

## MARCO JURÍDICO

### **Texto original de la Constitución de 1917**

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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las 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 pueblos, rancherías y comunidades 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, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo 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 fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta 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 sólo podrán hacerse con cesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

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, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. 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 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.

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 tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al 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 recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata 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 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 cualquiera 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. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones 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 haya restituido o restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V, y VI, 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, el Distrito Federal y los Territorios, 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 ocu-

pación 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, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha 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 objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos

sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

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 y 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.

Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede 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 negare a hacer el 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 en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial 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) 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.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 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.

### **Reformas o adiciones al artículo**

Debido a la importancia que tienen las cuestiones agrarias en nuestro país, el artículo 27 constitucional ha sufrido múltiples reformas en su contenido; todas ellas se han hecho con el afán de que este precepto constitucional se adecúe a la cambiante realidad política, social y económica del país.

La primera reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1934, para derogar, en su artículo único transitorio, la Ley de 6 de enero de 1915, sus reformas y demás disposiciones legales que se opusieran a la vigencia del propio artículo constitucional.

Con esta reforma el artículo se complementó y sistematizó, pues el procedimiento agrario quedó plasmado constitucionalmente.

Una segunda reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1937, consistió en adicionar la fracción VII, cuya finalidad fue que la autoridad federal fuera competente para conocer de los conflictos surgidos entre los núcleos de población, por los límites de terrenos comunales.

Una tercera reforma al artículo 27 constitucional fue la que sufrió su párrafo sexto, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de noviembre de 1940; tuvo como finalidad declarar que en materia de petróleo, no se expedirían concesiones y que sólo a la Nación le correspondería su explotación.

Esta reforma se basó en la expropiación petrolera que llevó a cabo el general Lázaro Cárdenas del Río, quien protegió los intereses de la Nación y del pueblo ante la prepotencia de las compañías petroleras extranjeras.

La cuarta reforma fue el texto del párrafo quinto del artículo 27 constitucional y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de abril de 1945; señaló la propiedad de la Nación sobre determinados bienes en materia hidráulica, con lo cual se buscó facilitar su aprovechamiento, para todas aquellas obras de beneficio común.

Otra reforma al artículo 27 constitucional es la que sufrieron las fracciones X, XIV y XV; se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1947.

En cuanto a la fracción X, 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. En la fracción XIV, se señala el derecho que tienen los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a que se les expidan certificados de inafectabilidad y a promover el juicio de Amparo contra toda privación ilegal de sus tierras y aguas. Finalmente, la fracción XV estableció las dimensiones que debería de tener la pequeña propiedad.

La sexta reforma que sufrió dicho precepto constitucional fue en su fracción I, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de diciembre de 1948; tuvo como finalidad permitir que Estados extranjeros pudieran adquirir la propiedad de bienes inmuebles, para instalar sus embajadas y legaciones, bajo los principios de prevalencia del interés público y reciprocidad.

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 1960, se reformaron los párrafos cuarto y sexto y la fracción I; al incorporarse al régimen jurídico de la propiedad de la Nación, la plataforma continental y sus recursos. Dicha reforma fue complementada con la adición en el mismo sentido al artículo 42 constitucional.

Nuevamente se reformó el sexto párrafo del artículo 27 constitucional, esta modificación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el



29 de diciembre de 1960. En ésta se determinó que la Nación asumiera 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 concesionarse a los particulares.

La novena reforma a este artículo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 1974; se modificaron el primer párrafo de la fracción VI; el inciso C de la fracción XI; la fracción XII y el inciso A de la fracción XVII, suprimiendo de sus textos la palabra "territorios", ante la conversión en entidades federativas de Baja California Sur y Quintana Roo.

Una reforma más se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1975, adicionando el párrafo séptimo, con objeto de que sólo la Nación, en forma directa, será la encargada del aprovechamiento, regulación y aplicación de todos los combustibles nucleares.

El 6 de febrero de 1976 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una adición al párrafo octavo, para establecer el número de millas náuticas (200) de la zona económica exclusiva, a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. También se adicionó el párrafo tercero, imponiendo modalidades a la propiedad privada de acuerdo con el interés público.

