excepto esta última por lo que se refiere al fideicomiso de riesgo compartido.

27. En el régimen de colonias, se señala la posibilidad de continuar sujeto al reglamento que la rige o incorporase al régimen privado.

28. También se publica en el mismo Diario Oficial la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, dotándolos de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos; con un Tribunal Superior Agrario de carácter colegiado, integrado por cinco magistrados, y los Tribunales Unitarios Agrarios, que deberán crearse por cada distrito del país en el que el tribunal superior acuerde subdividirlo. Los magistrados serán designados por la Cámara de Senadores y en los recesos de ésta por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de la República, y durarán en su encargo por seis años, al término de los cuales, de ser ratificados, se convertirán en inamovibles.

V. CONCLUSIONES

Es indudable que los alcances de la reforma constitucional y su nueva la Ley reglamentaria son de trascendental importancia; por ello, trataremos de resumir algunos de sus puntos más destacados y hacer breves comentarios concluyentes.

La culminación del reparto agrario era un hecho y hoy lo es por Derecho; en consecuencia, se suprime cualquier forma de afectación a la propiedad privada para crear ejidos, solamente subsistiendo como

formas de constitución de propiedad social, a la restitución de bienes comunales o ejidales (la recuperación de lo que hubiere sido despojado) y la creación voluntaria de ejidos mediante la aportación de tierras. De esta forma todo propietario privado tendrá seguridad jurídica en su propiedad, salvo en el caso de restitución.

Incluso, en el caso de llegar a superar los límites de la pequeña propiedad, se estará en la posibilidad de fraccionar voluntariamente y proceder a su venta; en su defecto, será mediante pública almoneda, lo que no se traducirá en una afectación real.

Autorizar a las sociedades mercantiles y civiles para la adquisición de inmuebles permite una circulación de la propiedad, que genera una reconcentración, revirtiendo el minifundismo, en beneficio de la productividad, así como la mayor inversión de capitales en el campo que generen empleo y riqueza.

Contra los excesos de los inversionistas, personas físicas o morales, en perjuicio de los campesinos se fortalece a la institución de la Procuraduría Agraria, que actuará como vigilante de sus intereses, aunque no única y exclusivamente de los ejidatarios y comuneros, sino también de los pequeños propietarios; por otro lado, restará observar que esta autoridad no se convierta en un escollo para el desarrollo agropecuario y forestal, esto es, que se deba caminar a pesar de su presencia.

Aparentemente, se simplifica el procedimiento para la impartición de justicia agraria para los ejidatarios y en conflictos entre propietarios privados y sociales; desde nuestro punto de vista, el procedimiento permanece en la imprecisión y vaguedad, por lo que puede ser motivo de corrupción y, sobre todo, indefinición del derecho particular.

Vale la pena citar algunos pasajes de la exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional, del 7 de noviembre anterior:

«Los mexicanos no queremos cambiar para que todo siga igual. Todos juntos y cada uno, queremos que el cambio se asocie con progreso... no queremos cambiar para borrar el pasado, como sucede en otras partes, sino para actualizarlo... el campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad... reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe de cambiar. Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de las rutinas, que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, del bienestar de sus familias y sobre todo proteja nuestra identidad...».

Al campesino mexicano, en especial el propietario social, se le otorga la mayoría de edad, se le impulsa a aprender para asociarse, para solicitar créditos teniendo la plena certeza de que generará los ingresos suficientes para rembolsar el capital y sus intereses, teniendo que demostrar que los recursos que se le otorgan en crédito son aplicados a actividades productivas; tendrán nuevas perspectivas al poder asociarse con inversionistas privados, con empresarios tanto nacionales como extranjeros; es obvio que sí habrá afectados, que esta mayoría de edad no llegará a muchos de ellos, pero, por otro lado, fortalecerá a los que sí tienen la iniciativa y el corazón suficiente para progresar junto con el campo.

El propietario privado a su vez, sabrá que la inversión que efectúe en su tierra le podrá producir con la seguridad necesaria, sin esperar complicaciones, legales y legaloides.

Mucho se ha hablado a manera de ejemplo del proyecto agrícola de Vaquerías, Nuevo León, en el que participó la promotora agropecuaria Gamesa y las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Reforma Agraria, en la cual hubo una inversión inicial de 12 millones de dólares, aportados por la promotora y por el gobierno del Estado; dicho proyecto fue constituido con diversos ejidos y que ha estado resultando altamente productivo; como siempre, es el estado de Nuevo León uno de los más avanzados en materia empresarial⁴.

⁴ *Revista Época*, 25 de noviembre de 1991, pp.40 y 41.

