

La propiedad privada y comunitaria sobre las tierras según el artículo 27 constitucional *According to Article 27 of the Constitution, the Private and Community Property of the Land*

Jorge Adame Goddard*

RDP

RESUMEN

A partir de la normativa vigente en la Constitución federal, la tradición romana y el derecho civil, el autor hace un análisis tanto de la pequeña propiedad como de la limitación de la propiedad privada, la expropiación de latifundios y el equipamiento de las personas y de las comunidades en cuanto a la propiedad ejidal o comunal; teniendo en cuenta sus legislaciones originales, reformas y, finalmente, su régimen, de acuerdo con la Ley Agraria.

PALABRAS CLAVE: propiedad privada, ejidal, expropiación, latifundio, tradición romana.

ABSTRACT

Starting from the current regulation in Federal Constitution, the Roman tradition and the civil law, the author makes an analysis of both the small property and the private property limitation's, the latifundia expropriation and equipping people and communities as to the ejido ownership, or communal; considering their original legislation, reforms and finally his regime, according to the Land Law.

KEYWORDS: private property, ejido, expropriation, latifundia, Roman tradition.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

JORGE ADAME GODDARD

Sumario

1. Introducción
2. La propiedad privada sobre las tierras
 - A. La pequeña propiedad
 - B. Limitaciones impuestas a la propiedad privada
 - C. La expropiación
 - D. La expropiación de los latifundios y de tierras para dotar a pueblos y comunidades
 - E. Conclusiones
3. La propiedad de los núcleos de población ejidal o comunal sobre las tierras
 - A. El artículo 27 original
 - B. La reforma de 1934
 - C. La reforma de 1992
 - D. Régimen de la propiedad de la tierra conforme a la Ley Agraria
 - E. Conclusiones
4. El patrimonio familiar

1. Introducción

El artículo 27 constitucional se ocupa de regular la propiedad de la nación sobre las tierras, las aguas y los recursos naturales, pero lo hace utilizando diversos términos que parecen indicar distintos tipos de propiedad, pues habla de la “propiedad originaria”, pero también del “dominio directo” de la nación, que coexisten con la propiedad individual o colectiva de las tierras. La Constitución no define lo que es la propiedad ni pretende abarcar la regulación del derecho de propiedad en su conjunto, por lo que es indispensable referirse al concepto de propiedad en la tradición jurídica mexicana, que es la tradición romanista y de derecho civil.

En este trabajo analizaré fundamentalmente el artículo 27 constitucional,¹ complementando este análisis con el de las leyes especia-

¹ Para efectos de las referencias que hago al artículo 27 constitucional, que es muy largo, me refiero a los once primeros párrafos, que no están numerados en el texto constitucional, pero aquí los distingo por números romanos, y a las XIX fracciones tal como están en el texto oficial, pero como hay algunas muy largas que contienen varios párrafos, indico éstos con el signo de párrafo (§) seguido del número (arábigo) que le corresponde considerando que el párrafo inicial de cada fracción no se numera (es el párrafo del principio) y el siguiente es el § 1. La octava fracción tiene su párrafo inicial dividido e incisos indicados con letras; respeto esa división. En esquema, el artículo queda de la siguiente manera:

Párrafo I. “La propiedad de las tierras y aguas...”

Párrafo II. “Las expropiaciones...”

Párrafo III. “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada...”

Párrafo IV. “Corresponde a la nación el dominio directo...”

Párrafo V. “Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales...”

Párrafo VI. “En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores...”

Párrafo VII. “Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional...”

Párrafo VIII. “Tratándose del petróleo y lo hidrocarburos...”

Párrafo IX. “Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares...”

Párrafo X. “La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste...”

Párrafo XI. “La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación...”

Fracción I “Sólo los mexicanos por nacimiento...” § 1 (párrafo 1): “El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad...”

Fracción II. “Las asociaciones religiosas...”

Fracción III. “Las instituciones de beneficencia pública o privada...”

Fracción IV “Las sociedades mercantiles por acciones podrán tener... § 1 “En ningún caso las sociedades de esta clase...” § 2: “La propia ley establecerá...”

Fracción V. “Los bancos debidamente autorizados...”

Fracción VI. “Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios...” § 1: “Las leyes de la Federación y de los estados...” § 2 “El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación...”

Fracción VII. “Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población...” § 1 “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”. § 2 “La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria...” § 3 “La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros...” § 4 “Dentro de un mismo núcleo de población...” § 5 “La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población...” § 6 “La restitución de tierras bosques y aguas...”

Fracción VIII. “Se declaran nulas...: a) todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes; b) todas las concesiones, composiciones o ventas...; c) todas las diligencias de apeo y deslinde... § 1 “Quedan exceptuadas de la nulidad anterior...”

JORGE ADAME GODDARD

les sobre las materias regidas por el precepto constitucional. El objeto es precisar cuál es el régimen del artículo 27 constitucional de la propiedad privada y la propiedad colectiva sobre las tierras. Como complemento de este análisis, me refiero a otra forma de propiedad prevista en el mismo artículo 27, que es el patrimonio familiar que puede recaer sobre tierras, y a la propiedad pública sobre inmuebles prevista en el artículo 132 constitucional. Siguiendo el orden del precepto constitucional, analizaré: la propiedad privada sobre las tierras (párrafos primero a tercero y fracción decimoquinta del mismo artículo); la propiedad colectiva de los núcleos de población ejidal o comunal sobre tierras y aguas (fracciones séptima, octava y novena), el patrimonio familiar (fracción XVII § 2).

En el análisis que presento a continuación tomo en cuenta que la propiedad originaria de la nación sobre las tierras, a la que se refiere el artículo 27 constitucional, significa que la nación ejerce su soberanía sobre todas esas tierras a fin de que la propiedad, quienquiera que sea su propietario, sirva al bien común.

Fracción IX. “La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima...”

Fracción X Derogada (dotación de tierras).

Fracción XI Derogada (órgano encargado del reparto).

Fracción XII Derogada (solicitudes de dotación y restitución).

Fracción XIII. Derogada (proceso de dotación).

Fracción XIV Derogada (*idem*).

