

## Artículo 27

del pueblo en las decisiones que se refieren al desarrollo del país.

La Constitución mexicana no solamente establece una regulación jurídica del sistema político, sino plantea un programa a realizar. Los objetivos que la Constitución señala en su conjunto, constituyen lo que en el artículo se denomina *proyecto nacional*, y son los criterios en ella contenidos los que deben determinar los objetivos de la planeación.

Se demanda que este ejercicio de planeación sea democrático, o sea, que participe en él el pueblo. La Constitución en este aspecto rechaza expresamente prácticas de planeación que se finquen sólo en criterios técnicos, al exigir que se recojan en el plan y los programas de desarrollo las aspiraciones de la sociedad expresadas por los diversos sectores. Para ello se faculta al Poder Ejecutivo, a fin de que establezca procedimientos de participación y consulta popular, esto es, que se mantengan abiertos los canales de comunicación entre las autoridades y los ciudadanos. Las facultades otorgadas al Ejecutivo responden a las características del Estado contemporáneo que no sólo en México, sino en todos los países, dotan al Ejecutivo de instrumentos que le permiten detectar con velocidad y rápida capacidad de respuesta los planteamientos que formula la sociedad. A partir de la participación que la Constitución señala, debe formularse, esto es, confencionarse el plan correspondiente; instrumentarse, es decir, llevarse a la práctica; controlarse, que significa el mantenimiento de dispositivos de verificación durante el curso de la aplicación del plan, y evaluarse, que implica fijar criterios para determinar, cada cierto tiempo, si se ha logrado el avance propuesto o no.

Para llegar a estas finalidades se prevé que exista un *plan nacional de desarrollo*, esto es, que se documenten explícitamente, tanto los objetivos a alcanzar como las medidas que deben tomarse para tal efecto, y se define que de manera obligatoria los programas de la administración pública deberán sujetarse a dicho plan. La diferencia entre el plan y los programas es de grado, el plan recoge el conjunto de las aspiraciones y les da unidad y congruencia, los programas son elaborados por cada una de las ramas de la administración pública, esto es, las secretarías encargadas de atender las tareas encomendadas al gobierno. El plan, en general, debe armonizar las distintas finalidades propuestas y ser un amplio marco en el que tengan cabida los programas específicos.

El propio artículo prevé que deban determinarse los órganos responsables del proceso de planeación. Esto exige que mediante acciones del Poder Ejecutivo se determinen responsabilidades concretas asignadas a ciertos órganos, para hacer posible el control y la evaluación de las finalidades de la planeación y señala como mecanismos

de ésta la coordinación con otro plano del Estado mexicano constituido por las entidades federativas, a través de convenios, figura que así adquiere rango constitucional y que hace posible la vinculación orgánica de los estados de la Federación y el gobierno federal.

Al mismo tiempo, y en congruencia con lo señalado en el artículo 25, se define la inducción y la concertación con los particulares, figuras indispensables en un régimen democrático y de respeto a las libertades individuales, para realizar las actividades de planeación correspondientes.

El Congreso de la Unión adicionó la iniciativa presidencial estableciendo también la necesidad de que la representación popular, mediante las leyes que al efecto dicte, participe en el proceso de planeación democrática. Estas disposiciones han dado lugar al desarrollo del derecho de la planeación en nuestro país, a partir de una base constitucional, haciendo compatible la función legislativa del Congreso que expresa la voluntad popular, con las necesidades prácticas a las que tiene que hacer frente el Poder Ejecutivo. De esta facultad de legislar deriva la expedición de la Ley de Planeación que, a su vez, es la base de las acciones programáticas de las dependencias gubernamentales.

**BIBLIOGRAFÍA:** Madrid Hurtado, Miguel de la, *El marco legislativo para el cambio*, México, Talleres Gráficos de la Nación, tomo 2, 1983; Rangel Couto, Hugo, *El derecho económico*, 3<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 1984, pp. 253-276; Ruiz Massieu, José Francisco; Valadés, Diego (coordinadores) *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 3-187; varios autores; *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981.

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ

**ARTICULO 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

## ARTÍCULO 27

67

conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para 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 agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomando las de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

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; las 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 cruzadas 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 go-

biernos 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 del 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 denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieran actualmente, por si o por interpósito persona, entrarán en dominio de la nación concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el gobierno federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación;

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 reciproca 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; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar

## ARTÍCULO 27

69

bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio;

IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso;

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. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. 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 los propietarios o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o de demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fe-

cha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

Esto mismo se observará cuando se trate de objeto 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, administrativa, 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. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeron.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva o será irrevocable, en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias;

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 cualquiera otra autoridad federal, desde el 10. de diciembre de 1976, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los eji-

dos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías y 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 los 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 excede 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 posición de las tres cuartas partes de los terrenos.