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, se reformaron las fracciones XIX y XX; la primera de ellas, para que el Estado señalara medidas para la honesta y expedita impartición de la justicia agraria, con el correspondiente asesoramiento legal de los campesinos. Por lo que respecta a la fracción XX, ésta señala lo referente al desarrollo rural integral.

Una última reforma a este artículo, es la que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987, adicionando al párrafo tercero, la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

### **Texto vigente**

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 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, tomándolas 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

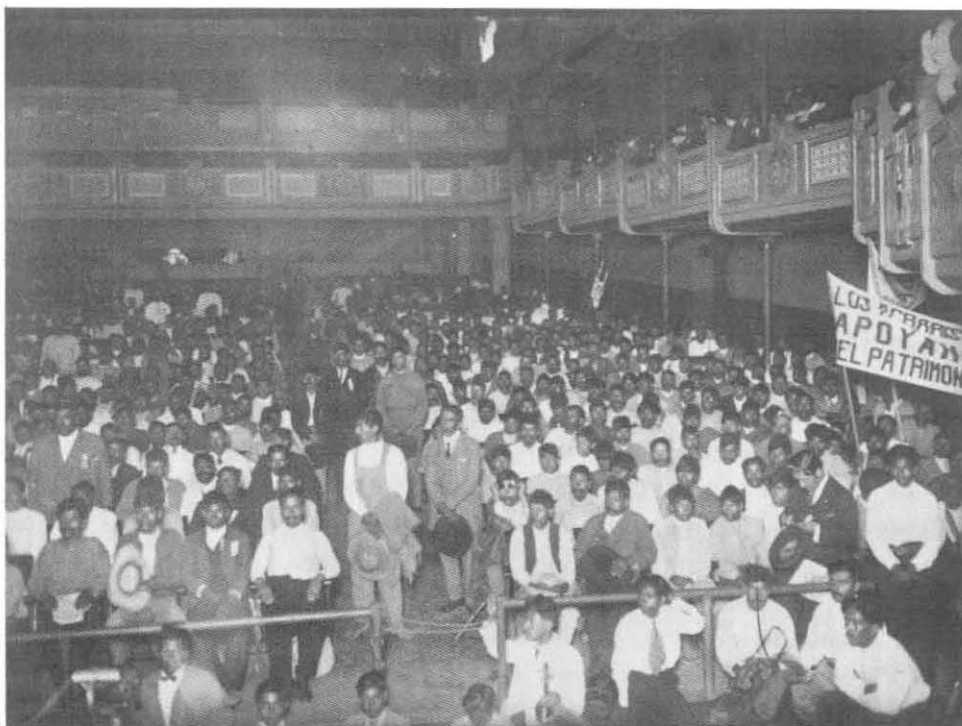
las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre 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 permanente 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 fija 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 regularización 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.



*"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". (Artículo 27)*



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 las 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 tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al 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 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; 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 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 cualquiera 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 de 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 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 a 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 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 restituyeren.

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 abocará 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 y 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.





*“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 restituyeren”. (Artículo 27)*



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 día 1o. 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 los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuados 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. Los núcleos de población que carezcan 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 tercero 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 tendrá 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 determinen.
- 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 desaprobadado el dictamen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictamen 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 ciudadano 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 ejercitarlo 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 este término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya 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 de 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 susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de 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 cualesquiera 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 señalados 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 la 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 del 3% anual.
- e) Los propietarios estarán obligados a recibir los 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;

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

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

- Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de enero de 1926.
- Ley de Expropiación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de noviembre de 1936.
- Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de agosto de 1937.

- Ley sobre el Patrimonio de la Comisión de Fomento Minero, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1939.
- Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la fracción II del artículo 27 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1940.
- Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1951.
- Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1954.
- Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 1958.
- Ley que crea el Instituto Mexicano del Café, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1958.
- Ley sobre Producción y Certificación y Comercio de Semillas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de abril de 1961.
- Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 1967.
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1971.
- Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 1971.
- Ley Federal de Aguas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de enero de 1972.
- Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 constitucional, relativo a la zona económica exclusiva; publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de febrero de 1973.



