



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
A C A T L A N

“EL PATRIMONIO DEL ESTADO Y LA PROPIEDAD
PRIVADA EN TERMINOS DEL ARTICULO
27 CONSTITUCIONAL”



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS

M-0028421



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

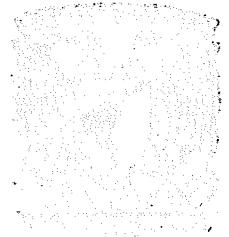
DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

GOVERNAMENTO FEDERAL DO BRASIL

Ministério Nacional de Educação e Cultura



LEI Nº 1.195 DE 1950
QUE REVOGA A LEI Nº 1.194 DE 1950
E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

LEI Nº 1.195 DE 1950

QUE REVOGA A LEI Nº 1.194 DE 1950 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

A G R A D E C I M I E N T O S

Al señor Alfonso Campuzano Pedrote,
mi padre, la persona más honesta y
respetable que he conocido nunca.-
Su ejemplo gufa mi vida.

A la señora Lilia Gallegos Trumbolt,
mi madre, quien me ama como nadie ha
sido capaz de hacerlo. Su fortaleza
y valentfa me enorgullecen.

A Patricia y Laura, mis hermanas,
quienes han sido mi apoyo desde
que tengo memoria. Gracias por su
fe en mi.

Al Lic. Aarón Hernández López,
mi asesor de tesis, quien me
ha enseñado el amor al Dere-
cho y el respeto por mi pueblo.

A Javier Garduño Garrido, porque
supo compartir mis triunfos y
fracasos en los albores de la
carrera profesional.

A tí, que con tu esencia, con-
tribuiste a fortalecer mi espí-
ritu.

EL PATRIMONIO DEL ESTADO Y LA PROPIEDAD PRIVADA
EN TERMINOS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
I.- RESEÑA HISTORICA Y ANTECEDENTES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.	5
1.- NUEVA ESPAÑA	8
2.- MEXICO INDEPENDIENTE	12
3.- CONSTITUCION DE 1857	19
4.- CONSTITUCION DE 1917	29
5.- REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	36
II.- CONCEPTOS JURIDICOS FUNDAMENTALES.	63
1.- CONSTITUCION Y ESTADO	63
2.- ¿QUE ES EL DERECHO DE PROPIEDAD?	67
3.- TIPOS DE PROPIEDAD	75
III.- LA PROPIEDAD PRIVADA	93
1.- PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACION	93
2.- LA PROPIEDAD COMO GARANTIA INDIVIDUAL	97
3.- LIMITACIONES CONSTITUCIONALES	99
A.- MODALIDADES	99
B.- EXPROPIACION	102
C.- ASENTAMIENTOS HUMANOS	114
D.- BENEFICIO SOCIAL	117
4.- CAPACIDAD	118
A.- EXTRANJEROS	119
B.- ASOCIACIONES RELIGIOSAS	126
C.- INSTITUCIONES DE BENEFICIENCIA	133
D.- SOCIEDADES COMERCIALES	136
E.- BANCOS	138
F.- OTRAS CORPORACIONES CIVILES	143
IV.- LA PROPIEDAD DEL ESTADO	149
1.- DOMINIO DIRECTO	149
2.- PROPIEDAD DE LA NACION	159
3.- SU APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACION	169
CONCLUSIONES	197
ABREVIATURAS UTILIZADAS	199
BIBLIOGRAFIA	201

N-0028421

INTRODUCCION

Antes de iniciar la lectura de esta tesis profesional, es conveniente precisar con claridad las limitaciones y objetivos que guiaron su realización.

Básicamente son tres las finalidades que se persiguen: demostrar que el artículo 27 constitucional consagra el régimen administrativo de propiedad, señalar los alcances y el significado de los términos usados por el Constituyente como son "propiedad originaria", "dominio directo", "propiedad de la nación", "modalidades", y por último, aunque no menos importante, estructurar de manera lógica el contenido de este precepto.

En el primer caso, el afán de desvirtuar la creencia de que el artículo 27 constitucional es un artículo que únicamente contiene normas de naturaleza agraria, obedece a la convicción de que los estudiosos del derecho mexicano han descuidado el régimen administrativo de la propiedad, a pesar de que este numeral es uno de los pilares del derecho positivo mexicano.

Tratándose de la segunda de las metas, es de señalarse que no existe una opinión aceptada de manera uniforme, acerca de la terminología utilizada por el Constituyente de 1917 en esta rama. Alcanzar este objetivo ha exigido un análisis somero de las figuras previstas en el artículo que se estudia, debiendo aclararse que la intención no ha sido la de incluir todo lo que se puede decir sobre ellas, sino conocer sus rasgos característicos para estar en posibilidades de formular enunciados de carácter general. De esta manera, se pretende explicar que esta tesis, en apariencia panorámica, responde a objetivos concretos y bien determinados.

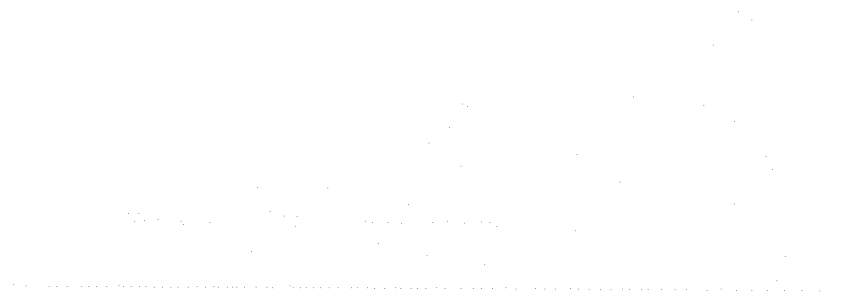
Respecto de la tercera de las tareas que se han señalado, es necesario tener presente que la mayoría de los alumnos de la Escuela de Derecho consideran al artículo 27 constitucional como un cúmulo de datos confusos y desordenados, producto en gran parte de las numerosas reformas que ha sufrido, hecho que en sí mismo, expresa la trascendencia de esta norma en el orden jurídico nacional.

Por último, quisiera formular una advertencia: la investigación se desarrolla en un plano estrictamente jurídico, sin formular apreciaciones respecto de su importancia económica o política, o de sus efectos en esos ámbitos, no porque ésto carezca de valor, sino porque se parte del principio de que para ajustar la legislación a nuestra realidad, se impone, antes -- que todo, conocerla.

Sta. Cruz Acatlán, julio de 1984.

"El hombre verdadero se compone del hombre animal y el suelo que protege su vida como el molusco se compone del molusco animal y del suelo que su vida protege. Por eso precisamente no puede haber paz orgánica en un país donde sólo un diez por ciento de los hombres cuentan con la concha protectora y el noventa por ciento restante no cuenta con ella; y precisamente porque tan completamente se identifican el hombre y la propiedad, cuando ésta adquiere un desarrollo anormal, sólo puede ser reducida a sus convenientes proporciones rompiéndola."

EDUARDO MOLINA ENRIQUEZ.



CAPITULO I

RESEÑA HISTORICA Y ANTECEDENTES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

En el México prehispánico, particularmente entre los aztecas, se distinguían tres unidades políticas fundamentales: Texcoco, Tlacopan y Tenochtitlan, integradas a su vez con pueblos sometidos generalmente a tributo¹. Dentro de su régimen de -- propiedad, la tenencia de la tierra estaba absolutamente deter-- minada en lo relativo a su asignación y distribución según los diversos estamentos sociales.

Aunque en sus orígenes los pobladores de la Meseta Central guardaban el estado tribal, al establecerse en lo que sería Te-- nochtitlan, tuvieron que renunciar a sus ideas comunitarias y adoptar un concepto de usufructo particular y su transmisión -- por la vía hereditaria; este sistema económico sería descrito-- por algunos como una teocracia militar y por otros como un mo-- delo asiático de producción.

Para iniciar el análisis de la tenencia de la tierra en la sociedad mexicana, es preciso decir que: "la producción estaba --

¹ Aunque hoy se sabe que la sociedad azteca es una sociedad es-- tatal, surgen muchas preguntas sobre el carácter de ese esta-- do: ¿era un despotismo, o más bien un feudalismo? ¿estaba el poder centralizado o descentralizado?, ¿era una sociedad de -- clases, y según la conocida definición de Marx y Lenin, el -- estado era instrumento de la clase gobernante para oprimir a-- las clases explotadas, o era una sociedad de rangos en la que el estado era un instrumento de redistribución más que de ex-- plotación?. Vid. Jorge Segura Millán. Diorama de los mexica-- nos. B. Costa-Amic Editor. Argentina, 1964. Pág. 15.

organizada sobre la base de la distribución políticamente determinada de los medios de producción fundamentales, o sea tierra y trabajo"²; en consecuencia habrá que distinguir las normas sociales conforme a las cuales se organiza la producción:

Nos atrevemos a describir al Tlatoani o rey, como el titular originario de toda la tierra y único facultado para distribuirla entre la población azteca. Según el Códice Matritense de la Real Academia: "El buen Tlatoani lleva la carga en su espalda, en el regazo; es portador de la gente. Obra como señor, lleva el caudal a costas, carga a la gente, lleva a la gente en el regazo, gobierna, es obedecido. Bajo su sombra, bajo su protección, se resguarda a la gente; preside a la gente; sostiene a la gente"³. Además del Tlatoani, se distinguen dentro de la jerarquía social, dos clases: la de los privilegiados -- (nobles, sacerdotes y guerreros) y la de los desheredados (macehuales, tlamemes y pueblo en general).

A la economía azteca, se le ha caracterizado como un conjunto de relaciones de redistribución, en la que se ejecuta -- inicialmente una concentración de riqueza, hacia los centros políticos dependientes de la triple tributación, y a su vez -- una dispersión a partir del centro: el instrumento de acumulación del excedente de la riqueza, es el tributo⁴; esto obedece a que la tenencia de la tierra corresponde a las necesidades y atribuciones de los niveles jerárquicos dentro de la sociedad-

²Véase Carrasco Pedro y Johanna Broda. Economía Política e Ideología en el México Prehispánico. I.N.A.H. México, 1978.

³Riva Palacio, Vicente. et al. Resumen Integral de México a Través de los Siglos. Tomo I. pág. 268. Compañía General de Ediciones, S.A. México.

⁴La acumulación de riqueza en el Tlatoani se canaliza en la construcción de grandes obras públicas, especialmente de riego, el sostenimiento de los macehuales en tiempos de crisis y el mantenimiento de la clase dominante.

azteca; en este sentido, se distinguen las siguientes formas de apropiación y explotación:

a).- Las tierras del Tlatoani que incluían todas aquellas que no habían sido transmitidas o dadas en usufructo a persona determinada; se cultivaban por el común del pueblo para la producción de bienes destinados al Tlatoani. Su fuente era la conquista.

b).- Las tierras del Teuctli o jefe de la casa noble, bajo cuya autoridad estaban los demás nobles o pipiltin; le eran otorgadas por el Tlatoani y eran cultivadas por los macehuales.

c).- Las tierras de los nobles, que les eran transmitidas por el Tlatoani, concediéndoles el usufructo y la posibilidad de su aprovechamiento a través del arrendamiento a los macehuales; no se les debe de calificar de recompensa o remuneración a sus servicios militares o diplomáticos, porque eran en realidad condiciones para el ejercicio eficaz de sus funciones; generaba además la obligación perpetua de la obediencia; exclusivamente podía transmitirse entre nobles y generalmente era por herencia.

d).- Las tierras de ejército y de los dioses, que eran grandes extensiones de tierra que se daban en arrendamiento o eran labrados colectivamente por los miembros del pueblo; sus productos se destinaban a sufragar los gastos del culto y de la guerra.

e).- Las tierras del calpulli: según Alonso de Zurita, Calpulli en su origen significó "barrio de gente conocida o de linaje antiguo",⁵; no obstante, más tarde se transforma en una -

⁵Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario en México y la Ley Federal de la Reforma Agraria. pág. 16. Edit. Porrúa, - S.A. México, 1982.

mera circunscripción territorial para efectos tributarios. La nuda propiedad pertenece al calpulli y se entregaba en usufructo a sus miembros, quienes se obligaban a cultivarlas permanentemente, pues en caso de abandono, se verían privados de ellas y regresarían al cultivo común; en este sistema se distingue claramente la producción para el consumo propio, la producción para el pago del tributo y la producción para sufragar los gastos públicos del Calpulli.

Del análisis de la estructura agraria de la sociedad azteca, se desprende que salvo el Tlatoani, ningún otro individuo tenía la libre disposición y administración de los bienes raíces, por lo que resulta imposible hablar de un dominio privado de la tierra entre los pueblos prehispánicos, siendo desconocido entre ellos el concepto romano de la propiedad (ius utendi, ius fruendi, ius abutendi). En su distribución prevalecía un principio de estratificación social riguroso: "La tierra estaba sumamente dividida desde el punto de vista ideológico en -- cuanto a los diversos géneros de posesión y de usufructo de -- que era susceptible... el rey, los nobles y los guerreros eran los grandes latifundistas de la época; sus latifundios sólo -- eran transmisibles entre ellos mismos, formaban de hecho una -- propiedad que se hallaba fuera del comercio, que mantenía las -- diferencias de clases y hacía punto menos que imposible el desarrollo cultural y económico de las masas."⁶

1.- NUEVA ESPAÑA.

El descubrimiento de América obedeció más a un afán de comercio que de conquista; por tal motivo la exploración se financió por particulares, reservándose la corona el dominio so-

⁶ Idem. pág. 23.

bre las tierras descubiertas y una quinta parte de los beneficios materiales, en tanto que al capitán le concedía beneficios sobre las nuevas tierras y sus pobladores.

En la consolidación de la dominación española, se funden el Derecho Divino -dictum pontifices- y el derecho de conquista. En efecto, el dominio español sobre las tierras descubiertas, desde la línea primaria hacia el Occidente, se legitimó a través de la donación del Papa como representante de Dios en la tierra y dueño del Universo: "...por la autoridad del Omnipotente Dios a Nos en San Pedro concedida y del Vicario de Jesus Christo que ejercemos en las tierras con todos los señores de ellos; Haciendas, Fuertes, Lugares, Villas Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias por el tenor de los presentes, les damos, concedemos y asignamos a Vos y a los Reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores, señores de ellas con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción."⁷ El otro mecanismo fue la conquista realizada por aventureros que compartían aquel rasgo providencial de la reconquista española,⁸ condicionada en todo caso a la occidentalización del indígena como justificación, la que giraba alrededor de dos ideas fundamentales pero opuestas: para algunos, la base de todo dominio era la condición religiosa de los hombres; mientras que para otros, el dominio derivaba de la supe-

⁷La Bula de Alejandro VI, que reparte las tierras descubiertas entre España y Portugal, máximas potencias marítimas de la época.

⁸"Ya desde la tercera década del Siglo XVII, aparece definido lo que Edmundo O'Gorman ha llamado el sueño de la Nueva España, sueño que duraría casi dos siglos, más allá de lo objetivo, Nueva España sueña lo que quiere ser: de tanto querer ser lo, de alguna manera lo es. Proyecto de vida éste, en donde lo fáctico trata de alcanzar en desenfundada carrera lo imaginado." Jorge Alberto Manriquez. Del Barroco a la Ilustración. Cosío Villegas. Historia General de México. Tomo I, pág. 650. El Colegio de México, México, 1981.

rioridad de la civilización. Estas concepciones trascienden - al dominio de las tierras, pues para los primeros, todo título legítimo que habían tenido los indios sobre sus tierras terminaba con el advenimiento de Cristo, mientras que para la otra corriente, el dominio era inherente a toda criatura racional, - por lo que, el hombre prudente prevalecía sobre el bárbaro.

Respecto a la naturaleza jurídica de las tierras descubiertas hay quienes afirman que pertenecían a los Reyes Católicos, pero años más tarde Carlos V reconoce en su proclama del 14 de Septiembre de 1519, que estaban incorporadas al patrimonio de la Corona.

El señorío español se desdobló en el dominio eminente e -- inalienable; y la propiedad civil. Dentro del primero, la Corona española se reserva la facultad de constituir la segunda.

Dada la coexistencia de dos mundos antagónicos, debe distinguirse tres titulares de la propiedad raíz: Los españoles, - los indígenas y la iglesia.

Entre los españoles aparecen en primer término, los repartos de tierra en remuneración a sus servicios como militares y de acuerdo a su merecimiento y cargo; más tarde, se conceden - por mercedes reales grandes extensiones de tierra⁹ y se faculta la celebración de capitulaciones entre los gobernadores y - los colonizadores para la fundación de los pueblos españoles.- Contemporáneamente, nace la institución de la encomienda por - Cédula Real del 20 de Diciembre de 1503, debido a que los Reyes consideraban que los indios "...se apartan de la conversación y comunicación de los cristianos, por manera que aun queriéndoles pagar sus jornales no quieren trabajar y andan vagabundos..., mandando a cada cacique que tenga cargo de cierto -

⁹ Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad del 18 de Junio de 1513.

número de dichos indios, para que los haga ir a trabajar donde fuera menester; y para que las fiestas y días que pareciere se junten a oír y ser doctrinados en las cosas de la fé..."¹⁰

Preocupado el gobierno español por la ignorancia e inferioridad de los indios, emitió diversas disposiciones tendientes a preservarlos de los ataques españoles a sus propiedades y -- creó un sistema de explotación colectiva, básicamente originado en el antiguo calpulli, alrededor de cuatro figuras: el fundo legal, los ejidos, los propios y las tierras de repartimiento.

El fundo legal se crea por cédulas y acuerdos del Consejo de Indias de 1523 y 1547, al ordenarse la reducción de los indios en pueblos dotándolos de 500 varas de tierra, más tarde -- serían 600, medidas a partir de la Iglesia y hacia los cuatroyentos, con el fin de que ahí construyeran sus viviendas.

Por Cédula Real de Felipe II, del 10. de diciembre de 1573, se les concede un ejido de una legua de largo a la salida del pueblo, para que allí mantuvieran a su ganado y no se revolviera con el ganado de los españoles. Desde luego, este concepto no corresponde al del ejido actual.

También se les otorgan propios, que eran tierras de cultivo colectivo para sufragar los gastos públicos, así como tierras de repartimiento destinadas a la labranza; estas últimas--

¹⁰ Millán Segura. Jorge. Diorema de los Mexicanos. págs. 198- - 199. La encomienda es entendida por Solórzano y Pereyra, como: "un derecho concedido por merced real a los beneméritos-- de las Indias para percibir y cobrar para sí los tributos de los indios que se les encomendaran por su vida y la de un heredero, conforme a la ley de la sucesión, con cargo de cuidarse del bien de los indios en lo espiritual y temporal y de dehabitar y defender la Provincia donde fueran encomendadores, y hacer cumplir todo esto." Mendieta y Nuñez. Ob. cit. pág. - 53.

comprendían también aquellas extensiones que los indígenas poseían antes de su reducción.

En aquellos casos en que se concedían a los indígenas la propiedad privada por méritos especiales, se limitaba su capacidad de enajenación y de venta.

Los bosques, montes, pastos y aguas eran de uso común para españoles e indios.

En materia minera regían las Ordenanzas de Aranjuez de 1783, que disponían que la Real Corona, propietaria de las minas, podrá entregarlas en propiedad y posesión a los vasallos quienes debían dar una contribución a cambio del disfrute de esos recursos.

Por lo que concierne a la Iglesia, en el viejo continente hacía tiempo que prevalecía una tendencia contraria a la acumulación de la riqueza por el Clero; pero en la Nueva España las frecuentes donaciones de los españoles, la desmedida explotación de los indígenas, la llegada de los Jesuitas y el ambiente pleno de religiosidad, dieron origen a la propiedad de muchos muertos. Más tarde y durante el siglo XVIII, la Iglesia recibió la cesión del impuesto del diezmo, se convirtió en la principal prestamista de la época y la propietaria de la mayor parte de los bienes raíces rurales y urbanos.

2.- MEXICO INDEPENDIENTE

No obstante que el problema de la tierra se agudizó a lo largo del siglo XVIII, éste no fué el origen de la revuelta de 1810 ni tampoco se produjo un cambio trascendental en su estructura; en efecto, recordemos que la Independencia fue la vía revolucionaria adoptada por una nueva subversión interna que no encontró el cauce institucional de manifestación; fue un movimiento caótico en sus planes, sin ideología propia ni

uniforme y que obedeció fundamentalmente a la coyuntura provocada por la oligarquía formada por los peninsulares, hacendados y la Iglesia; ante la nueva política económica y administrativa de los borbones más tarde, aprovechada por el bajo y mediano clero, los criollos y los pequeños comerciantes y la implantación del despotismo ilustrado, los ataques constantes al alto clero (como la expulsión de los jesuitas en 1767, la venta de sus bienes en préstamo forzoso), la eliminación de los privilegios del Consulado de México, implantando el libre comercio de 1778, el auge económico incesante, la penetración de las corrientes europeas filosóficas y la descentralización de funciones, se concretizaron en la revuelta iniciada por Miguel Hidalgo y Costilla bajo la proclama: ¡Viva la Religión! ¡Viva América y muera el mal Gobierno! ¡Viva nuestra Señora de -- Guadalupe!, más tarde adoptada y hecha suya por las masas descontentas y por último consagrada por la alianza de los criollos con la milicia, cuando Fernando VII había jurado nuevamente la Constitución de Cádiz.

Al concluir la Independencia: "El pueblo pobre ignorante, estaba pervertido por la licencia que germinó en los once años de lucha. No había un pueblo para hacer una nación, ni hombres para regirla, ni costumbres políticas sobre qué forjar leyes de gobierno..., Allí no había habido nunca nada nacional.- El nombre de Nueva España, como designación colectiva se había cambiado por el de México para seguir designando al territorio: eso es lo que constituía una patria."¹¹

Con motivo de la Independencia, se había operado un cambio político de importancia: los criollos habían ascendido al po--

¹¹Rabasa, Emilio. Evolución Histórica de México. Antología Mexicana en el Siglo XIX de Alvaro Matute. Pág. 362. Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M. México, 1973.

der y desplazado a los peninsulares, comerciantes y al clero -- en el manejo del gobierno; sin embargo dentro del propio grupo dominante, desde tiempos de Agustín de Iturbide, se había -- establecido una pugna entre borbonistas y republicanos, que se rían los padres de los escoceses y yorkinos, abuelos de los -- conservadores y liberales del siglo XIX. Por este motivo la -- historia de nuestro país se ve teñida por invasiones; constitu -- ciones federales, centralistas y de opiniones opuestas en mate -- ria de propiedad.

Durante esos años, el gobierno independiente propugnó por -- la idea de que el problema de la tierra obedecía a una desi -- gual distribución de la población sobre el territorio; por lo -- que pronunció diversas disposiciones en materia de coloniza -- ción; algunas de ellas son:

Decreto del 14 de enero de 1823, expedido por la Junta Na -- cional Instituyente que otorgaba a cada colono, especialmente -- a los naturales y miembros del ejército, un sitio de 5,000 va -- ras por lado, autorizando al gobierno a tratar con empresarios -- que trajeran cuando menos 200 familias; imponía el deber de -- cultivar las tierras; asimismo autorizaba el reparto de la tie -- rra que se hallara acumulado en grandes porciones a una perso -- na o corporación, no cultivada, indemnizando al propietario su -- justo precio a juicio de peritos.¹²

Ley de colonización del 18 de agosto de 1824, que facultó -- a los Estados a legislar en materia agraria prohibiendo que -- se reuniera en una sola mano, como propietario, más de una le -- gua cuadrada de 5,000 varas de tierra de regadío y sus equiva -- lentes.

