

**ARTÍCULO 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

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

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde

el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación

generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria, tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica,

la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediato o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. 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. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. 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;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden

de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII. 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;

VIII. Se declaran nulas:

- a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.
- b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cual-

quiero otra autoridad federal, desde el 10. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde; transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas;

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X. (Se Deroga).

XI. (Se Deroga).

XII. (Se Deroga).

XIII. (Se Deroga).

XIV. (Se Deroga).

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera 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 que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal 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 tér-

minos 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, aun 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;

XVI. (Se Deroga).

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 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;

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

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. 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, y XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

**COMENTARIO:** 1. Son bien sabidos los objetivos reivindicatorios de la Revolución de 1910. Los campesinos encontraron respuesta a sus demandas en el artículo 27, y los trabajadores en el artículo 123 de la carta magna de 1917. Por tal motivo se ha afirmado que dichos preceptos constituyen la base del constitucionalismo social mexicano, pionero en el mundo en este aspecto.

El problema agrario en México data desde la época virreinal, como consecuencia de los repartimientos, encomiendas, mercedes reales y el despojo de las tierras de los indios,<sup>1</sup> que produjeron la concentración de la tierra en unas cuantas manos. Al iniciar la etapa independiente de nuestro país, se pensó en colonizar las extensas superficies despobladas del territorio nacional antes que tomar medidas para terminar con el acaparamiento de la propiedad raíz.

A grandes rasgos, la evolución de las medidas dictadas a este respecto, ha sido la siguiente: primero, la Ley Lerdo de 1856, cuyos postulados fueron recogidos por el artículo 27 de la Constitución de 1857, dio fin a las grandes extensiones de tierras acaparadas por las corporaciones civiles y eclesiásticas. El propósito fundamental en esta primera etapa fue movilizar la propiedad raíz amortizada por el clero.

A pesar de la Ley de Desamortización y de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos de 12 de junio de 1859, el problema subsistió, puesto que se formaron nuevos latifundios que colocaron a los campesinos en estado cercano al de la esclavitud. En esta etapa, la sensible decadencia de la pequeña propiedad fue una consecuencia de la acción de las compañías deslindadoras, formadas al amparo de las Leyes de Colonización y de Baldíos.

Por tal motivo, la Constitución de 1917, como una segunda etapa, proscriptió el latifundio y ordenó el reparto agrario y la restitución de tierras y aguas a las comunidades despojadas de ellas. Estas medidas, plenamente justificadas en su momento, generaron con el paso del tiempo otro tipo de problemas y vicios que podrían sintetizarse de la forma siguiente: minifun-

dismo improductivo, falta de certeza en la tenencia de la tierra, nueva amortización de la tierra y venta y rentismo de parcelas contra la ley agraria.

Estas realidades plantearon la necesidad de introducir modificaciones al artículo 27 constitucional. Llegamos así a una tercera etapa, iniciada con la reforma de 1992, que reafirma la proscripción del latifundismo, otorga una mayor certeza en la tenencia de la tierra, consolida la propiedad particular, la ejidal y comunal y busca hacerlas más productivas. Esta reforma da por concluido el reparto agrario porque éste no podía ser permanente. El territorio mexicano no es ilimitado. Continuar con el reparto agrario hubiera implicado dividir aún más el minifundio, pulverizar la tierra. Por otro lado, los hombres del campo mexicano no podían seguir viviendo de la esperanza vana de recibir un pedazo de tierra. Tampoco podían seguir subsistiendo con un minifundio que en muchas ocasiones no produce lo necesario para cubrir los costos de los cultivos. El país, por último, tampoco debía continuar comprometiendo su autosuficiencia alimentaria.

2. Como punto de partida para dar solución al problema agrario, la nación mexicana, por conducto de sus representantes en el Congreso Constituyente de 1917, se atribuyó la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional. Al margen de toda consideración teórica, esta es una de las decisiones jurídico-políticas emanadas de la soberanía, de mayor trascendencia en la historia constitucional mexicana. A partir de esta disposición contenida en el primer párrafo del artículo 27 constitucional, se estructura el régimen jurídico de la propiedad en México con un alto contenido social. La propiedad privada deja de ser un derecho absoluto para convertirse en un derecho limitado por el interés público.

De acuerdo con el artículo 27 constitucional, la propiedad de tierras y aguas se divide en pública, privada y social. La nación transmite el dominio de tierras y aguas a los particulares, constituyendo la propiedad privada; a los ejidos y comunidades, dando lugar a la propiedad social, y se reserva la propiedad y el dominio directo de determinados bienes, mismos que forman parte de la propiedad pública. Cada una de estas formas de propiedad tiene su regulación ordinaria específica y sus características propias que podemos resumir en la forma siguiente: la propiedad pública se caracteriza por estar sometida a un régimen jurídico excepcional, la propiedad social por la protección del Estado, sin que ello implique limitaciones a ejidatarios y comuneros en el aprovechamiento de sus recursos productivos, y la propiedad privada tiene la plena protección que otorgan las garantías constitucionales, particularmente las previstas en los artículos 14 y 16 de la norma fundamental.

