

DERECHO AGRARIO

DÍAZ Y DÍAZ, Martín, "Las reformas al artículo 27 constitucional. La etapa del ejido voluntario", *Estudios Jurídicos*, México, 1993, pp. 85-116.

Para abordar las reformas al artículo 27 constitucional, el autor, quien se ha especializado en el estudio del régimen de propiedad en México, comienza el artículo analizando el proceso constitucional mexicano, considerando que la Constitución de 1917 debe ser atendida como un texto peculiar, no se trata de un texto heterodoxo, porque en su contenido se articulan dos estratos normativos de origen diverso: a) las instituciones típicas de la modernidad, garantías individuales, división de poderes, supremacía normativa de las disposiciones constitucionales y control judicial de los actos que realizan los poderes constituidos, y b) las que incorporan los datos autoritarios de la experiencia política mexicana y las iniciativas de reforma social surgidas del movimiento revolucionario de principios de siglo.

La parte moderna de la Constitución es el ámbito natural del Estado gendarme y de la sociedad civil, al estilo de países subdesarrollados, el estrato reformista es el contexto del Ejecutivo fuerte, del modelo corporativo y del impulso público en general. Estos dos ejes son irreconciliables y su mediación sólo es posible a través de la dilución de uno en el otro.

Como segundo punto el autor aborda el artículo 27 considerando que las cuestiones torales son: un sistema central de asignación de los recursos apropiables, y la positivización a nivel constitucional de un programa de reforma agraria integral que debía llevarse al cabo a través de expropiaciones y dotaciones a comunidades y a núcleos de población.

El sistema central de asignación de recursos se caracteriza por ser el sustento de un régimen de propiedad como un símbolo, a través del cual se demarca el campo exclusivo de los sujetos privados, marginando el sentido moderno de la propiedad. La fórmula de propiedad originaria es el segundo punto a analizar, como un aserto que

condensa una concepción rudimentaria de la soberanía. Se trata de la explicación del vínculo entre el Estado y el territorio en alusión a un símil con el derecho de propiedad. Recordando las palabras del jurista Wistano Luis Orozco en 1895, una Nación sólo podrá considerarse soberana en la medida que fuera efectivamente propietaria de su territorio.

La Nación como sujeto de propiedad, como lo establece el texto del artículo 27, es la referencia al concepto de Nación como el cuerpo de los ciudadanos considerados como totalidad indivisible y, en consecuencia, como supuesto abstracto de legitimación para los órganos del Estado. Es un sujeto ideal, con la sutileza política que esto implica.

El sistema del artículo 27 se da a partir del término de propiedad originaria y se estructura: a) propiedad privada, sujeta a modalidades; b) propiedad rural con dos modalidades, la comunal y la ejidal; c) el dominio directo de la Nación compuesto por recursos estratégicos sobre los que el Estado conserva una facultad de control final acerca de su explotación; d) la expropiación por causa de utilidad pública.

A partir de la propiedad originaria se reconoce un régimen plural de apropiación en el cual la propiedad privada aparece como un derecho tangible para el poder público, donde la propiedad agraria admite la persistencia de fórmulas tradicionales en la tenencia de la tierra y, sobre todo surge también como el resultado de un proceso redistributivo de reforma. El autor continúa sobre este tema con una evocación al sistema patrimonialista que estableció la corona española durante el periodo colonial.

La reforma agraria debe entenderse desde la perspectiva económica, la apuesta moderna quedó encarnada en la pequeña propiedad. Sin embargo, ésta no fue factor seguro porque su dimensión quedó acotada entre dos polos de disputa que hicieron insegura su tenencia; tanto la tensión entre pueblos y haciendas, como la preferencia ideológica que otorgó el régimen a ejidos y comunidades, afectaron el ambiente de certeza por el que han pugnado los pequeños propietarios.

Los sujetos y el régimen patrimonial de la reforma, son *sui generis* cuyo desarrollo paulatino se llevó a efecto en la legislación secundaria. Propiedad ejidal y comunal son el resultado de la evolución de fórmulas peculiares de apropiación extramercantil, coherentes con una acción de tipo tutelar del Estado. El punto culminante de este proceso fue la Ley de Reforma Agraria de 1971.

En 1922 llegamos a una Reforma para finiquitar la reforma, es decir, una reforma al texto constitucional que termina con el periodo

de la reforma agraria. La reforma constitucional debe entenderse por su objeto y los aspectos relevantes del documento, entre los que se encuentran: a) el tono ideológico, dar realidad a la experiencia neoliberal; b) el diagnóstico desde el punto de vista económico y atendiendo a un nuevo orden económico internacional; c) las estrategias que la reforma persigue, entre las que destacan la certidumbre a las distintas formas jurídicas de tenencia de la tierra, propiciar la organización de la propiedad en unidades productivas que garanticen las escalas necesarias de acuerdo a los criterios de competitividad internacional, incentivar la capitalización del campo, convalidar ciertas prácticas de circulación y los fines auténticos que se pueden denominar del canje cuantitativo.

El contenido y los vaivenes de la reforma se encuentran en: 1) La sustitución del concepto de pequeña propiedad agrícola por el de pequeña propiedad rural, para integralmente hacer la explotación de los recursos vinculados con la tierra, comprendiendo a la ganadería, la silvicultura y demás actividades económicas en el medio rural.

2) Bases para el nuevo sistema agrario con: el reconocimiento expreso a la propiedad de ejidos y comunidades, sustitución del sistema tutelar y del carácter supletorio de las disposiciones de la legislación agraria, por un sistema basado en la autonomía de la voluntad de los ejidatarios y comuneros, autorización de circulación restringida de parcelas ejidales y comunales, la regulación de los procesos de asociación entre ejidos y comunidades, y entre éstos y el Estado y con terceros, posibilidades de ceder los derechos de uso sobre las parcelas ejidales.

Una de las ventajas innegables de la reforma es la desarticulación del complejo proceso burocrático que implicaban los trámites ante la Secretaría de Reforma Agraria. En adelante, la justicia rural queda encomendada a los Tribunales Agrarios y como instrumento auxiliar a la Procuraduría Agraria.

Como apunte final el autor señala que la reforma constitucional, desde el punto de vista económico, abre posibilidades para reactivar la producción agrícola; desde la perspectiva política, el cambio incide en la relación del Estado con agentes civiles; desde la perspectiva social puede incidir en la conformación de un proletariado agrícola de corte moderno; desde la perspectiva jurídica la reforma toma sentido si se entiende como el abatimiento mesurado de un régimen patrimonial de excepción, y constitucionalmente apunta a la ortodoxia de las cartas modernas, conservando la fórmula de la propiedad originaria.

Al final, la pregunta que nos deja el autor es ¿cuánto tiempo resistirán la dualidad desfavorable estos instrumentos políticos?, a lo que responde que esto no se sabe ya que por un lado son arcaísmos difíciles de manejar en el tráfico de asuntos internacionales contemporáneos y por el otro es una de las fórmulas políticas más eficientes en la consolidación del régimen mexicano.

María del Carmen CARMONA LARA

DERECHO CIVIL

BENAVIDES DEL REY, José Luis, "El derecho de superficie sobre inmuebles ya construidos", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Madrid, núm. 610, mayo-junio de 1992, pp. 1241-1260.

Se desconoce el origen de este derecho. Hay quienes creen encontrarlo en las concesiones de terrenos públicos que se otorgaron a los fundadores de Cartago. En Roma se origina al facultar las autoridades a las personas que carecían de viviendas para contruir las en terrenos públicos.

En esta figura jurídica pueden distinguirse dos derechos diferentes: el del dueño del suelo y el de las construcciones, plantaciones y siembras.

Los autores difieren sobre el alcance y naturaleza jurídica de ambos derechos. Unos consideran que es un gravamen real sobre el suelo; otros en cambio afirman que se trata de dos derechos reales de dominio independientes uno del otro. El propietario del terreno conservaría su derecho de propiedad sobre el suelo y el tercero sería dueño de que edifique, planta o siembra en el suelo ajeno. Ambos derechos de dominio se encontrarían separados por una línea imaginaria horizontal.

El Código Civil presume que todo lo que se edifique, plante o siembre en suelo ajeno pertenece por derecho de accesión al propietario del terreno ("superficies sólo cedit").

No obstante, por tratarse sólo de una presunción pueden neutralizarse los efectos atributivos de la accesión, mediante un convenio entre el dueño del predio y un tercero en el cual se faculta a este último para que edifique, plante o siembre en predio que no es de su propiedad. Nacería en ese acto esta nueva figura jurídica que es el derecho de superficie.