Hay opiniones a favor y en contra de la reforma. José Luis Calva escribe un artículo intitulado «La reconstitución de los latifundios en los albores del siglo XXI», en el que señala que existe el peligro de que la concentración de la tierra dentro del marco del nuevo artículo 27 constitucional se dé en 10,000 haciendas que podrían acaparar la mitad del territorio nacional⁵, sin contar por supuesto a la propiedad social.

Sin embargo, el clamor general es contundente: los artículos, publicaciones, entrevistas, reportajes, que a diario salían a la discusión pública en la materia agropecuaria, invariablemente señalaban el atraso del campo mexicano; las mismas organizaciones campesinas hicieron declaraciones señalando la absoluta necesidad de que hubiere una reforma constitucional suficiente que permitiera el desarrollo en el campo. Así, encontramos, por ejemplo, que el 21 de octubre del año próximo pasado, la Confederación Nacional Campesina publica una declaración en el periódico «El Financiero», en el que señala:

«Una nueva etapa de la Reforma Agraria se hace necesaria... las posibilidades de asociación del sector rural se frenan por una normatividad rígida y un excesivo intervencionismo de las instituciones públicas en la vida productiva y social del campo mexicano... la reactivación del campo requiere modernizar toda la forma de organización productiva y de las instituciones públicas... esto obliga a considerar las adecuaciones, tanto a la legislación agraria como cambios que orienten mayores recursos y permitan nuevas opciones productivas... queremos llegar al siglo XXI con un ejido y una comunidad transformados en beneficio de las familias campesinas, garantizando a su vez la permanencia de estas formas de convivencia social».

Reconocemos la existencia de un tinte político; pero, ¿qué acaso no ha estado siempre presente en el agro?; ¿acaso, no también por razones políticas se dieron las disposiciones anteriores, populistas y demagógicas? Luego entonces, ahora debe actuar nuevamente la política precisamente para corregir el camino.

⁵ **El Financiero**, 10 de febrero de 1992.

Declaraciones como ésta fueron el preludio a la reforma constitucional. Lo cierto es que la decisión ha sido tomada; el cambio lo tenemos presente y debemos de complimentarlo.

En nuestra opinión, el nuevo artículo 27 Constitucional contiene las reformas debidas, con disposiciones simplificadoras, eliminando errores de técnica legislativa, que antaño se habían efectuado, dejando una reglamentación demasiado amplia y fuera de lugar.

Respecto de la Ley Agraria reglamentaria, creemos que no obstante que regula los nuevos lineamientos constitucionales reformados, es insuficiente, dado que en algunos aspectos, incluso, llega a ser confusa, dentro de los cuales podemos señalar, más específicamente, a la constitución y operación de empresas en el ramo agropecuario.

Al crear (más bien, elevar a nivel constitucional, dado que ya existía) la Procuraduría Agraria, se logra un paso importante que, en principio, acalla las quejas y protestas de quienes consideran que el campesino, ejidatario o comunero, resultará avasallado por el inversionista o agricultor privado, dado que se constituye en el defensor de aquél; sin embargo, debemos ser cautelosos con esta institución, ya que la burocracia o la corrupción la pueden convertir en un fuerte escollo para seguir adelante con la modernización del campo.

Respecto de los tribunales agrarios, la integración es sencilla, como debía corresponder a la realidad; sin embargo, el procedimiento del juicio agrario todavía resulta confuso y muy probablemente lento; es importante para evitar lo anterior, la designación de los Magistrados, quienes deberán reunir el requisito de probidad absoluta, aun a costa de no contar con la suficiente experiencia en la materia, siendo vital que no tengan procedencia de las comisiones agrarias mixtas, organismos con vicios de tradicional corrupción.

La inversión privada en el campo no tiene ya impedimento; no cabe duda que se generará ésta para que logre el repunte del campo mexicano, aunque es también importante que esta inversión se dé en

los canales adecuados, cumpliendo los requisitos normativos; que el inversionista privado no intente violentar a la ley, que redunde en perjuicio de la estabilidad y seguridad en general. Este inversionista, pues, también tendrá que actuar con mayoría de edad.

La inversión extranjera en el campo tendrá que fluir, ya se establecieron los lineamientos para su regulación; esta inversión es muy importante para el desarrollo agropccuario, que permita generar la infraestructura tecnológica suficiente.

En consecuencia, concluimos que la reforma Constitucional en el campo y su nueva Ley reglamentaria, son un avance concreto, que debemos conocer y aplicar con exactitud; es nuestra obligación el encontrar los mejores caminos para lograr su objetivo final: la modernización del campo.