3. El artículo 27 regula la propiedad pública en los párrafos 4º a 8º y en las fracciones I y VI. Esta propiedad se constituye con los bienes y derechos que forman parte del patrimonio nacional o patrimonio del Estado, el cual se integra con los patrimonios de la Federación, de las entidades federativas, del Departamento del Distrito Federal, de los municipios y de las entidades paraestatales.

El artículo 1º de la Ley General de Bienes Nacionales divide los bienes de la Federación en bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

Los primeros están enlistados en el artículo 2º, y estos últimos en el artículo 3º. Los bienes del dominio público, entre los que se incluyen los señalados en los párrafos 4º, 5º y 8º del artículo 27 constitucional, están sujetos a un régimen jurídico excepcional establecido por el referido precepto constitucional y diversas leyes, como la citada Ley de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Aguas, la Ley Forestal, la Ley General de Vías de Comunicación y otros ordenamientos de carácter administrativo. De acuerdo con este régimen, entre otras características, tales bienes son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no son objeto de gravámenes o de rechos reales y están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los tribunales federales. Su uso, aprovechamiento y explotación por los particulares requieren de concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, en la inteligencia de que la propia Constitución excluye expresamente los bienes no susceptibles de ser concesionados.

Conforme a la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes de dominio privado de la Federación son inembargables e imprescriptibles. El dominio o el uso de estos bienes es transmisible para atender necesidades sociales o para destinarlos a servicios públicos de los estados o municipios.

4. Se refieren a la propiedad privada de tierras y aguas los párrafos 2º y 3º y las fracciones I, II, III, IV, V, VI y XV del artículo 27. El régimen legal ordinario está contenido en el Código Civil del Distrito Federal y en los de cada uno de los estados. Las modalidades y limitaciones a que se refiere el artículo 830 de aquel código se contemplan en diversas leyes y reglamentos, tanto locales como federales. Algunos de estos ordenamientos vigentes en el Distrito Federal son la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio, la Ley del Desarrollo Urbano y los reglamentos de Zonificación, de Construcciones y el de Establecimientos Mercantiles.

De entre las leyes federales, citamos la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas.

La modalidad es una medida legal de carácter general que restringe el derecho de usar, disfrutar y disponer de una cosa. Se diferencia de la expropiación en que ésta es un acto concreto de privación de la propiedad por las causas de utilidad pública señaladas en la Ley de Expropiación.

En opinión de un sector de la doctrina, "modalidad" y "limitaciones" son términos sinónimos, en tanto que otro sector les da significado distinto. Señala Andrés Serra Rojas que la modalidad modifica o altera el régimen de la propiedad, creando una figura jurídica de la misma, como la copropiedad, el condominio, el patrimonio familiar y el ejido mismo. Las limitaciones, en cambio, no alteran el régimen de la propiedad; son prohibiciones impuestas por el legislador respecto a determinada facultad del propietario, como las contenidas en los artículos 834, 839, 840, y 844 a 853 del Código Civil.

5. El artículo 27 regula la propiedad social en el párrafo 3º y en las fracciones VII, VIII, IX, XVII, XIX y XX. La Ley Agraria publicada en el Diario Oficial del 26 de febrero de 1992 derogó la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Na-

cionales y Demásias, la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, parcialmente la Ley de Fomento Agropecuario y otras disposiciones legales, por lo que, como consecuencia de la reforma constitucional de 1992, estamos ante la configuración de un nuevo marco normativo secundario en materia agraria.

6. Las diversas reformas de que ha sido objeto el artículo 27 constitucional se hicieron en los años de 1934, 1937, 1940, 1945, 1947, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1983, 1987 y 1992. Estas últimas se publicaron en el *Diario Oficial* de la Federación los días 6 y 28 de enero.

La exposición de motivos del primero de esos decretos enumera los siguientes problemas en el campo: minifundismo; restricciones a los ejidatarios, estancamiento, deterioro técnico y producción insuficiente de la propiedad ejidal, pocos alicientes para la inversión de capital en actividades agropecuarias debido a la falta de certeza para todas las formas de tenencia de la tierra, derivada del reparto abierto y permanente, debido a que los minifundistas no cumplen las condiciones para obtener los créditos; prácticas al margen de la Ley, como la renta, usufructo y venta de tierras ejidales que traen como consecuencia bajos ingresos para los campesinos y la imposibilidad para hacer la defensa legal de sus intereses; finalmente, se menciona que el crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población.

En consecuencia, las reformas contenidas en el referido decreto comprenden principalmente las siguientes vertientes: otorgar certidumbre jurídica en el campo; proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal y la capitalización del campo.

Con el propósito fundamental de dar certidumbre jurídica en el campo, la reforma de 1992 puso fin al reparto agrario. En la respectiva exposición de motivos se menciona que dicho reparto era necesario y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar.