¹²Es de hacer notar que la Constitución de 1824, ya prevé la expro -- piación por causa de evidente utilidad pública y se dice que -- fue una copia de la Constitución de Cádiz de 1812.

No obstante las buenas intenciones de las autoridades, estas medidas no produjeron cambio alguno de importancia en la estructura agraria de la época; antes bien, fueron antecedentes de las empresas deslindadoras.

En la época post-independiente se inicia abiertamente la pugna entre la Iglesia y los gobiernos en turno; hasta entonces el clero seguía ejerciendo un poder absoluto sobre la sociedad novohispana, el que no había sido socavado por la lucha popular. Según Mariano Otero¹³ la propiedad eclesiástica se formaba por capitales que obtenía de las limosnas, obviaciones de particulares, el derecho real de imposición de censos, los que hacía 1829, ascendían a cuarenta y cinco y medio millones de pesos, el capital obtenido por su influencia derivada del cobro de contribuciones y de que era la tenedora de todos los capitales destinados a la educación primaria y a la educación superior, el que era salvaguardado por la Inquisición y el régimen político anterior.

En realidad, hasta antes del estudio del Doctor José María Luis Mora del 2 de junio de 1832, intitulado "Disertación Sobre el Arreglo de Rentas y Bienes Eclesiásticos", la riqueza de manos muertas era por todos conocida y aceptada. Sin embargo el giro en la opinión pública provocado por ese informe -- fué aprovechado por el gobierno de Valentín Gómez Farfás, -- quien ante la crisis económica de la intervención americana, -- en el año de 1847, acordó con aprobación de la Cámara de Diputados, la ocupación y subasta de los bienes eclesiásticos para obtener quince millones de pesos para armamento y defensa nacional. Al respecto se decía:

¹³ Propiedad y Clases Sociales. 1842. Antología Mexicana en el Siglo XIX de Alvaro Matute. págs. 114 y sig.

"Art. 1.- Se autoriza al gobierno para proporcionarse hasta quince millones de pesos a fin de continuar la guerra con los Estados Unidos del Norte, hipotecando o vendiendo en subasta pública bienes de manos muertas, al efecto indicado.

Art. 11.- La autorización de que habla el artículo 10. cesará hasta el término de la guerra."¹⁴

Como siempre sucede, la vigencia de las leyes se sujetó a las decisiones políticas imperantes y por decreto del 29 de marzo de 1847 Antonio López de Santa Anna derogó la anterior disposición.

La reacción del clero condujo al gobierno de Ignacio Comonfort a decretar la Ley de Desamortización de los bienes del Clero, de fecha 25 de junio de 1856, en cuya exposición de motivos se leía:

"Que considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación es la falta de movimiento y libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública; y en uso de las facultades que me concede el Plan proclamado en Ayutla..."

Y en sus principales artículos disponía:

"Art. 1.- Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6% anual.

Art. 3.- Bajo el nombre de corporaciones se com-

¹⁴ La ley exceptuaba los bienes de los hospitales, casa de beneficencia, establecimiento de instrucción pública no ligada por voto monástico alguno, objetos indispensables para el culto, los bienes de los conventos de religiosas para su dote, así como las capellanías, beneficios y fundaciones.

prenden todas las comunidades religiosas de - ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de - duración perpetua e indefinida.

Art. 8.- Sólo se exceptúan de la enajenación...de las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptúan también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente - al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan."¹⁵

En virtud de los artículos transcritos, se vieron afectadas las tierras de repartimiento y la propiedad comunal de los pueblos, siendo destruida en gran medida la posibilidad de supervivencia de los naturales.

Esta ley también declaró la incapacidad legal de toda corporación civil o eclesiástica para adquirir tierras, según se puede constatar del artículo siguiente:

"Art. 25.- Desde ahora en adelante ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su - carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes y raíces con la única excepción del artículo octavo respecto de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución".

Para entender los móviles reales de los gobiernos reformistas al decretar la Ley de Desamortización es preciso que analicemos el contexto político en el que se tomaron estas decisiones políticas; con la salida de Santa Anna del poder en - - 1855, se inicia la revolución liberal encabezada por el Presidente Juan Alvarez y su gabinete de ala radical (Comonfort, Ler

¹⁵Matute Alvaro, ob. cit. págs. 151 y 152.

do de Tejada, Melchor Ocampo, Benito Juárez y Guillermo Prieto), los que lucharon en contra del poder de la Iglesia por -- considerarlo atentatorio del poder estatal y no por pensar en las demandas de las clases sojuzgadas¹⁶. La pugna se generalizó con la Ley Juárez, que suprimía el fuero eclesiástico y despojó al ejército de algunos privilegios, provocando la renuncia de J. Alvarez y la revuelta poblana; en consecuencia, las leyes de desamortización no tenían un carácter esencialmente confiscatorio, sino que tenían como fines mediatos, la conversión de la Iglesia:" en un gigantesco banco hipotecario y de los inquilinos en terratenientes, tanto rurales como urbanos" ¹⁷ lo que sería propicio para desarrollar una clase media que apoyara al partido liberal.

Sin embargo, los efectos de la desamortización no fueron tan favorables como se esperaban pues no se creó la pequeña propiedad sino proliferó el latifundismo; en la propia ley se contenían las causas de su fracaso, al imponer a los arrendatarios que hicieran uso de la Ley la obligación de cubrir los gastos de adjudicación y réditos al 6% anual; y conforme con esto, disponía que cuando los arrendatarios no hicieran uso de las facultades que se les concedían procedía la denuncia de cualquier persona, quien podía reclamar la finca y comprarla, situación que fué aprovechada por especuladores y prestamistas de las décadas posteriores. Ante este fracaso, el gobierno --

¹⁶ El programa liberal tenía como principales fines, llevar a cabo la reforma política, económica y social, equiparando al progreso con la colonización, el desarrollo de las vías de comunicación, el culto al individuo. En materia agraria luchó por convertir a cada individuo en el propietario de un rancho propio a través del deslinde y venta de terrenos baldíos, desamortización de la propiedad inmueble eclesiástica y de las comunidades indígenas.

¹⁷ Bazant, Jan. Breve Historia de México. Pág. 69. Premio Editora. México, 1981.

dictó algunas medidas que trajeron consigo el parcelamiento de las propiedades; por resolución del 9 de octubre de 1856, se ordenó que:

"Todo terreno cuyo valor no pase de \$200 conforme a la base de la ley del 25 de junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios... sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pagar derecho alguno, y sin necesidad tampoco de otorgamiento de la escritura de adjudicación pues para constituirlos dueños y propietarios en todas formas, de lo que se les venda, bastará el título que les dará autoridad política, en papel marcado con el sello de la oficina, protocolizándose en el archivo de la misma los documentos que se expidan."

3.- CONSTITUCION DE 1857.

Tanto la Ley Lerdo como la Ley Juárez se incorporaron a la Constitución de 1857, elevándolas a la categoría de leyes constitucionales porque el ideal de los liberales era promover fincas de tamaño medio y además "...los liberales tenían prejuicios antirurales, la mayoría de ellos no mostraban interés en proteger de los hacendados a los indios."¹⁸

El Texto del artículo 27 de la Constitución de 1857, fue el siguiente:

"Art. 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y

¹⁸ Idem. pág. 72.

directamente al servicio u objeto de la institución.

Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes y raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en este artículo."

La interpretación del artículo 27 constitucional por los tribunales de la época, se orientó en el sentido de declarar la inexistencia del régimen ejidal y comunal, en virtud de que sus titulares, las comunidades indígenas, carecían de personalidad y de capacidad jurídica para tenerlos; entonces se destruyó el último vestigio de la propiedad comunal: los ejidos.

No obstante lo anterior, con motivo del golpe de estado de Félix Zuloaga en 1858, se declaró nula la ley Lerdo y todas las transacciones de desamortización fueron anuladas, recuperando la Iglesia sus posesiones a cambio de un préstamo de un millón y medio de pesos al gobierno; como respuesta, Benito Juárez, expediría la Ley de Nacionalización de los bienes del Clero el 12 de Junio de 1859, que ordenaba:

"Art. 1.- Entran al dominio de la Nación todos los bienes que el Clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consista, el nombre y aplicación que hayan tenido."¹⁹

Esta ley tuvo como único efecto, que el estado se subrogara en los derechos de la Iglesia sobre las fincas desamortizadas y que las que aún no lo estuvieran pasaran al dominio de la nación; no se produjo transformación alguna sobre la estructura de la propiedad de la tierra de fondo; al contrario, au--

¹⁹Matute Alvaro, ob. cit. pág. 154. Según la enumeración del Doctor Mora respecto a los bienes del clero, éstos ascendían en el año de 1833 a la cantidad de \$ 179,163,750.00 de los cuales 30,031,894 eran improductivos.

mentó la incertidumbre jurídica que desde tiempos de la colonia padece el agro mexicano.²⁰

El fracaso de las leyes de desamortización de los bienes del Clero condujeron a los progresistas liberales a tomar medidas que no significaran un estricto apego a la Constitución de 1857; tanto Benito Juárez como Lerdo de Tejada se vieron obligados a decretar la suspensión de garantías individuales y dotaron al Ejecutivo de poderes extraordinarios; en realidad, la tradición, la historia, la vida y la idiosincrasia del mexicano, no se identificaban con la democracia, la libertad; ésta era sólo una quimera; una ilusión no sólo en el sistema político sino también en el sistema económico donde hubo serios fracasos.

La creencia ancestral de que México estaba dotado de grandes extensiones de tierra fértil y un crédito en el exterior sumamente precario, condujeron a los liberales a continuar la política de atracción de capitales extranjeros a través de la colonización, motivo por el cual se expidieron diversas leyes entre las que destacan las siguientes:

a).- Ley del 31 de mayo de 1875, que concede grandes facilidades a los extranjeros para emigrar y adquirir tierras a muy bajos precios y a plazos; ofreció ayuda económica y prestaciones ventajosas para los colonizadores.

b).- Ley sobre terrenos baldíos del 15 de diciembre de 1883, que dispone:

"Art. 1.- Con el fin de obtener los terrenos nece

²⁰ Con fecha 12 de noviembre de 1892 se promulgó la Ley de Liberación por la que se facultó a los propietarios de las fincas para solicitar de la Secretaría de Hacienda una declaración de renuncia absoluta sobre los derechos que pudiera tener el fisco sobre sus tierras.

sarios para el establecimiento de colonos, el ejecutivo mandará deslindar, medir, fraccionar y valor los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiere en la República...

Art. 2.- Las fracciones no excederán en ningún caso a 2,500 hectáreas, siendo ésta la mayor extensión que podrá adjudicarse a un solo individuo mayor de edad y con capacidad legal para contratar."

La misma Ley que se viene comentando, en sus artículos 18 y 24, autorizaba al Ejecutivo a contratar con compañías para la habilitación de los terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento, avalúo y descripción correspondientes, concediendo como compensación en su favor hasta la tercera parte de los terrenos que habilitarían o de su valor. Esta ley estuvo en vigor hasta el 26 de marzo de 1894, en que fué sustituida por otra, que suprimió la extensión máxima de tierras adjudicables a un solo individuo. Las consecuencias de estas disposiciones tampoco fueron benéficas para el país.

La actividad de las empresas deslindadoras se tradujo en el despojo de los pequeños propietarios que tenían título primordial y que no pudieron llegar a la composición con ellas; desde luego, esto incrementó el latifundismo y contribuyó a la depreciación de la propiedad raíz.

Hacia 1906, se calcula que de 72,335.90 hectáreas delindadas, de las que 58,571,300 fueron retenidas por el Gobierno Federal y 13,764,607 se adjudicaron a las empresas; pero, de las tierras que quedaron en poder del Gobierno Federal, éste enajenó aproximadamente 6,000,000 de hectáreas a las propias empresas por lo que alrededor de un diez por ciento de la superficie total de la República (78,706,434 hectáreas) fueron adquiridas por 29 personas; en cambio, durante la vigencia de esas leyes, sólo se concedieron 357 títulos de propiedad a labrado-

res y 330 pueblos se vieron beneficiados con la pretendida Reforma Agraria.²¹

La dictadura porfirista que comprende del año de 1876 al año de 1910, es una consecuencia de la anarquía y el desorden provocado por los liberales; "En el fondo, los liberales nunca llegaron a comprender que el país era un país atrasado cuyo -- atraso no podía ser remediado con un sistema de libertades para las que el pueblo no estaba preparado ni cultural ni materialmente; la sociedad mexicana estaba deshecha por las continuas guerras civiles y todos sus elementos tendían a la dispersión; un gobierno fuerte que sometiera esos elementos disolventes mediante la violencia se hacía preciso, era una necesidad insoslayable, de la que dependía la existencia de la nación."²²

Con el establecimiento del porfirismo, se postularon como prioridades nacionales la pacificación, el orden, el progreso económico y por último, las libertades políticas compatibles con los primeros; en el caso del progreso económico se orientó hacia la atracción de capitales extranjeros, sobre todo europeos y al desarrollo de las fuerzas productivas preexistentes.

En materia minera, en 1884 se expidió el Código de Minería que estableció que el propietario de un predio, podía disponer de los yacimientos carboníferos y petrolíferos que se encontraran en el subsuelo, quienes años más tarde, ya no tuvieron necesidad de solicitar las concesiones respectivas, siendo reconocidos como dueños absolutos de estos yacimientos.

A lo largo de las últimas décadas del siglo XVIII, se crea

²¹Vera Estañol. Historia de la Revolución Mexicana. pág. 723.- Edit. Porrúa, S. A. México, 1976.

²²Córdoba, Arnaldo. Ideología de la Revolución Mexicana. pág. 723. Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M. México, 1977.

ron las condiciones necesarias para el empuje económico y la industrialización del siguiente siglo: se crearon 20,000 kilómetros de vías férreas, se desarrollaron los medios de comunicación, se fortaleció el desarrollo de la agricultura, sobre todo de los cultivos de maíz, caña, henequén, trigo, algodón; se impulsó la minería y la explotación del oro, plata, plomo, cobre y carbón; nació una raquítica industria manufacturera en la industria textil y se crearon las bases del sistema bancario, lo que fué calificado como sorprendente y aparatoso bienestar económico del país.²³ Sin embargo, las políticas porfiristas se fundamentaron en las doctrinas de Herbert Spencer y Augusto Comte, lo que condujo a la explotación ilimitada de la población y el enriquecimiento acelerado de los latifundistas, comerciantes, inversionistas, extranjeros y banqueros que formaron la clase dominante.

De acuerdo a la posición de los sujetos respecto de la propiedad raíz, durante el porfiriato se distinguen cuatro grupos: los hacendados, los rancheros, los pequeños propietarios y los pueblos; el 97% de la superficie censada pertenecía a las primeras dos categorías, los pequeños propietarios poseían únicamente el 2% y el resto estaba en posesión de las comunidades y pueblos; además, el 96% de la población rural estaba integrada por peones, 2,000,000 de aparceros y 4,500,000 de acasillados; el 40% del terreno nacional estaba repartido en media docena de latifundistas.²⁴

23

Del total de la inversión nacional en el porfiriato, se considera que las dos terceras partes provenían del extranjero, con excepción de la actividad agrícola en la que prevalecían las formas precapitalistas de producción. La tasa nacional de crecimiento anual fue del 4.4%, durante el período de 1895 a 1910, en el sector agrícola; en la producción del consumo interno, de 86.15%, en 1877 a 62.62% en 1910. Datos proporcionados por la U.N.A.M., en la Conferencia intitulada "Subdesarrollo Latinoamericano" del 10 de noviembre de 1983, difundida a través de Televisa, Canal 5.

²⁴Cordoba, Arnaldo. Ob. cit. págs. 42,43.

La situación agraria no presenta un panorama homogéneo en todo el país; por el contrario, en el Sureste prevalecía la esclavitud de indios y negros para las plantaciones tropicales; en el Norte aparecía una movilidad entre los jornaleros y peones, en abierta pugna con los peones acasillados.

En lo que concierne a los pueblos, el continuo despojo de que fueron objeto por parte de los hacendados, más tarde fue motivo y razón del zapatismo.

La crisis que sobrevino en los primeros años del siglo XX, obedeció al clima propicio creado por los descalabros económicos sufridos por los Estados Unidos, las malas cosechas del maíz, la dependencia agrícola del exterior y la baja del precio de la plata, condiciones aprovechadas por los descontentos miembros de las asociaciones mutualistas, cooperativas y sindicatos que proliferan años antes. Fué entonces cuando se cuestionó y se puso en duda la validez de las premisas que habían sustentado el régimen porfirista y de su propio seno nacieron los precursores de la revolución.

Con Francisco I. Madero, rico hacendado del Norte, se postula únicamente el cambio de personal en el gobierno mas no una revolución; en lo tocante al problema de la tierra, el artículo 3o. del Plan de San Luis prevenía que se declaraban revisables todas las disposiciones y fallos por los que se hubieran usurpado las tierras de los pequeños campesinos, en su mayoría indios, por parte del Ministerio de Fomento o de los tribunales y de que en caso de encontrarse injustos deberían ser devueltas las tierras a sus antiguos propietarios; pero el verdadero sentir de Madero se puso de manifiesto al expresar - - "siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a -- ningún terrateniente..., una cosa es crear la pequeña propie-- dad por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las --

grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas."²⁵

No obstante que en los albores de la Revolución se carece de un programa social definido, surgen brotes de rebelión nacidos de las carencias y sufrimientos de las clases proletarias; Francisco Villa en el Norte del país luchó por el reparto y dotación de tierras a los peones, ordenando la confiscación de tierras; además declaró a la propiedad agraria como asunto de utilidad pública, estableció como límite máximo a la pequeña propiedad de veinticinco hectáreas, ordenaba la expropiación por causa de utilidad pública; en mayo de 1915, expidió su ley agraria en cuyo artículo primero, declaraba incompatible con la paz y la prosperidad de la República la existencia de grandes propiedades territoriales y encomendaba a los Estados que señalaran la extensión máxima de la propiedad de la tierra; en el artículo 3o. declaraba de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes superficies territoriales en la porción del excedente fijado, mediante indemnización; ordenaba que una vez fraccionados los lotes debieran enajenarse inmediatamente, a los precios de costo además de los gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento más un incremento del 10%.

En el caso de Emiliano Zapata, éste contaba con una declaración de principios contenida en el Plan de Ayala que en sus artículos 6, 7, 8, y 9 dispuso la reivindicación de las tierras usurpadas a los pueblos de labradores pobres, expropiar los grandes latifundios en una tercera parte, previa indemnización, a fin de que los pueblos y ciudadanos obtuvieran ejidos, tierras de labor y campos de sembradío; nacionalizar los bienes de los latifundistas que se opusieran a las anteriores medidas y aplicar las leyes de desamortización.

A la revolución esencialmente política que empezó en el Norte del país, se agregan las demandas sociales de los campe-

²⁵ Carta dirigida por Madero al director de "El Imparcial" publicada el 28 de Junio de 1912.

sinos y de los obreros: "Emiliano Zapata encarna la rebeldía de los grupos campesinos que habían sido despojados de sus tierras y convertidos en siervos de encomenderos y caciques. Es el héroe mítico y el caudillo de carne y hueso que lucha por la libertad, por la tierra y la reintegración de las antiguas formas de propiedad comunal."²⁶

En vista de la falta de un programa social de Villa y el localismo de Zapata surge otro hacendado y seguidor de Madero, Don Venustiano Carranza, cuya estrategia de triunfo consistió en rodearse de un grupo de ideólogos que lo dotaron de un marco político de reivindicaciones sociales que le atrajeran la adhesión de la muchedumbre; para tal efecto, Don Eduardo Molina Enríquez, considerado como padre de la reforma agraria, elabora un proyecto que sería promulgado como Ley el 6 de enero de 1915, antecedente directo del artículo 27 Constitucional de 1917; el contenido de esa ley puede sintetizarse de la siguiente manera:

a).- Declara la nulidad de todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, hechas en contravención de las leyes de desamortización e invadiendo sus ejidos y terrenos de repartimiento; la restitución y en su caso, la dotación de ejidos a dichas corporaciones.

b).- Delega en una ley reglamentaria, la determinación de las condiciones en que quedarían las tierras que se devolvieran o adjudicaran a los pueblos y la manera y acción de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto las disfrutarían en común.

c).- Declara nulas todas las composiciones, concesiones y

²⁶De la Madrid H. Miguel. Cien Tesis sobre México. pág.20.

ventas de tierras hechas por la autoridad federal ilegalmente a partir del 10. de diciembre de 1876.

d).- Declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales y federales, desde el 10. de diciembre de 1870, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

e).- Crea como autoridades agrarias, a la Comisión Nacional Agraria, a las Comisiones Locales y a los Comités Particulares Ejecutivos.

Esta Ley fue reformada por decreto del 19 de septiembre de 1916 en el sentido de que no se llevara ninguna providencia definitiva hasta que la Comisión Nacional Agraria, como tribunal revisor, resolviera tales cuestiones.

Años más tarde, la Ley del 6 de enero de 1915, sería incorporada al texto constitucional.

La trayectoria del movimiento revolucionario, conduce a Arnaldo Córdoba,²⁷ a sostener que no fue una revolución social sino populista porque aquella no se limita a abolir los privilegios de un sistema dado de relaciones de propiedad y mucho menos a la sustitución de un poder político, sino que comienza en la toma del poder político, y se realiza aboliendo el sistema de propiedad preexistente o instaurando uno nuevo.

En este sentido, la Revolución Mexicana rompió el sistema de privilegios que impedían la libre empresa y concurrencia a-

²⁷Ob. cit. pág. 43.

través de la manipulación de las masas y la satisfacción de -- sus demandas con reformas legales.

4.- CONSTITUCION DE 1917.

Don Venustiano Carranza convencido de la necesidad de legitimar su gobierno civil, convoca a un Congreso Nacional para reformar la Constitución de 1857; sin embargo, entre los constituyentes habían quienes tenían ideas radicales muy diversas a los propósitos de aquél; en efecto en un fragmento del informe que presentó Carranza sobre su proyecto de constitución decía:

"El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el -- consentimiento de ellas y previa indemnización -- cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la -- forma que estime conveniente entre el pueblo que -- quiere dedicarse a los trabajos agrícolas fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a media que las públicas necesidades lo exijan.

La única reforma que con este motivo se propone, -- es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata."²⁸

La comisión encargada de las reformas al artículo 27 estuvo integrada por distinguidos intelectuales de la clase media,²⁹ quienes presentaron un dictamen que fué leído y escasa-

²⁸Borquez, Pjed. Crónica del Constituyente. págs. 95 y 96. México, 1967.

²⁹La comisión estuvo integrada por Pastor Rouaix, Julián Adame, Porfirio del Castillo, Federico G. Ibarra, Rafael S. de los Rios, Alberto Terrón B, S. de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorado; Dionisio Zavala, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar, Rubio Martínez y la colaboración de Andrés Molina Enríquez. Idem. Págs. 95 y 96.

mente debatido durante la sexagésima sexta sesión ordinaria -- del 29 de enero de 1917 y la Sesión Permanente de los días 29, 30 y 31 del mismo mes y año; en realidad fué lamentable que no obstante la importancia que revestía esta disposición, se dejara hasta el final del debate ya que la actuación de los diputados se puede calificar de desinteresada.