Fracción XV. “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios. § 1 “Se considera pequeña propiedad agrícola...” § 2 “Para los efectos de la equivalencia...” § 3 “Se considerará asimismo como pequeña propiedad...” § 4 “Se considerará pequeña propiedad ganadera...” § 5 “Cuando debido a obras de riego...” § 6 “Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera...”

Fracción XVI. Derogada. (adjudicación de tierras)

Fracción XVII. “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados... para el fraccionamiento y enajenación.” § 1 “El excedente deberá ser fraccionado. § 2 “Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia... inalienable.”

Fracción XVIII. “Se declaran revisables todos los contratos y concesiones...”

Fracción XIX. “Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria...” § 1 “Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales...” § 2 “La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria”.

Fracción XX. “El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral...” § 1 “El desarrollo rural integral...”

En cuanto al derecho de propiedad, que la Constitución no define, me fundamento en el concepto propio de la tradición jurídica mexicana, de raigambre romanista y civilista, que lo considera como un derecho real, es decir un derecho sobre una cosa, que le permite al propietario poseerla (o sea, tenerla bajo su control), usarla (es decir, aprovechar la utilidad que puede rendir reiteradamente), disponer de ella (es decir consumirla física o jurídicamente, total o parcialmente) y disfrutarla (o sea adquirir los rendimientos económicos o frutos que puede producir sin consumirse). Es un derecho que se tiene sobre cosas específicas, en especial inmuebles, pero también muebles. El derecho del propietario está protegido principalmente por la acción reivindicatoria, que le permite recuperar la cosa objeto de su propiedad de cualquier poseedor que pudiera tenerla. Por eso, cabe decir, que es real o plenamente propietario quien tiene a su favor la acción reivindicatoria. En esta tradición se entiende que los diferentes derechos de poseer, usar y disfrutar, y también de manera parcial el derecho de disponer, se pueden ceder a otras personas no propietarias, como a los arrendatarios o inquilinos, y el propietario mantener su derecho de propiedad y la posibilidad de recuperar la cosa con la acción reivindicatoria.

2. La propiedad privada sobre las tierras

El artículo 27 reconoce en su primer párrafo el derecho de propiedad privada sobre las tierras y aguas, como un derecho que la nación ha transmitido a los particulares. La idea de que la nación “transmite” el derecho de propiedad supone que originariamente la nación era propietaria de todos los bienes, lo cual es sólo una hipótesis. En realidad, lo que sucede en 1917 es que la Constitución reconoce la existencia de un derecho de propiedad privada, ya adquirido, que ciertamente no pudo existir como derecho si no hubiera sido reconocido y protegido por el orden jurídico vigente en su momento.

Por otra parte, la idea de que la nación transmite el dominio es válida respecto de las tierras que no tuvieran un dueño legítimo, las cuales se entiende que son propiedad de la nación y que ésta puede transmitir su dominio.

JORGE ADAME GODDARD

Respecto de la propiedad privada sobre las tierras, el artículo 27 fracción XV señala que la legítima propiedad privada sobre las tierras es la “pequeña propiedad”, es decir, la propiedad sobre tierras en la extensión permitida por la propia Constitución. La propiedad sobre tierras que excedan el límite constitucional constituye un latifundio prohibido. Las disposiciones sobre la legítima propiedad sobre las tierras se complementan con las relativas a las limitaciones que se pueden imponer a la propiedad privada (párrafo tercero del artículo 27 constitucional) y la posibilidad de la expropiación (párrafo segundo del mismo artículo).

A. La pequeña propiedad

Respecto de la propiedad de las tierras, desde el texto original del artículo se previó que debería limitarse a una cierta superficie que se consideraría pequeña propiedad, y lo que excediera de ello debería ser expropiado. Originalmente, se dejaba a las legislaturas de cada uno de los estados fijar la superficie que se consideraría pequeña propiedad (fracción VII inciso a del texto original), pero en el texto actual, por la reforma de enero de 1992, en la fracción XV se fijaron los criterios para definir la pequeña propiedad en todo el territorio de la República.

Dicha fracción, en su párrafo inicial prohíbe los latifundios, y en sus siguientes párrafos proporciona los criterios sobre la cantidad de hectáreas que constituyen la pequeña propiedad, distinguiendo entre pequeña propiedad agrícola (§§ 1, 2 y 3) y pequeña propiedad ganadera (§4).²

Como regla general (§1), la pequeña propiedad agrícola no debe exceder de cien hectáreas de tierras de riego o humedad de primera, o de sus equivalentes en otras clases de tierras, que son (§2): doscientas hectáreas en tierras de temporal (dos hectáreas de temporal por una de riego), cuatrocientos en tierras de “agostadero de buena calidad” (cuatro hectáreas de agostadero por una de riego), y ochocientas en tierras de “bosque, monte o agostadero en terrenos áridos (ocho hectáreas de estas tierras por una de riego).

² No obstante, la Ley Agraria, artículo 119, establece la “pequeña propiedad forestal”, que es de 800 has.

LA PROPIEDAD PRIVADA Y COMUNITARIA SOBRE LAS TIERRAS...

No obstante, por razón de los cultivos a que se destinen las tierras, hay otras medidas (§3): es pequeña propiedad, la de ciento cincuenta hectáreas de riego si se destinan al cultivo de algodón, o la de trescientas hectáreas (se entiende que de tierras de riego)³ cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales. Respecto de las tierras dedicadas a esos cultivos, también se aplican las equivalencias para calcular la medida de la pequeña propiedad en relación con el tipo de tierras, de modo que, por ejemplo, para el cultivo del algodón, la pequeña propiedad es de 150 has. de tierras de riego, o de 300 has. de tierra de temporal, 600 has. de tierras de agostadero de buena calidad y 1,200 has. de bosques, montes o tierras áridas. Y para tierras destinadas al cultivo del henequén, de café o de azúcar, sería pequeña propiedad una superficie 600 has. de tierras de temporal, de 1,200 has. de tierras de temporal agostadero de buena calidad y 2,400 has. de tierras de bosque, monte o áridas.

La pequeña propiedad ganadera (§4) es la que corresponda a una superficie “necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor”. Las dimensiones de tales superficies serán determinadas por la ley correspondiente,⁴ que deberá tener en cuenta la “capacidad forrajera” de las tierras.