- Ley de Responsabilidad Civil por daños nucleares, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1974.
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1975.
- Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1975.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1976.
- Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976.
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de mayo de 1977.
- Ley de Obras Públicas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1980.
- Ley de Fomento Agropecuario, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1981.
- Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1982.
- Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de febrero de 1985.
- Ley Federal del Mar, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1986.
- Ley Forestal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 1986.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.

- Ley de Distritos de Desarrollo Rural, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.

## Comentario jurídico

Dra. Martha Chávez Padrón\*

En el cuaderno número uno de esta importante colección se señaló muy acertadamente que “la mejor manera de conocer al pueblo mexicano es mediante el estudio de su historia e instituciones. Conocimiento que reafirma nuestra identidad para así comprender nuestro modo de ser y las metas que como Nación nos hemos fijado”. Este pensamiento es aplicable al artículo 27 constitucional, porque es el precepto de la Carta Magna que en forma más importante compendia nuestra trayectoria histórica y el modo de ser nacional. Para comprender esto tenemos que voltear los ojos hacia el pasado y recordar hechos históricos que puedan explicarnos de manera especial el contexto del precepto constitucional que analizamos.

Al fundarse Tenochtitlan los mexicas se repartieron las tierras labo- rables en barrios denominados *calpullec*; cada uno de éstos se subdividía a su vez en parcelas denominadas *calpulli*; las cuales se daban en tenencia a los jefes de familia del barrio de que se trataba con la condición de que mantuvieran esa tierra en constante explotación y pagaran en especie sus contribuciones al Estado mexicana. Si la tierra quedaba sin cultivar un año el poseedor de ella era amonestado; y si la dejaba de cultivar por dos años, era privado del *calpulli*, para que la tierra fuera otorgada a otro jefe de familia del mismo barrio que ofreciera mantenerla en cultivo para el bien social. Este sistema agrario que fue el que estuvo al alcance del pueblo, extendió su influencia por los antiguos señoríos aborígenes que poblaron nuestra República.

Durante la época colonial las comunidades agrarias provenientes de España se fusionaron con la institución azteca que hemos señalado; los

---

\* Dra. en Derecho por la UNAM, Ministra de la Suprema Corte de Justicia. Ha sido abogada litigante, catedrática en diversas Universidades y autora de libros jurídicos y de artículos relacionados con el problema agrario y la situación de la mujer mexicana.

aborígenes fueron reducidos a pueblos, y como miembros de una comunidad rural pudieron poseer, para la labranza, porciones de tierra que se denominaron parcialidades indígenas.

Los padres de la patria don Miguel Hidalgo y Costilla y don José María Morelos hicieron mención en sus bandos independentistas de la necesidad de proporcionar tierras a los naturales; el 16 de noviembre de 1813 en el Primer Congreso Mexicano, efectuado en Chilpancingo, Guerrero, se declaró que el Congreso de Anáhuac había "recobrado el ejercicio de la soberanía usurpada"; de lo cual, podría deducirse el deseo de restaurar los usos y normas indianas respecto de la tenencia de la tierra a que el pueblo campesino estaba aferrado.

Pero ya sabemos que los consumidores de la Independencia no fueron ni Hidalgo ni Morelos; y que el 24 de febrero de 1821, al firmarse el Plan de Iguala por el exrealista don Agustín de Iturbide, se convino el respeto a la propiedad tal cual estaba constituida durante el régimen de la colonia española, lo cual significó un peligroso aplazamiento de los verdaderos ideales independentistas respecto del sistema de tenencia social de la tierra.

Durante el periodo que va de 1821 a 1856 se llegó a reconocer la existencia de un sistema defectuoso en la distribución de las tierras rústicas; pero tal aspecto se quiso corregir distribuyendo mejor la población sobre el territorio nacional, de tal manera que al inicio del México independiente se dictaron algunas leyes de colonización, empezando por la del 4 de enero de 1823, decretada por Iturbide; la Orden del 11 de abril de 1823, que permitió el establecimiento de 300 familias provenientes de los Estados Unidos de América, en el entonces estado mexicano de Texas; la ley del 18 de agosto de 1824, que facultó a los Congresos de los estados para legislar sobre colonización; el Reglamento del 21 de noviembre de 1828, que señaló los requisitos para confirmar la colonización efectuada por las entidades federativas, hasta la Ley de Colonización del 6 de abril de 1830.