El proyecto presentado por la comisión se inspira en las - siguientes ideas:

"El proyecto que ahora formulamos reconoce las - - tres clases de derechos territoriales que real y - verdaderamente existen en el país; la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramas o sea la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas para la comunidad y la de las posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y condición."

A continuación se transcribe el texto del artículo 27, - - aprobado en definitiva por el Congreso Constituyente 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 po--

blación agrícola con las aguas y tierras que le 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 o 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 hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto del 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerarán de utilidad pública.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias 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 o 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 fije el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros en las playas; la de los lagos interiores 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 sean 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 y 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 interiores en la ex-

tensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad que atravesase; 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 párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y sólo podrán hacerse concesiones 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 acciones, 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 hubieran 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 propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, 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 esa 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 aquellos no estuvieren en ejercicio.

IV.- Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados 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 a 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 de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituído o restituyeren, conforme a la Ley del 6 de enero de 1915, entretanto la ley determinará 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 ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que 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 la 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 exis

tan todavía, desde la Ley del 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 del 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 les dejarán aquéllas en calidad de dotación, sin que en ningún caso se 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 del 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 harán efectivas 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 acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoria.

Durante el próximo período 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 ésta 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 20 años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de -- 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. 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 deban constituirlo, sobre la base 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."

5.- REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El artículo 27 Constitucional desde su promulgación el 5 de febrero de 1917 hasta la fecha, ha sufrido doce reformas -- que han obedecido fundamentalmente al afán de convertir al Es-

tado Mexicano no sólo en la garantía efectiva de los derechos del hombre, sino en el rector del desarrollo nacional.³⁰

Reforma No. 1 de 30 de diciembre de 1933.

Como fenómeno coétaneo a la movilización de masas durante la Revolución, aparece el caudillismo y la institucionalización de las reformas sociales como legitimación del poder de la clase gobernante, sin embargo, en materia de propiedad raíz, los intereses reales y efectivos de los grupos en el poder eran muy diversos; la reforma agraria durante la década de los años veinte se limita a las promesas de reivindicaciones sociales restringidas y a un reducido reparto agrario en algunas zonas del país. La política tanto de Alvaro Obregón como de Calles, se sintetiza según Arnaldo Córdoba, en la defensa de la propiedad privada y de la libre empresa; en efecto los repartos de tierra se realizaron en algunas zonas como los Estados de Morelos y de Yucatán, donde además de que no existían intereses norteamericanos de importancia, había focos de eferescencia política y la Hacienda Pública estaba en la ruina.

Durante este lapso, la situación económica de nuestro país, se vió perjudicada por las reacciones de las potencias extranjeras al contenido del artículo 27 constitucional. En el campo, la hacienda prevaleció como la unidad económica dominante, en tanto que el ejido era considerado como una forma de transi

³⁰ Al respecto Maurice Duverger en sus Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, pág. 582 y ss. afirma que los países latinoamericanos nacieron a la vida independiente en el momento de auge del constitucionalismo escrito, y que por tal razón adoptaron rápidamente esta tendencia sin gran tradición nacional, lo que explica la facilidad con que se reforman las constituciones y muchas veces se incluyen preceptos que se encuentren reñidos con la realidad.

ción hacia la pequeña propiedad.

Con el General Elfas Calles, se institucionaliza la reforma agraria y se manipulan las masas por conducto del recién -- creado Partido Nacional de la Revolución, (P.N.R.) canalizando los descontentos a través de las reformas legales.

Hasta antes de esta reforma, Calles había mantenido una política ambigua en materia agraria, que oscilaba entre un abierto apoyo a la Cámara Nacional de Agricultura, que representaba a los latifundistas y un velado impulso a la Reforma Agraria.- Mientras que con Portes Gil, se aceleró el reparto de tierra, con Pascual Ortiz Rubio se pretendió frenarlo al sugerir que debía terminarse con la incertidumbre en el campo, impulsando a la iniciativa privada; entre tanto, las tierras repartidas eran baldíos, tierras nacionales o de mala calidad.

Hacia 1933, Calles consideró que era necesario formular un plan sexenal en el que se concluyera la distribución de tierras a los pueblos y desapareciera el peonaje; el Gobierno debería de obligar a los propietarios a subdividir el resto de sus propiedades y venderlas en fracciones para que los ejidatarios pudieran comprarlos; la medida obedeció probablemente al elevado desempleo en el campo a causa de la depresión económica, a la baja producción agrícola, minera y petrolera, lo que podía ser un oportuno semillero de la oposición.

Desde el reparto agrario carrancista hasta que Calles dejó el poder en 1928, se habían repartido 5'295.906 hectáreas y -- 543,870 campesinos habían sido favorecidos; durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, se repartieron 5,700.000 hectáreas y durante Portes Gil, alrededor de 1,000.000 de hectáreas. Sin embargo las tierras expropiadas representaban apenas el 20% de la superficie total de las haciendas.

Había en el país alrededor de tres millones de jornaleros incluyendo jornaleros libres y peones acasillados entre quienes se produjeron serios enfrentamientos y un descenso significativo de la producción.

"Con el maximato, la revolución había echado por la borda el aparato político e ideológico que favoreció su expansión y ahora no se podía formular una política efectiva y congruente que oponer a las presiones de los agraristas; sólo los proyectos de Calles y los veteranos mantuvieron al latifundio en pie pero ya sin elemento intrínseco propio que le permitiera conservar su lugar privilegiado."³¹

En realidad la reforma de 1933, es producto de la influencia del General Lázaro Cárdenas del Río, como candidato a la presidencia de la República, ya que se había distinguido como uno de los pocos gobernadores agraristas durante el maximato y su candidatura estaba apoyada por la recién formada Confederación Campesina Mexicana (C.C.M.) nacida de la Liga Nacional -- Campesina (LNC) Ursulo Galván la más poderosa agrupación campesina de la época.

En estos términos, durante el gobierno de Abelardo Rodríguez se da marcha atrás a la política anti-agrarista de Ortiz Rubio y se propone la reforma del artículo 27 Constitucional, la que fue aprobada el 30 de diciembre de 1933, publicada el 10 de enero de 1934, misma que puede resumirse de la siguiente manera:

a).- Sustituye las denominaciones de pueblos, rancherías y comunidades por el de núcleos de población como sujetos de dotación de tierras, suprimiendo la categoría política que hasta entonces se había exigido e incluyendo a los peones acasillados.

³¹Ibid, pág. 43.

b).- Confirma el respeto a la pequeña propiedad agrícola, pero sólo en el caso de que se encuentre en explotación.

c).- Reconoce el derecho de la nación para regular el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación, siempre que sea en beneficio social.

d).- Extiende el dominio directo de la nación, a los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes.

e).- Modifica y adiciona el párrafo quinto del artículo 27, para quedar como sigue:

"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales y arroyos afluentes desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas, esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos e indirectos, -- cuando el cauce de aquellos en toda su extensión o en parte de ellas sirva de límite al terreno nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase -- de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas y esteros cuyos vasos, zonas y riberas estén -- cruzadas por la línea divisoria 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 la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional y las que se extraigan de las minas; y -- los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley; -- cualquier otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte in

tegrante de la propiedad privada que atraviese, pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de un predio a otro, se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

Se suprime totalmente la Fracción VI y modificándose las primeras líneas de la Fracción VII para quedar de la siguiente manera:

"Fuera de las corporaciones a que se refieren las Fracciones III, IV y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, -- ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales..."

f).- Para el caso de indemnización por expropiación, se suprime el aumento automático del 10% para determinar el valor de la cosa expropiada y se faculta a la autoridad para resolver no sólo sobre las mejoras, sino también sobre el demérito del bien.

g).- Se agrega la Fracción VII con el siguiente texto:

"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 les hayan restituido o restituyeren".

h).- Se reestructura totalmente la redacción del párrafo tercero de la Fracción VII del texto original y se adiciona de la siguiente manera:

"VIII.- Se declaran nulas:

a).- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías y congregaciones o comunidades, hechas por los jefes

políticos, gobernadores de los Estados, o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto por la ley del 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 la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad Federal, desde el primero de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y núcleos de población.

c).- Todas las diligencias de apeo y deslinde; -- transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período 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 las tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra -- clase, pertenecientes a los núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas y -- los repartimientos hechos con apego a la ley del -- 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 hubiera hecho -- con apariencia de legítima entre los vecinos de al -- gún 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 bosques, 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, al efec-

to se expropiará por cuenta del Gobierno Federal,-- el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

XI.- Para el efecto de las disposiciones contenidas en el 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 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, Territorio y en el Distrito Federal, -- con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias dictaminen.

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

e.- Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

XII.- Las solicitudes de restitución o dotación de tierras y 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 inmediatamente de las superficies que, en su concepto procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Quando 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 para su resolución.

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 C. Presidente de la República, para que éste dicte resolución como -- suprema autoridad agraria.

XIV.- Los propietarios afectados con resoluciones -- dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que -- se hubieren 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 derecho a 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 de la fecha en que -- se publique la resolución respectiva en el Diario-Oficial de la Federación. Fenecido este término, -- ninguna reclamación será admitida.

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.

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 fraccionada por el propietario en el plazo que señalan 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 opusiera 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 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 deban constituirlo sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno, y

XVIII.- Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 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 implique perjuicios graves para el interés público."³¹

³¹ Decreto publicado en el D.O.F. No. 7, de 10 de enero de 1934, y su Aclaración, publicada en el D.O.F. de 10 de marzo de 1934.

De la lectura de la reforma del 30 de diciembre de 1933, se puede concluir que se incluyen en el precepto gran cantidad de disposiciones procedimentales que hasta entonces se habían previsto en circulares de la Comisión Nacional Agraria.

Forma No. 2, del 24 de noviembre de 1937.

Al llegar al poder el General Cárdenas y con Plutarco -- Elías Calles en el extranjero, se decidió impulsar la distribución y reparto de las haciendas entre los peones acasillados -- contrarrestando la influencia de la Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.), como liga obrera contraria a sus ideales cooperativistas. En 1936, se repartieron 3.6 millones de hectáreas y en 1937, 5 millones.

Se dice que cuando Cárdenas llegó a la Presidencia: "la -- concentración de la tierra en manos de particulares alcanzaba en México proporciones más marcadas que los países de América-Latina que se habían mantenido bajo dictaduras conservadoras. -- Resultaba imposible jactarse de haberse consumado una revolu-- ción popular."³²

Según Luis González,³³ con Cárdenas se declaró por primera vez ilegal la estructura agraria que hasta entonces se había -- mantenido. Para llevar a cabo sus fines, su gobierno fomentó la unificación campesina dando origen a la Confederación Nacio-- nal Campesina (C.N.C. 1933), fragmentando al Banco de Crédito

³² González Luis. Los Artífices del Cardenismo. pág. 173. Edit. Colegio de México, México, 1979.

³³ Es interesante hacer notar que hacia finales de 1938, Cárdenas decide moderar su revolución social, debido probablemente al descontento popular y al peligro de una guerra civil; -- mientras en 1938, repartió alrededor de 3 millones de hectáreas, hacia 1939, se redujo a 1.75 millones y en 1940 a 1.7-- millones.

Agrícola en el Banco Nacional de Crédito Agrícola para Pequeños y Medianos Propietarios y el Banco de Agricultura que hacia 1936, se convertiría en el Banco Nacional de Crédito Ejidal; impulsó al ejido como base de la reforma y expropió grandes zonas productivas.

Precisamente para ejercer un control directo de parte de su gobierno, el Presidente Cárdenas decidió adicionar la Fracción VII del artículo 27, para que quedara de la siguiente manera:

"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 restituído o restituyeran. Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva 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 proposición presidencial. La ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias."^{33 bis}

Reforma No. 3, del 27 de diciembre de 1939.

A principios del siglo XX y durante el régimen porfirista, el petróleo adquirió gran importancia para la economía nacional. Hacia los años treintas, con motivo de la construcción de Ferrocarriles y la incipiente industria nacional, el petró-

^{33 bis}

Decreto publicado en el D.O.F. No. 30, de 6 de diciembre de 1937.

leo se convirtió en un producto de consumo interno y su exportación se encontraba en manos de ingleses, norteamericanos y holandeses en su mayoría; no obstante la demanda interna, los empresarios descontentos con la ley petrolera de 1926 que limitaba sus derechos como concesionarios y con la Constitución de 1917, decidieron reducir enérgicamente la producción; como respuesta a esa actitud, en 1933 Plutarco Elías Calles creó PETROMEX, S. A., empresa estatal que pretendía servir de mediador entre el gobierno y los inversionistas extranjeros; desde luego todas las gestiones realizadas para destruir el monopolio extranjero, en la rama de hidrocarburos fueron inútiles, puesto que la verdadera influencia de los inversionistas radicaba en sus pagos al erario, representando un 15% del total de los ingresos federales.

Con Cárdenas a la cabeza de la política económica, el gobierno se inclinó hacia la colectivización de los medios de producción rural y urbana; en 1936 se promulgaba la Ley de Expropiación y la nacionalización de ciertas industrias, como la de los Ferrocarriles Nacionales.

Con motivo de la negativa de las empresas petroleras a acatar el laudo dictado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en los conflictos laborales surgidos y que ordenaba un aumento salarial del 27%, Cárdenas decidió nacionalizar la industria por Decreto del 18 de marzo de 1938 y entregó su administración a los trabajadores; desde luego los Estados Unidos y Gran Bretaña obstaculizaron nuestras ventas en el extranjero, realizaron acciones desestabilizadoras y la crisis no se hizo esperar; empero Cárdenas decidió reformar la Constitución para consagrar la nueva situación y por decreto publicado el 9 de noviembre de 1940, se adicionó el Párrafo Sexto del artículo 27, quedando de la siguiente manera:

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones 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. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos líquidos o gaseosos no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos."³⁴

Reforma No. 4, del 15 de enero de 1945.

Esta reforma del artículo 27 Constitucional se promovió durante el régimen de Don Manuel Avila Camacho y se reduce a adicionar y reformar el Párrafo Quinto del artículo 27 en los siguientes términos:

"Las aguas del subsuelo pueden ser libremente abundadas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún 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".³⁵

³⁴ Decreto que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 constitucional (Petróleo) publicado en el D.O.F. No. 8, de 9 de noviembre de 1940.

³⁵ Decreto que reforma el párrafo V del artículo 27 Constitucional, publicado en el D.O.F. No. 45 de 21 de abril de 1945.

Reforma No. 5 del 31 de diciembre de 1946.

Las reformas de esta fecha obedecen fundamentalmente a la política agraria de Avila Camacho. La política conciliadora de los años cuarentas, es adoptada no sólo por las necesidades urgentes de unificación nacional, sino también como una decidida intervención del Estado en la economía Nacional para superar la crisis derivada de la guerra; el apoyo abierto a la inversión privada, a la industrialización y al capital extranjero, dió origen a medidas agrarias de la misma naturaleza.

Es evidente el impulso a la propiedad privada por encima del ejido y de la explotación comunal de la tierra; al Presidente le preocupaba la escasez de productos agrícolas por lo que eligió la productividad como prioridad; expidió títulos de inafectabilidad e incluso reconoció la procedencia del amparo.³⁶

Además promovió diversas reformas a las disposiciones legales secundarias (Decreto del parcelamiento de los ejidos, decreto de expedición de certificados agrarios, la promulgación de un nuevo Código Agrario), con las que se pretendió demostrar la ineficiencia del ejido e impedir, a la vez, la unificación campesina.

La reforma puede explicarse de la siguiente forma:

a).- Se adiciona la Fracción X, con el siguiente párrafo:

"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."

³⁶ Durante el régimen de Portes Gil, la S.C.J.N. sostuvo en jurisprudencia definida la improcedencia del amparo agrario -- promovido por terratenientes.

b).- Se adiciona la Fracción XIII, con el siguiente párrafo:

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

c).- Se añade a la Fracción XV, diversos apartados relativos a la pequeña propiedad:

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

Para los efectos de la equivalencia se computará -- una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de -- monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará asimismo como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destine al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cocoa 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 equivalencia 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 aún cuando, en-

virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se refu-
nan los requisitos que fije la ley;³⁷

Reforma No. 6, del 22 de noviembre de 1948

A través de esta reforma, se pone de manifiesto la política internacional de México postulada por Miguel Alemán Valdez y Don Adolfo Ruiz Cortinez; en efecto, la situación económica de México se vió condicionada por los intereses militares de Estados Unidos, las rectificaciones del gobierno Mexicano al reducir el reparto de tierras, organizar colectivamente los ejidos, promocionar e incentivar a la inversión extranjera, produciéndose un acercamiento entre los Estados Unidos y México. Este fenómeno posibilitó los adelantos en tecnología, la aplicación del crédito extranjero y de la inversión privada.

En virtud de esta reforma, se adicionó la Fracción I, del artículo 27, para quedar como enseguida se transcribe:

"I.- ...El Estado de acuerdo a 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 y legaciones."³⁸

³⁷ Decreto que reforma las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el D.D.O.F. No. 35, de 12 de febrero de 1947.

³⁸ Decreto que declara adicionada la fracción I del artículo 27 de la Constitución de la República, publicado en el D.O.F. No. 47 de 2 de diciembre de 1948.

Reforma No. 7, del 6 de enero de 1960.

Las reformas que se producen durante el régimen de López - Mateos, obedecen a la tendencia del gobierno mexicano a poner especial atención en el uso racional de los recursos marítimos, por considerarlos como valiosos instrumentos de ayuda a las -- economías deprimidas. Tienen como antecedente el principio -- consuetudinario de que la porción marítima que circunda las -- costas de un Estado, constituyen una prolongación de éste.

Se reforma el párrafo cuarto del artículo 27, para quedar de la siguiente manera:

"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 substancias submarinas de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, man-- tos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los - terrenos, tales como los minerales de los que se ex-- traigan metales y metaloides utilizados en la in-- dustria; 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 mi-- nerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles mi-- nerales sólidos; el petróleo y todos los carburos - de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el es-- pacio situado sobre el territorio nacional en la ex-- tensión y términos que fije el Derecho Internacio-- nal."

Se adiciona el párrafo quinto en estos términos:

"Son propiedad de la nación las aguas de los mares-- territoriales en la extensión y términos que fije - el Derecho Internacional, las aguas marinas interio-- res; las de las..."

Se adiciona el parágrafo sexto con las siguientes líneas:

"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 aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las Leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo a las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras y trabajos, de explotación de los minerales y substancias 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 del 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 con las condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo, de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva."³⁹

Asimismo, se reforma la Fracción I para adecuarla a los textos anteriores, impidiendo que los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, pudieran obtener el dominio directo sobre los combustibles.

Reforma No. 8, del 23 de diciembre de 1960.

Al iniciarse su gobierno el Lic. López Mateos, ordenó la compra de las dos más grandes empresas privadas de generación y distribución de energía eléctrica, la American Foreign Power, Co. y la Mexican Light and Power Co. incluyendo el traspaso de

³⁹ Decreto que reforma los párrafos 4o, 5o., 6o. y 7o. fracción I del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el D.O. F. No. 16 del 20 de enero de 1960.

propiedades por un valor de 400,000.00 dólares. Más tarde, en el año de 1961, dispuso la adquisición de los restantes sistemas generadores que continuaban en propiedad privada. Al parecer, la compraventa fue propuesta por las propias compañías y sus ventas fueron beneficiosas para ellas, dados los inconvenientes de la inversión en América Latina.

Para comprender la trascendencia de esta decisión y de la nacionalización que más tarde se decretó, es preciso recordar que pese a los buenos propósitos del Presidente Ruiz Cortines: "al iniciarse el año de 1954 se encontraba definida una nueva etapa de inversión del estado, en la cual habría de sacrificarse al equilibrio presupuestal y el control de la inflación en aras de una producción mayor."⁴⁰; para entonces la industria eléctrica había acaparado gran parte del gasto público; sin embargo, hacia 1957 y 1958, se produjo una fuga de capitales y un estancamiento del desarrollo económico del país, debido fundamentalmente al brusco descenso del consumo de productos manufacturados y a la dependencia del exterior, que era consecuencia del problema agrario que aún estaba pendiente por resolver. En vista de esta situación, se decidió nuevamente impulsar la economía a través de una franca inversión pública, en ciertos sectores de la economía, entre los que destaca la industria eléctrica.

El texto reformado del párrafo sexto del artículo que se comenta, se transcribe a continuación:

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio... y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley reglamentaria respectiva. Co

⁴⁰ Pellicer de Brody, Olga. et al. El Entendimiento con los Estados Unidos y la Gestión del Desarrollo Estabilizador. -- pág. 138. Edit. El Colegio de México, México, 1981.

responde 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."⁴¹

Reforma No. 9, del 3 de octubre de 1974

Las reformas de esta fecha suprimen simplemente las menciones relativas a los Territorios que formaban parte integrante de la Federación, en las fracciones VII, XI-c), XII y XVII-a) del artículo 27 de la Constitución.⁴²

Reforma No. 10, del 4 de febrero de 1975

A través de esta reforma, se reserva en exclusiva la nación, la explotación de los minerales y sustancias radiactivas así como la energía nuclear. Le sirven de antecedentes, la política exterior mantenida por el Presidente López Mateos en los foros internacionales, que se continuaría en las siguientes décadas; hacia 1963, esta postura se concretiza en una declaración conjunta firmada por los Presidentes de México, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador en la que se comprometieron a: "no fabricar, recibir, almacenar ni ensayar armas nucleares o artefactos de lanzamiento nuclear." Años más tarde, se celebraron en México reuniones PRELIMINARES y PREPARATORIAS sobre desnuclearización de América Latina, con la participación de -

⁴¹ Decreto que declara adicionado el párrafo sexto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el D.O.F. No. 51 de 29 de diciembre de 1960 Fe de Erratas publicada en el D.O.F. No. 6. de 7 de enero de 1961.

⁴² Decreto por el que se reforman el artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el D.O.F. No. 26, de 8 de octubre de 1974.

dieciocho países latinoamericanos, que conducirían a la firma del tratado de Tlatelolco sobre la proscripción de las armas nucleares en la América Latina, en febrero de 1967.

En virtud de la reforma que se comenta, se adiciona otro párrafo al apartado sexto del artículo 27 Constitucional, para quedar como sigue:

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores... y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos."⁴³

Reforma No. 11, del 26 de enero de 1976.

En congruencia con su política económica, el Presidente -- Luis Echeverría Alvarez, envió al Congreso de la Unión, la iniciativa para adicionar el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, la que más tarde sería aprobada y que consagraría el dominio de la nación, sobre una zona económica exclusiva de doscientas millas náuticas adyacente al mar territorial.

.El texto definitivo según la reforma, a la letra dice:

"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 mi--

⁴³Declaratoria por la que se adiciona el párrafo sexto y un -- séptimo del artículo 27 y se adiciona la fracción V del ar-- tículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos-- Mexicanos, publicado en el D.O.F. No. 25, de 6 de febrero de 1975.

llas náuticas, medidas a partir de la línea 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 que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados."44

Reforma No. 12, del 2 de febrero de 1983

En esta fecha se produce la reforma más reciente del precepto constitucional que estudiamos; a través de ella, se pretende crear los instrumentos jurídicos para el logro de los objetivos del gobierno del Lic. Miguel de la Madrid, según se desprende de la exposición de motivos: "La iniciativa de esta reforma se refiere a la rectoría del estado y la economía mixta, establece un sistema de planeación democrática del desarrollo, fija bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria."45

Se adicionan las fracciones XIX y XX que enseguida se transcriben:

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

"XX.- El estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleos y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la activi--

⁴⁴ Decreto por el que se adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial, publicado en el D.O.F. No. 25, de 6 de febrero de -- 1976.