Las parágrafos 5 y 6 de esta fracción contemplan el caso de que la calidad de las tierras haya mejorado por obras hechas por el propietario. El §5 dice que se seguirán considerando pequeña propiedad de acuerdo con las reglas que les correspondían antes de la mejora. Esto permite, por ejemplo, que si alguien tenía una propiedad de terrenos considerados “monte”, y por su trabajo e inversiones, desmonta las tierras y logra dotarlas de agua, podrá tener una pequeña propiedad de 800 has., o de 1,200 o 2,400 si la destina a los cultivos especiales.

³ Respecto del cultivo del algodón, el texto dice expresamente que se trata de tierras que “reciben riego”; de los siguientes cultivos no lo dice, pero tampoco especifica que se trata de otro tipo de tierras, por lo que cabe interpretar que se refiere a tierras de riego. Esto lo confirma la Ley Agraria, artículo 117.

⁴ Ley Agraria, cuyo artículo 120 establece que la superficie se calculará de acuerdo con el “índice de agostadero” por región que publique la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recurso Hidráulicos y Pesca.

JORGE ADAME GODDARD

El §6 se refiere a una pequeña propiedad ganadera, que ordinariamente tendrá una superficie mayor que la pequeña propiedad agrícola, si se mejorara la calidad de las tierras y parte de ellas se destinara a cultivos agrícolas, esa porción debe respetar los límites de la pequeña propiedad agrícola que correspondieran a esas tierras antes de la mejora introducida. Esto permite que el propietario de una pequeña propiedad ganadera de tierras de monte, que mejora la calidad de sus tierras y destina una parte a cultivos agrícola, puede tener como tierras destinadas a la agricultura hasta 800 has., que son las que corresponderían a la calidad de su tierra antes de hacer las mejoras.

Como se puede apreciar, estos límites de la pequeña propiedad son ahora flexibles. Puede suceder que un propietario que tenía una pequeña propiedad en tierras áridas, de 800 has., y por obras logró alumbrar agua y hacerlas tierras de riego, su propiedad sigue siendo pequeña propiedad. Y si él la vende, o muere y la adquieren sus herederos, la propiedad adquirida por el comprador o los herederos, las 800 has. de tierras de riego, seguirá siendo pequeña propiedad.

Debe además considerarse que la fracción XV se refiere a la pequeña propiedad por “individuo”, es decir persona física.⁵ Esto demuestra que la pequeña propiedad no se refiere a una medida objetiva de los terrenos, sino a la medida que corresponde a un propietario, quien no puede tener tierras que excedan los límites de la pequeña propiedad. Conforme a eso, la Ley Agraria establece en su artículo 118 que cuando “un mismo individuo” sea propietario de tierras agrícolas de distintas clases, o las destine a cultivos diferentes, se calculará la pequeña propiedad sumando todas las tierras que tenga y aplicando a cada una el criterio que le corresponda, de modo que la suma de todas sus propiedades no puede exceder los límites establecidos.

Sin embargo, el artículo 27 constitucional, en su fracción IV donde autoriza que las sociedades mercantiles por acciones pueden adquirir terrenos rústicos en “la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto”, establece otro límite para la pequeña propiedad cuando el propietario no es un “individuo”, sino una sociedad por ac-

⁵ Este límite también se aplica a ejidatarios que hayan adquirido la propiedad sobre sus parcelas, como lo prevé la fracción VII, §4.

ciones. En tal caso, sigue (fracción IV §1) el criterio de que cada uno de los socios de la sociedad puede tener una superficie equivalente a la pequeña propiedad, de suerte que si hubiera diez socios, la sociedad podría ser propietaria de una superficie equivalente 10 veces el tamaño de la pequeña propiedad, pero en ningún caso podrá exceder la superficie que corresponda a 25 veces la pequeña propiedad. Conforme a esto, una sociedad mercantil puede ser propietaria de hasta 2,500 has. de tierras de riego y 40,000 de tierras de bosque, monte o áridas, y también se les aplicaría las extensiones según el tipo de cultivo, de modo que podría tener una propiedad de 60,000 has. de tierras de monte o áridas destinadas al cultivo del henequén.

Para mejor comprender la posibilidad de que las sociedades mercantiles tengan tierras debe tenerse en cuenta que pueden tener únicamente las tierras necesarias para al cumplimiento de su objeto social, por lo que quienes podrán tener extensiones amplias son las sociedades mercantiles que se dediquen a la agroindustria. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la actual Ley Agraria contempla la posibilidad (título cuarto) de que los ejidos y las comunidades agrarias por sí mismas, o asociándose con el Estado o con particulares, constituyan “sociedades agrarias”.

En el caso de que algún individuo o sociedad tuviera tierras en propiedad que excedan los límites de la pequeña propiedad, la fracción XVII del artículo 27 establece que las tierras deberán fraccionarse y el excedente venderse, de acuerdo con lo que dispongan la ley federal y las leyes locales aplicables. En principio (fracción XVII §1), es el mismo propietario quien debe hacer la venta en el plazo de un año, y si no la hace, entonces el excedente de tierras se vende en subasta pública.

Además de la propiedad sobre tierras rurales, la Constitución hace referencia a otra forma de propiedad que puede ser sobre tierras rurales o urbanas o incluso sobre otro tipo de bienes. La fracción XVII §2 dispone que las leyes locales regulen un “patrimonio de familia”, y especifiquen qué bienes comprende, pero que, por disposición constitucional, tal patrimonio será “inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno”. De acuerdo con esto, el derecho de propiedad sobre los bienes que constituyan el patrimonio familiar es un derecho

JORGE ADAME GODDARD

incompleto, pues no da al propietario, quienquiera que sea, la capacidad de disponer de esos bienes.

B. Limitaciones impuestas a la propiedad privada

El párrafo III del artículo 27 hace la declaración general de que la nación tendrá “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. Se trata de dos derechos contenidos en la soberanía o poder político. El de “imponer” modalidades a la propiedad privada, que supone el reconocimiento de que existe una propiedad privada, sobre la cual se puede legislar. Y el de “regular” el aprovechamiento, es decir la adquisición de frutos de los recursos naturales susceptibles de apropiación, como los bosques, aguas, minerales, petróleo, etcétera.

La razón de ser u “objeto” de esos dos derechos, continúa diciendo el mismo párrafo, es triple: “hacer una distribución equitativa de la riqueza pública”, “cuidar de su conservación”, así como “lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.