Estas disposiciones legales generaron las circunstancias que desembocaron en la separación de Texas y finalmente, en la guerra contra los Estados Unidos de América en 1846; misma que costó la pérdida de la

mitad del territorio nacional, y que nos indica cuán vinculado se encontró este desafortunado incidente bélico con los problemas mexicanos relacionados con la tierra rústica y las fatales soluciones que se intentó darles al principio de nuestra vida independiente.

Apenas acabábamos de salir de este gran problema nacional cuando se dieron nuevos conflictos con potencias extranjeras, los cuales se vieron agravados por las convulsiones internas del movimiento denominado de la Reforma.

La Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 que obligó al clero político militante a la venta de los bienes de la Iglesia —entre ellos la de bienes rústicos—, dispuso, creemos que adecuadamente, con justicia para los afectados y combinadamente con los intereses económicos del país, que

. . . todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones, u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares o invertir las como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí, ni administrar ninguna propiedad raíz.

El texto de esta disposición nos indica que se deseaba que el efecto de la desamortización se tradujera en convertir al clero en un capitalista financiero que coadyuvara al impulso económico de México; o sea, implicaba la simple transferencia de su capital a un tipo de bienes de mayor dinamismo económico y de generación de impuestos.

Sin embargo, el acontecer histórico nos indica que las consecuencias de esta ley fueron distintas de las proyectadas; el país, a consecuencia de este ordenamiento legal se dividió entre opiniones conservadoras y liberales, entre los que apoyaron la intervención extranjera y los que defendieron la patria, entre los que buscaron una aplicación de las Leyes de Desamortización de 1856 y de Nacionalización de 1859 que no lastimara los intereses nacionales, y entre quienes forzaron su interpretación en perjuicio de las comunidades agrarias y de los pequeños propietarios.

Dramático fue este momento en que los títulos comunales de las comunidades agrarias no encontraron reconocimiento dentro del sistema de derechos individualistas consagrados por estas leyes, al tergiversarse las disposiciones de la Ley de Desamortización, para compararlos con los del clero.

En el centro de tales circunstancias, la Nación se regía por la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, cuyo artículo 27 consagró el derecho de propiedad con un concepto imperante de corte individualista.

En aquel entonces, cuando el país nuevamente se asentó y los poderes constitucionales y mexicanos triunfaron en la contienda reformista, se encontró que el clero no había entregado los títulos de propiedad originales para continuar de manera normal con la titulación de las tierras; asimismo, otras tierras se habían titulado mediante adjudicaciones (lo cual propició que se les declarasen como terrenos baldíos), y que algunas comunidades habían sido disueltas y tituladas, a manera individual, por las autoridades políticas; y como ninguna ley prohibía la acumulación de propiedades, éstas entraron en un proceso de concentración.

En ese tiempo se encontraba vigente la Ley de Baldíos del 20 de julio de 1863, cuyo artículo 9o. dispuso que “nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia, en terrenos que no sean baldíos”. Este precepto sirvió de base legal para que las compañías deslindadoras, creadas por las Leyes de Colonización del 31 de mayo de 1875 y 15 de diciembre de 1883, exigieran en la gran mayoría de los predios de la Nación, el acreditamiento de sus papeles hasta llegar a la titulación original de los mismos; esta exigencia se vio finalmente consagrada en la Ley de Baldíos del 26 de marzo de 1894.

Todo este sistema legal dio por resultado la concentración de la propiedad en unas cuantas manos, hasta llegarse al latifundio de superficies cuantiosas. Asimismo este hecho —como factor central de una sociedad fundamentalmente rural— mostró a un pueblo desposeído y en su inmensa mayoría compuesto de trabajadores rurales cuya calidad de vida

se vio agravada por ínfimos salarios, jornadas exhaustivas, sistemas de leva, de acasillamiento y de tienda de raya, analfabetismo, etcétera.