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editada por la Secretaría de Gobernación, 1983. págs. 15 y 16.

dad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, - considerándolas de interés público."46

"Entre el absurdo de suponer que basta una -
constitución para hacer un pueblo, y el extremo de -
afirmar que la influencia de las leyes es nula para -
organizarlo, hay un medio que es el justo: la ley es
uno de los elementos que contribuyen poderosamente -
no sólo a la organización, sino al mejoramiento de -
las sociedades, con tal de que se funde en las condi-
ciones del estado social y en vez de contrariarlas -
las utilice y casi las obedezca. El progreso moral-
es una modificación del alma de un pueblo, y esta al-
ma no sufre modificaciones súbitas, sino sólo las --
paulatinas; una ley que viole este principio queda -
sin aplicación, es absolutamente nula".

Emilio Rabasa.

CAPITULO II

CONCEPTOS JURIDICOS FUNDAMENTALES

1.- CONSTITUCION Y ESTADO

El Estado es la forma de organización política más elevada y compleja que la época moderna conoce, su origen, naturaleza y fines han sido materia de múltiples teorías, que no son objeto de este estudio. Lo que se pretende es iniciar el análisis del patrimonio del Estado, con una noción clara de él y de sus relaciones con el derecho.

Para Manuel Marfa Diez, el Estado es: "la unidad política y jurídica permanentemente constituida por un conglomerado humano que forma, sobre un territorio común un grupo independiente y sometido a una autoridad suprema."⁴⁷

Según Rafael Bielsa, el Estado en sentido material es: "el pueblo que constituye una unidad jurídica dentro de un territorio determinado, unidad organizada bajo el imperio de una Ley, con el fin de procurar el bien común."⁴⁸

Por otra parte Maurice Duverger lo entiende como: "una - - agrupación humana que se distingue de las otras por diversos - -

⁴⁷Diez, Manuel Marfa. Derecho Administrativo. Tomo IV. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, 1969. Pág. 8.

⁴⁸Bielsa, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Legislación Administrativa Argentina. Imprenta de la Universidad del Litoral. Sta. Fe. Buenos Aires, 1942. Pág. 25.

criterios: los lazos de solidaridad son particularmente intensos; la organización es particularmente potente."⁴⁹

Con el advenimiento del Estado moderno se centraliza el poder político: se produce una lucha de poderes, uno de los cuales se impone y además se ostenta como Gobierno Central; entonces para mantenerse le hace falta legitimarse, es decir, atribuirse la facultad de dar órdenes a los otros, sancionándolas con una compulsión material a través del monopolio de la fuerza. Así nace el Estado de Derecho, el que está sometido al orden jurídico. Al respecto encontramos un concepto del Derecho: "Es un elemento del poder, un medio de acción del poder, una forma del poder. Organiza el poder, institucionaliza el poder, contribuye a legitimarlo. Pero, no obstante comporta también elementos de garantía contra el poder."⁵⁰

Al iniciarse la construcción jurídica del Estado, se adopta un estatuto fundamental: la Constitución. El concepto moderno de constitución, según Mario de la Cueva, es la obra de cuatro grandes estudiosos: Schmitt, Lasalle, Kelsen y Heller, los que revisaremos brevemente a través de su interpretación por este autor.⁵¹

Teoría de las decisiones políticas fundamentales de Karl Schmitt.- Distingue cuatro sentidos de la palabra constitución:

a) Absoluto.- Es una realidad político-estatal que significa la totalidad del orden del Estado, la unidad total de la comunidad que tiene como forma política cualquiera; además,

⁴⁹Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel-Demos, Biblioteca de Ciencias Políticas. Barcelona, 1970. Pág. 45.

⁵⁰Idem. pág. 40.

⁵¹Cueva, Mario de la. Apuntes de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. Edición multicopiada. s.p.i. pág. 4 y sig.

la manera de ser político-social. Se forma por las decisiones políticas fundamentales del pueblo de un Estado.

b) Relativo. Son las leyes constitucionales que según la voluntad del legislador, forman parte de la constitución; ya no son las normas esenciales sino todas las leyes que se colocan en la constitución, son circunstancias accidentales, son motivos de conveniencia los que conducen al legislador a incluir las.

c) Positivo.- La constitución puede incluir normas que determinen la forma de ser del Estado.

d) Ideal.- Está formada por los principios ideales para la organización de un Estado y la mejor convivencia de los hombres.

Teoría de las fuerzas reales de poder de Fernando Lasalle: este autor sostiene que "La constitución es la expresión normativa del equilibrio real de las fuerzas del poder; está constituida por las fuerzas que efectivamente existen en un Estado."

Teoría de Hans Kelsen.- El principio de la causalidad unifica todo el orden jurídico; una constitución deriva de otra y así una tras otra, pero la primera deriva de la norma hipotética fundamental.

Teoría de Hermann Heller.- La constitución es la normalidad traducida en normatividad.

No siempre las constituciones han sido escritas; es hasta el siglo XVIII, cuando se produce la codificación en Francia y nace la Constitución de Filadelfia, obedeciendo a una reacción en contra del ejercicio desmedido y arbitrario del poder.

Todas las constituciones responden a un orden basado en ideas morales, políticas, económicas y sociales, que conducen-

a la elaboración de cierto tipo de normas jurídicas; en principio, según la tradición europea, una constitución sólo debía - contener los derechos fundamentales del hombre y la organiza-- ción del poder público; más tarde, los norteamericanos introdu-- cen estipulaciones relativas a la educación, la administración, las fronteras, el trabajo, la legislación electoral, modelo -- adoptado posteriormente por nuestros constituyentes. En el ca-- so de nuestro ordenamiento, la norma fundamental del año de -- 1917, ésta ha sido calificada como la primera constitución po-- lítico-social del mundo porque contiene además, normas que ga-- rantizan los derechos de los obreros y campesinos, que tratan-- de anular las desigualdades de los grupos deprimidos con res-- pecto al resto de la población; la inclusión de artículos como el 27, 28 y 123 han conducido a Duverger a decir: "no siempre los redactores de la Constitución han poseído suficiente rea-- lismo político para no incluir normas inaplicables al organismo -- social para el que fueron dictadas o preceptos anticipados a -- las posibilidades concretas del país. Un buen ejemplo de esto lo ofrece la Constitución Mexicana de 1917 con la legislación-- social avanzadísima sobre su tiempo y sobre la propia estructu-- ra nacional."⁵²

En consecuencia, el Estado a través de la constitución, se convierte en la personificación jurídica de la sociedad, lo -- que tiene particular relevancia ya que sólo en este caso, se -- puede hablar del Estado como persona moral, uno de cuyos atri-- butos es la aptitud para ser titular del derecho de propiedad. (Art. 25 C.C.D.F.)

⁵² Ob. cit. pág. 582; para este autor, la facilidad con que las constituciones iberoamericanas son reformadas, obedece a la precoz adhesión de estas naciones al constitucionalismo es-- crito.

2.- ¿QUE ES EL DERECHO DE PROPIEDAD?

La propiedad debe distinguirse del derecho de propiedad; - la primera es un fenómeno económico, una realidad social, una-institución; el segundo es la reglamentación legal que protege y garantiza dicha afectación.

Aún cuando existen diversas teorías que pretenden explicar el fundamento de la propiedad, entre las que podemos citar a - la de la ocupación y la especificación, las contractualistas, - la del trabajo, -- las socialistas y la de la personalidad.⁵³ - es posible válidamente concluir que la propiedad es un hecho - natural en el que el hombre se allega de las riquezas natura-- les primero, y más tarde de los bienes por él creados, para sa tisfacer sus necesidades prioritarias.

Las palabras propiedad y dominio han sido utilizadas por - la mayoría de las legislaciones contemporáneas como sinónimos; sin embargo, la doctrina se ha enfrascado en una discusión ca- lificada por algunos como bizantina, con el afán de precisar - sus diferencias.⁵⁴ Básicamente pueden agruparse las opiniones en tres tendencias:

Primera.- La que afirma que la palabra "dominio" deriva de la raíz dominus, de domus, casa, morada, con la que los roma-- nos se referían a todo lo que correspondía al dueño de la casa, por lo que el "dominio" implica la superioridad del señor so--

⁵³ Véase Pina, Rafael de. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Vol. II, Pág. 77 y siguientes. Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Tomo II, Im-
prenta de Eduardo Cuesta. Madrid, 1874. Pág. 736.

⁵⁴ Véase Goldstein, Mario. Dominio. Enciclopedia Jurídica Ome
ba. Tomo IX, Editorial Bibliográfica Argentina. S.R.L. --
Buenos Aires, 1955. Pág. 326 y siguientes.

bre las personas y las cosas, siendo por ende, más amplia en su significado, que la voz "propiedad".

Segunda.- La que sostiene que la palabra "propiedad", es más amplia que la de "dominio", porque en aquella se incluye tanto el objeto como la relación que se establece entre el titular y la cosa, en tanto que el "dominio" implica únicamente el aspecto subjetivo, la relación. Para esta postura, la palabra "dominio" deriva de domus, as, are, que significa domar, -sujetar.

Tercera.- La que considera como sinónimos a las palabras dominio y propiedad.

Para nuestro estudio y a partir de la interpretación de los artículos 798., 830., 831., 848., 849., 850., 854., 902 y 907 del Código Civil para el Distrito Federal, utilizaré indistintamente ambos vocablos.

Desde los Romanos hasta nuestros días, se han elaborado in finidad de definiciones acerca del derecho de propiedad, de acuerdo al autor y a la escuela a la que pertenezca; pero es conveniente precisar qué se entiende por propiedad a lo largo de esta investigación, procediendo entonces a estudiar la evolución de su concepto.

La propiedad en el Derecho Romano

Se dice que en esta época no existió una definición legal del Derecho de Propiedad, sino que fueron los exégetas quienes la elaboraron. Para Bartolo, la propiedad quiritaria⁵⁵ "dice-

⁵⁵ "Dominium est, ius utendi actque abutendi re sua quate nurs- iuris ratio patitur". Goldstein, Mario Ob. Cit. Pág. 327.- La Propiedad quiritaria era la forma perfecta de propiedad-transmitida por medios solemnes: se opone a la bonitaria.

se que es el derecho de gozar, esto es, de sacar de la cosa todos los frutos que puede producir y todos los placeres que puede dar. De esta definición no sólo se desprenden como atribuciones del propietario el ius utendi o usus (facultad de servirse de la cosa y utilizarla), ius fruendi o fructus (derecho de recoger y percibir sus frutos) y ius abutendi o abusus (la facultad de disponer de la cosa, consumiéndola, destruyéndola o enajenándola), sino también el ius possidendi (facultad de poseerla) y el ius vindicandi (facultad de recuperarla). En interpretación de este concepto se desarrolló toda una teoría fielmente representada por Pothier, Planiol, Demolombe, Aubry y -- Rau, para quienes el derecho de propiedad era absoluto, esencialmente exclusivo y perpetuo sin limitación alguna. Sin embargo, es falso que la propiedad en Roma fuera absoluta, pues en las XII Tablas se hayan contenidas algunas restricciones como la prohibición de construir en el límite con la propiedad vecina o de desviar una corriente de agua que atravesara el -- predio cuando se le causara daño a otros fundos.⁵⁶

La propiedad en la Edad Media.

En el Feudalismo, la propiedad se vincula con el imperium, es decir, adquiere características de orden político, de tal manera que el poder radica en la tierra; se distingue entre dominio directo y dominio útil, según se tratase de la propiedad -- del señor feudal o de la posesión de sus vasallos. Nace además un concepto de usufructo comunal que desplaza el aberrante individualismo romano.

⁵⁶ Gutiérrez y González. El Patrimonio Pecuniario y Moral o Derecho de la Personalidad. Edit. José Ma. Cajica. Puebla, - 1971. Pág. 193.

La propiedad como derecho subjetivo público

Con el advenimiento de la Revolución Francesa, se separan los ámbitos civil y político, se desarrolla nuevamente una concepción individualista de la propiedad, siendo definida por el artículo 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, como "un derecho natural que el hombre trae consigo al nacer, derecho que el Estado sólo puede reconocer, pero no crear, porque es anterior a él y al derecho objetivo que toda sociedad tiene por objeto"⁵⁷ concepto que fue descrito más tarde por el Código Civil Napoleónico, en su artículo 544, como: "El derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, salvo las limitaciones impuestas por las leyes o reglamentos", ordenamiento que ejercería gran influencia sobre todos los códigos civiles del siglo XIX, incluido el nuestro. Es preciso aclarar que las limitaciones legales enunciadas en él, se referían exclusivamente a las facultades ejercidas por el Estado, guardián en aquella época, en sus funciones de policía.

La propiedad como función social.

Hacia el siglo XIX se gesta la teoría de la propiedad como función social; uno de sus exponentes más brillantes fue Leon-Duguit,⁵⁸ cuya postura esbozaremos brevemente:

Para este autor, la concepción individualista del derecho de propiedad, propiedad derecho como él le llama, se basa en -

⁵⁷ Rojina Villegas. Derecho Civil Mexicano. Tomo II, Derechos Reales y Posesión. Edit. Porrúa, S. A. Pág. 298.

⁵⁸ Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón. Librería Española y Extranjera de Francisco Beltrán. s.p.i. págs. 141 a 171.

la noción del derecho subjetivo condicionado por la libertad: - "han creído que el único medio de protegerlo consistía en dar - al poseedor de la cosa un derecho subjetivo absoluto, absoluto- en su duración, absoluto en sus efectos; un derecho que tendrá- por objeto la cosa apropiada y por sujeto pasivo a todos los in dividuos que rodean al interesado mismo. En una palabra, han - adoptado la robusta construcción jurídica del dominiun romano". El propietario estaba incluso legitimado para realizar actos so bre la cosa sin que le reportaran utilidad alguna e incluso con propósitos inconfesables.⁵⁹

Sin embargo, en Francia e Inglaterra se forja la nueva concepción del dominio, cuando se transforman las nociones civilis tas al considerar al hombre no como un fin en sí mismo, sino co mo un engranaje de la maquinaria social; la asociación polftica ya no está imbuída por los derechos del individuo sino por el - principio de la solidaridad social; así, la propiedad es para - el poseedor de la riqueza un deber, una obligación de orden ob- jetivo de emplear la riqueza que posee en mantener la interde-- pendencia social. De esta teoría se desprenden dos princi-- pios que son:

a) El propietario tiene el deber y el poder de emplear la- cosa que posee en la satisfacción de sus necesidades individua- les.

b) El propietario tiene también el deber y el poder de em- plear la cosa en la satisfacción de las necesidades comunes de- la colectividad.

Esta idea de la propiedad afecta, sustituye a la anterior,

⁵⁹ Esto condujo a la creación de la Teoría del abuso del Dere-- cho de Propiedad, consagrada en el artículo 840 del C.C.D.F.

y a su vez, se funda en la necesidad de mantener la cohesión social, formada por dos elementos. En primer lugar, "las semejanzas de las sociedades de los hombres que pertenecen a un mismo grupo social; y en segundo, la diversidad de las necesidades y de las aptitudes de los hombres que pertenecen a un mismo grupo."

El derecho de propiedad en el marxismo

Según Puig Peña,⁶⁰ "los tiempos modernos han presenciado en algunos países el paso violento y terrible, de la propiedad rabiosamente individualista... a la propiedad colectiva que presenta el comunismo. De un todo a un nada; de un propietario con derecho subjetivo absoluto con todas las atribuciones jurídicas y sociales que ello suponía a un simple servidor del Estado sin derechos frente al mismo, sin poder frente a los demás sin ilusiones, sin un nada en el porvenir." La propiedad socialista consiste en la apropiación colectiva de los medios de producción y en ella opera un cambio de titular. A mayor abundamiento, la Constitución de la U.R.S.S. dice:

"Art. 60.- La tierra, el subsuelo, las aguas, los bosques, las fábricas, las minas de carbón y de minerales, los transportes por tierra o por agua, los bancos, los P.T.T. (medios de comunicación), las grandes empresas organizadas por el estado así como las empresas municipales y la masa fundamental de habitaciones en las ciudades y en las aglomeraciones industriales son propiedad del Estado, es decir; son bienes del pueblo entero".

⁶⁰Citado por Mateo Goldstein. Ob. cit. Pág. 327.

El derecho de propiedad en el artículo 27 de la
Constitución Mexicana de 1917.

El criterio sostenido por el Constituyente en materia de -
propiedad puede apreciarse con la simple lectura de la Exposi-
ción de Motivos de la Comisión Redactora, que a la letra dice:

"Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo hu-
mano va dirigido a la satisfacción de una necesidad
que la naturaleza ha establecido en una relación --
constante entre los actos y sus resultados y que --
cuando se rompe invariablemente esta relación, se -
hace imposible la vida, fuerza será convenir en que
la propiedad es un derecho natural supuesto que la-
apropiación de las cosas para sacar de ellas los --
elementos necesarios para la conservación de la vi-
da es indispensable, el afán de abolir la propiedad
individual inmueble no puede considerarse en su -
esencia sino como una utopía... el ejercicio del de-
recho de propiedad no es absoluto, ya que así como-
en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible
de admitir otras en el porvenir, basadas en el de--
ber que tiene el Estado de conservar la libertad --
igual de todos los asociados."⁶¹

Lo anterior se consagró en el texto definitivo del precep-
to constitucional, el que a la letra decía:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de impo-
ner a la propiedad privada las modalidades que dic-
te el interés público..."

De esta manera podemos concluir que en nuestra Constitución
se consagró al Derecho de Propiedad tutelándose como un Dere--
cho Subjetivo Civil y a la vez con una función social.

La Propiedad como Derecho Subjetivo Civil

De acuerdo a su reglamentación en el Derecho Mexicano, el-
Derecho de Propiedad es definido por Rojina Villegas como: "el
poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inme-

⁶¹ Debates del Congreso Constituyente. Pág. 774

diata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto"⁶²; para Gutiérrez y González, "propiedad es el derecho real más amplio para usar, gozar y disponer de las cosas, dentro del sistema jurídico positivo de limitaciones y modalidades impuestas por el legislador de cada época"⁶³. Para Ruggiero, la propiedad es: "un señorío general del que forman parte todos los poderes imaginables y no son sino manifestaciones de su plenitud, por lo cual no es posible enumerar los "⁶⁴, de allí que algunos autores sostengan que el concepto moderno de propiedad, se explica por las limitaciones y modalidades que se impongan por la Ley.

Algunas de las características del Derecho Real de Propiedad son las siguientes:

1.- Es un poder jurídico que se ejerce sobre una cosa corporal o incorporeal, en forma directa o indirecta, mediata o in mediata según la voluntad de su titular.

2.- El aprovechamiento de la cosa se realiza a través de su uso, disfrute y disposición.

3.- Opera el desmembramiento cuando se transfiere alguna parte del derecho de aprovechar la cosa.

4.- Se tutela a través de las acciones reivindicatoria, posesoria y negatoria. (Arts. 4, 10 y 11 C.C.D.F.)

⁶²Ob. cit. Pág. 289.

⁶³Ob. cit. Pág. 202.

⁶⁴Citado por Pina, Rafael de Ob. Cit. Pág. 66.

3.- TIPOS DE PROPIEDAD

Si consideramos la infinidad de objetos que son susceptibles de ser sometidos a propiedad, comprenderemos las razones de múltiples y diversas clasificaciones acerca del tema. A -- continuación señalaremos algunas de ellas, deteniéndonos con -- cierta amplitud en la distinción entre propiedad privada y propiedad pública, en razón de que son fundamentales para los siguientes capítulos.

A.- POR SU EXTENSION.⁶⁵

a) Propiedad perfecta, cuando el vínculo que une al propietario con la cosa que le pertenece no está limitado.

b) Propiedad imperfecta.- Cuando el derecho de propiedad está desmembrado.

c) Propiedad nuda.- Especie de la anterior, en el que el dominio no va acompañado por el usufructo por lo que el propietario puede disponer de la cosa, pero no usarla ni disfrutarla.

B.- POR SU PROYECCION.

a) Horizontal.- También llamada por pisos o régimen en -- condominio; en ella, los pisos o partes de un edificio, susceptibles de ser aprovechadas independientemente, son propiedad -- de diferentes dueños y los elementos del mismo bien, necesarios a todos, son objeto de copropiedad.⁶⁶

b) Vertical.- Propiedad inmueble relativa a la porción superior o inferior del suelo.

⁶⁵Escriche, Joaquín. Ob. Cit. Págs. 737 y sigs.

⁶⁶Pina, Rafael de. Ob. Cit. Pág. 238.

C.- POR SU MATERIA.

a) Propiedad civil.- Aquella que está reglamentada por disposiciones de orden privado, sobre todo por el Código Civil.

b) Propiedad Agraria.- Aquella que se concede a los núcleos de población - Pueblos, rancherías y comunidades - sobre las tierras para que las aprovechen de manera comunal o ejidal.⁶⁷

c) Propiedad Administrativa.- Aquella en la que predomina la intervención del Estado y se regula por disposiciones de orden público.

d) Propiedad Artística.- Propiedad especial⁶⁸. Es el derecho que concede la ley al creador de una obra artística o literaria para explotarla y reproducirla; incluye también obras arquitectónicas, de fotografía, de radio, televisión.

e) Propiedad Industrial.- Es aquel derecho exclusivo de uso que concede la Ley al autor de una invención para su explotación; se adquiere sobre nombres comerciales, marcas, patentes de invención, dibujos o modelos y en general cualquier forma de atraer a la clientela. También se le niega su carácter de propiedad. Es considerado un ejemplo de propiedad especial.

f) Propiedad Espeleológica.- La que se ejerce sobre las cavidades naturales del suelo, como son las cavernas, grutas y fuentes.⁶⁹

⁶⁷ Mendieta y Núñez. Ob. Cit. Pág. 38.

⁶⁸ Tecnicismo creado para designar a la propiedad de las aguas, minas, industrial, artística y todas aquellas en donde no son aplicables disposiciones de orden civil, sino administrativo. Cabanellas, Guillermo. Ob. Cit. Pág. 407. Pina, Rafael de. Ob. Cit. Pág. 179.

⁶⁹ Denominación utilizada por la doctrina europea. Cabanellas, Guillermo. Ob. Cit. Pág. 407 y sig.

D.- POR SU UBICACION.

a) Urbana.- Comprende las edificaciones localizadas en los centros poblados o ciudades.

b) Rural o Rústica.- Relativa al conjunto de fincas dedicadas a la agricultura, ganadería o forestal.

E.- POR SU EXCLUSIVIDAD.

a) Propiedad Individual.- Aquella que le corresponde a una persona con exclusión de todas las demás.

b) Copropiedad.- Aquella en la que una cosa o un derecho pertenecen pro-indiviso a varias personas. (Art. 938 C.C.D.F.).

F.- DE ACUERDO A SU TITULARIDAD:

- a) Bienes de los particulares.
- b) Bienes del Estado.
- c) Bienes de los núcleos de Población.

Propiedad del Estado.