Como ejercicio concreto de esos derechos regulatorios para alcanzar los fines propuestos, el citado párrafo ordena que se dicten “medidas” (pueden ser leyes, reglamentos o decretos) con los fines siguientes: ordenar los asentamientos humanos, preservar y restaurar el equilibrio ecológico, fraccionar los latifundios, regular la organización y explotación colectiva de tierras ejidales y de comunidad, desarrollar la pequeña propiedad rural, fomentar la agricultura, la ganadería y demás actividades rurales, evitar la destrucción de los elementos naturales y los “daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.

Se advierte que el citado párrafo es principalmente de contenido programático, esto es, que declara las medidas legislativas o de otro tipo que debe dictar el gobierno federal o el Legislativo federal en beneficio de la nación.

En cuanto al tema de la propiedad privada, el párrafo simplemente indica que estará sujeta a las limitaciones que se fijen para beneficio

de la nación, que deberán fraccionarse los latifundios y desarrollarse la “pequeña propiedad rural”. Esto último hace ver que la Constitución no sólo respeta la propiedad privada, sino que incluso la promueve.

Las limitaciones que en concreto se impongan a la propiedad inmueble están contenidas en las diversas leyes federales y locales relativas a los bosques, la agricultura, el medio ambiente, el desarrollo urbano, etcétera. La Constitución no impone limitaciones, simplemente deja abierta la posibilidad de que se impongan para beneficio de la nación.

C. La expropiación

El segundo párrafo del artículo 27 afirma que cualquier bien puede ser expropiado “por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. El párrafo no indica quién puede decretar la expropiación, pero en la fracción VI §2 se dice claramente que la hará la “autoridad administrativa” de acuerdo con las leyes de la Federación y de los estados. Queda entonces a discreción de los legisladores determinar cuáles son en concreto las autoridades administrativas que pueden decretar la expropiación, ya que la Constitución no lo hace.

Lo que la Constitución establece en dicha fracción es que las leyes deben determinar “los casos en que sea de utilidad pública la ocupación⁶ de la propiedad privada”, pero no da alguna indicación de cómo determinar esos casos. Lo que sí da la Constitución es un criterio para determinar el monto de la indemnización,⁷ que es el “valor fiscal” de la cosa expropiada que “figure en las oficinas catastrales o recaudatorias”, que puede ser el valor conforme al cual se paga el impuesto predial, o el valor indicado en el documento conforme al cual se hayan

⁶ Es interesante que esta fracción hable de “ocupación” de la propiedad privada, y no de expropiación. Parece ser que se entiende que el modo más ordinario de adquirir la propiedad es la ocupación, y por eso para expropiarla se habla de “ocuparla”, y para indicar el respeto que merece el propietario, se dice que su propiedad no puede ser “ocupada” por nadie.

⁷ Textualmente dice “el precio que se fijará como indemnización”, pero en realidad no es un precio por la compra de un bien, sino una suma de dinero pagada como indemnización.

JORGE ADAME GODDARD

pagado otros impuestos; este valor podrá incrementarse por razón de las mejoras que se hayan hecho al bien.

La ley federal correspondiente es la Ley de Expropiación, cuyo primer artículo señala los casos que se consideran de “utilidad pública”, que son muy variados y numerosos: ampliación de una calle, embellecimiento de parques, ampliación de aeropuertos o de campos deportivos, la construcción de obras de infraestructura pública, aun cuando se trate de obras realizadas por un concesionario o un contratista, la conservación de lugares de “belleza panorámica” y muchos otros más. El modo de determinar lo que es de “utilidad pública”, según esa Ley, es presumir que la realización de alguna de las actividades u obras previstas es de “utilidad pública”, cuando en realidad debería haber fijado un modo para juzgar si la obra por realizar supone una mayor contribución al bien común que el uso y aprovechamiento que se hace actualmente de ese bien. Por ejemplo, si se va ampliar un aeropuerto, la Ley presume que las obras de ampliación son de utilidad pública, pero si la propiedad que se pretende expropiar es un campo deportivo, o un parque, o una granja de cuyo cultivo dependen varias familias, se tiene que decidir cómo sirve mejor esa tierra al bien común, si en el estado actual o en el que tendría de ser expropiada, y no basta afirmar que la Ley dice que es de utilidad pública la ampliación de un aeropuerto.

El hecho de que toda propiedad esté ordenada, o deba estarlo, al bien común hace necesario que, antes de decretar cualquier expropiación, se deba hacer un juicio ponderado acerca de los servicios que presta cada cosa al bien común.

Cada estado de la República tiene su propia ley de expropiación, aplicable a los bienes que están sujetos a su jurisdicción.

Un nuevo caso de expropiación, en el sentido de pérdida del dominio sobre un bien, aunque sin indemnización, es la “extinción de dominio”, contemplada en el artículo 22 constitucional y regulada en la Ley federal de Extinción de Dominio. La extinción del dominio la puede decretar un juez federal, como consecuencia de una acción ejercida por el Ministerio Público Federal y respecto de bienes que hayan sido utilizados como medios para la comisión de ciertos delitos. El juez que conoce la acción decide si decreta o no la extinción del dominio sobre esos

bienes; en caso de que la decreta, entonces ordena que los bienes se apliquen “a favor del Estado”, lo cual se entiende que “serán adjudicados al gobierno federal” (artículo 53 de la Ley), el cual procederá a su venta.

La naturaleza jurídica del acto de extinción de dominio es confusa. Claramente no es una expropiación, porque no se indemniza al propietario, dado que el bien cuya propiedad se extinguió servía como instrumento para la comisión de delitos. Pero tampoco se quiere afirmar que sea una confiscación, es decir una atribución al fisco, de esos bienes, porque la Constitución prohíbe en su artículo 22 la pena de confiscación de bienes. Objetivamente, es decir lo que realmente sucede cuando se “extingue el dominio” de un bien, es que el que era dueño pierde la propiedad del bien y lo adquiere el Ejecutivo federal; es en realidad una confiscación. Sin embargo, no contradice el artículo 22 porque no es una pena de confiscación ya que no se la impone al delincuente por el juez que juzgó acerca de su culpabilidad, sino que es materia de otro proceso en el que se averigua si el bien fue un instrumento del delito. Esto da como resultado que el propietario de un inmueble que lo renta a un inquilino, sin saber que éste lo usa para fines ilícitos, puede perder el dominio sobre el bien, si sirvió de instrumento para la comisión de delitos, sin ser responsable ni partícipe de esos delitos.