**X.** Los núcleos de la población que carezca de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del gobierno federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo 3o. de la fracción XV de este artículo;

**XI** Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias dictaminen.

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos;

**XII.** Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las comisiones mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará el dictamen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen directamente en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;

**XIII.** La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al C. Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;

**XIV.** Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al gobierno federal para que

les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitario los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el *Diario Oficial* de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas;

XV. Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

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

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 monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales.

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

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquier otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos seña-

lados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;

XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias;

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

- a) En cada Estado y en el Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.
- b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.
- c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.
- d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de 3 % anual.
- e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.
- f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.
- g) 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, y

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1976, 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 cuan-

do 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.

**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, crédito, 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:** El artículo 27 es uno de los preceptos verdaderamente torales de la Constitución de 1917. Junto con el artículo 123 conforman las bases fundamentales sobre las que descansa nuestro constitucionalismo social y constituyen los datos esenciales que apuntalan la originalidad del código político de Querétaro.

Este artículo, de alguna manera, refleja lo que fue nuestra realidad nacional desde la instauración de la Colonia y hasta la culminación del movimiento político-social de 1910 y anuncia el programa revolucionario de la nación para terminar con el régimen de explotación. Ciertamente, el artículo 27 aparecerá obscuro, inexplicable y hasta incongruente si no se le analiza como resultado de sus causas históricas. Los principios de la reforma agraria que contiene; el rescate de la propiedad de tierras y aguas y, por sobre todas las cosas, el surgimiento de una nueva idea sobre la propiedad, son consecuencia de la incansable lucha del pueblo mexicano por alcanzar y consolidar su libertad, su independencia, su soberanía, así como un destino propio y una vida digna y decorosa.

Con ser tan importante, el artículo 27 contiene varios errores técnicos, como son sus defectos de redacción y el desorden en la ubicación de los variadísimos temas que regula. Estos problemas se han agudizado con las más de veinte enmiendas que el artículo ha tenido. En todo caso, no puede perderse de vista que el artículo 27 fue el último en aprobarse por el Constituyente, precisamente la madrugada del día en que fueron clausuradas las sesiones del Congreso. El Constitu-

yente había pospuesto indefinidamente el debate sobre el artículo 27, pues bien claro tenía que este precepto encerraría el problema más trascendental que tenía enfrente la revolución: el régimen de la propiedad y la cuestión agraria.

El proyecto de artículo preparado por Molina Enriquez fracasó ante "el núcleo fundador", lo que obligó a Pastor Rouaix con otro grupo de diputados a escribir con toda premura las bases de lo que sería el artículo 27, bases que después fueron enriquecidas por la Comisión de Constitución. De alguna manera esta presión de tiempo con la que trabajó el Constituyente explica algunos de los problemas referidos.

Entre el original artículo 27 y el actual existen notables diferencias producidas, hasta 1983, por 24 enmiendas formales mediante 12 distintos decretos.

El primer decreto de reformas se publicó en el *Diario Oficial* el 10 de enero de 1934 y modificó gradualmente el artículo, ya que su objetivo fundamental fue incorporar al texto de esta disposición constitucional los postulados y principios de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que el Constituyente de Querétaro había declarado como "Ley Constitucional". Con esta reforma, el artículo se hizo todavía más asistemático y alta e innecesariamente reglamentario pues, a partir de entonces, el procedimiento agrario quedaría plasmado constitucionalmente. El poder revisor de la Constitución realizó varias modificaciones a los principios de la Ley Agraria al incorporarlos al texto constitucional, modificaciones que eran consecuencia de la experimentación de tales preceptos.

Una segunda reforma se produjo el 6 de diciembre de 1937 y, concretamente, consistió en una adición a la fracción VII, a fin de establecer el derecho de los núcleos de población para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenecieran o les hubiesen sido restituidas. Igualmente, ante los numerosos conflictos surgidos por límites de terrenos comunales, se adicionó otro párrafo a la fracción VII, a fin de hacer de la competencia federal la resolución de los referidos conflictos, ante la impotencia de las autoridades locales para lograrlo.

Como consecuencia de la expropiación petrolera se produjo una tercera reforma, que apareció publicada el 9 de noviembre de 1940, referida al párrafo sexto, cuyo objetivo fue declarar que en materia de petróleo no se expedirían concesiones y que sólo a la nación correspondería su explotación.

El 21 de abril de 1945 se publicó una cuarta reforma, en este caso, al párrafo quinto, cuyo objeto fue la propiedad que a la nación corresponde en materia hidráulica con miras a facilitar su aprovechamiento para obras de beneficio común.

Mediante decreto publicado el 12 de febrero de 1947 se reformaron las fracciones X, XIV y XV. En cuanto a la primera, se estableció que la unidad individual de dotación no sería menor de 10 hectáreas de terrenos de riego o humedad, o sus equivalentes en otras clases de tierras.

La fracción XIV fue objeto de una modificación importante, ya que dio derecho a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se les expidiese certificado de inafectabilidad, a promover el juicio de amparo contra la privación ilegal de sus tierras y aguas.