El Estado para la realización de sus fines, utiliza un conjunto de bienes que ha sido denominado de muy diversos modos:- el Patrimonio del Estado, la Propiedad Pública, el Dominio del Estado, etc.

Para Bielsa: "El Patrimonio del Estado o dominio del Estado es aquel conjunto de cosas sobre las que el Estado ejerce un verdadero derecho de propiedad y se dividen entre aquellos bienes destinados a un servicio público... y aquellos que no lo están y pueden ser enajenados".⁷⁰

⁷⁰Ob. Cit. Pág. 556.

Según Gabino Fraga: "El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o Patrimonio del Estado."⁷¹

Acosta Romero nos dice: El Patrimonio del Estado es "el conjunto de elementos materiales tanto de dominio público como del privado, bienes y derechos, e ingresos cuya titularidad es del propio Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles -- del estado) y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos."⁷²

El artículo 10. de la Ley General de Bienes Nacionales, publicada el 8 de enero de 1982, nos dice:

"El Patrimonio Nacional se compone de:

I.- Bienes del dominio público de la Federación.

II.- Bienes del dominio privado de la Federación.

Es de aclarar, que según la crítica acertada de algunos tratadistas, la ley comete el error de incluir únicamente en el Patrimonio Nacional, a los bienes de la Federación, omitiendo sin razón a los bienes de las Entidades Federativas, los Municipios y el D.D.F., e incluso algunos llegan a abarcar al patrimonio de los organismos descentralizados y empresas públicas.

Acercado de los bienes de dominio privado de la Federación, el artículo 30. de la L.G.B.N. dice que son:

"I.- Las tierras y aguas no comprendidas en el ar-

⁷¹Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S. A., 1982, México, Pág. 343.

⁷²Teoría General del Acto Administrativo. Edit. Porrúa, S. A. México, 1982. Pág. 547.

título 2o. de esta Ley, que sean susceptibles de -
enajenación a los particulares;

II.- Los nacionalizados conforme a la Fracción II-
del artículo 27 Constitucional, que no se hubieren
construido o destinado a la administración, propa-
ganda o enseñanza de un culto religioso;

III.- Los bienes ubicados dentro del Distrito Fede-
ral considerados por la Legislación común como va-
cantes;

IV.- Los que hayan formado parte de entidades de -
la Administración Pública paraestatal, que se ex-
tingan; en la proporción que corresponde a la Fede-
ración.

V.- Los bienes muebles al servicio de las Dependen-
cias de los Poderes de la Unión no comprendidos en
la Fracción XI del artículo anterior;

VI.- Los demás muebles e inmuebles que por cual- -
quier título jurídico adquiriera la Federación;

VII.- Los bienes muebles e inmuebles que la Federa-
ción adquiriera en el extranjero."

Respecto a esta categoría de bienes del Estado, no existe-
discusión alguna en el sentido de que éste ejerce un verdadero
derecho privado de propiedad sobre ellos, aunque con ciertas -
limitaciones.

Dominio Público.

No existe un concepto legal del dominio público, pero el -
artículo 2o. de la L.G.B.N., nos enumera cuáles bienes pertene-
cen a esta categoría:

"I.- Los de uso común.

II.- Los señalados en los artículos 27, párrafos -
cuarto, quinto, octavo y 42 Fracción IV, de la - -
Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-
nos;

III.- Los enumerados en la Fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3o. de esta Ley;

IV.- El suelo del mar territorial y el de las -- aguas marítimas interiores;

V.- Los muebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos conforme a la Ley;

VI.- Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal;

VII.- Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;

VIII.- Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles;

IX.- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad Nacional;

X.- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

XI.- Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas o filatélicas; los archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos; y

XII.- Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados cuya conservación sea de interés Nacional."

De esta suerte, la dominicalidad ha sido una construcción doctrinal y jurisprudencial básicamente según se puede desprender de lo siguiente:

El dominio del Estado es el "Conjunto de bienes inmuebles y muebles y de derechos patrimoniales que se hallan a disposición del Estado, el departamento, la comuna, la colonia o el establecimiento público, con el objeto de asegurar directamente o indirectamente el funcionamiento de los servicios públicos o la realización de fines de utilidad pública."⁷³

Dominio Público es "El Conjunto de cosas afectadas al uso indirecto de la colectividad referida a una entidad administrativa de base territorial".⁷⁴

"El Dominio Público está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a utilidad pública, sea por el uso directo del público, sea por decisiones administrativas y que a consecuencia de esa afectación son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección."⁷⁵

Según Marienhoff,⁷⁶ los elementos esenciales que integran la noción conceptual de dominicalidad son:

a) Subjetivo.- El sujeto o titular del derecho sobre los bienes dominicales.

b) Objetivo.- Los objetos (bienes o cosas) susceptibles de integrar el dominio público.

⁷³Capitant, Henri. Vocabulario Jurídico. Editores de Palma, Buenos Aires, 1973. Pág. 235.

⁷⁴Bielsa, Ob. Cit. Pág. 235.

⁷⁵Díez, Manuel Ma. Ob. Cit. Pág. 42.

⁷⁶Marienhoff, Miguel S. Tratado de Dominio Público. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1960. Pág. 50.

c) Teleológico:- Referente al fin al que debe responder - la inclusión de una cosa o bien al dominio público.

d) Normativo o Legal.- En cuyo mérito se determina cuando una cosa que reúna los demás caracteres ha de ser tenida como-dominical.

Siguiendo a Díez y a Marienhoff, se explicará la naturaleza del régimen y los componentes del dominio público.

Titular del Dominio Público

Los bienes dominicales no pueden ser propiedad de particulares porque la satisfacción de las necesidades públicas, es típicamente estatal. Entonces, sólo el Estado puede ser titular de los bienes dominicales, comprendiendo en nuestro caso - no únicamente a la Federación, sino a las Entidades Federativas, al Distrito Federal, y a los Municipios. Sin embargo dada la redacción de la Fracción V del artículo 2 de la L.G.B.N. se podrá malinterpretar al considerar como bienes del Dominio Público, a aquellos que no siendo propiedad de la Federación, ésta los destina a un servicio público; desde luego, esto es - una falta de técnica jurídica.⁷⁷

Naturaleza del derecho del Estado sobre los bienes del Dominio Público.

Las opiniones se dividen en cuatro tendencias a saber:

a).- Doctrina de la Soberanía.- La sustentan Berthelemy, -

⁷⁷ Gutiérrez y González. Ob. Cit. Nos dice que es posible que el titular del dominio público sea una persona moral diversa del Estado, como serían los organismos descentralizados y -- las empresas de participación estatal.

Laurent, Proudhon, Aubry et Rau quienes afirman que el Estado ejerce sobre la dominicalidad una manifestación de su derecho soberano y que implica el ejercicio de poderes de alta administración y de policía; no son bienes propiedad del Estado, sino se trata de res nullius, fuera del comercio, que no son susceptibles de apropiación individual.⁷⁸

b.- Teoría de la propiedad del pueblo.- Es sostenida por Ducrocq, Bielsa, Marienhoff y Duguit, para quienes el pueblo, entendido como el conjunto de nacionales, es el propietario del dominio público; a él le corresponde el uso común de estos bienes y el Estado sólo actúa como su representante, administrándolos y conservándolos.

"Sostener que el Estado y no el pueblo es el sujeto del dominio de las cosas públicas, equivale a sostener que el Estado es dueño de sí mismo, lo cual es un absurdo. Evidentemente el Estado es dueño de sí mismo en el orden internacional dado su carácter de "independiente", pero ese aspecto de la cuestión no es el que ahora se contempla."⁷⁹

La crítica a esta teoría radica en que el pueblo carece de capacidad jurídica propia.⁸⁰

c).- Teoría de la Propiedad Privada del Estado.- La defi-

⁷⁸ Díez, Manuel Ma. Dominio Público. Teoría General y Régimen Jurídico. Librería Jurídica Valerio Abeledo. Buenos Aires, 1940. Pág. 288 y 313.

⁷⁹ Díez, Manuel Ma. Derecho Administrativo. Vol. IV. Ob.Cit. Pág. 383.

⁸⁰ A esta objeción se contesta diciendo que el dominio público obedece a razones o procesos históricos anteriores a la formación del Estado; era un conjunto de bienes poseídos de común por el pueblo. Además el pueblo es una realidad jurídica en cuanto se le representa a través de las autoridades -- que aún cuando no tiene personería jurídica, sí tiene potestades esenciales. Marienhoff, Ob. Cit. Pág. 66 y 67.

nen Cammeo, Meucci, Spota y Villegas Basavilbaso que afirman - que el contenido esencial del Derecho de Propiedad es una relación o un vínculo de la persona con la cosa; un poder directo del primero sobre el segundo, "sea éste actual o potencial, absoluto o limitado, libre o gravado, pleno o dividido, es siempre propiedad."⁸¹

En este sentido, el poder que ejerce el Estado sobre estos bienes es igual en esencia a aquél de los particulares sobre la propiedad privada; lo que sucede es que en atención a la -- afectación del bien al uso común, este derecho se encuentra limitado por disposiciones de orden público.

Se critica esta postura porque ella parte de la distinción del Estado como propietario, del Estado-Fisco como policía, en un plano de doble personalidad.

d).- La teoría de la Propiedad Pública del Estado.- Es la tesis más aceptada en la actualidad; algunos de sus autores -- son Hauriou, Guicciardi, Montiel, Mayer y Romano, para quienes la propiedad pública o administrativa nace de trasladar la institución de la propiedad al ámbito administrativo, lo que se -- traduce en un régimen propio y distinto orientado hacia el destino y la afectación del bien: "En la propiedad pública, las -- relaciones que se producen con motivo del derecho de propiedad presentan características distintas; el ejercicio del señorío del titular sobre la cosa no es libre, sino se concreta a una serie de funciones administrativas."⁸²

En esta concepción, el Estado ejerce un verdadero derecho de propiedad sobre sus bienes, pero su contenido interno se en

⁸¹Meucci, citado por Díez. Dominio Público. Pág. 293.

⁸²Díez, Manuel María. Dominio Público, pág. 302.

cuentra limitado por el destino a que se afecta el bien, en -- tanto que la relación externa se realiza a través de la activi-- dad de policfa.

Las distinciones entre la propiedad pública y la propiedad privada pueden resumirse de la siguiente manera: en la propie-- dad pública, el uso corresponde y lo ejerce el pueblo, tanto - nacionales como extranjeros; el bien está afectado al uso pú-- blico, es de comercialidad restringida, se sujeta al poder de policfa y es regulado por normas administrativas. Por su parte, en la propiedad privada, el uso corresponde y lo ejerce el individuo; el bien está afectado al uso individual, es de co-- mercialidad amplia, no está sujeto al poder de policfa y su ré-- gimen es de derecho privado.⁸³

Bienes del Dominio Público

Según se desprende de la enumeración del artículo 2o. de - la L.G.B.N., puede tratarse de bienes inmuebles (suelo, mar te-- rritorial, terrenos baldíos, playas, etc.), muebles (los que - no sean sustituibles como documentos, manuscritos, piezas foto-- gráficas, etc.) o derechos (servidumbres administrativas), - - siendo en todo caso taxativa la enumeración, no ejemplificati-- va, según la interpretación a contrario sensu de la fracción - II del artículo 3o. de la Ley.

Destino de los bienes del Dominio Público

Para Jéze y Duguit, los bienes están afectados directamente a un servicio público; según Maurice Hauriou, las cosas están - afectadas formalmente a la utilidad pública; para Bonnard, son-- bienes destinados tanto al uso común como a los servicios públi

⁸³ Marienhoff, Miguel S. Ob. Cit. Pág. 85.

cos; Ducrocq considera que se trata de bienes ineptos físicamente para ser apropiados por los particulares; Marienhoff sostiene que son bienes destinados al uso común directo o indirecto.

Según los artículos 2o, 29, 34 y 35 de la L.G.B.N., nuestro legislador no utilizó un criterio uniforme, sino incluyó bienes de diversos géneros: los destinados a un servicio público (frac. I del artículo 2o), los de interés nacional (fracc. VI, VII y XII del mismo artículo), los no susceptibles de apropiación particular (fracc. I y II), los de utilidad pública -- (frac. II y III); en consecuencia, deben ser considerados bienes del dominio público, aquellos calificados así por el legislador.

Creación del Dominio Público

La dominicalidad se crea por un acto formal y materialmente legislativo. Aun cuando haya bienes que sean considerados dominicales en atención a su estado natural, la condición la adquieren necesariamente por una norma legal.

En nuestro país, el dominio público se ha creado por diversos actos formal y materialmente legislativos, estando vigente en la actualidad, la Ley General de Bienes Nacionales elaborada por el Congreso de la Unión, y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de enero de 1982.

Es interesante hacer hincapié en que la legislación en este ramo encuentra uno de sus antecedentes más notables en la Ley de Inmuebles de Propiedad Federal de 18 de diciembre de 1902, en cuya exposición de motivos se refleja claramente que la federalización de la materia obedeció más a una práctica administrativa que a la atribución de facultades expresas en favor de la Federación:

"En vista de la confusión de las disposiciones legales, a través de la cual tiene que abrirse pasotrabajosamente el criterio y la gestión del gobierno para el despacho de los asuntos relativos a bienes inmuebles de propiedad federal, la Secretaría a mi cargo, movida por el deseo de que cuanto antes desaparezca ese irregular estado de cosas que perjudica los intereses públicos y constituye una seria imperfección administrativa, recabó acuerdo del señor Presidente de la República para someter a las cámaras legisladoras el adjunto proyecto de ley, en el que se establece, con respecto a las autoridades de la Federación, la condición legal de dichos bienes, se clasifican éstos y se proponen diversos preceptos que atañen a su régimen interior, a su destino, conservación, vigilancia así como a los contratos que puedan ser objeto... El tenor del proyecto de ley no deja duda, su índole ~~es~~ administrativa y en efecto, ese carácter quiso darle el Ejecutivo porque, a su juicio, no debe tocarse en esta vez el punto relativo a jurisdicción federal sobre inmuebles nacionales, tomando la palabra jurisdicción en su acepción más alta, puesto que considerada con esa amplitud tiene que ser objeto de otra iniciativa que presentará oportunamente la Secretaría de Gobernación, reglamentando el nuevo artículo 125 de nuestra Carta Fundamental."

No debe confundirse la creación por la Ley del Dominio Público con la afectación y la incorporación de un bien a este régimen: la afectación es: "el hecho o la manifestación de voluntad del poder público, en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad"⁸⁴, es decir, se destina un bien al uso o al servicio público.

En el caso de los bienes de Dominio Público naturales (mar, suelo, playas, espacio aéreo) la afectación se produce en el acto mismo en que se califica por el legislador como un bien dominical; en el supuesto de los bienes artificiales, se requiere de un acto administrativo posterior que afecte el bien-

⁸⁴ Marienhoff, Miguel S. Ob. Cit. Pág. 52.

a esa utilidad, en razón de lo cual se produce su ingreso al -
Dominio Público.

El artículo 37 de la L.G.B.N., párrafo primero estipula --
que: "el destino de inmuebles al servicio de las distintas De
pendencias o Entidades de la Administración Pública Federal o
de los Gobiernos Estatales o Municipales, se hará mediante de-
creto del Ejecutivo Federal, que será refrendado únicamente --
por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología."

En nuestro régimen, la afectación se produce mediante la -
incorporación, que es el acto del Ejecutivo Federal por virtud
del cual se incorpora al Dominio Público, por decreto, un bien
que forma parte del dominio privado, siempre que su posesión -
corresponda a la Federación.⁸⁵

Extinción del Dominio Público

El dominio público sólo puede extinguirse a través de una-
reforma a la Ley; sin embargo, en el caso de bienes del domi-
nio público artificial, procede la desafectación, es decir, la
declaración de voluntad del Estado por la que un bien deja de-
estar destinado al uso común o al servicio público.

El artículo 17, fracción III de la Ley que se comenta, au-
toriza al Ejecutivo Federal a: "desincorporar del Dominio Pú-
blico en los casos en que la Ley lo permita, mediante decreto,
un bien que haya dejado de ser útil para fines de servicio pú-
blico." En este caso, la desafectación y la desincorporación-
se producen simultáneamente.

La consecuencia lógica de la extinción del Dominio Público

⁸⁵Art. 17, fracción II, L.G.B.N.

es que los bienes pasen a formar parte del dominio privado del Estado o de algún particular. "Los bienes del dominio público que lo sean por disposición de la autoridad podrán ser enajenados previo decreto de desincorporación, cuando dejen de ser -- útiles para la prestación de servicios públicos" (Art. 28 L.G. B.N.)

Régimen del Dominio Público.

Con el fin de esclarecer las diferencias entre el Dominio Público y el Dominio Privado del Estado, se hacen a continuación las anotaciones que los caracterizan:

Tratándose del Dominio Público:

- Sujeción a los poderes federales.
- Son inalienables (fuera del comercio, no son susceptibles de hipotecarse).
- Son inembargables e imprescriptibles.
- No están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva ni provisional, ni a servidumbres pasivas.
- Susceptibles de concesiones o permisos para el uso, - - aprovechamiento o explotación en favor de particulares.
- Sujetos a un régimen de derecho público (leyes administrativas) excepto los aprovechamientos accidentales o - - accesorios compatibles con la naturaleza de estos bienes, como la venta de frutos, materiales o desperdicios, los que se regirán por el derecho común.

Respecto del dominio privado:

- Se sujetan a las autoridades federales, locales y municipales.
- Son inembargables, los inmuebles son imprescriptibles y los muebles son prescriptibles; tanto muebles como inmuebles son alienables.

- Pueden ser objeto de toda clase de contratos, con excepción del comodato y las donaciones que no sean en favor de los gobiernos de los Estados o de los Municipios para ser utilizados en los servicios públicos locales, -- con fines educativos o de asistencia social.

- Están regidos por el Código Civil, así como las disposiciones de policía y de desarrollo urbano correspondiente.

"En vez de destruir la igualdad natural, el pacto fundamental sustituye por el contrario una igualdad moral y legítima a la desigualdad física que la naturaleza había establecido entre los hombres, los cuales, pudiendo ser diferentes en fuerza o en talento, vienen a ser todos iguales por convención y derecho. Bajo los ma los gobiernos esta igualdad no es sino aparente e ilusoria: sólo sirve para mantener al pobre en su miseria y al rico en su usurpación. En realidad, las leyes son -- siempre útiles a los que poseen y perjudiciales a los -- que carecen de todo. De esto se deduce, por consiguiente, que el estado social no es ventajoso a los hombres, -- sino en tanto cada uno de ellos posea algo y ninguno, -- sin embargo, demasiado."

J.J. Rousseau.

CAPITULO III

LA PROPIEDAD PRIVADA

1.- PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACION

La propiedad originaria se encuentra consagrada en el artículo 27, párrafo primero, de la Constitución:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación..."

La propiedad originaria se ha descrito por la doctrina de la siguiente manera:

"La propiedad del Estado mexicano corresponde originariamente a la nación, es decir, es una propiedad que nuestra organización política recibe por derecho propio fundado en la tradición jurídica nacional, en el asentamiento de nuestro pueblo sobre un determinado territorio y en la autodeterminación o soberanía nacional."⁸⁶

La propiedad originaria significa: "la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consustancial e inseparable de la naturaleza de ésta."⁸⁷

Se puede concluir, que la propiedad originaria es el derecho que ejerce la nación mexicana, representada por la Federa-

⁸⁶ Serra Rojas, A. Ob. Cit. Pág. 220.

⁸⁷ Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Pág. 474. Editorial Porrúa, México, 1972).

ción y las entidades federativas en sus respectivas competencias, sobre su territorio, entendiéndolo como un elemento indispensable del Estado; es decir, es la potestad soberana, de imperio, es la autoridad suprema que tiene sobre la parte física de su ser.

En la iniciativa presentada ante el Congreso Constituyente en la sesión de 25 de enero de 1917, la propiedad originaria - se traduce en el dominio eminente derivado de la propiedad absoluta del rey sobre las tierras y aguas recién descubiertas.

Es de hacer notar, que aún cuando la noción de propiedad originaria surge con motivo de la cesión papal concedida por Bula de 4 de mayo de 1493, actualmente obedece a razones de derecho internacional, según las cuales, el territorio constituye un elemento sine qua non del estado moderno, sobre el que éste ejerce un poder soberano.

Por territorio nacional, se debe entender el ámbito espacial de validez de nuestro orden jurídico, la porción geográfica delimitada donde el estado ejerce su jurisdicción.

En términos del artículo 42 constitucional, el territorio nacional comprende:

"I.- El de las partes integrantes de la Federación; (Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal. Art. 43 Const.)

II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes:

III.- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico

IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores; y

VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional."

Por otra parte tenemos que en la actualidad, es atribución de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, po seer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria (Art. 33 L.O.A.P.F.).

Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológica tener a su cargo el registro de la propiedad federal y manejar el inventario general de los bienes de la Nación (Art. - 37, fracción XIV L.O.A.P.F.).

Conviene aclarar que cuando la Nación concede a un particular la propiedad privada sobre algún predio, deja de ejercer de manera efectiva sus facultades de vigilancia, cuidado y administración, no así respecto de los terrenos baldíos y nacionales que en momento alguno han salido de su dominio.

La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, publicada en el D.O. de 7 de febrero de 1951, clasifica a los terrenos propiedad de la nación, en baldíos, nacionales y demasías.

Son baldíos, "los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos." (art. 4).

Son nacionales los terrenos baldíos deslindados y medidos; los provenientes de demasías cuyos poseedores no los adquirieran y los que recobre la nación por virtud de nulidad de los títu-

los que respecto de ellos se hubieran otorgado (art. 5).⁸⁸

Son demasías, los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor de la que éstos determinan, encontrándose dentro de los linderos marcados por el título y por lo mismo, confundidos en su totalidad con la superficie titulada (art. 6).

Resulta aplicable la siguiente tesis:

"LOS CONFLICTOS SUSCITADOS POR LA APLICACION DE LA LEY DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS, -- TIENEN IMPORTANCIA TRASCENDENTE PARA LA NACION, Y POR TANTO, LA REVISION EN EL JUICIO DE AMPARO CORRESPONDIENTE ES DE LA COMPETENCIA DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.- ...En efecto, la controversia que dió origen al presente juicio de amparo versa sobre la aplicación que la autoridad responsable pretende dar a la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del siete de febrero de mil novecientos cincuenta y uno. La Ley en cita es reglamentaria del artículo 27 Constitucional, y en particular del primero y tercero de sus párrafos, en cuanto que la Ley de Terrenos a que se hace mención, establece las facultades del Ejecutivo Federal para disponer de los terrenos -- propiedad de la Nación y los procedimientos aplicables para enajenarlos o arrendarlos a los particulares. Los terrenos a que esta Ley se refiere no son otros que los de la propiedad originaria de la Nación señalados en el ya invocado párrafo primero del artículo 27 de la Constitución..."

Amparo en Revisión 1092/1962.- Martin Dickerson Roberts Watkins y Coags. Octubre 22 de 1973.- Mayoría de 4 votos. Ponente: Mtro. Alfonso López Aparicio. Sala Auxiliar. Informe 1973, pág. 45.

Tanto los terrenos baldíos como los nacionales y las dema-

⁸⁸ No son terrenos nacionales sino baldíos, por disposición de la Ley, los títulos que se nulifiquen según la frac. XVIII del art. 27 Const.

sfas son imprescriptibles; su adquisición sólo podrá realizarse por enajenación del Ejecutivo de la Unión, a título oneroso o gratuito, o por composición en el caso de las demasías. La naci3n se reserva desde luego, el derecho sobre el subsuelo. - (Arts. 7, 8 y 25).