D. La expropiación de los latifundios y de tierras para dotar a pueblos y comunidades

Un caso específicamente regulado en el artículo 27 es la expropiación de los latifundios y de tierras para dárselas a los pueblos y comunidades.

Respecto de los latifundios, se ocupaba la fracción VII del artículo 27 original, en su párrafo quinto dividido en cinco incisos. Consideraba latifundio la extensión que sobrepasara la pequeña propiedad. El excedente debía ser fraccionado y vendido por el propietario en las condiciones que fijaran las leyes (inciso *b*), y si se negaba, el excedente se expropiaba y se fraccionaba y ponía a la venta (inciso *c*); el precio se pagaba en veinte años, con un interés máximo de 5% anual (inciso *d*),

JORGE ADAME GODDARD

y el propietario, vendedor o expropiado, debía aceptar como garantía del pago bonos de deuda pública que expedirían los gobiernos locales (inciso e).

Quienes compraban esas fracciones no podían, mientras estaban pagando el precio, enajenar las tierras adquiridas (inciso d), lo que hace pensar que una vez pagado el precio tenía la plena propiedad sobre esas tierras.

Pero además, el segundo párrafo del artículo 27 original señalaba que “los pueblos, rancherías y comunidades” que carecieran de tierras y aguas tenían derecho a que se les dieran en cantidad suficiente para atender las necesidades de la población. Para dárselas, el gobierno expropiaría las tierras vecinas a esas comunidades, pues la dotación de tierras era considerada asunto de “utilidad pública”. Originalmente, se precisaba que las expropiaciones se harían “respetando siempre la pequeña propiedad”

Hubo un cambio importante con la reforma de 1934. De los latifundios se ocupaba la fracción XVII y aunque en términos generales mantenía el mismo mecanismo para el fraccionamiento y venta de los latifundios, salvo que redujo el interés máximo de 5 a 3% anual, estableció una preferencia que venía a limitar la adquisición en propiedad privada de las tierras fraccionadas. Decía el nuevo inciso f) de esa fracción que antes de poner a la venta los excedentes de los latifundios debían satisfacerse las necesidades agrarias de las poblaciones vecinas a esas tierras.

Por otra parte, la reforma de 1934 aceleró la expropiación de tierras con el fin de dárselas a los “núcleos de población”. La fracción X decía que los grupos que carecieran de tierras “serán dotados con terrenos, tierras y aguas suficientes para constituirlos [constituir los ejidos]; 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”. Se omitió la referencia al respeto de la pequeña propiedad, de modo que también podría ser objeto de expropiación para favorecer a los núcleos de población.

La reforma señalaba (fracción XIV) que los propietarios afectados con resoluciones de restitución o dotación de tierras en favor de los núcleos de población no tenían ningún recurso administrativo o judicial contra esas decisiones, ni siquiera el juicio de amparo.

La propiedad privada de las tierras agrícolas resultaba totalmente vulnerable, pues bastaba con que se constituyera un nuevo “núcleo de población” que solicitara tierras para que se procediera a la expropiación de las tierras vecinas a donde se asentaba el núcleo de población. Los propietarios afectados no tenían defensa alguna, y sólo podían exigir que se les pagara la indemnización que les correspondía, sobre la base del valor catastral de los terrenos expropiados.

En el texto actual, la materia de latifundios se sigue tratando en la fracción XVII, con algunos cambios importantes: ahora el propietario tiene un plazo de un año para fraccionar y vender el excedente; si no lo hace, se vende en subasta pública, ya no se paga el precio a veinte años, ni se garantiza el pago con bonos de deuda pública. Tampoco hay preferencia para repartir los excedentes entre las poblaciones vecinas. Los adquirentes de estos terrenos adquieren la plena propiedad. Pero ya no contempla los procesos de dotación de tierras (o “reparto agrario”) a las comunidades, ni la posibilidad de hacer expropiaciones con ese fin.

E. Conclusiones

Actualmente la propiedad privada de las tierras es segura y estable mientras se mantenga en los límites, ahora flexibles y más amplios, de la pequeña propiedad.

Es particularmente ventajoso que una sociedad dedicada a fines agrícolas, forestales o ganaderos pueda tener tierras por una extensión equivalente a veinticinco veces la extensión de la pequeña propiedad individual.

La facultad que tiene el Estado mexicano de imponer límites a la propiedad por razón general del bien común y de ciertas finalidades en particular, la tiene todo Estado democrático interesado en promover el bien común como prioridad nacional.

JORGE ADAME GODDARD

La posibilidad de expropiación de las tierras se ha reducido a los casos en que sea necesaria por razón del bien común, pero ya no existe la inseguridad que generaba la política de reparto o dotación de tierras. Por eso los propietarios de tierras, mientras tengan la propiedad de tierras en las extensiones permitidas para considerarse pequeña propiedad pueden considerar su propiedad estable y segura.

El combate al crimen organizado ha generado otra forma de expropiación, o mejor dicho de confiscación de bienes, llamada extinción de dominio, que puede afectar a los propietarios de tierras, si éstas se utilizan como medios o instrumentos para el crimen organizado.

3. La propiedad de los núcleos de población ejidal o comunal sobre las tierras

La peculiaridad de esta propiedad es que el propietario es un ente colectivo, un pueblo o comunidad, por lo que la tierra objeto de propiedad sirve, no a un individuo en particular, sino a la comunidad en su conjunto, y que tal ente colectivo se constituye no formalmente mediante una escritura y su registro, sino históricamente por la congregación de personas en un mismo lugar y el aprovechamiento común de las tierras donde se asientan.

Cuando una comunidad tiene tierras en común suele conservar algunas tierras para uso y aprovechamiento común, y otras las reparte entre los miembros de la comunidad, por lo que junto a las tierras que pertenecen a la comunidad existen otras tierras que son de los miembros individuales de la comunidad.

En esta materia se da una evolución con cambios importantes, por lo que se analizará el artículo en su parte correspondiente atendiendo a tres momentos históricos:

- A. El artículo original.
- B. La reforma de 1934 operada por el presidente Cárdenas, y
- C. La reforma de 1992.