Por último, la fracción XV, para proteger a la pequeña propiedad, incorporó las dimensiones que ésta debería tener y que se encontraban asentadas en el Código Agrario entonces en vigor. La pequeña propiedad ganadera fue también objeto de una precisión, en el sentido de que sus dimensiones serían tales que permitieran mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

El sexto decreto de enmienda se publicó en el *Diario Oficial* el 2 de diciembre de 1948 y se refirió a la fracción I, teniendo como fin el permitir que Estados extranjeros pudieran adquirir la propiedad privada de bienes inmuebles para instalar sus embajadas y legaciones, bajo los principios de prevalencia del interés público y reciprocidad.

No fue sino hasta el 20 de enero de 1960 cuando se produjo otra reforma al artículo 27. En esta ocasión para incorporar la plataforma continental y sus recursos al régimen jurídico de la propiedad de la nación, reforma que se completó con la adición al artículo 42 constitucional. Por otra parte, la reforma insistió en la precisión de las aguas interiores, el mar territorial y el espacio aéreo nacional.

El sexto párrafo del artículo 27 fue reformado mediante decreto publicado el 29 de diciembre de 1960, y su finalidad consistió en que la nación asumiría, de modo exclusivo, la generación, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica que tuviera por objeto la prestación de servicio público, sin que pudiera concessionarse a los particulares.

En 1974 fue reformado el artículo 27, como muchos otros de la Constitución, para suprimir de su texto la expresión "territorios federales", ante la erección en entidades federativas de los dos últimos: Baja California Sur y Quintana Roo.

El año siguiente fue reformado nuevamente el artículo 27, a fin de que sólo correspondiera a la nación, en forma directa, el aprovechamiento de los combustibles nucleares y la regulación de sus aplicaciones, en la inteligencia de que sólo tendrían fines pacíficos.

En 1976 se adicionó un párrafo octavo al artículo 27, para establecer la llamada zona económica exclusiva, que se extendería a 200 millas náuticas, a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

Las últimas reformas que se hicieron al artículo se ubican en el contexto de lo que se dio en llamar el "capítulo económico de la Constitución" y se publicaron el 3 de febrero de 1983. La adición de una fracción XIX tendría por objeto contener la declaración del Estado de disponer las medidas para la honesta y expedita impartición de la justicia agraria. Por su parte, la nueva fracción XX da cabida al concepto de desarrollo rural integral.

La variedad temática del artículo 27 es amplísima. Téngase en cuenta que más de 20 leyes, entre orgánicas y reglamentarias, encuentran su fundamento en este artículo. Si a este dato auna mos la falta de orden en que los distintos temas son tratados en la disposición, se advertirá la dificultad que entraña realizar el comentario.

Por esta razón intentaremos abordar sólo algunos conceptos fundamentales del artículo con una sistemática distinta a la del "orden" propio de la disposición que permita, por lo menos, dejar una visión de conjunto.

1. Ante todo, el artículo 27 establece nuestro régimen de propiedad, del cual dependen, en última instancia, el concreto modo de ser del sistema económico y la organización social.

Este artículo construye un régimen de propiedad de carácter triangular, en razón de la persona o entidad a quien se imputa "la cosa": propiedad pública, propiedad privada y propiedad social.

Este régimen triangular de la propiedad determina el carácter mixto de la economía mexicana, hoy ratificado expresamente por el reformado artículo 25 constitucional.

2. El primer párrafo del artículo 27 es la piedra angular sobre la cual se edifica todo el régimen de propiedad. Ha sido objeto de un importante debate doctrinal y jurisprudencial y existen no menos de cinco distintas tendencias interpretativas. Una de ellas, conocida como la *teoría patrimonialista del Estado*, considera que la nación mexicana, al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la Corona española, derechos que, se dice, le fueron conferidos por la bulia *Inter Coetera*, de Alejandro VI, en 1493.

Otra teoría considera que la propiedad originaria de la que habla el primer párrafo del 27 significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal, como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta.

Una tercera teoría, asimila el dominio eminentemente a la propiedad originaria y consecuentemente considera que en este primer párrafo se reconoce

la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

Alguna otra teoría entiende que el primer párrafo del artículo 27 resulta de la combinación de la teoría de la *propiedad-función social* y la teoría de los *fines del Estado*.

Un importante sector de la doctrina reconoce en la propiedad originaria postulada por este primer párrafo un *derecho nuevo y singular*; no sólo un dominio eminentí, como en el siglo pasado, sino uno más concreto y real que, como dice Felipe Tena Ramírez, puede desplazar a la propiedad privada convirtiendo en domaniales los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la nación.

Esta teoría, que en lo particular nosotros aceptamos, parece verse confirmada en el tercer párrafo del propio artículo que proclama el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

3. La propiedad privada, reconocida en el primer párrafo del artículo 27, se expresa en términos totalmente distintos a lo que había sido en el constitucionalismo decimonónico. Bajo la Constitución de 1917, la propiedad privada pierde su sentido individualista, heredado del Código Napoleón y, reconociéndola como un derecho público subjetivo, la estatuye como una propiedad precaria, limitada por el interés colectivo.