Es facultad exclusiva del Congreso de la Uni3n legislar sobre esta materia (Art. 73, fracci3n XIX, de la Const.) y corresponde a la Secretarfa de la Reforma Agraria el manejo de estos terrenos. (Art. 41, fracci3n IX, L.O.A.P.F.)

2.- LA PROPIEDAD COMO GARANTIA INDIVIDUAL

El artfculo 27, p3rrafo primero dice:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los lfmities del territorio nacional, corresponde originariamente a la naci3n, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada."

Ya se ha descrito a la propiedad privada como un derecho p3blico subjetivo, por lo que aquf 3nicamente se sealar3 que cuando la naci3n concede la propiedad privada sobre una extensi3n de tierra, nace en favor del particular, el derecho de exigir al Estado su respeto y surge sobre este 3ltimo, el deber de abstenci3n. En este sentido, a la vez que la entidad estatal es el propietario originario de las tierras y aguas, con facultad para conceder, no reconocer, la propiedad de los particulares, tiene el deber de someterse al r3gimen de derecho consagrado en la Constituci3n.

En atenci3n a que la propiedad privada en el derecho mexicano no es un poder absoluto, sino que cumple una funci3n social, el constituyente le ha imprimido las modalidades que exi

ja el interés público y ha autorizado la expropiación por causa de utilidad pública; sin embargo, esto no quiere decir que el gobernado no goce de las garantías previstas por la Ley Suprema en todos los demás casos; así lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia, en Jurisprudencia, según se constata de lo siguiente:

"PROPIEDAD.- PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA VIOLACIONES AL DERECHO DE.- La Jurisprudencia que la Suprema Corte de Justicia ha establecido, en el sentido de que las cuestiones de propiedad no pueden decidirse en el juicio de garantías, sin que antes hayan sido resueltas y los antecedentes judiciales correspondientes, sólo significa que en el juicio constitucional no puede determinarse a quien de -- dos partes contendientes corresponde la propiedad de un bien cuestionado, pero cuando no existe tal disputa y se reclama la violación del derecho de propiedad y éste se ha acreditado en debida forma, el amparo es procedente por violación de la garantía que consagra el artículo 14 constitucional, -- porque este concepto garantiza contra la privación, sin forma de juicio, no sólo de la posesión sino de cualquier derecho".

Quinta Epoca.

Tomo LXIV.- Pág. 748.- Uribe Islas Gabriela y Coags.

Tomo XVIII.-Pág. 920.- Bustamante Luis Felipe.

Tomo LXX.- Pág.1177.- García Adelaido.

Tomo LXX.- Pág.2235.- Pérez José.

Tomo LXXIV.-Pág.3037.- Torres de Hernández Esperanza.

En consecuencia, con excepción de los casos de expropiación y de modalidades, el titular del derecho de propiedad, -- siempre gozará de las garantías de legalidad y de audiencia -- contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

La propiedad privada en ningún caso puede comprender, por sí sola, los minerales o sustancias productos del subsuelo, ni las aguas como vías generales de comunicación, sobre las que la nación ejerce su dominio directo. (art. 838 C.C.D.F.).

3.- LIMITACIONES CONSTITUCIONALES.

Se ha elegido la denominación de limitaciones constitucionales, para designar a todas las restricciones que el constituyente ha imprimido a la propiedad privada, tanto las que condicionan el ejercicio de los atributos de la propiedad, como las que condicionan su titularidad, de acuerdo al texto vigente.

Se desea aclarar, que la elección obedeció más a fines - - prácticos de exposición que a un afán de caracterizar técnicamente a las instituciones que enseguida se estudian.

A.- MODALIDADES.

El artículo 27, párrafo tercero, dice:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público."

De los debates de los Constituyentes de 1917, no se desprende el significado exacto de la palabra modalidad, por lo que la doctrina discrepa en sus conceptos:

Para el Dr. Andrés Serra Rojas, "el concepto de modalidad significa el modo de ser o de manifestarse una cosa. La modalidad, por tanto, se relaciona a una manera particular de ser de alguna cosa".⁸⁹

Según el Dr. Ignacio Burgoa, la modalidad puede consistir en una restricción o prohibición respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas, o bien del cumplimiento de actos positivos que obedezcan a la satisfacción de un interés público.

⁸⁹Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 336.

Para Fernández del Castillo, debe de entenderse como: "modalidad, palabra castellanizada, es el modo de ser de una cosa, o sea la forma variable y determinada que puede tener una persona o una cosa, sin que por recibirla se cambie o destruya su esencia. No puede confundírsele con la palabra modificación, pues ésta implica un cambio substancial y no accidental. Por-modalidad de la propiedad debe entenderse los modos de ser de la propiedad; implican la conservación de un concepto fundamental, que es la propiedad, y la consideración de diversos de -- sus aspectos".⁹⁰

También hay autores que pretenden infructuosamente distinguir entre las modalidades y las limitaciones a la propiedad.⁹¹

En todo caso, se debe calificar como restricción, toda disminución de los atributos propios del derecho de propiedad, -- que obedezcan al interés general y se impongan por un acto legislativo.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la siguiente tesis:

"PROPIEDAD PRIVADA.- MODALIDAD A LA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE.- Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho. Son pues, elementos necesarios para que se configure la modalidad, primero, el carácter general y permanente de la norma que la impone y, el segundo, la modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situa--

⁹⁰ Fernández del Castillo. Propiedad y Expropiación en México, - Pág. 65. México, 1936 s.p.i.

⁹¹ Véase Gutiérrez y González. Ob. Cit. Pág. 203; Serra Rojas, - Ob. Cit. Pág. 340.

ción jurídica estable. El segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se -- aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista de los efectos que produce en relación con los derechos del propietario. Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando en virtud de las limitaciones establecidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su de recho."

Amparo en Revisión 3386/76.- Ranver, Compañía Mexicana de Estacionamientos, S. A.- 16 de febrero de 1983. Unanimidad de 20 votos.- Tesis núm. 92, del Pleno.

La doctrina no se pone de acuerdo sobre los ejemplos de modalidades que prevé nuestra legislación; la confusión obedece a que no se han distinguido las restricciones de orden administrativo de las limitaciones de carácter civil.

Por otra parte tenemos que las restricciones de naturaleza civil, se imponen por razones de vecindad, atienden a intereses privados y benefician a los particulares. P. ej. las consagradas en los artículos 837, 839, 841, 842, 845 a 849, 851, 853, 857, 937, 1071, 1073, 1078 y 1097 del Código Civil para el D. F.

Las modalidades a la propiedad responden al interés de la colectividad, se rigen por disposiciones administrativas y no benefician a los particulares, entendidos singularmente, pero sí benefician a la sociedad en general. Algunas de ellas son las limitaciones a la altura de las construcciones, la prohibición de construir en determinadas zonas, las servidumbres telegráficas y telefónicas, las impuestas por razones de seguridad o para el tendido de vías férreas, las previstas por los ar -

títulos 834, 843, 869 del Código Civil para el D.F.; también se regulan en la Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley General de Salud, Ley de Desarrollo Urbano del D.F., Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, entre otros ordenamientos.

Según Díez⁹², las restricciones administrativas a la propiedad se caracterizan por ser limitadas en número y clase, imponen la obligación de no hacer, no dan lugar a indemnización porque son inherentes al ejercicio del derecho de propiedad, son ejecutorias, son constantes y actuales, son generales y de finen el contenido normal del derecho de propiedad. La Ley Suprema confiere a la Nación la facultad de imponer las modalidades a la propiedad privada, debiéndose entender que se faculta a la Federación.

En efecto, el Constituyente se refirió a la Nación como un concepto unitario que incluye a todo el conglomerado social que comprende al pueblo mexicano, con exclusión de los Estados extranjeros, por lo que sólo el Estado Federal es el que representa el interés de toda la colectividad. En este sentido, es de concluir que la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada, es propia y exclusiva del Congreso de la Unión.⁹³

B.- EXPROPIACION

Se dice en el párrafo segundo, fracción VI, segunda parte, del artículo 27 Constitucional:

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

⁹²Derecho Administrativo. Págs. 177 y 178.

⁹³Fernández del Castillo. Ob. Cit. Pág. 67.

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 de demérito que haya tenido - la propiedad particular por 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."

En materia agraria, la expropiación se regula por las fracciones X, XIV y XVII del artículo 27 Constitucional.

La expropiación es "un acto jurídico de Derecho Público, - por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado - y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, -- siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia."⁹⁴

La expropiación responde a la imperiosa necesidad de satisfacer carencias colectivas, sacrificando inclusive a la propiedad de los particulares. Se puede afirmar que tiene su fundamento en dos teorías:

a) La del dominio eminente, según la cual, corresponde a la nación la propiedad originaria de las tierras y aguas y - sólo por una concesión suya, se constituye la propiedad priva-

⁹⁴Acosta Romero, M. Teoría General del Acto Administrativo. - Edit. Porrúa, S. A. México, 1981. pág. 570.

da. En este sentido, el Estado conserva el poder jurídico y político de disponer de las tierras y aguas en beneficio social.

b) La teoría de los fines del Estado, que afirma que la expropiación se justifica por los requerimientos del Estado en cumplimiento de sus fines, entre los que destaca el bien común.

Los sujetos de la relación expropiatoria, son dos: el sujeto expropiante y el sujeto expropiado.

El sujeto expropiante o activo, siempre será el Estado, y puede ser la Federación, las Entidades Federativas o el Departamento del Distrito Federal, y presenta tres momentos jurídicos: I.- el que determina la causa de utilidad pública; II.- el que la declara en un caso concreto y III.- el destinatario o beneficiario.

Corresponde al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, en los ámbitos de sus respectivas competencias, determinar los casos de utilidad pública.

La Ley de Expropiación, publicada en el D.O.F. de 25 de noviembre de 1936, reformada más tarde, según Decreto publicado en el D.O.F. de 30 de diciembre de 1949, establece en su artículo 21, que es de aplicación federal, en los casos en que tienda la expropiación a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación, y es de aplicación local para el Distrito Federal.

La autoridad administrativa declarará en qué casos se está en presencia de una causa de utilidad pública y se tramitará el procedimiento respectivo.

Para Fernández del Castillo⁹⁵ la declaratoria de expropia-

⁹⁵Ob. Cit. Pág. 102.

ción es "la expropiación propiamente dicha y es el acto de autoridad por el cual se hace pasar la propiedad del expropiado a la persona en cuyo favor se haga la expropiación."

En materia federal, corresponde al Ejecutivo de la Unión - la declaratoria de utilidad pública, previa la tramitación del expediente administrativo a cargo de la Secretaría del Ramo -- respectiva; en aquellos casos no encomendados a otras dependencias, lo hará la Secretaría de Gobernación. (Arts. 3o. L.E., - 27 frac. XIX L.O.A.P.F.)

Pese a que la ley federal no determina los requisitos del expediente administrativo de expropiación, se acepta que debe incluir la solicitud de expropiación, la determinación del -- bien que se pretende expropiar, la calificación concreta de la utilidad pública y la explicación de la necesidad debidamente comprobada.

Podrán ser destinatarios del bien expropiado, la Federa-- ción, los Estados, los Municipios, o el Distrito Federal; tanto la doctrina como la Ley Federal de Expropiación, permiten -- que la cosa expropiada ingrese al patrimonio de una persona -- distinta de las anteriores, como podría ser un organismo des-- centralizado o una empresa de participación estatal.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido las siguientes tesis:

"UTILIDAD PUBLICA. (EXPROPIACION). Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, -- en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, -- sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular."

Jurisprudencia No. 546.
Quinta Epoca.

Tomo II. Pág. 440.- Montes Avelino.
Tomo II. Pág. 440.- Molina Augusto.
Tomo II. Pág. 440.- Mendoza Joaquín.
Tomo II. Pág. 440.- Rosendo Eufrasio.
Tomo II. Pág. 440.- Rodríguez Ferrer José.

"EXPROPIACION. POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.- --
Llevada a cabo sin los requisitos previstos por la
ley, aún cuando se trate de utilidad pública, im--
porta una violación de garantías".

Jurisprudencia No. 393.
Quinta Epoca.

Tomo VII.- Pág. 696.- Colín Enedino.
Tomo XX.- Pág. 1229.- Cruz Lorenzo y Coags.
Tomo XLIV. Pág. 2020.- Bravo Izquierdo Donato.
Tomo XLV. Pág. 263.- Pierce del Co, S. A.
Tomo XLV. Pág. 5212.- Marin Elia.

"UTILIDAD PUBLICA, PRUEBAS DE.- Aún cuando determi-
nadas obras sean llevadas a cabo por una compañía -
particular, aún cuando, como es natural suponer, --
esa empresa persiga fines especulativos, esto no es
obstáculo para que los trabajos que se emprendan re-
dundan en beneficio social, y por tanto, que se tra-
te de un caso de utilidad pública".

Quinta Epoca.

Tomo XXXV, Pág. 490.- Uruñuela, C. Manuel Alfonso.-
Segunda Sala. Apéndice de Jurisprudencia 1975, Ter-
cera Parte. Pág. 908.

"EXPROPIACION.- ALCANCE DE LAS FACULTADES DE.- El -
alcance de la facultad de expropiación comprende, -
además de los casos en que la colectividad, llámese
Municipio, Estado o Nación se sustituye en el goce-
del bien expropiado, para establecer o explotar por
sí mismo un servicio público o para emprender una -
obra que reporte utilidad general, aquellos en que-
los particulares, mediante legal autorización, fue-
sen los encargados de realizar esos objetos, en be-
neficio de la colectividad."

Quinta Epoca.

Tomo XLVI. Pág. 4922.- Zamudio de Mienvielle Domin-
ga Cristina y Coags. Segunda Sala. Apéndice de Ju-
risprudencia 1975. Tercera Parte. Pág. 905.

Sólo podrá decretarse la expropiación, por causa de utili-
dad pública. El artículo 1o. de la Ley de Expropiación esta--
blece que:

"Art. 1.- Se consideran causas de utilidad pública:

- I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.
- II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano.
- III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones, puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje; construcción de oficinas para el gobierno federal; y de cualquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;
- IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las obras que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;
- V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;
- VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública.
- VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;
- VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acumulada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;

- IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;
- X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;
- XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;
- XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales."⁹⁶

Para que haya utilidad pública, se requiere de una necesidad que debe ser satisfecha, un objeto capaz de satisfacerla y el posible destino concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad.⁹⁷

No obstante que en ocasiones se le ha reconocido al legislador, facultad discrecional absoluta para determinar los alcances del concepto de utilidad pública, en otros casos se ha intentado crear una idea precisa de utilidad pública, a la que el legislador debe ajustarse. La Suprema Corte de Justicia ha sostenido una tesis en la que pretende explicar el contenido de la utilidad pública; misma que a continuación se asienta:

"...la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediante ella a toda la colectividad, y la utilidad nacional que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar las medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad nacional."⁹⁸

⁹⁶ El artículo 832 C.C.D.F. declara de utilidad pública la adquisición de terrenos apropiados para venderlos a fin de construir el patrimonio familiar.

⁹⁷ Fernández del Castillo. Ob. Cit. Pág. 74.

⁹⁸ Citado por Gabino Fraga. Ob. Cit. Pág. 832.

Así se tiene que puede ser objeto de expropiación, cualquier bien mueble o inmueble, corporal o incorporeal e incluso, establecimientos comerciales o industriales sometidos a propiedad privada. No son expropiables, ni el dinero, ni la pequeña propiedad agrícola o ganadera, ni los derechos de autor. (arts. 27 Const. fracción XV y 62 de la Ley sobre Derechos de Autor).

La indemnización por expropiación, es la retribución del Estado al afectado, para reparar el daño causado.

La redacción original del artículo 27 Constitucional disponía que debería ser previa la indemnización, a la expropiación; más tarde se reformaría para quedar como actualmente se prevé.

Aún cuando el artículo 20 de la Ley de Expropiación establece que será la Secretaría de Programación y Presupuesto, previo el monto señalado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la que determine la forma y plazos de pago de la indemnización, los que nunca excederán de un plazo mayor de 10 años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha mantenido un criterio diverso; según se constata de lo siguiente:

"EXPROPIACION, CASOS EN QUE LA INDEMNIZACION PUEDE NO SER PAGADA INMEDIATAMENTE.- Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del Erario."

Jurisprudencia No. 387.

Quinta Epoca.

Tomo XLIX. Pág. 1804.- "Casa del Casino Cordobes".

Tomo LIII. Pág. 247.- Santibañez Rafael.

Tomo LVII. Pág. 875.- Coria Campos Luis.

Tomo LVIII. Pág. 2287.- González Jacinto.

Tomo LXII. Pág. 3021.- Cía. Mexicana de Petróleo -
"El Aguila, S.A."

"EXPROPIACION. INDEMNIZACION EN CASO DE.- Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y así ella llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías."

Jurisprudencia No. 390.

Quinta Epoca.

Tomo XLIX. Pág. 1804.- "Casa del Casino Cordobés".

Tomo L Pág. 553.- Llaguno Vda. de Iburguigoitia

Tomo LIII Pág. 154.- Terrazas, Pedro C.

Tomo LIII Pág. 247.- Santibañez, Rafael.

Tomo LVI Pág. 116.- "Haas Hermanos y Cía."

La indemnización podrá consistir en dinero, títulos negociables o bienes similares a los expropiados, donando inclusive al afectado, la diferencia que pudiera resultar en sus valores, siempre que se trate de personas que perciban ingresos no mayores a cuatro tantos del salario mínimo general de la zona económica en la que se localice el inmueble expropiado, cuando éste se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado. (Art. 14 L.G.B.N.)

El monto de la indemnización se basará en el valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que haya sido manifestado por el propietario o aceptado por él tácitamente. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad, será lo único que quedará sujeto a dictamen pericial y a resolución judicial, (Art. 10 L.E.) según el procedimiento de avalúo en los casos de expropiación previsto por los artículos 521 y siguientes del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El procedimiento administrativo expropiatorio estará a -

cargo de la dependencia del ejecutivo que corresponda, la que deberá realizar todas las diligencias respectivas, para que en el expediente quede plenamente comprobada la causa de utilidad pública; en esta etapa, no rige la garantía de previa audiencia; sirve de apoyo la tesis jurisprudencial que dice:

"EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO-RIGE EN MATERIA DE.- En materia de expropiación, - no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque este requisito no está comprendido entre los - que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental."

Jurisprudencia No. 391.

Quinta Epoca.

Tomo XLII.- Pág. 3021.- Cía. Mexicana de Petróleo-
"El Aguila, S.A."

Tomo LXIII. Pág. 4022.- Domínguez y Vda. de Novoa-
G.

Tomo LXIV. Pág. 3659.- Regit y Peón, Alvaro de.

Tomo LXV. Pág. 3925.- Rosas Cristina.

Tomo LXXIV. Pág. 840.- Cortés Alonso, Leopoldo.

Principio que en caso de no ser así, haría nugatoria la expropiación por su propia naturaleza.

La declaratoria de expropiación deberá publicarse en el -- Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta del Estado que corresponda según el caso y deberá ser notificado personalmente a los interesados; sólo en caso de ignorarse su domicilio - deberá publicarse por segunda ocasión, surtiendo efectos ésta- de notificación en forma. (Art. 4o. L.E.)

Los afectados podrán interponer en contra del decreto, den- tro de los quince días siguientes a la notificación, el recur- so de revocación ante la Secretaría de Estado o Dependencia -- que haya tramitado el expediente, el que suspenderá el procedi- miento administrativo de ocupación, salvo en los casos previs- tos en las fracciones V, VI y X, del artículo 1o. de la Ley de

Expropiación antes transcrito. (Arts. 4 a 8 L.E.)

En caso de proceder la ocupación del bien expropiado, co--
rresponderá a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de
terminar el procedimiento respectivo. (Art. 14 L.G.B.N.)

Contra la resolución que resuelva el recurso, es proceden--
te el Juicio de Amparo Indirecto y la suspensión se decretará--
a petición de parte, siendo de aclarar que para la interposi--
ción del juicio constitucional es preciso agotar el recurso or--
dinario. Acerca de la suspensión del acto reclamado, existen--
diversas tesis jurisprudenciales, dos de ellas enseguida se -
anotan:

"EXPROPIACION. IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSION TRA--
TANDOSE DE.- Contra la aplicación de las leyes re--
lativas a la expropiación por causa de utilidad pú--
blica, dictadas en beneficio social, no cabe la --
suspensión, con fundamento en la fracción II del -
artículo 124 de la Ley de Amparo que salvaguarda -
el interés general y la aplicación de disposicio--
nes de orden público por encima del perjuicio que--
pudiere resultar a los particulares por la ejecu--
ción de actos de la naturaleza indicada."

Jurisprudencia No. 389

Quinta Epoca.

Tomo LXXVI.- Gómez, José. R. y Coags. Pág. 4076.

Tomo LXXVI.- Cía. Central de Inversiones, S.A. pág.
7053.

Tomo LXXVI.- Gómez Fix José y Coagas.- Pág. 7053.

Tomo LXXVI.- Alvarez del Castillo, R. y Coags. - -
Págs. 7053.

Tomo LXXVI.- Limantour de Iturbe, Ma. y Coags. - -
Pág. 7053.

"EXPROPIACION.- CUANDO PROCEDE LA SUSPENSION CON--
TRA LA.- La fracción III del artículo 1o. de la --
Ley Federal de Expropiación, considera, entre otras,
como causa de utilidad pública, la construcción de
cualquiera obra destinada a prestar servicios de -
beneficio colectivo. El artículo 8o. del mismo or--
denamiento dispone que en los casos a que se refie--
ren las fracciones V, VI y X del artículo 1o. el -
Ejecutivo Federal podrá ordenar la ocupación tempo

ral o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de -- que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio. La interpretación de este precepto permite aclarar que la voluntad de la ley es que solamente en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o. de la Ley de Expropiación, la ocupación de los bienes expropiados tiene el carácter de urgente e inaplazable, y que en los demás casos no existe interés imperioso para proceder a la ocupación inmediata de los bienes afectados por el Decreto de Expropiación. El presente caso no queda comprendido entre los que el legislador consideró como de inmediata ejecución del Decreto de Expropiación. Consecuentemente, si la ley misma proporciona el criterio distinguiendo los casos en que son susceptibles de suspenderse los efectos de los decretos de expropiación y los casos en que existe un interés social para que se proceda inmediatamente a la ocupación de los bienes expropiados, este criterio debe normar la suspensión en materia de amparo, pues sería absurdo que pudieran o debieran suspenderse -- los efectos de los decretos de expropiación, en el recurso ordinario que concede el artículo 5o. de la Ley que se comenta y no pudieran suspenderse -- con el juicio de garantías. Si pues, según la Ley Federal de Expropiación no debe considerarse en casos como el presente, la ocupación del bien expropiado como una medida urgente y de inaplazable ejecución, es claro que están satisfechos los requisitos que exige el artículo 124 fracción II de la -- Ley de Amparo, y por lo mismo, que procede se conceda el beneficio de la suspensión".

Quinta Epoca.

Tomo XCI. Pág. 1835.- A.R. 5576/46.- Ernesto Betanzos y Coags. Unanimidad de 4 votos.