A finales del siglo XIX, en medio de una aparente calma evolutiva del país, se alzaron las voces discordantes de los campesinos y, fundamentalmente, las de los comuneros desposeídos; pero como el sistema legal en su estructura constitucional, secundaria, federal y local, no tenía acciones, ni procedimientos, ni garantías, ni tribunales para permitir la satisfacción de estas demandas, la voz del pueblo desposeído e inconforme empezó a subir de tono, a difundirse, a tomar presencia y a formar a los líderes que acaudillarían sus protestas; tal es el caso de Emiliano Zapata y su natal Anenecuilco.

Creemos que la situación de finales del siglo XIX y principios del XX, en cuanto al problema agrario, fue sintetizada muy bien por el general Gildardo Magaña, quien señaló que para 1910 “en poder de sólo 276 propietarios estaban 47’968,814 has. . . Excesiva superficie y corto número de terratenientes”.

Toda esta situación —en una sociedad, como ya expresamos, predominantemente rural— fue lógico preludio de una convulsión nacional que buscó corregir el sistema jurídico, político, económico, social y educativo desde su base misma, y el cual fuera, como aún sigue siendo, un régimen de propiedad más justo y beneficioso para las grandes mayorías nacionales.

Este fue el momento histórico en que el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910 planteó “el sufragio efectivo y la no reelección” para el sistema político en México. Respecto del problema agrario, si bien es cierto que en su artículo tercero planteó el problema de la restitución de las tierras, también lo es que su artículo primero declaraba vigentes todas las leyes anteriores, haciendo nugatorio cualquier intento de restitución, pues éstas no podían obtenerse legalmente de acuerdo con las leyes vigentes del siglo XIX. De lo anterior, deducimos que el origen primario de la Revolución Mexicana fue predominantemente político, opinión que podemos confirmar en el pensamiento de don Francisco I. Madero, para quien lo importante era resolver el problema de la democracia, pues resuelto éste, todos los demás irían resolviéndose por sí mismos.

Sin embargo, el campesinado del centro-sur de la República no estaba de acuerdo con tal planteamiento. Particularmente Emiliano Zapata expresó que “era muy bueno el sufragio efectivo y la no reelección, pero que antes de pensar en la política había que pensar en la tortilla para todos los mexicanos”.

Por lo tanto, los campesinos insistieron en la restitución de las tierras, expidieron el Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1911 y, lo que es más importante por su relevante repercusión jurídico-histórica, pidieron “tribunales especiales” para el tratamiento de los problemas agrarios e invirtieron la carga de la prueba en contra de los usurpadores en su famosa cláusula sexta, de tal manera que las demandas campesinas vinieron a significar la verdadera revolución dentro de la Revolución, que de acuerdo con su definición sociológica, no fue otra cosa que la exigencia de un cambio en el régimen jurídico, por otro que resolviera las peticiones de los revolucionarios.

Y como si esto fuera poco, los actos ejecutados por Emiliano Zapata el 30 de abril de 1912 en Ixcamilpa de Guerrero, Pue., consistentes en las primeras restituciones de tierras por parte de los revolucionarios; así como la primera repartición efectuada por el general Lucio Blanco el 30 de agosto de 1913 en Matamoros, Tamps., quedaron fijos en la conciencia del pueblo, al mostrarles que tales acciones eran posibles. De aquí se inspiraron gentes de la talla de Francisco J. Múgica, Heriberto Jara y otros, quienes expresaron y defendieron estos ideales en el Congreso Constituyente de 1917.

Cualesquiera que fueran los incidentes de la lucha armada en los que pudiéramos detenernos para examinarlos (incluyendo la Convención de Aguascalientes de octubre-noviembre de 1914), lo cierto es que la conflagración no terminó hasta que las demandas de los campesinos fueron viéndose satisfechas. El primer intento lo constituyó el Decreto preconstitucional del 6 de enero de 1915 que don Venustiano Carranza expidió en Veracruz, antes de la batalla decisiva entre las fuerzas revolucionarias.

Derrotados Villa y Zapata y triunfantes Carranza y Obregón, se convocó a un Congreso Constituyente que, como dice Herman Heller, ci-

tando a Hartman —pensamiento que por otra parte fue muy coincidente con el del diputado Heriberto Jara— tradujera las tendencias socio-revolucionarias en formas jurídicas y legales.