Para terminar el análisis de la propiedad colectiva se considerará:

- D. La Ley Agraria en vigor, y finalmente se propondrán
- E. Las conclusiones en esta materia.

A. *El artículo 27 original*

Como es bien sabido, uno de los objetivos primordiales del artículo 27 original era restituir a las comunidades las tierras que habían perdido como efecto de las leyes de desamortización de bienes, de 1856, y las leyes de terrenos baldíos promulgadas en la segunda mitad del siglo XIX.⁸ Las fracciones VI y VII del texto original se ocupaban de esto.

La fracción VI decía que “los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal” tienen capacidad para “disfrutar en común” las tierras que les pertenezcan o las que se les restituyan. Lo que llamaba “estado comunal” se refería a la posesión colectiva de tierras, de modo que se entendía que el grupo era el titular de esas tierras, pero la Ley, decía la frase final de esa fracción, deberá definir cómo se hará el “repartimiento” de esas tierras.

La fracción VII del texto original, muy extensa, se refería en general al modo de hacer la restitución de las tierras a esos grupos cuando las hubieren perdido como consecuencia de actos jurídicos privados o públicos, incluso sentencias, hechos con posterioridad a la Ley de Desamortización de 1856, los cuales declaraba nulos.

⁸ Durante el gobierno porfirista (1876 a 1910) hubo tres leyes sobre baldíos en vigor. La ley del 20 de julio de 1863, expedida por el presidente Juárez, cuya aplicación se reanudó cuando se restableció la República en 1867. La Ley para la Ocupación, Colonización y el Deslinde de Terrenos Baldíos en la República Mexicana, expedida por el presidente Manuel González el 15 de septiembre de 1883, que fue posteriormente sustituida por la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, del 26 de marzo de 1894, expedida por el presidente Porfirio Díaz. Estas leyes partían del supuesto que en el territorio nacional existían terrenos “baldíos”, esto es terrenos que no tenían propietario público o privado, eran bienes sin dueño o *res nullius*, cuya propiedad podría adquirirse por ocupación. Todo lo relativo a la adquisición de terrenos baldíos se regía por estas leyes y no por los códigos civiles.

JORGE ADAME GODDARD

Además, preveía en su tercer párrafo que los “pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente” tenían derecho “a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad”. Esto significaba que el gobierno podía expropiar las tierras necesarias para dotar de ellas a los pueblos.

Una vez que la comunidad era restituida o dotada de tierras, adquiría, conforme a la fracción VI, sólo un derecho de usar y disfrutar en común, no la propiedad de las tierras, y tal derecho de uso y disfrute era, conforme a la fracción VII, inalienable, de modo que no podía ser cedido a ninguna persona extraña a la comunidad. La situación jurídica de las tierras de las comunidades era ésta: la nación tiene la propiedad originaria de las tierras (primer párrafo del artículo 27) y la comunidad dotada o restituida un derecho permanente (derecho real) de usar y disfrutar en común. La posición de la comunidad era semejante a la de un enfiteuta que tiene el uso y disfrute permanente de la tierra, o “dominio útil” frente al propietario, que en este caso es la nación, que tiene el “dominio directo” (propiedad originaria), pero con la diferencia de que la comunidad de tierras dotadas o restituidas no tenía que pagar un precio ni podía enajenar su derecho a personas extrañas.

La comunidad podía repartir sus tierras, o mejor dicho parte de ellas, entre los integrantes de la comunidad. Dice textualmente la frase final del parágrafo tercero de la fracción VII: “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”. Esto indica que la comunidad debería precisar de entre las tierras que recibió en restitución o dotación, la porción que corresponde a los “terrenos de repartimiento”, es decir terrenos que la comunidad repartiría exclusivamente entre sus integrantes, y que serían inalienables mientras permanecieran indivisos, es decir mientras no se hiciera el repartimiento. Una vez que se repartan las tierras, cada comunero adquiriría el derecho de propiedad sobre su parcela, como lo dice la frase citada, pero con una limitación fuerte: que no puede enajenarlo. Se advierte aquí claramente que la intención original del constituyente era

que los miembros de la comunidad a los que se repartía terrenos adquirieran la propiedad sobre los mismos, no sólo el uso y el disfrute. Como el precepto citado decía que el derecho de propiedad sobre las tierras repartidas era inalienable, podía afirmarse que los propietarios de las parcelas podrían ceder el uso y disfrute de sus parcelas, por ejemplo arrendándolas.

B. *La reforma de 1934*

Las reglas en esta materia cambian de manera importante en 1934, cuando se da la reforma agraria del presidente Cárdenas. Entones la fracción VI, en lugar de nombrar diversos tipos de comunidades que pueden tener tierras, se refiere, con una expresión abstracta que pretende incluir todo tipo de comunidades, “a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal”. Menciona también a los “núcleos” que, por efecto de la previa aplicación de este artículo, hubieren sido ya dotados, restituidos de tierras, o constituidos como un “centro de población agrícola”. Esto último es un cambio importante, porque fomenta que la dotación de tierras se dé, no a comunidades preexistentes, sino a nuevas comunidades que se constituyen como centros de población agrícola.

La reforma se proponía dotar de tierras a todos los núcleos de población (ya no necesariamente comunidades pre-existentes) que lo solicitaran, tomando las tierras de los excedentes de los latifundios o expropiándolas, como ya se mencionó arriba.⁹ Para facilitar los procedimientos de restitución y dotación de tierras, la reforma estableció los diversos organismos agrarios que dieron luego lugar a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Estableció (fracción XII) que las solicitudes de dotación o restitución se hicieran antes los gobernadores de los estados, los cuales, de aprobarlas, ordenaban que se diera la “posesión” de las tierras a los grupos. Posteriormente el presidente de la República como “suprema autoridad agraria” daba la resolución definitiva (fracción XIII), y al momento de

⁹ Véase arriba I,4 sobre expropiación de latifundios y tierras.

JORGE ADAME GODDARD

ejecutarse (fracción XVI) se procedía, si era el caso, al fraccionamiento de las tierras en parcelas individuales.

Las comunidades beneficiadas con restitución o dotación de tierras seguían sin adquirir la plena propiedad de ella y debían contentarse con el derecho permanente a usar y disfrutarlas en común (fracción VII).

La reforma eliminó el derecho de propiedad que tenían los miembros de la comunidad sobre sus parcelas. En ningún lugar dice el artículo 27 reformado que ellos tuvieran un derecho de propiedad, como lo afirmaba el texto original. Y si la comunidad que les reparte no tiene más derecho que el de usar y disfrutar en común, el derecho que atribuye a las adjudicatarios de parcelas solo puede ser de usar y disfrutar. Además abrió la posibilidad (fracción IX) de impugnar los repartos de tierras hechos con anterioridad, de modo que las parcelas que hubieran adquirido en propiedad algunos de los integrantes de la comunidad podían ahora perderlas si procedía la impugnación.

C. La reforma de 1992

En 1992 se hizo otra reforma importante en esta materia, que sigue en vigor. Los cambios en esta materia se concentran principalmente en la nueva fracción VII.

El párrafo inicial de esa fracción establece que se reconoce personalidad jurídica a los “núcleos de población ejidales y comunales”, lo cual en rigor no es una novedad pues ya estaba implícita su personalidad en cuanto se les reconocían ser titulares de derechos, pero ahora se declaraba abiertamente, lo que sirve para eliminar cualquier duda al respecto; además, afirma, lo cual es novedoso respecto de la reforma de 1934 que sólo les reconocía un derecho de usar y disfrutar en común, que se reconoce y protege la “propiedad” de estos grupos sobre sus tierras, tanto si las destinan a asentamientos humanos como si las destinan a actividades productivas. Respecto de las tierras de los grupos indígenas, el párrafo § 1 de esa fracción dice que la ley protegerá la “integridad” de esas tierras, lo cual significa que la ley evitará que esas tierras se dividan.

Declara el §2 que la ley fortalecerá la vida comunitaria de ejidos y comunidades, es decir que procurará favorecer el uso y aprovechamiento común de las tierras, pero el §3, dice que lo hará con “respeto a la voluntad de las ejidatarios y comuneros”. Estos, a través de la asamblea, que se reconoce como el órgano supremo del ejido o comunidad (§5), pueden determinar la forma y condiciones para aprovechar sus tierras, bosques y aguas, y la Ley, respetando la decisión de la comunidad, regulará los derechos que tenga cada ejidatario sobre su parcela o cada comunero sobre la tierra común. Se admite abiertamente que la comunidad de ejidatarios o de comuneros puede, para aprovechar sus tierras, asociarse con terceras personas, lo que incluye empresas, y también con el Estado, o puede ceder el uso de sus tierras, es decir arrendarlas. También se admite que las comunidades ejidales, por medio de su asamblea, decidan otorgar a los ejidatarios el “dominio sobre su parcela”, esto es la plena propiedad, de modo que el nuevo dueño disponga con libertad sobre ella.

Para evitar el acaparamiento de tierras ejidales, el parágrafo 4 de la misma fracción establece que un ejidatario no puede tener más del 5% del total de la tierra ejidal, y que, en cualquier caso, la extensión de cada parcela debe respetar los límites previstos en la fracción XV para la pequeña propiedad.

Otro cambio muy importante introducida en la reforma de 1992 fue (fracción XIX §1) el establecimiento de tribunales agrarios con autonomía y plena jurisdicción, a los que compete el conocimiento de la cuestiones entre diversos grupos acerca de los límites de los terrenos ejidales y comunales, así como las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades.

Un caso especial, previsto en el artículo 2o. de la Constitución, es el de las tierras de los grupos indígenas que la Constitución establece que debe protegerse su “integridad”.¹⁰ Los pueblos indígenas pueden ser propietarios de las tierras que posean en calidad de núcleos de población ejidal o comunal, pues la Constitución no establece un tipo diferente de propiedad de la tierra para los pueblos indígenas.¹¹ Y tienen

¹⁰ En el artículo 2o. constitucional, fracción V, se reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a “preservar la integridad de sus tierras”

¹¹ El artículo 2o. fracción VI señala que las comunidades indígenas tienen derecho a

JORGE ADAME GODDARD

entonces los mismos derechos que corresponden a los ejidos o comunidades. La protección de la integridad de sus tierras puede entenderse en el sentido de que las tierras que tengan son inalienables.¹²

D. Régimen de la propiedad de la tierra conforme a la Ley Agraria

La Ley Agraria es ley reglamentaria del artículo 27 en esta materia. La que está actualmente en vigor se publicó un mes después de la reforma al artículo 27 constitucional.

La Ley confirma que los núcleos de población ejidal (artículo 9o.) y los núcleos de población comunal (artículo 99-I) son propietarios de sus tierras, pero es una propiedad, en principio, inalienable, aunque pueden repartirse entre los miembros del ejido o de la comunidad.

a) *Los ejidos.* Se gobiernan por la asamblea de ejidatarios. Ésta determina, del total de tierras ejidales, las que se destinarán a cada uno de estos fines: tierras para asentamiento humano, donde viven los ejidatarios, tierras de uso común y tierras parceladas (artículo 44). Todas estas tierras podrán ser objeto de cualquier tipo de contrato, incluso con personas ajenas al ejido (artículo 45).

Las tierras destinadas al asentamiento humano son “el área irreducible del ejido y son inalienables” (artículo 64), salvo que el ejido las

acceder al “uso y disfrute” preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan, pero con “respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y las leyes de la materia”, lo que significa, por ejemplo, que si habitan una tierra que es ejidal, tienen que respetar el derecho de propiedad del núcleo de población ejidal sobre esa tierra, que prevalece respecto de su derecho preferente al uso y disfrute de los recursos naturales; lo mismo si habitaran tierras de propiedad comunal o de propiedad privada. Dado que prácticamente todo el territorio nacional es objeto de propiedad privada, ejidal o comunitaria, o pública, el derecho de las comunidades indígenas al uso preferente de los recursos naturales sólo podría ejercerse respecto de tierras que no tienen un propietario asignado, que se considera que son tierras de la Nación. Otra limitación es que no tienen derecho preferente al uso y disfrute de recursos naturales que corresponden a las áreas estratégicas, como el petróleo y los hidrocarburos, o los minerales del subsuelo.

¹² La Ley Agraria dice que las tierras de los grupos indígenas deberán ser protegidas, de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria del artículo 4o. constitucional. Si los grupos indígenas poseen de hecho ciertas tierras, pueden pedir, si no tienen otra forma jurídica ya establecida, su reconocimiento como comunidad, de acuerdo con el artículo 98-II de la misma Ley, lo cual haría que sus tierras fueran inalienables.

puede aportar al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos. De esas tierras, el ejido repartirá “solares” a cada uno de los ejidatarios, al constituirse el ejido. Estos solares son de la “propiedad plena” de sus titulares, los cuales podrán celebrar todo tipo de contratos respecto de ellos e incluso enajenarlos conforme a las disposiciones del derecho civil (artículos 68 y 69).

Las tierras de uso común son propiedad del ejido y son inalienables, salvo que el ejido, por decisión de la asamblea, las puede aportar a sociedades civiles y mercantiles, en las que participe el ejido o los ejidatarios (artículo 75). La asamblea puede decidir la explotación colectiva de estas tierras (artículo 11). Los ejidatarios tienen un derecho de uso¹³ sobre ellas, el cual pueden ceder sin perder por ello sus derechos sobre la parcela y su calidad de ejidatarios (artículo 60).

Las tierras parceladas son aquellas que se asignan a cada ejidatario en particular. Sobre esas tierras, el ejidatario tiene un derecho de usar y disfrutar (artículos 14 y 76), que puede ceder *mortis causa* (artículo 17) designando en vida a quien le sucederá en sus derechos ejidales, que puede ser un pariente o cualquier persona. Puede también en vida, mediante cualquier contrato lícito, ceder temporalmente su derecho de uso y disfrute de la parcela, incluso aportarlo para la constitución de alguna sociedad civil o mercantil (artículo 79). Puede también enajenar definitivamente su derecho parcelario a otros ejidatarios o avecindados en el mismo ejido (artículo 80).

Además, la asamblea puede decidir que las parcelas se asignen en propiedad plena a los ejidatarios, en cuyo caso los ejidatarios adquieren la propiedad plena sobre sus parcelas (artículo 81) y éstas salen del régimen de propiedad agraria y se regulan por el derecho civil.

b) *Comunidades*. Las tierras de los núcleos de población comunal son de la propiedad plena de la comunidad, pero son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 99-III), salvo que la asamblea

¹³ El contenido de este derecho de uso sobre las tierras de uso común depende del destino que a ellas se dé. Si las tierras simplemente se usan, por ejemplo como espacio para reunir los rebaños, o para pastos, tendrán derecho a usarlas con ese fin; si se destinan a alguna actividad productiva, los ejidatarios tendrán derecho a una parte de los frutos o rendimiento. Por eso debe entenderse que se trata de un derecho de uso y disfrute, según sea el caso.

JORGE ADAME GODDARD

decida aportarlas para constituir sociedades en las que participe la comunidad o los comuneros. La comunidad (artículo 100) determina el uso y la división de sus tierras, según sus distintas finalidades, y puede asignar parcelas a los comuneros. El comunero tiene un derecho de uso y disfrute de su parcela y al uso y aprovechamiento de los bienes comunes, que puede ceder a favor de sus familiares y avecindados (artículo 101). Las comunidades, por decisión de la asamblea, pueden transformarse en ejidos (artículo 104), y los ejidos, como ya se vio, pueden asignar la propiedad plena de sus parcelas a los ejidatarios.

E. Conclusiones

De acuerdo con las disposiciones constitucionales complementadas con las de de la Ley Agraria, cabe afirmar a propósito de la propiedad colectiva de las tierras, las siguientes conclusiones:

i) Las comunidades y ejidos tienen un derecho de propiedad pleno sobre sus tierras, con alguna limitación en cuanto a la posibilidad de enajenarlas.

ii) Los ejidatarios tienen un derecho de propiedad pleno sobre los solares que les asignen.

iii) Los ejidatarios y comuneros tiene un derecho de usar y disfrutar su propia parcela, que pueden ceder y aun enajenar por medio de contratos, o transmitir al sucesor que elijan.

iv) Los ejidatarios y comuneros tienen un derecho de participación en el uso y disfrute de las tierras comunes, que pueden ceder temporalmente por medio de contratos, sin perder su calidad de ejidatarios o comuneros.

v) Las parcelas ejidales, por decisión de la asamblea, pueden convertirse en tierras de propiedad plena, con lo que salen del régimen de las tierras agrarias y entran al régimen de derecho civil.

4. El patrimonio familiar

El artículo 27 original, en su fracción VII, inciso f, preveía el “patrimonio de familia”. No indicaba qué bienes lo constituían, pues dejaba eso a

las legislaturas locales, pero indicaba que será un patrimonio “inalienable” y “no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno [sic]”. Esta disposición se ha conservado sin cambio alguno en su redacción, aunque variando el lugar donde se encuentra, que en el texto en vigor es la fracción XVII del artículo 27 constitucional, en su segundo párrafo.

La idea de este patrimonio era fomentar la economía familiar. Las leyes locales que se han ocupado de organizarlo han sido los códigos civiles, que lo han reglamentado de manera que resulta sin ningún atractivo. El que fue Código Civil del Distrito Federal, y ahora Código Civil Federal, lo reglamentaba en estos términos: podía consistir en la casa que habitaba la familia o en una parcela cultivable, pero con un valor que no excediera de lo equivalente a 365 días de salario mínimo, lo cual es un valor muy bajo (hoy sería de 25 mil pesos aproximadamente). Además, para constituirlo es necesario que el jefe de familia se lo pida a un juez, que es quien lo constituye. Este régimen, que han seguido la mayoría de los códigos civiles, ha hecho inútil e inoperante el patrimonio de familia.¹⁴

Revista de Derecho Privado, Cuarta Época,
año V, núm. 9, enero-junio 2016

¹⁴ En algunos códigos locales (Coahuila, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco y Tlaxcala) hay un régimen diferente, pero se refiere sólo a la casa que habita la familia, ya no una parcela cultivable, si bien con un valor mayor (puede ser en Coahuila hasta de 650,000 pesos aproximadamente); pero ya no es un patrimonio inalienable, sino que puede venderse siempre con la decisión de los dos cónyuges, ni tampoco inembargable, porque garantiza el crédito con el que se hayan comprado la casa y los muebles.