Para formalizar la adquisición de la propiedad por parte del beneficiario de la expropiación, no hace falta la escritura pública, puesto que opera el cambio de dominio de pleno derecho, en virtud de la publicación del decreto relativo, mismo que deberá ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad Federal (Art. 33 L.G.B.N.) y el cual hará las veces de escritura.

La expropiación tiene como efectos, el nacimiento del deber a cargo del afectado, de hacer entrega de la cosa; la extinción de la hipoteca y derechos personales que tengan por objeto la cosa expropiada. (Arts. 580, 1043, 1053, 2910, 2410 y 2483 del C.C.D.F.)

El artículo 9o. de la Ley Federal de Expropiación, concede al sujeto expropiado, el derecho de reversión, es decir, la facultad de exigir la devolución del bien que era de su propiedad, cuando transcurridos cinco años desde la publicación del decreto, el bien no ha sido destinado al fin que le dió origen a la causa de utilidad pública. Esta acción prescribe en dos años contados a partir de la fecha en que la reversión sea exigible. (Art. 33 L.G.B.N.)

C.- ASENTAMIENTOS HUMANOS.

El párrafo tercero del artículo 27 Constitucional dispone:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho 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 la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población..."

Para entender el alcance de esta disposición, es menester consultar la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de 26 de mayo de 1976, reformada por decretos publicados el 28 de diciembre de 1981 y

7 de febrero de 1984, que al respecto dispone:

Por asentamiento humano, se entiende la radicación de un - determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus - sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, -- considerando dentro de la misma, los elementos naturales y las obras materiales que la integran. (Art. 2)

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos, - tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urba na y rural, mediante el aprovechamiento en beneficio social, - de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para - hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y la - distribución equilibrada de los centros de población en el te rritorio nacional, integrándolos en un marco de desarrollo in- tegral. (Art. 3)

Las atribuciones que la ley le concede al Estado en esta - materia, se ejercerán de manera concurrente por los Municipios, las Entidades Federativas y la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias. (art. 8)

Para cumplir con los fines señalados por el precepto cons- titucional, la Ley prevé su instrumentación a través de diver- sos programas de desarrollo urbano y de declaratorias de usos, reservas, provisiones y destinos. (Art. 28)

Son provisiones, las áreas que serán utilizadas para la -- fundación de un centro de población; son usos, los fines parti- culares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población; son reservas, las áreas de un centro de pobla- -- ción que serán utilizadas para su futuro crecimiento; y son -- destinos, los fines públicos a que se prevé dedicar determina- das zonas o predios de un centro de población. (Art. 37)

Las declaratorias de usos, reservas y destinos, deberán derivarse de los planes municipales de desarrollo urbano y en -- ningún caso deberán contravenirlos; tratándose de las declaratorias de destino y reservas, deberán publicarse e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad correspondiente; a partir de su entrada en vigor, los propietarios de los predios -- comprendidos por ellas, estarán obligados a utilizarlos sin -- obstaculizar las normas previstas en las declaratorias. Por -- tal motivo, todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o utilización de dichos inmuebles, deberán contener las disposiciones y declaratorias correspondientes, sancionándose por la Ley, con nulidad absoluta en caso de incumplimiento. (Arts. 36, 39, 40 y 45).

Los gobiernos de los municipios y de las entidades federativas, tendrán el derecho de preferencia para adquirir los predios comprendidos por las declaratorias de reservas, cuando a través de cualquier acto jurídico, vayan a ser objeto de transmisión, por lo que los propietarios, notarios, jueces y demás autoridades administrativas que intervengan, deberán notificarles de tal situación, para que dentro del plazo de 30 días -- ejerciten su derecho de preferencia.

Las declaratorias supracitadas, deberán expresar las razones de beneficio social que las motiva, el cumplimiento y ejecución por parte de la Federación, Entidades Federativas y Municipios, de los planes y programas de desarrollo urbano. (Art 42).

Es de hacerse notar, que todas las áreas y predios de un -- centro de población, están sujetos, cualquiera que sea su régimen jurídico, a la Ley en comento. Para tal efecto, se entienden por centros de población, las áreas urbanas ocupadas por -- las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se -- reserven a su expansión futura; las constituidas por los ele--

mentos naturales que cumplen una función de preservación de -- las condiciones ecológicas de dichos centros, y las que por resolución de autoridad competente, se dediquen a la fundación - de los mismos. (Art. 2)

Para la fundación de un centro de población, se requerirá-- decreto expedido por la legislatura de la entidad federativa - correspondiente. (Art. 29)

La conservación de los centros de población, es la acción-- tendiente a mantener el equilibrio ecológico, el buen estado - de las obras materiales de acuerdo con lo previsto en los pla-- nes de desarrollo y el buen estado de los edificios, monumen-- tos, plazas, parques y en general, todo aquello que correspon-- da a su acervo histórico y cultural. (Art. 31)

El mejoramiento del centro de población, es la acción ten-- diente a reordenar y renovar las zonas de incipiente desarro-- llo o deterioradas, física o funcionalmente, algunas de las -- normas relativas deberán regular el reordenamiento ecológico,-- la renovación, el aprovechamiento de sus componentes sociales-- y materiales, la dotación de servicios, la infraestructura ur-- bana, etc. (Art. 33)

La ley declara de utilidad pública, la adquisición de tie-- rra para la creación de reservas territoriales que satisfagan-- las necesidades del suelo urbano para la fundación, conserva-- ción, mejoramiento y crecimiento de los centros de población,-- así como para la vivienda y su equiparamiento. (Art. 49).

D. BENEFICIO SOCIAL.

Se decidió dedicar un apartado especial a la facultad de - la nación, de regular el aprovechamiento de los elementos natu-- rales susceptibles de apropiación, en beneficio social, previs

ta en el párrafo transcrito en el inciso anterior, porque se considera que de esta manera, el constituyente quiso poner énfasis en la función social de la propiedad.

"En efecto, la facultad de legislar (respectivamente la de reglamentar y la de ejecutar), tiene como objeto fundamental - hacer compatible el derecho de cada quien con el derecho de -- los demás y con la seguridad y bienestar generales, de manera que ningún derecho puede considerarse absoluto, sino limitado en cuanto tiene que hacerse esa armonización."⁹⁹

La propiedad es una institución social, no sólo porque su preservación es de interés particular, sino, sobre todo, porque es de interés público, en tanto que la garantía de la facultad de apropiación de cada individuo, significa la garantía de la riqueza social.

En estos términos, al legislador le corresponde evitar el mal uso de la propiedad, y por ende, los desajustes sociales, reglamentando las formas de aprovechamiento de los bienes, impulsando el progreso de la colectividad. Para cumplir con tal labor, el constituyente faculta al Estado para crear la estructura jurídica idónea, dejando una puerta tan abierta, como amplio es el alcance del concepto del beneficio social.

4.- CAPACIDAD

El artículo 27 constitucional, en las seis fracciones de su párrafo séptimo, contiene reglas dirigidas a regular la capacidad legal y las formalidades para ser titular del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles, mismas que se estudiarán en este apartado.

⁹⁹Fernández del Castillo. Ob. Cit. Pág. 62.

A.- EXTRANJEROS

Cuando se habla de extranjeros, se debe comprender por tales, tanto a las personas físicas como a las morales.¹⁰⁰

En términos de lo previsto por la fracción I, del párrafo séptimo, del artículo en comento existen dos hipótesis en materia de capacidad de extranjeros:

a) La prohibición absoluta para los extranjeros de adquirir el dominio directo -entiéndase la propiedad privada- sobre tierras y aguas comprendidas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta kilómetros a lo largo de las costas. Esto se traduce en una falta de legitimación o de capacidad de goce para adquirir la propiedad inmueble en la zona prohibida, que produce nulidad absoluta de los actos que la contravengan.

En consecuencia, sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización podrán adquirir la propiedad sobre bienes inmuebles en esta franja.

El texto constitucional se reproduce en el artículo 1o., de la Ley Orgánica de la Fracción I, del artículo 27 de la Constitución General de la República, publicado en el Diario Oficial de 21 de enero de 1926, que prohíbe además a los extranjeros ser socios de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio.

El artículo 1o. de su Reglamento, de fecha 29 de marzo de 1926, sanciona con la pérdida del empleo a los notarios, cónsu

¹⁰⁰ Son extranjeros las personas físicas que no reúnan los requisitos del artículo 30 constitucional; y las personas morales que no se constituyan conforme a las leyes mexicanas ni tengan su domicilio legal en la República, véanse los artículos 250, 251, 2736 a 2738 del C.C.D.F.

les mexicanos o cualquiera otro funcionario que autorice escrituras en las que se formalice la adquisición por extranjeros, en la zona prohibida.

El artículo 6o. de la Ley Orgánica, autoriza la adjudicación de inmuebles en esta zona, en favor de extranjeros, cuando derive de herencia o de un derecho preexistente, anterior a la fecha de la Ley, pero impone al beneficiario, la obligación de transmitir sus derechos en un plazo de 5 años, a una persona capacitada por la ley, contados a partir de la muerte del autor de la herencia o de la adjudicación, respectivamente. Tal disposición parece contravenir el espíritu del constituyente.

Para dar cabal cumplimiento a la prohibición absoluta, el Estado Mexicano formuló reserva al artículo 5o. de la Convención sobre Condición de los Extranjeros, ratificada por nuestro país el 20 de febrero de 1931, y publicada en el Diario Oficial de 3 de julio del mismo año. Esta disposición dice así:

"5o.- Los Estados reconocen a los extranjeros domiciliados o transeúntes en su territorio, todas las garantías individuales que reconocen en favor de sus propios nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio en cuanto concierne a los extranjeros, de las prohibiciones legales relativas a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías."

La reserva fue en el sentido de que tales limitaciones comprenderán la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional.

Para moderar los efectos económicos de esta prohibición, sobre todo en lo que se refiere al ramo turístico, en el Diario Oficial de la Federación de 30 de abril de 1971, apareció

publicado un "Acuerdo que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las Instituciones Nacionales de Crédito, los permisos para adquirir como fiduciarias, el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, en fronteras y costas." Las disposiciones más importantes del mismo son:

- Se autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para conceder discrecionalmente los permisos a las instituciones nacionales de crédito para adquirir como fiduciarias, el dominio de inmuebles ubicados en la zona prohibida, destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, siempre que el objeto de la adquisición sea la utilización y aprovechamiento de los fideicomisarios.

- No se constituyen derechos reales.¹⁰¹

- Se crea una Comisión Consultiva Intersecretarial, formada por las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación, de Comercio y Fomento Industrial y de Turismo para que emita una opinión previa a la autorización.

- Se señala un plazo máximo de 30 años para la duración del fideicomiso.

b) Los extranjeros podrán adquirir la propiedad privada de tierras, aguas y sus accesiones, fuera de la zona prohibida,

¹⁰¹ El artículo 21 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, va más allá del Acuerdo supracitado y establece que el fideicomiso expedirá en favor de los fideicomisarios, certificados de participación inmobiliaria que constituirán a su favor, el derecho a los productos netos que resulten de la venta que haga la institución fiduciaria a la persona legalmente capacitada para adquirir el bien fideicomitado.

siempre y cuando convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, en todo lo que se refiere a aquellos; bajo la pena de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubiera adquirido en virtud del mismo.

A esta disposición se le conoce como Cláusula Calvo y su eficacia respecto de los fines perseguidos con ella, ha sido muy debatida.

En efecto, el Dictamen rendido por la Comisión de Estudio del Constituyente de 1917, exigía la renuncia expresa del extranjero a su nacionalidad, pero más tarde se modificó tal criterio para quedar como actualmente se le conoce, porque se decía que tanto el Tribunal de la Haya, como los principios de Derecho Internacional Público prevenían que era irrenunciable por parte de los extranjeros, la protección de sus gobiernos, aún cuando tal renuncia se hiciera ante los agentes diplomáticos de su país, porque éstos no estaban legitimados para hacerlo.

Esto condujo al constituyente a exigir la celebración de un convenio entre el extranjero y México, en el que se estableciera la cláusula penal que sancionara la pérdida de la propiedad por incumplimiento contractual, acuerdo que no podía ser desconocido por el gobierno extranjero. Sin embargo, esto también poco impide la obligación de protección de un gobierno extranjero para con sus nacionales.

Esta formalidad habilitante se reglamenta de la siguiente manera:

El artículo 2o. de la Ley Orgánica, amplía el requisito constitucional, a los extranjeros que deseen formar parte de -

una sociedad mexicana que tenga o adquiriera el dominio de tierras, aguas y sus accesiones en territorio nacional.

El artículo 3o. de la citada ley, limita al 49%, la participación de los extranjeros en sociedades mexicanas que posean fincas rústicas con fines agrícolas.

Esta norma encuentra su antecedente, en el "Decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes a extranjeros, y para la constitución y modificación de sociedades mexicanas que tengan o tuvieren socios extranjeros," publicado en el Diario Oficial de 7 de julio de 1944, dictado con apoyo en la Ley de Prevenciones Generales relativa a la Suspensión de Garantías de 11 de junio de 1942.

En su artículo 1o. se dispuso:

"Art. 1o.- Durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el 1o. de junio de 1942, los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o pueden tener socios extranjeros, sólo podrán, mediante permiso que previamente y en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores:

- a) Adquirir negociaciones o empresas, o el control sobre ellas, de las ya existentes en el país, que se dediquen a cualquier actividad industrial, agrícola, ganadera, forestal, de compraventa o explotación, con cualquier fin, de bienes inmuebles rústicos o urbanos, o de fraccionamiento y urbanización de dichos inmuebles.
- b) Adquirir bienes inmuebles destinados a alguna de las actividades señaladas en el inciso anterior;
- c) Adquirir bienes raíces, ya sean urbanos o rústicos, cualquiera que sea la finalidad a que se dediquen;
- d) Adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios a que se refiere la fracción I del artículo 27 constitucional;

e) Adquirir concesiones de minas, aguas o combustibles minerales permitidos por la ley ordinaria.

Se asimila a la adquisición, el arrendamiento por más de diez años y los contratos de fideicomiso, en que el fideicomisario sea alguna de las personas a las que se refiere el primer párrafo."

Por su parte, el artículo 2o. ordenaba:

"Art. 2o.- Asimismo, y durante el período a que se refiere el artículo anterior, será necesario el permiso previo que en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores:

I.- Para la constitución de sociedades mexicanas -- que tengan o puedan tener socios extranjeros que se dediquen a alguna actividad o adquisición comprendidas en el artículo primero.

II.- Para la modificación o transformación de las sociedades mexicanas ya existentes o que en lo futuro se constituyan y que tengan las características señaladas en el inciso anterior, especialmente cuando por ellas:

a) Se substituyan socios mexicanos por extranjeros.

b) Se varíe en cualquier forma el objeto social.

III.- Para concertar operaciones de compraventa de acciones o de partes de interés por virtud de las cuales pase a socios extranjeros el control de alguna de las empresas a que este artículo se refiere".

No obstante que por Decreto de 28 de septiembre de 1945, se restablecieron las garantías individuales y se dejaron sin efecto las disposiciones dictadas durante la suspensión, el mismo decreto ratificó, con el carácter de leyes, las normas emanadas del Ejecutivo, relativas a la intervención del Estado en materia económica, entre las cuales se incluyeron las anteriores.

Regresando a las reglas de la Ley Orgánica y su Reglamento, son igualmente aplicables las sanciones que se prevén para los notarios y demás funcionarios que autoricen escrituras en las-

que no se incluya la cláusula calvo y el permiso de Relaciones Exteriores.

La Ley de Nacionalidad y Naturalización, publicada en el - Diario Oficial de 20 de enero de 1934, en su artículo 34, restringe inexplicablemente la limitación constitucional, exclusivamente a las personas morales extranjeras.

Por último, el artículo 28, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, atribuye a la Secretaría de Relaciones Exteriores el otorgamiento de las licencias y autorizaciones a que se ha hecho referencia.

Por su parte, el artículo 66 de la Ley General de Población, de 11 de diciembre de 1973, establece que los extranjeros sólo podrán celebrar actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles o partes sociales de empresas dedicadas al comercio o tenencia de dichos bienes, previo permiso de la Secretaría de Gobernación.

El Reglamento de esta ley, de 12 de noviembre de 1966, en su Artículo 127, establece los requisitos para obtener este -- permiso.

Propiedad de las embajadas

El tercer párrafo de la fracción I del artículo 27 establece que el Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

Esta propiedad ha sido calificada durante largo tiempo, como una extensión ficticia del territorio de la nación extranjera, problema que suscita una controversia que excede las finalidades de este trabajo.

B. ASOCIACIONES RELIGIOSAS

Antes de iniciar el estudio particular de cada una de las entidades reguladas en las siguientes fracciones, del artículo constitucional en comento, es preciso señalar que los Constituyentes consagraron limitaciones a su capacidad adquisitiva de inmuebles, básicamente por dos razones: la primera, se refiere a la actitud del clero que había aprovechado el anonimato y la personalidad jurídica propia de las corporaciones para intervenir en la economía nacional, con los resultados ya conocidos; la segunda se origina en la teoría según la cual, las personas morales no tenían existencia real sino que derivaban de una ficción legal, por lo que se encontraban incapacitadas para ser titulares de un auténtico derecho de propiedad.¹⁰²

Del contenido de la fracción II, del artículo 27 Constitucional, se pueden desprender dos grandes supuestos: el relativo a la incapacidad absoluta de las asociaciones religiosas para adquirir, poseer o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos; y el que se refiere propiamente a la nacionalización de los bienes raíces de las asociaciones religiosas, los templos y demás edificios destinados a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.

Para explicar la incapacidad legal de las asociaciones religiosas, es conveniente conocer, en lo conducente, el artículo

¹⁰² Debates del Congreso Constituyente. Pág. 774. Pastor - - Rouaix, Ob. Cit. Pág. 139.

lo 130 Constitucional y las disposiciones más destacadas de su Ley Reglamentaria, publicada en el Diario Oficial de 18 de enero de 1927.

No se reconoce personalidad jurídica alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias, las que por lo mismo, no tienen los derechos que la Ley les concede a las personas morales. (Arts. 130, párrafo 5o. Const., así como el Artículo-5o., párrafo 1o. de la Ley reglamentaria).

En consecuencia, las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer, administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos. (Art. 6o. de la Ley).

Los ministros de cualquier culto, no podrán heredar por sí ni por interpósita persona, ni recibir por ningún título, un inmueble ocupado por cualquier asociación de propaganda religiosa o con fines religiosos o de beneficencia; asimismo, tienen incapacidad legal para heredar por testamento, de los ministros del mismo culto, o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado. Cuando se infrinja esta prohibición, el Ministerio Público o los representantes de la beneficencia, están obligados a solicitar la nulidad de la institución de heredero o del título correspondiente, pues en caso de no hacerlo, serán sancionados con multa, suspensión o destitución.

Al respecto, son interesantes las siguientes tesis:

"ASOCIACIONES RELIGIOSAS. INCAPACITADAS PARA HEREDAR BIENES INMUEBLES. De conformidad con el texto de la fracción II del artículo 27 constitucional, las asociaciones religiosas a que se refiere carecen de capacidad para adquirir bienes raíces; una de las formas de adquisición de inmuebles es por -

testamento. La prohibición constitucional es absoluta, de tal manera que "en ningún caso" según la expresión que emplea la invocada fracción II del artículo 27, podrán adquirir inmuebles las asociaciones religiosas, ni aún con el propósito de que se transmita su propiedad posteriormente a la Nación".

A.D. 4959/1970. Simón de Jesús Molina. Marzo 3, - de 1972. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Mtro. Enrique Martínez Ulloa. Tercera Sala. Séptima Epoca. Vol. 39. Cuarta Parte, Pág. 14.

"ASOCIACIONES RELIGIOSAS. INCAPACITADAS PARA HEREDAR BIENES INMUEBLES.- Tratándose de un credo cristiano a cuya denominación se le agregan ciertas palabras que estén indicando que se trata de un culto novedoso y original que tal vez sólo practiquen los miembros del patronato beneficiado con la herencia de un inmueble y algunos otros grupos afines, es de concluir que no se trata de las iglesias cristianas de gran rango histórico, como la católica romana, la anglicana, la protestante, la ortodoxa, etc. Es importante esta aclaración pues en estos últimos credos no sólo funcionan gobiernos eclesiásticos, sino sacerdotales, pastores, popes y en general ministros del culto religioso al que pertenecen. Pero en los pequeños grupos religiosos no existen ni gobierno ni jerarquía eclesiástica, ni sacerdotes, ni otra forma de funcionarios religiosos, de tal manera que el pequeño grupo que practica el culto integra la asamblea de feligreses, es decir, la iglesia, que en su acepción gramatical significa "congregación de fieles". Por tanto, no importa que ninguno de los miembros del patronato beneficiado tenga carácter sacerdotal para que la asociación religiosa sea considerada como una de las varias "asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo" a que se refiere el artículo 27 constitucional, fracción II, si su misma denominación "Iglesia Espiritual..." está revelando su índole de "iglesia". Por consiguiente, carece de capacidad para heredar ningún predio y consecuentemente, es nulo el testamento en que se instituya a la sociedad nombrada heredera de un bien raíz".

A.D. 4959/1970. Simón de Jesús Molina. Marzo 3 de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Mtro. Enrique Martínez Ulloa. Tercera Sala. Séptima Epoca. Vol. 39, Cuarta Parte. Pág. 14.

La nacionalización de los bienes de la Iglesia, encuentra su antecedente más importante, en la Ley de 12 de junio de 1859, y es más tarde consagrada en el artículo 27, fracción II, de la Constitución de 1917, la que es reglamentada por la Ley de Nacionalización de Bienes, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de agosto de 1944, reformada según Decreto publicado el 31 de diciembre de 1974.

Válidamente se puede hablar de tres clases de bienes sujetos al régimen de nacionalización.

En el primer caso, se incluyen los bienes raíces que tenían las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que fuera su credo, por sí o por interpósita persona, al momento de la promulgación del artículo en comento, los que de pleno derecho, entraron al dominio de la Nación.

Al respecto, el artículo 10. de la Ley de Nacionalización de Bienes, estipula que son bienes propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal, los bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos, que estén en propiedad o posesión o administración de las asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas, sea directamente o a través de interpósita persona.

Se concede acción popular para denunciar estos bienes, y al efecto se consagra el procedimiento previsto por la Ley de Nacionalización de 1859. (Art. 6o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 130 de la Constitución).¹⁰³

103. Las personas que oculten bienes y capitales pertenecientes a las iglesias, que sean de los que no pueden adquirir, poseer o administrar, o que sirvan de interpósita persona, serán castigados de acuerdo a las sanciones que prevean las leyes.

Es interesante la siguiente tesis que distingue entre la - persona física y el sacerdote.

"NACIONALIZACION. INTERPOSITAS PERSONAS PARA LOS EFECTOS DE LA.- Según lo dispuesto en la fracción II del Art. 27 Constitucional, deben entrar al dominio de la Nación cualesquiera bienes raíces poseídos por interpósitas personas de las asociaciones religiosas denominadas iglesias. Ahora bien, un sacerdote puede ser propietario de un inmueble, sin ser necesariamente interpósita persona de la Iglesia a que pertenece, porque los sacerdotes individualmente considerados, no tienen incapacidad para adquirir bienes."