Al mismo tiempo que se desarrollaba el proceso revolucionario, fueron surgiendo diversas corrientes de ideología agrarista que, como señalamos, se iniciaron con la restitutoria; incluyeron la creación y protección de la pequeña propiedad y terminaron por reconocer la necesidad de dotar de tierras a los campesinos que las necesitaran. Por tanto, este panorama, con sus diversos expositores y defensores, tuvo que ser escuchado y considerado en las deliberaciones legislativas.

En otras palabras, la ideología debatida, decantada y surgida de la Revolución Mexicana enfrentó al antiguo concepto romanista e individualista de propiedad privada sin limitación alguna, con el de propiedad con función social, en manos originariamente de la Nación y transmitida condicionalmente, para que, además de servir de sustento a los beneficiarios, aporte una producción constante al consumo nacional; esta ideología revolucionó los conceptos de derechos, de propiedad y de justicia, por primera vez en el mundo, y después de muchos siglos de que dichos conceptos permanecieron incólumes.

Como observamos, fue necesario hacer todo un recorrido histórico del acontecer mexicano y un análisis conceptual del derecho de propiedad, para estar en condiciones de percibir la dimensión de los cambios jurídicos que trajo consigo la Revolución Mexicana; principalmente en el concepto fundamental del derecho, como lo es el de la propiedad, el cual, podemos expresar, determina además la catalogación política de un país determinado. Estos señalamientos fueron tan importantes en 1917, así como a finales del siglo XX, porque el sistema de propiedad con función social y el propio artículo 27 constitucional explican el régimen de economía mixta de nuestro país y la tutela que el Estado tiene de los recursos energéticos y de las industrias y productos alimenticios básicos.

Vista así, en la génesis del artículo 27 constitucional vigente, no es difícil percibir que el concepto de propiedad individual estático se convirtió en un concepto de propiedad dinámico, sujeto a las modalidades que fuera imponiendo el interés público; también se siente la fuerza abori-



gen en la decisión de que toda propiedad, como parte del territorio nacional, pertenece originariamente a la Nación; asimismo, por esa vía, entendemos el especial sistema de coexistencia del ejido, la comunidad agraria y la pequeña propiedad en México.

En el trasfondo de todo ello vemos aparecer un sistema político, económico y jurídico que revolucionó el mundo contemporáneo al equilibrar justicia conmutativa, con la nueva justicia distributiva; garantías individuales con garantías sociales; economía individual y economía mixta. Nuestro país caminó —y aún camina— por la senda correcta desde la Revolución Mexicana de 1910 que, con ser la primera revolución agraria del siglo XX, ha sido la más acertada y la más fiel a sí misma; esto nos lo confirman los estudios del Derecho Comparado.

Durante los debates del Constituyente y sobre todo los días 29 y 30 de enero de 1917 se discutieron tres teorías relativas a la propiedad.

La Comisión redactora del proyecto inició la exposición expresando si debía de:

. . .considerarse la propiedad como derecho natural. . . porque de ser así. . . fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar provecho de ellas con los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable. . . como consecuencia de lo expuesto, la Comisión después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho.

Pero al núcleo de constituyentes había llegado una pléyade de ideólogos de todas las corrientes (esto se detecta en la exposición del diputado Hilario Medina respecto de las discusiones de los artículos 95, 96 y 97). Por lo anterior, también hubo una propuesta, sostenida por el diputado Navarro, para que los terrenos se nacionalizaran, no se vendieran y sólo se diera “la posesión a quienes puedan trabajarlos”.

La misma Comisión redactora, al elaborar en definitiva el proyecto y después de oír a los grandes oradores de la Revolución Mexicana, logró

que se aprobara sin discusión un texto que consagró el derecho de propiedad con función social, en un nuevo concepto dinámico que lo sujetó a las modalidades que fuera dictando el interés público.