Así reconocida, la propiedad privada es protegida mediante una serie de garantías contra actos arbitrarios de la autoridad, garantías establecidas principalmente en los artículos 14, 16, y 28 constitucionales.

4. En cuanto a la propiedad privada, debe tenerse presente que la fracción I establece la regla general de que sólo los mexicanos o las sociedades mexicanas tienen el derecho de adquirir el dominio de tierras y aguas o sus accesiones o bien, para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. Sin embargo, en párrafos posteriores el propio precepto consagra excepciones concretas.

En el caso de los extranjeros, la propia fracción I establece que podrán gozar del mismo derecho que los nacionales pero bajo la llamada "cláusula Calvo", por medio de la cual el extranjero debe celebrar un convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, al tenor del cual se comprometa a considerarse como nacional respecto de los bienes que adquiera y renuncie a invocar la protección de su gobierno en relación con los referidos bienes, so pena de perderlos en beneficio de la nación. La limitación insuperable para que los extranjeros adquieran la propiedad privada inmueble se ubica en la llamada "zona prohibida" que, por razones de seguridad nacional, se encuentra en una franja de 100 kilómetros

a lo largo de las fronteras y 50 a lo largo de las costas.

La fracción II del artículo 27 reproduce los principios de las Leyes de Reforma en cuanto a la nacionalización de los bienes eclesiásticos y, en consonancia con el artículo 130 constitucional, apuntalan la decisión fundamental de la supremacía del Estado sobre las iglesias. De este modo las iglesias, cualesquiera que sea su credo, no pueden adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos. De igual forma, los templos destinados al culto público son de la nación.

Por su parte, de acuerdo con la fracción III, las instituciones de beneficencia no pueden adquirir más que los bienes inmuebles para su objeto inmediato o directamente destinados a él. Tal disposición proviene del proyecto de Constitución de Carranza.

El clero había logrado eludir las prohibiciones constitucionales para adquirir la propiedad inmueble, encubierta bajo la figura de la sociedad anónima. Por ello, el Constituyente de 1917, en la fracción IV, quiso detener esa simulación previendo que dichas sociedades no podrían adquirir fincas rústicas y sólo podrían tener terrenos en la extensión indispensable para el cumplimiento de sus fines.

En los años inmediatamente anteriores a la Revolución, los bancos se habían convertido en grandes latifundistas ya que, al no poder cubrir sus préstamos los hacendados, entregaban sus bienes a los bancos. El Banco de Londres llegó a explotar un latifundio de 700 000 hectáreas en Quintana Roo. Para detener esta situación, la fracción V del artículo 27 señaló que los bancos podrían tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, pero no podrían tener en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

En cuanto a las corporaciones civiles a las que se refiere la fracción VI, debe entenderse que son las previstas en los artículos 2670 y 2688 del Código Civil del Distrito Federal, y no están capacitadas para tener en propiedad o administrar bienes raíces, salvo los edificios inmediatamente destinados a su objeto.

5. Dos conceptos esenciales contiene el artículo 27 en relación con la propiedad privada, que constituyen sus más importantes limitaciones: la expropiación y las modalidades.

La expropiación está prevista en el segundo párrafo del artículo 27 y su explicación se desdobra en el segundo párrafo de la fracción VI del propio artículo.

La expropiación es un acto de la administración pública, previsto y derivado de una ley por medio del cual, como dice Mendieta y Núñez, se priva a los particulares de la propiedad mueble

## ARTÍCULO 27

75

o inmueble o incluso de un derecho por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad pública.

De acuerdo con las disposiciones comentadas, la expropiación debe hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La utilidad pública aparece cuando existe una necesidad estatal social o colectiva que sólo puede ser resuelta mediante el acto expropiatorio. La Ley de Expropiación no define el concepto de utilidad pública, sino que enumera las causas de utilidad pública. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia ha extendido la concepción de utilidad pública para que también comprenda el interés social.

Respecto de la indemnización debe tenerse presente que mientras la Constitución de 1857 señalaba que ésta debería ser *previa*, la actual ley fundamental precisa que debe ser *mediante*. Se ha interpretado que la expresión mediante, indica que la indemnización debe ser forzosa y debe mediar entre el momento de dictar el decreto de indemnización y el momento en que el afectado haya agotado el último recurso legal que se le concede. Los artículos 19 y 20 de la Ley de Expropiación señalan un plazo máximo de 10 años para pagar la indemnización.

En el acto expropiatorio la participación del órgano legislativo se concreta a la expedición de la ley en donde se establezcan los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. Por su parte, al órgano administrativo le corresponde concretar el acto expropiatorio, así como fijar el monto, plazo y términos de la indemnización. El órgano judicial sólo puede intervenir en el acto expropiatorio para determinar el valor del bien expropiado, cuando dicho bien hubiese tenido un aumento o decremento en su valor por mejorías o deterioros ocurridos con posterioridad a la asignación del valor fiscal. Esta intervención judicial es independiente de la que surgiera por la interposición del juicio de amparo.

6. A diferencia de la expropiación, cuyos antecedentes mexicanos se remontan al derecho de reversión que existió en la Colonia, las modalidades que se pueden imponer a la propiedad privada constituyen una institución novedosa y original de la Constitución de 1917.

Previstas en el tercer párrafo del artículo 27, las modalidades a la propiedad privada constituyen el factor substancial que determina el modo de ser de la propiedad privada en México.

La Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia firme ha declarado que: "por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho". De este modo, los efectos de la modalidad que se impongan a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los

atributos del propietario. Así por virtud de las limitaciones establecidas por el Poder Legislativo, éste no sigue gozando de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.

7. Continuando con el régimen de propiedad privada, conviene detenerse en la regulación sobre la pequeña propiedad, tanto rural como urbana.

Es indudable que uno de los componentes básicos del plan agrario definido en el artículo 27 fue la protección, fortalecimiento y desarrollo de la pequeña propiedad. La pequeña propiedad es el único límite que debe encontrar el proceso de dotación de tierras a los núcleos de población.

El párrafo tercero del artículo 27 establece la protección para la pequeña propiedad, siempre y cuando esté en explotación. De acuerdo con la fracción XV, párrafo segundo, la pequeña propiedad agrícola no puede exceder de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. El criterio que condujo al establecimiento de estas dimensiones fue, desde luego, el de productividad, en la inteligencia de que la pequeña propiedad debería producir lo suficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina de clase media. La pequeña propiedad agrícola en explotación es inafectable y, cuando se hubiese conferido el certificado correspondiente, el dueño tiene derecho de promover el juicio de amparo, y las autoridades que concedan dotaciones que les afecten incurren en responsabilidad por violaciones a la Constitución.

En los términos del párrafo quinto de la misma fracción XV la pequeña propiedad ganadera no deberá exceder de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes en ganado menor. Está protegida al igual que la pequeña propiedad agrícola.

Dentro del plan agrario del artículo 27, el procurar el fraccionamiento de los latifundios fue otro factor esencial. Por ello, la fracción XVII faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para fijar la extensión máxima de propiedad rural y establece el procedimiento básico para fraccionar los excedentes.

La propiedad privada urbana no es regulada tan extensamente como la rural. Ante el crecimiento del problema urbano el artículo 27 fue adicionado a fin de sentar las bases para la ordenación de los asentamientos humanos. En lo relativo a la propiedad inmobiliaria urbana, la Ley General de Asentamientos Humanos prevé una serie de actos administrativos para regular el aprovechamiento de los predios: declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos.

8. El régimen jurídico de la propiedad pública se establece principalmente en los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 27.

El patrimonio del Estado está formado por el

conjunto de bienes y derechos de los que el propio Estado es titular y quedan sujetos a distintas jurisdicciones: bienes de la Federación; bienes de las entidades federativas; bienes del Departamento del Distrito Federal; bienes de los municipios; bienes de las instituciones paraestatales y bienes del Estado en las empresas privadas de interés público.

La fracción VI del artículo 27 expresamente señala que los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios tienen plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Por cuanto hace a los bienes de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales los divide en "bienes del dominio público de la Federación" y "bienes del dominio privado de la Federación".

Los primeros, que son los regulados esencialmente por el artículo 27 están formados por: a) Los de uso común, que son a los que se refiere el artículo 27 en el párrafo quinto. b) Los depósitos y yacimientos de minerales, los recursos del subsuelo; los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes y el espacio situado sobre el territorio nacional. Estos bienes se encuentran especificados en el cuarto párrafo del artículo 27. c) Las aguas marítimas e interiores y otras corrientes. Estos bienes son los descritos en el párrafo quinto del artículo 27. d) La zona económica exclusiva, la cual está prevista en el párrafo octavo. e) Los bienes que hubieran poseído las iglesias, los templos destinados al culto público y los obispados, casas curales, seminarios, asilos, etcétera, destinados a la administración o enseñanza de cultos religiosos. f) El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores. g) Los inmuebles destinados por la Federación para la prestación de un servicio público. h) Los monumentos históricos, artísticos de propiedad federal, así como los monumentos arqueológicos. i) Los terrenos baldíos y los ganados natural o artificialmente al mar u otras aguas de propiedad federal. j) Los muebles de propiedad federal y las pinturas murales y esculturas y cualquier obra artística adherida o incorporada a un inmueble de propiedad federal.

Estos bienes del dominio público, descritos en su mayoría por el artículo 27, están regulados por un régimen jurídico excepcional, que el propio artículo establece y que se complementa en la legislación ordinaria.

Cuando el artículo 27 señala que estos bienes pertenecen al *dominio directo* o son *propiedad de la nación* no está indicando solamente que el Estado tiene sobre ellos el *dominio eminent*e sino que, además de éste, tiene una propiedad similar a la que pueden tener los particulares sobre sus bienes, e incluso, aún más perfecta, más protegida y energética.

El sexto párrafo del artículo 27 señala que sobre estos bienes el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y su régimen protector de complementa en la Ley General de Bienes Nacionales: no están sujetos a acción reivindicatoria de posesión definitiva o provisional; los particulares no pueden adquirir sobre ellos derechos reales; no se les puede imponer ninguna servidumbre, etcétera.

Imposible resultaría que este comentario abarcará tal pluralidad de bienes, regulados por leyes específicas. Por ello nos concretaremos a algunos de los más importantes.

9. El régimen constitucional del subsuelo se encuentra hondamente enraizado en el movimiento político-social de 1910 y en las causas que lo propiciaron. Durante el siglo XIX el país había prácticamente perdido las riquezas del subsuelo minero y petrolero. En materia minera la política se orientó fundamentalmente por atraer y proteger al capital extranjero en la explotación de sus recursos. Las industrias minera y petrolera fueron desarrolladas exclusivamente por el capital extranjero. En materia de petróleo la Ley de 25 de noviembre de 1909 declaró que eran de la propiedad exclusiva del dueño del suelo los criaderos o depósitos de combustibles minerales.

Carranza se preocupó por restablecer para la nación su riqueza petrolera y sujetar a las compañías a un régimen de concesión y obligarlas a pagar impuestos. La respuesta de las compañías petroleras no se hizo esperar y patrocinaron levantamientos armados en la principal área petrolera. Con estos antecedentes resultan más que explicables los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 en materia de subsuelo.

Dos son los principios fundamentales del artículo 27 en esta materia: el dominio directo de la nación sobre todas las sustancias minerales que es inalienable e imprescriptible, y el principio por el que se sujetan a régimen de concesión la explotación de tales sustancias por los particulares bajo la condición de establecer trabajos regulares de explotación. En materia petrolera el régimen de concesión terminó en el año de 1940 al reformarse el artículo 27 como consecuencia de la expropiación.

En cuanto al primero de los principios debe recordarse que por *dominio directo* no debe entenderse sólo el dominio radical que existió en la Colonia, ni sólo el *dominio eminent*e, que se limita a la capacidad del Estado para legislar sobre la materia, ni es un dominio semejante al que conserva el dueño de la enfeiteusis, sino que, el dominio directo además de englobar todas estas características constituye una propiedad perfecta, protegida por los derechos de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

En cuanto al segundo de los principios, aplicable sólo al subsuelo minero, debe quedar claro

que la concesión no trasmite derechos de propiedad sobre la mina, sino sobre los usos, aprovechamientos o explotaciones en los términos que establecen las leyes.

La aplicación de los preceptos contenidos en los párrafos cuarto y sexto, resultó sumamente conflictiva, particularmente en el ramo del petróleo. Las compañías petroleras llegaron a solicitar el apoyo de sus gobiernos para que México nulificara sus preceptos constitucionales sobre subsuelo.

La actitud rebelde de las compañías petroleras agravada por el conflicto laboral en la industria, concluyeron con una de las medidas más célebres adoptadas por los gobiernos posrevolucionarios: el 18 de marzo de 1938 se dictó el decreto de expropiación, por causa de utilidad pública y en favor de la nación de los bienes y derechos de las compañías petroleras. El 9 de noviembre de 1940 el artículo 27 fue adicionado para declarar que en materia de petróleo la nación llevaría a cabo su explotación.

10. En materia de aguas, los párrafos quinto y sexto, en relación con el párrafo primero de este artículo, establecen el régimen fundamental de las aguas propiedad de la nación que, si bien le pertenecen originariamente, no son susceptibles de constituir propiedad privada por contar con las ya mencionadas características de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

La explotación, uso y aprovechamiento de estas aguas por los particulares requiere concesión del Ejecutivo federal, sujeta a determinados requisitos y condiciones, pero si se trata de la generación de energía eléctrica destinada al servicio público, corresponde exclusivamente a la nación dicha explotación.

Las aguas de propiedad nacional, debe entenderse, corresponden a la Federación con el carácter de bienes del dominio público como se indicó. El párrafo quinto no alude a las aguas del dominio privado de la Federación, que al igual que las que son propiedad de los estados, municipios y particulares, son las aguas que corren o se encuentran en tierras propiedad de los mismos, distintas a las que enumera el propio párrafo quinto.

Tradicionalmente se ha considerado que en este párrafo se hace una clasificación de las aguas en nacionales y de propiedad de los particulares, pero inmerso en el espíritu de todo el artículo 27 constitucional se encuentra el concepto de aguas de propiedad social, que son aquellas que por las vías de restitución o dotación se entregan en propiedad a los núcleos de población ejidal y comunal. No sólo las aguas de propiedad privada, sino también las de propiedad nacional, son afectables con fines dotatorios, en los términos del artículo 230 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Esta afectación de las aguas nacionales no transmite sin embargo la propiedad al núcleo de

población; lo que en realidad se produce es una concesión de las mismas.

Por otra parte, el concepto de mar territorial a que se refiere el párrafo quinto se contiene en el artículo 2º de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, abierta a la firma en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982, ratificada por nuestro país, señalando que es la "franja de mar adyacente a las costas orientales e insulares de un Estado, situada más allá de su territorio y de sus aguas marinas interiores, sobre cuyas aguas, suelo, subsuelo y espacio aéreo suprayacente ejerce soberanía". Esta soberanía se encuentra sólo limitada por el derecho de paso inocente de las embarcaciones extranjeras. Actualmente, la anchura del mar territorial está fijada en 12 millas náuticas, tanto por la Convención citada como por el artículo 18, fracción II, de la Ley General de Bienes Nacionales.

Las aguas marinas interiores, catalogadas también como de propiedad nacional, son aquellas que se ubican entre la línea imaginaria que sirve de base para medir la anchura del mar territorial y de la zona económica exclusiva del Estado ribereño, y la costa. Esta línea imaginaria se determina conforme a las reglas que fija la Convención de Ginebra de 1958 sobre Mar Territorial y Zona Contigua, que ha sido ratificada por México.

La Ley Federal de Aguas, reglamentaria en materia de aguas de los párrafos quinto y sexto de este artículo, señala que son también propiedad de la nación las aguas del subsuelo, las que le correspondan en virtud de los tratados internacionales y las residuales provenientes del uso de las aguas de propiedad nacional.

El régimen legal aplicable a las aguas propiedad de los particulares se contiene en los códigos civiles del Distrito Federal y de los estados de la República, en tanto que el alumbramiento, utilización y establecimiento de zonas vedadas de las aguas del subsuelo, se regulan por la mencionada Ley Federal de Aguas.

11. Mención aparte merece la zona económica exclusiva, prevista en el párrafo octavo del artículo 27 y establecida mediante adición constitucional de 6 de febrero de 1976.

La zona económica exclusiva es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, en la que coexisten derechos y jurisdicciones del Estado ribereño y derechos y libertades de los demás Estados. El Estado ribereño tiene en la zona derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales tanto vivos como no vivos de las aguas, el lecho y el subsuelo del mar. La zona económica exclusiva se extiende a 200 millas marinas contadas desde las

líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.

Los demás Estados tienen en la zona libertades de navegación y sobrevuelo, tendido de cables y tuberías y otros relativos al mar internacional permitidos por la Convención de Montego Bay.

12. En cuanto a la propiedad social reconocida por el artículo 27, ésta se refiere esencialmente a los ejidos y comunidades.

El problema agrario de México nació y se desarrolló durante la Colonia. Al inicio del siglo XIX la distribución de la población territorial se encuentra totalmente polarizada: inmensos latifundios propiedad de los españoles y de la Iglesia por un lado, y una decadente y notablemente reducida propiedad comunal de los pueblos de indios lo que, en consecuencia, había generado una creciente masa de individuos desheredados: sin tierra y sin derechos. Las diversas leyes creadas durante el siglo XIX en vez de resolver el problema lo agravan considerablemente.

El artículo 27 respondió a este problema en varias disposiciones concretas: a) Se determina la dotación de tierras y aguas para los pueblos, rancherías y comunidades que no las tuvieran o por lo menos no en la cantidad suficiente para afrontar sus necesidades. b) Se confirman las dotaciones de tierras y aguas hechas a los ejidos de acuerdo con la Ley Agraria de 6 de enero de 1915. c) Se reconoce el derecho de condueños, rancherías, pueblos y congregaciones, que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal para disfrutar en común de sus tierras, bosques y aguas. d) Se declaran nulos todos los actos jurídicos que hubiesen concluido con la privación para dichas comunidades de sus tierras, bosques y aguas y se declara que les serán restituídos.

Para una mejor comprensión del artículo 27 es conveniente tener en cuenta el concepto de ejido. En primer término, el ejido es una persona moral o colectiva; esa persona ha recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de la redistribución agraria. El ejido está sujeto a un régimen jurídico de especial protección y cuidado del Estado.

De acuerdo con la ley, el patrimonio del ejido está formado por tierras de cultivo o cultivables; tierras de uso común para satisfacer necesidades colectivas, zona de urbanización; parcela escolar y unidad agrícola industrial para la mujer campesina.

En cuanto a las tierras de cultivo, éstas se determinan tomando en cuenta la superficie de las tierras y el número de campesinos que forman el núcleo de población. De acuerdo con la fracción X del artículo 27 la unidad individual de dotación no debe ser menor de 10 hectáreas de riego o de sus equivalentes en otras clases de tierras.