En la actualidad, se afirma en el mencionado documento, ya no hay tierras para satisfacer las demandas de dotación, por lo que el trámite de solicitudes que no pueden atenderse genera incertidumbre, crea falsas expectativas, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, produce una mayor pulverización del minifundio y con todo ello desciende la productividad y los ingresos de los campesinos. Por eso, se propuso y fue aprobada la modificación del párrafo 3º y de la fracción XV, y la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI, preceptos que contenían la reglamentación del reparto agrario y señalaban las instituciones encargadas de su aplicación.

Por otra parte, la certeza en la tenencia de la tierra también se hace extensiva a la pequeña propiedad. Al quedar derogada la fracción XIV, se elimina el requisito del certificado de inafectabilidad para promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de tierras o aguas. Esto implica que el pequeño propietario, además de los recursos ordinarios que contempla la ley, puede interponer el juicio de garantías contra las resoluciones ilegales de restitución de tierras y aguas, cuyo trámite se realizará conforme al procedimiento que contempla la ley reglamentaria.

según dispone la fracción VII. Asimismo, ya no se requiere del certificado de inafectabilidad para que una pequeña propiedad siga siendo considerada como tal cuando por mejoras en la calidad de las tierras se rebasen los máximos señalados en la fracción XV, siempre que se reúnan los requisitos que señale la ley.

El fin del reparto agrario y una mejor protección jurídica de la pequeña propiedad no implica, de ninguna manera, sentar las bases para regresar al latifundismo. Por el contrario, la fracción XV fue modificada para establecer expresamente que en nuestro país están prohibidos los latifundios y en la fracción XVII se regula de una manera más precisa el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaran a exceder de los límites de la pequeña propiedad señalados en las fracciones IV y XV.

El mejoramiento en la impartición de la justicia agraria también contribuye a otorgar certeza en la tenencia de la tierra. Sobre el particular, con la reforma de 1992 se agregó un segundo párrafo a la fracción XIX, que contempla la creación de tribunales federales agrarios 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. De esta forma se sustituye el procedimiento mixto administrativo jurisdiccional que contemplaba la fracción VII para resolver las controversias derivadas de límites de terrenos comunales. Dichos tribunales resolverán todas las cuestiones que se hallen pendientes o se susciten por límites de terrenos ejidales y comunales, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades y, en general, tendrán a su cargo la administración de la justicia agraria. Por otra parte, la referida fracción XIX contempla la creación de la Procuraduría de Justicia Agraria.

Por lo que toca al fortalecimiento de la vida ejidal y comunal, el primer párrafo de la fracción VII modificada reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales. Con ello, tal como se anuncia en la exposición de motivos, se confirma al ejido y a la comunidad como forma de propiedad.

Dada su característica de propiedad social, el Estado mexicano, de acuerdo con la referida exposición, no renuncia a la protección de los intereses de ejidatarios y comuneros, y por tal motivo la nueva fracción VII establece una serie de medidas tendientes a lograr ese propósito. De tal forma, proclama la protección de la integridad de las tierras de los grupos indígenas; reconoce la distinción entre la tierra para las actividades productivas; asimismo, reconoce los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas y de los comuneros sobre la tierra, y los faculta para decidir sobre las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos.

Con el propósito de lograr la capitalización del campo, se modificaron las fracciones IV y VI. La primera regula la adquisición de terrenos rústicos por parte de las sociedades mercantiles por acciones, y la segunda suprime la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad o administrar bienes raíces. Si bien se permite a las sociedades por acciones participar en la propiedad y en la producción rural, el nuevo texto consti-

tucional tiene especial cuidado de evitar latifundios encubiertos, por lo que establece el límite máximo de tierras que puedan tener en propiedad dichas sociedades, quedando los socios también sujetos a los límites de la pequeña propiedad. Todo ello sujeto a los medios de registro y control que establezca la ley.

Mención aparte merecen las reformas a las fracciones II y III, publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación del 28 de enero de 1992. Acorde con la modificación del artículo 130 constitucional que otorga personalidad jurídica a las asociaciones religiosas, las mencionadas fracciones les otorga capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria. Con las modificaciones a la fracción III queda sujeta la adquisición de bienes raíces por las instituciones de beneficencia a lo que determine la ley reglamentaria correspondiente.

Coincidimos con Jorge Carpizo en que la Constitución de un Estado, en sentido amplio, es el punto de encuentro de la realidad con la norma: del ser con el deber ser. De esta forma podemos explicar las sucesivas reformas al artículo 27, pues han tenido como propósito, partiendo de la experiencia, hacerlo acorde con la realidad.

**BIBLIOGRAFÍA:** Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 287-293; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1989, pp. 341-390; Ibarrola, Antonio de, *Cosas y sucesiones*, México, Porrúa, 1977, pp. 261-367; Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México*, México, Porrúa, 1977, pp. 151-200; Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, PRI, Comisión Nacional, 1984, pp. 155-191; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1988, pp. 159-256; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1980, pp. 179-201; Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987, pp. 53-70.

Diego VALADÉS

**ARTÍCULO 28.** En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas