

EL NUEVO ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

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 y mercedes reales, que produjeron la concentración de la tierra en unas cuantas manos y el despojo de las tierras de los indios. 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, proscribió 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 que podrían sintetizarse de la forma siguiente: minifundismo improductivo y falta de certeza en la tenencia de la tierra.

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 ejidal y comunal y busca hacerla más productiva. 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. 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, ésta 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 de Aguas Nacionales, 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 derechos 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 transmi-

ble 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, Nacionales y Demasías, 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 decreto del 6 de enero 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 de 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 contemple 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 contemple 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 XVIII 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, facultándolos 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 constitucional 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 del 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, 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.