Creemos que la mejor expresión del artículo 27 se encuentra en su texto original, en él se dijo que:

. . . 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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Como la Constitución de 1917 incorporó el texto del Decreto preconstitucional de 1915, tuvimos normas secundarias que concretaron las acciones en restitutoria, dotatoria y de creación de la pequeña propiedad; que asimismo delinearón procedimientos para hacer viables dichas acciones y que reconocieron la capacidad de los núcleos de población campesina para ser restituidos o dotados de tierras, dando con ello el paso definitivo para la creación y consolidación de los derechos y garantías sociales que, de este modo, se fueron cristalizando en nuestra realidad social, antes que en ningún otro país del mundo.

Mas no sólo las acciones, los procedimientos, la capacidad social y los tribunales agrarios como un poder judicial especializado y delegado se perfilaron en el horizonte del sistema jurídico mexicano, sino que el texto original de la Constitución de 1917 manaba jugo ideológico para diseñar otros conceptos, como el de la reforma agraria, que comprendieran varias instituciones o tipos de propiedad, varios tipos de explotación de la tierra, diversos modos de apoyar la producción, de poner vedas y estímulos, etc., hasta llegar al abasto popular, pues todo estaba implícito en la frase "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de. . . regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer

una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”.

Así desde un principio surgió una reforma agraria integral que se ha desenvuelto —junto con el proyecto de desarrollo nacional y sólo como una parte del mismo— etapa por etapa, cultivo por cultivo, apoyo tras apoyo, servicio tras servicio, hasta desembocar, en la organización productiva, en la protección de los productos básicos y en la organización cada vez más estatizada del abasto popular.

La reforma agraria desde la Constitución de 1917, y aún antes, con el Decreto preconstitucional de 1915 ha procurado satisfacer la necesidad más inmediata y urgente del reparto agrario. Esta etapa comprende, en su aspecto amplio y prioritario, desde 1917 a 1970. A su vez, abarca otras subetapas como fueron la fijación de los lineamientos jurídicos fundamentales del ejido como institución predominante en el campo mexicano, tarea que ocupó un periodo que va desde 1915 hasta 1934, fecha del primer Código Agrario. Después, comenzó la etapa del gran reparto agrario con Lázaro Cárdenas, la cual se extendió a cifras de magna consideración y terminó hasta finales del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, o sea, hasta 1970.

La secuela evolutiva de la legislación agraria derivada del artículo 27 constitucional, puede seguirse en los siguientes ordenamientos legales:

Ley de Ejidos, del 30 de diciembre de 1920; Reglamento Agrario, del 10 de abril de 1922; Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, del 19 de diciembre de 1925; Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, del 23 de abril de 1927; Ley del Patrimonio Ejidal, del 25 de agosto de 1927; Ley de Restituciones y Dotaciones de Tierras y Aguas, del 21 de marzo de 1929; Decreto del 23 de diciembre de 1931; Decreto del 10 de enero de 1934; Código Agrario, del 22 de marzo de 1934; Código Agrario, del 23 de septiembre de 1940; Decreto del 30 de diciembre de 1946 que reformó el artículo 27 constitucional; Código Agrario, del 30 de diciembre de 1942, y Ley Federal de Reforma Agraria, del 16 de marzo de 1971, vigente.

Pero en esta misma etapa, en el trasfondo y como acciones de acompañamiento, también empezaron a desarrollarse las infraestructuras de apoyo y servicios al campo. Así, en la infraestructura económico-productiva, desde mitad de la década de los años veinte, aparecieron el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y el otorgamiento de créditos rurales. Con el tiempo, esta infraestructura irá ampliándose a los caminos troncales y rurales, al desarrollo de fertilizantes y semillas mejoradas, de desmontes, aseguramientos rurales y servicios agrícolas, ganaderos, forestales y varios de asistencia técnica a los campesinos, etcétera.

Por otra parte, también la infraestructura de bienestar social empezó a hacer su aparición, con esfuerzo notable, en la educación pública que comenzó a llegar al campo; de salud, de asistencia médica social; de agua potable y electrificación; de vivienda rural, etcétera.

Por lo anterior, no es de extrañarse que a finales de la década de los sesenta empezaran a prepararse pueblo y gobierno para transferir, sin agotar el énfasis en la reforma agraria integral, del reparto de tierra a la producción de la misma.

Para 1971 la entonces flamante Ley Federal de Reforma Agraria contuvo por primera vez el capítulo relativo a organización. Y para finales de la década de los setenta ya se mencionaban otros temas, de tal manera que pronto se vino a detectar que en el fondo del artículo 27 constitucional y del concepto de reforma agraria integral derivado de él, había todavía otros conceptos que debían aclararse al pueblo; entonces en diciembre de 1982 se produjeron las reformas constitucionales al citado artículo 27 que consagraron, entre otros conceptos, el de desarrollo rural integral.

Este nuevo concepto vino a englobar otros que se manejaron con anterioridad y que parecían dispersos, tales como la organización productiva básica y de formas organizativas de los campesinos para orientarlos hacia la generación de productos básicos, no básicos y de exportación; la comercialización; el transporte y el almacenamiento; y finalmente la distribución y el abasto populares.

Desde el 17 de octubre de 1983 se instaló el Programa Nacional de Alimentación, como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND). El

concepto del abasto popular, que apareció en 1981, vino a ampliarse considerablemente en septiembre de 1984. Para entonces se puso en claro que las producciones agropecuaria y pesquera requerían de una distribución y de la una organización para su consumo. Se señaló que la distribución debería tener siete servicios básicos que iban desde el señalamiento de normas de calidad, pasando por la información de mercadeo, comercialización, almacenamiento, organización de productores y capacitación, hasta llegar al financiamiento.

Este complejo mundo de relaciones jurídicas, económicas y sociales nos indican que el artículo 27 constitucional ha creado un concepto de reforma agraria integral que, en México, es todo un proceso englobado a su vez dentro del gran proceso del desarrollo nacional. Esto nos lleva a concluir que el concepto básico para nuestro país, es su sistema de propiedad con función social; por esto, dicho concepto forma parte esencial del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, y nos conduce a incluir dentro de las prioridades de la reordenación económica, al citado Plan Nacional de Alimentos.

En el artículo 27 de la Carta Magna están vivos: nuestro singular concepto de tenencia de la tierra con función social; el dinamismo de dicho concepto al sujetarlo a las modalidades que vaya dictando el interés público; la adjudicación de ejidos a los integrantes de un poblado; las ancestrales costumbres de privar de derechos agrarios por falta de cultivo de una parcela y de adjudicarlas a quien se afane en trabajarlas; el refrendo del derecho de propiedad por medio del trabajo constante; el considerar la personalidad jurídica a los poblados comuneros, de hecho o de derecho, y a los necesitados de tierras, independientemente de sus capacidades personales; las acciones y los procedimientos que garantizan los derechos sociales rurales; una magistratura agraria que recuerda al *tlacxitlan* como tribunal especializado, como poder judicial delegado o material. En fin, dichas normas fueron y son una aportación de incommensurable valor histórico; vida mexicana que enriquece al viejo concepto de justicia conmutativa de “dar a cada quien lo suyo” —de corte romanista e individual—, con otro concepto de justicia distributiva de carácter social, en el cual no hay igualdad de partes —principio procedimental del derecho privado— si no existe igualdad de categoría económica; son riqueza ideológica que reserva para la Nación —tal cual lo

dispone el artículo 27 constitucional— el derecho de “. . .hacer una distribución equitativa de la riqueza pública”.

Y aunque en un solo párrafo se intente condensar las más importantes aportaciones del pueblo, consagradas en el artículo 27 de nuestra Constitución Federal, no podemos menos que afirmar que la Revolución Mexicana transformó el mundo del Derecho tras varios siglos de estereotipamiento y logró darle dinamismo y amplitud, desde lo individual y lo social, hasta comprender la totalidad nacional, por los canales intercomunicados del quehacer nacional.

Es de desearse que este breve estudio que se dirige a nuestros conciudadanos logre abrir sus sentimientos cívicos hacia una cabal comprensión de la trascendencia ideológica —nacional e internacional— que ha tenido y tiene toda nuestra Constitución; de la importancia que implica la independencia alimentaria, como parte de la soberanía nacional; y que por este camino decidan tomar la estafeta histórica de su responsabilidad generacional para continuar adelante la noble tarea de seguir haciendo realidad la justicia individual y social que —como filón de un tesoro nacional no agotado— contiene nuestra Constitución y especialmente el artículo 27 constitucional.