El régimen jurídico de la propiedad comunal es parecido al del ejido, aunque entre ambas figuras hay claras diferencias: la personalidad del ejido surge con la entrega de las tierras; en cambio, las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos que la Constitución les autoriza para disfrutarlos en común. Los procedimientos de dotación y ampliación de ejidos son distintos de los correspondientes a la restitución de tierras a las comunidades o a su confirmación y titulación.

13. En cuanto al procedimiento y a las autoridades agrarias es conveniente tener en cuenta lo siguiente: la fracción XI, en su inciso a), se refiere a la Secretaría de la Reforma Agraria, que anteriormente se denominaba Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y cuyo titular es nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

El Cuerpo Consultivo Agrario que menciona el inciso b), se integra por cinco titulares y por el número de supernumerarios que decida el Ejecutivo federal. Dos de los miembros titulares y la misma proporción en el caso de los supernumerarios, actúan como representantes de los campesinos. El secretario de la Reforma Agraria preside este Cuerpo, contando con voto de calidad. Sus funciones principales consisten en dictaminar sobre los expedientes que deban resolverse por el presidente de la República; revisar y autorizar los planos, proyectos relativos a sus dictámenes y opinar sobre los conflictos que se originen por la ejecución de las resoluciones presidenciales (artículos 14 y 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Las comisiones agrarias mixtas previstas en el inciso c), se integran por un presidente, un secretario y tres vocales. El presidente, que es el delegado agrario que reside en la capital del Estado y el primer vocal, son los representantes del gobierno federal y el secretario y el segundo vocal, los del gobierno del Estado. Sus funciones principales consisten en substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; dictaminar en los expedientes que deban ser resueltos por los gobernadores y decidir sobre diversas controversias agrarias.

Los comités particulares ejecutivos que menciona el inciso d) se constituyen con los miembros del núcleo de población o grupo de solicitantes, cuando se inicia un expediente de restitución, dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población, y cesan en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del gobernador o la resolución presidencial, en su caso.

Los comisariados ejidales previstos en el inciso e), que también pueden ser de bienes comunales, tienen la calidad de autoridades internas de los núcleos agrarios, conjuntamente con las asambleas generales y los consejos de vigilan-

cia. Están constituidos por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y suplentes; tienen la representación del ejido o comunidad y son responsables de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales.

Las fracciones XII y XIII fijan las bases de los procedimientos agrarios para la restitución o dotación de tierras y aguas. La presentación de una solicitud de restitución abre de oficio la vía dotatoria, para el caso de que la restitución se declare improcedente. Las solicitudes presentadas a los gobernadores son turnadas a las comisiones mixtas en un plazo de 10 días. Las propias comisiones tienen encomendada la ejecución de los mandamientos del gobernador, los cuales deberán expedirse dentro de un plazo de diez días después de recibido el dictamen si se trata de un expediente de restitución, y de quince, en los de dotación.

El plazo de las comisiones mixtas para emitir su dictamen es de cinco días posteriores a la fecha de la integración del expediente, tratándose de restitución, y de 15 en los casos de dotación. Debe decirse, sin embargo, que los plazos previstos en la Ley para la tramitación de los expedientes en primera y segunda instancias raramente se cumplen en la práctica. Antes de que se produzcan los dictámenes a que se refiere la fracción XIII, el expediente se turna a la delegación agraria correspondiente, la que, en su caso, completa el expediente y finalmente se ocupa de la ejecución de la resolución presidencial definitiva.

En torno a lo que dispone el último párrafo de la fracción XIV, se ha suscitado una polémica en la que por una parte se proclama la abolición del amparo en materia agraria y por la otra, se defiende la permanencia del mismo, sin condicionarlo a la existencia de un certificado de inafectabilidad.

De acuerdo con lo que dispone la fracción XV la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola o ganadera, deviene de que la misma se encuentre en explotación. Los conceptos de tierras de riego, humedad, temporal, así como el de tierras cultivables, se contienen en el artículo 220 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En relación con lo que previene la fracción XVI, la Ley Federal de Reforma Agraria dispone en su artículo 307, último párrafo, que no se fraccionarán los ejidos cuando puedan resultar unidades de dotación menores a lo dispuesto por la Ley. No obstante, abundan los casos de ejidos con unidades de dotación inferiores a 10 hectáreas.

**BIBLIOGRAFÍA:** Becerra, María, *Derecho minero en México*, México, Limusa, 1963, pp. 234-249; Hinojosa Ortiz, José, *El ejido en México. Análisis jurídico*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano, 1983, pp. 175-

223; Mendieta y Núñez, Lucio, *El sistema agrario constitucional*, 5<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 1980. 211 p.; Morineau, Oscar, *Los derechos reales y el subsuelo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, pp. 197-242; Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, PRI, Comisión Nacional Editorial, 1984, pp. 155-191; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 1981, t. II, pp. 153-213; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 1981, pp. 180-185.

Jorge MADRAZO

**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 determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermedaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este pre-