Tesis 452. Pág. 731. Segunda Sala.¹⁰⁴

El segundo de los casos, contempla la nacionalización de - los templos destinados al culto público existentes al momento de la promulgación de la Constitución, los que en lo sucesivo se erigieron y los que en el futuro se erijan, los que pasarán a propiedad de la nación por ministerio de Ley.

Se debe de entender por culto público, la práctica de ceremonias religiosas, de cualquier clase que sean, fuera de la intimidad del hogar. (Art. 10 Ley Reglamentaria del Art. 130 - - Const.)

Los templos destinados al culto público son propiedad de - la nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deberán continuar destinados a su objeto. (Art.- 22 de la Ley Reglam. del art. 130 Const.)

Para el caso de que un particular dedique un nuevo local - al culto público, por ese simple hecho, se produce su nacionalización; el propietario deberá pedir permiso a la Secretaría de Gobernación, la que dará inmediato aviso a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para que lo enliste como bien propiedad de la nación. (Art. 10 de la Ley Reglam. del Art. 130-

¹⁰⁴Citada por Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 257.

Const.); de esta manera, por la simple utilización del predio- se opera su traslación al dominio de la nación. Tienen rela- ción con el estudio, las siguientes tesis:

"TEMPLOS.SU PROPIEDAD PERTENECE A LA NACION.- Los templos edificados después de la fecha en que entró en vigor la Constitución Federal, se encuentran regidos por la última norma de la fracción II del artículo 27 constitucional, que dice: "Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación". En tal virtud, la propiedad de los templos pertenece a la Nación y por lo mismo, ninguna persona puede transmitir su dominio, ni en testamento, donación, compraventa, cesión en pago o en cualquier otra forma jurídica. Y, por ser propiedad de la Nación desde que es erigido el templo, por conducto del Gobierno Federal aquella determinará si debe continuar destinado a su objeto o dispone del predio para otro servicio."

A.D. 4949/1970. Simón de Jesús Molina. Marzo 3, 1972 Unanimidad 4 votos. Ponente: Mtro. Enrique Martínez Ulloa. Tercera Sala. Séptima Epoca. Vol. 39, Cuarta Parte. Pág. 59.

"TEMPLOS. DERECHOS DE LOS ENCARGADOS DE LOS.- Como los templos destinados al culto público son propiedad de la Nación, ésta puede disponer de ellos, sin que pueda considerarse que el acto o actos relativos causan perjuicios ni a los encargados de los templos ni a ninguna otra persona".

Quinta Epoca. Jurisprudencia No. 532.
Tomo XL Pág. 934. Velázquez David y Coags.
Tomo XLII Pág.1047 Ayala Vicente
Tomo XLIII Pág.2938 Castillo Apolonio
Tomo XLIV Pág.1222 Ponce Emiliano y Coags.
Tomo XLIV Pág.2348 Castillo Apolonio.

En el tercer supuesto, se encuentran los obispados, casarurales, 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, los que pasarán, de pleno derecho, a la

propiedad de la nación para destinarse exclusivamente a los -- servicios públicos de la Federación o de los Estados, en sus -- respectivas jurisdicciones. (Art. 22 de la Ley Reglam. art. - 130 Const. y lo. de la Ley de Nacionalización).

En el mismo sentido, se dispone que los templos que estén-- destinados al culto público y los que a partir del lo. de mayo de 1917 lo hayan estado alguna vez, así como los que en lo sucesivo se rijan con ese objeto, serán propiedad de la Nación.

Es de hacerse notar, que los bienes muebles que se encuentren en un predio o edificio nacionalizado, pasarán también a ser propiedad de la Nación, cuando se trate de muebles que deban considerarse inmovilizados, en los términos de la legislación común, y aquellos que guardan conexión con el destino de los inmuebles. Para estos casos no se requerirá declaratoria especial de nacionalización. (Art. 14 L.N. y 11 L.R. art. 130 Const).

El ejercicio de las acciones que correspondan con motivo -- de la nacionalización de bienes, deberán hacerse efectivas mediante un procedimiento ante el Juez de Distrito en materia civil, con apego al Código Federal de Procedimientos Civiles, en donde el Ministerio Público será el actor.¹⁰⁵ (Arts. 11, 16,- 18 y 19 L.N.).

La acción de nacionalización es improcedente respecto a -- aquellos bienes que, después de haber sido destinados a alguno de los fines a que se refiere la fracción II, del artículo lo. de la Ley, o de haber sido poseído o administrado por una inter

¹⁰⁵ La acción de nacionalización prescribe en favor de un adquirente de mala fe de un bien nacionalizado, en el término de 10 años, plazo semejante al señalado por el derecho común -- para la prescripción positiva por adquirente de mala fe.

pósita persona de una asociación religiosa, han sido adquiridos por un tercero de buena fe. (Art. 10 L.N.)

Sólo habrá lugar a la nacionalización de un bien destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, cuando se presuma el consentimiento del propietario; -- operará la presunción, jure et de jure, cuando durante más de un año, se destine un inmueble a tal fin. En caso de no ser -- así, la Secretaría de Gobernación mandará desalojar administrativamente los locales de que se trate, dejando a salvo los derechos del propietario (Art. 5o. L.N.).

Los bienes que ingresen a la propiedad del Estado a través de la nacionalización, son calificados por la Ley, como de uso común, con excepción de aquellos que no hubiesen sido construidos o destinados a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, los que serán de dominio privado. - - (arts. 2 y 3 L.G.B.N.); en este caso, corresponderá a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ejercer todas las atribuciones sobre estos bienes de dominio privado. (Art. 8 y 10 L. G.B.N.).

C. INSTITUCIONES DE BENEFICENCIA.

La fracción III, del artículo 27 Constitucional, consagra dos hipótesis en materia de capacidad de las instituciones de beneficencia pública y privada, relativa a los bienes raíces:

Por una parte, las faculta para adquirir los bienes inmuebles indispensables para su objeto, siempre que éstos sean inmediata o directamente destinados a él; y por la otra parte, - los autoriza para adquirir o tener, o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de 10 años.

Este precepto constitucional, ha sido reglamentado por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el D. F., publicada en el Diario Oficial del 2 de enero de 1943, reformada por decretos de 23 de diciembre de 1974 y 15 de mayo de 1978.

En su artículo primero, dispone que las instituciones de asistencia privada, son entidades que con bienes de propiedad particular, ejecutan actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósitos de lucro y sin designar individualmente a los beneficiados.

Es de hacer notar, que la fracción del precepto que se estudia, no se limita a regular a las instituciones que tengan por fines sólo los humanitarios de asistencia, sino que también es aplicable a las instituciones de beneficencia 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, cuya regulación se acerca en mucho a la que rige para las asociaciones civiles.

El Estado reconoce personalidad jurídica a las instituciones de asistencia privada y, en consecuencia, capacidad para tener un patrimonio propio destinado a la realización de sus fines. (art. 2o.)

Para su nacimiento a la vida jurídica, estas instituciones pueden adoptar dos formas: las fundaciones o las asociaciones; las primeras son personas morales, que se constituyen por declaración unilateral de voluntad y que afecta bienes de propiedad privada a la realización de actos asistenciales; las segundas, también son personas morales, pero se originan en un contrato de asociación, cuyos miembros aportan cuotas periódicas para el sostenimiento de la institución. (Arts. 3, 4 y 5).

De acuerdo con la Ley, el órgano decisorio de la entidad,

es el patronato, quien podrá decidir la adquisición de bienes-raíces que les sean indispensables para sus fines, inmediata o directamente destinados a ellos. (Art. 73)

El patrimonio de las Instituciones de Beneficencia debe -- ser destinado a su sostenimiento, por lo que se inventariarán-- pormenorizadamente la clase de bienes que lo constituyan y, en su caso, la forma y términos en que hayan de recaudarse los -- fondos para su manutención. El Estado sólo tiene la facultad-- de vigilar e inspeccionar la administración del patrimonio de-- estas entidades, impidiendo la distracción de sus recursos en-- actividades ajenas a su objeto o que signifiquen incumplimien-- to de la voluntad del fundador, pero en ningún caso, y bajo -- ningún precepto, podrá el Estado ocupar los bienes que les per-- tenezcan, ni celebrar respecto de ellos, contratos alguno, sin el consentimiento del patronato. (arts. 9 y 13, frac. IV).

La vigilancia del Estado se ejercerá por la Junta de Asis-- tencia Privada, órgano desconcentrado de la Secretaría de - Salubridad y Asistencia, integrado por siete vocales, de-- signados entre personas de reconocida honorabilidad y mexica-- nas por nacimiento, que se encargará de supervisar la adminis-- tración y aplicación de los recursos de las instituciones de - asistencia privada y de que, en caso de ser necesario, se des-- haga de todos los inmuebles que no le son indispensables, que hayan sido adquiridos después de la entrada en vigencia de la-- Constitución de 1917. Las Instituciones pueden hacer inversio-- nes en la construcción de casas; dentro de un plazo que no ex-- ceda de dos años, contados a partir de la terminación de la -- obra, deberán vender dichos inmuebles. (Arts. 74, 78 y 83).

D. SOCIEDADES COMERCIALES

La fracción IV del artículo 27 Constitucional, regula la capacidad de las sociedades comerciales por acciones para adquirir la propiedad sobre bienes raíces.

En la redacción original de este párrafo, se hacía referencia solamente a las sociedades anónimas y de títulos al portador, pero se modificó por la Comisión para incluir también a aquellas que emitieran títulos nominativos.

A la luz de la Ley General de Sociedades Mercantiles, publicada el 4 de agosto de 1934, sólo la sociedad anónima y la sociedad comandita por acciones quedan incluidas dentro de la calificación del legislador.

La sociedad anónima es aquella que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones. (art. 87)

La sociedad comandita por acciones, es la que se compone de uno o varios socios comanditados que responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente, de las obligaciones sociales, y de uno o varios socios comanditados que únicamente están obligados al pago de sus acciones. (Art. 207)

Hasta antes del "Decreto que establece, reforma y adiciona diversas disposiciones de carácter mercantil", publicado el 30 de diciembre de 1982, las acciones podían ser al portador; sin embargo a partir de entonces, todas las acciones deberán ser nominativas, con lo que desaparece en alguna medida, los riesgos previstos por el constituyente.

Es interesante señalar que según el artículo cuarto transitorio del Decreto, las acciones emitidas al portador con anterioridad a su entrada en vigor deberían ser convertidas en

nominativas por las emisoras cuando los titulares de las mismas así lo solicitaran, sin necesidad de acuerdo de la Asamble, y que a partir del 1o. de enero de 1984 las acciones al portador no podrían seguir circulando ni se podrían ejercer -- los derechos incorporados a las mismas, ni cobrar, ni pagar intereses o dividendos, a menos que se formalizara su conversión a nominativas. Pero el 30 de diciembre de 1983, se publicó la "Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que modifica decreto de carácter mercantil", en cuyo artículo 2o. se dispone que las acciones al portador, se convierten en nominativas por ministerio de Ley y se prorroga el plazo para la formalización de su conversión al 1o. de enero de 1985.

Tratándose del artículo 27 Constitucional, éste consagra -- la incapacidad total de las sociedades comerciales por accio--nes. para adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, es -- decir, aquellas que se encuentren fuera de las zonas urbaniza--das.

Las sociedades que se constituyan con el fin de explotar -- cualquier industria fabril, minera, petrolera o de naturaleza--diversa a la agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar -- terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios correlativos; de--jando el Constituyente. al Ejecutivo Federal o Estatal, la fi--jación de los mismos en cada caso.

A pesar de que la Ley General de Sociedades Mercantiles, -- no contiene disposición expresa, el "Decreto por el que la Se--cretaría de Relaciones Exteriores podrá conceder licencias o -- autorizaciones relativas a la constitución o modificación del--acta constitutiva o estatutos de las sociedades que se citan";--publicado el 2 de julio de 1970, condiciona el otorgamiento -- del permiso respectivo. a que la sociedad tenga por objeto el-

establecer o desarrollar las industrias siderúrgica, de cemento, de vidrio, fertilizantes, celulosa, aluminio, y el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Que el capital social esté suscrito en una proporción míni ma del 51% por mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, o que el porcentaje corresponda a aquél mayor que conforme a la escritura social se requiera pa ra cualquier resolución relacionada con la operación de la so ciedad.

- Que en el caso de las sociedades anónimas, el capital so cial esté formado por una serie de acciones exclusivas para me xicanos, debiendo constar en los títulos respectivos, que no - pueden ser transmitidos a extranjeros o sociedades mexicanas - sin cláusula de exclusión, y otra serie de libre circulación.

- Que la escritura social establezca que la mayoría de los administradores será designada por los socios o accionistas me xicanos de la sociedad y que esta designación deberá recaer en personas también de nacionalidad mexicana.

Al parecer, estos requisitos obedecen más al afán de limi tar la capacidad de los extranjeros que de las sociedades mer cantiles.

A la luz de la investigación realizada sobre la reglamenta ción de la limitación constitucional, bien podría decirse que- prácticamente es letra muerta.

E. BANCOS

La fracción V, del artículo 27 constitucional, faculta a - los bancos debidamente autorizados, para tener capitales im- - puestos sobre propiedades urbanas y rústicas, pero les prohibe-

tener en propiedad o administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

Esta restricción obedeció, según Pastor Rouaix a que los bancos se habfan convertido durante el porfiriato, en la clase latifundista, al hacer efectiva la garantía hipotecaria de préstamos otorgados a hacendados y terratenientes.

El régimen jurídico y patrimonial de los bancos se modificó en virtud del "Decreto que establece la nacionalización de la banca privada", publicado en el Diario Oficial de lo. de -- septiembre de 1982, que en sus artículos 1o. y 6o. dispuso:

"Art. 1o.- Por causas de utilidad pública se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipos, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sea necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; propiedad de las instituciones de Crédito Privadas a las que se haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito."

Art. 6.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará conforme a sus atribuciones que se mantenga convenientemente el servicio público de banca y crédito, el que continuará prestándose por las mismas estructuras administrativas que se transformarán en entidades de la Administración Pública Federal y que tendrán la titularidad de las concesiones, sin ninguna variación..."

Para ajustar la Constitución al decreto expropiatorio, se reformó el artículo 28 del mismo ordenamiento, por el "decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones X y XX; 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", para autorizar la exclusividad del Estado sobre la prestación del -

servicio público de banca y crédito, el que deberá ser prestado en lo sucesivo por el Estado a través de instituciones, -- sin que pueda concesionarse a particulares.

Posteriormente, se emitió el "Decreto mediante el cual se dispone que las instituciones de crédito que se enumeran operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito", - publicado en el Diario Oficial de 6 de septiembre de 1982, cuyo artículo primero se ordenó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con auxilio del Comité Técnico Consultivo, - realizara las acciones conducentes a efecto de que las instituciones de crédito expropiadas en favor de la Nación, operaran con el carácter de instituciones nacionales de crédito. En su artículo segundo, añadía que oportunamente dicha dependencia - propondría al Titular del Ejecutivo Federal las medidas tendientes a transformar los bancos en Organismos Públicos Descentralizados.

En el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982, se publicó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que dispuso que este servicio será prestado por instituciones de derecho público, creadas por decreto del Ejecutivo - Federal, con personalidad y patrimonio propios, denominadas sociiedades nacionales de crédito. (Arts. 2 y 7)

El capital social de estas entidades, estará representado por certificados de aportación patrimonial nominativos, que -- tendrán el carácter de títulos de crédito y se dividirán en -- dos series: la serie "A" que representará en todo tiempo, el - 66%, del capital social y que sólo podrá ser suscrita por el - Gobierno Federal; y la serie "B", que representará el 34%, restante, que podrá ser suscrita por el propio Gobierno Federal, - por entidades de la Administración Pública Paraestatal, por -- los Gobiernos de las Entidades Federativas, los Municipios, -- los usuarios y por los trabajadores de las propias sociedades-

nacionales de crédito. En ningún caso podrá participar en forma alguna, en el capital social de estas entidades, persona física o moral extranjera. Su violación dará lugar a la pérdida del certificado. Salvo el Gobierno Federal, ninguna persona física o moral podrá adquirir el control de certificados de aportación patrimonial de la serie "B", por más del 1%, del capital social. (arts. 9 al 11 y 16).

La capacidad de las sociedades nacionales de crédito, para adquirir inmuebles se sigue regulando por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada en el Diario Oficial de 31 de mayo de 1941, por el Reglamento sobre las Instituciones Nacionales y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, publicado en el Diario Oficial de 29 de junio de 1959 y demás disposiciones relativas, según lo dispone el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, aunque cabe aclarar que tales ordenamientos no debían ser del todo aplicables a las Sociedades Nacionales de Crédito que tienen diverso fin.

Respecto a la primera de las leyes mencionadas, en el año de 1946, fue reformada para autorizar a los bancos para que invirtieran en acciones de sociedades inmobiliarias con el fin de instalar sus oficinas y evitar que distrajeran sus recursos en la adquisición de inmuebles.

Para tal efecto, se modificaron diversos artículos de los cuales únicamente siguen siendo aplicables a las instituciones de crédito, los numerales 11-X, 45-XIII, 46 bis 9-I, 88-VI, los que disponen que no podrá exceder del 40% del capital pagado y reservas de capital, el importe estimado del mobiliario y de los inmuebles en la parte de éstos, que corresponda a las oficinas de la institución, más el importe de la inversión en acciones de sociedades que se organicen exclusivamente para adquirir el dominio y administrar edificios, y siempre que en al

gún edificio propiedad de esa sociedad, tenga establecida o establezca su oficina principal o alguna sucursal, agencia o dependencia, la institución de crédito accionista y que se obtenga autorización, en cada caso, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En un esfuerzo por compilar los acuerdos y disposiciones emitidas para regular el funcionamiento de las sociedades inmobiliarias de referencia, se formularon las "Reglas Generales a las que se sujetarán, para su operación las sociedades inmobiliarias, de las que sean accionistas las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares", publicadas el 14 de septiembre de 1983, entre las que destacan aquellas que señalan como objeto social de estas inmobiliarias, la adquisición de predios, construcción de edificios en los que tengan sus oficinas las instituciones, la adaptación de los mismos y la adquisición de inmuebles construidos por las propias instituciones; asimismo, la que exige autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para constituir, adquirir acciones de sociedades inmobiliarias o incrementar su inversión en ellas, y las que la someten a la vigilancia y autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. También ordenan que en todo caso, las instituciones accionistas, ya sea en forma individual o colectiva, deberán ocupar como mínimo el 50% de los inmuebles propiedad de las inmobiliarias. (Arts. 2, 3 y 13).

Por su parte, los reglamentos orgánicos que se han expedido para cada sociedad nacional de crédito, en el caso de banca múltiple, establecen que tiene por objeto, la adquisición, enajenación, posesión, administración bajo cualquier título, de toda clase de inmuebles que sean necesarios o convenientes para la realización del servicio que se les ha encomendado.

Por último compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito -

Público planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, que comprende al Banco Central, a la Banca Nacionalizada y a las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito. (art. 31, frac. VII L. O.A.P.F.).

F. OTRAS CORPORACIONES CIVILES

Pese a que de la redacción de la fracción VI, del artículo 27 Constitucional, podría deducirse como regla general, la incapacidad absoluta en materia inmobiliaria de cualquier otra corporación diversa de las anteriores y 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, en realidad se prevé como regla general, que dichas personas morales sólo podrán adquirir o administrar bienes raíces destinados inmediata y directamente a su objeto.

Al respecto, el Código Civil en sus artículos 2670 y - - 2688, consagra que ninguna corporación civil estará capacitada para tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces ni capitales sobre predios rústicos o urbanos, con la excepción de aquellos destinados inmediata o directamente a su objeto.

El artículo 25 del ordenamiento citado, concede personalidad jurídica a la Nación, los Estados y los Municipios; a las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; las sociedades civiles o mercantiles; los sindicatos, las asociaciones profesionales, las sociedades cooperativas y mutualistas y las asociaciones distintas de la anterior que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no sean desconocidas -- por la ley.

En el ámbito civil, sólo se regulan las asociaciones y las sociedades civiles. La distinción entre ambas radica en que la primera, sólo puede tener fines de carácter económico en -- tanto que la segunda, debe tener un objeto social predominante mente económico, pero sin fines de especulación comercial. -- (Arts. 2688 y 2670).

La violación a la prohibición constitucional, se sanciona con la nulidad absoluta del acto correlativo.

El artículo 27, en la segunda parte de la fracción que se comenta, dispone que las Entidades Federativas, el Distrito Federal así como los Municipios de la República, tendrán plena -- capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Al parecer, el constituyente descuidó consagrar en el mismo párrafo la aptitud legal de la Federación en esta materia; sin embargo, del contenido del artículo 132 de la propia Constitución se desprende que la Federación sí tiene capacidad para adquirir inmuebles destinados a la prestación de servicios públicos o al uso común.

Aún cuando en ambos preceptos sólo se menciona la aptitud de adquirir inmuebles para fines determinados, los servicios -- públicos y el uso común, respectivamente, en virtud de la personalidad moral del Estado Federal reconocida por la Ley civil, es lógico presumir que posee la aptitud para ser titular de el derecho de propiedad de todos los muebles e inmuebles -- que le sean necesarios para sus fines.

En el caso concreto de la Federación, la Ley General de -- Bienes Nacionales en los artículos incluidos en su capítulo -- segundo, señala la necesidad de que toda adquisición de bienes raíces deberá estar contemplada dentro de los programas anua--

les que cada dependencia presente a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y de que únicamente en el caso de que en el inventario de bienes propiedad de la Nación no se contemple alguno que sea idóneo para satisfacer las necesidades del caso, se concederá autorización para su adquisición, destinando una porción de la partida presupuestal autorizada a la adquirente.

Desde luego, estos bienes formarán parte del dominio público o privado dependiendo de los fines a los que se apliquen.

"...ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni segar las fuentes de vida, de trabajo o consumo, con menoscabo -- del bienestar general; ante la inercia o rebeldía del individuo para cumplir con este trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares tiene el deber indeclinable de intervenir, con la energía y rapidez que el caso reclama, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque."

Segunda Sala de la S.C.J.N.

Informe 1935.



CAPITULO IV

LA PROPIEDAD DEL ESTADO

Bajo este rubro se han incluido todos los bienes consagrados por el constituyente como del dominio del Estado Mexicano, en los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 27 de la - Ley Fundamental.

Nuevamente se aclara que este apartado se refiere al régimen jurídico vigente derivado del texto actual del precepto en cita, sin formular consideraciones respecto a las reformas que ha sufrido el texto original.

1.- DOMINIO DIRECTO

El artículo 27, en su párrafo cuarto, establece los bienes de Dominio Directo de la Nación.

Debe aclararse que ni la doctrina ni la legislación han -- precisado con exactitud la naturaleza y los atributos que de-- ben comprender el concepto del dominio, llamado directo, por - los constituyentes de 1917.

Entre las teorías citadas por Gabino Fraga ¹⁰⁶ en esta ma-
teria, podemos señalar las siguientes:

a) La teoría que identifica al dominio directo con el do-
minio eminente del Estado. No es posible admitir esta corrienu

¹⁰⁶ Ob. Cit. págs. 362 y 363.

te, en virtud de que el dominio eminente es una manifestación de su soberanía sobre todo el territorio nacional, en tanto -- que el dominio directo es una atribución al Estado sobre ciertos bienes.

b) La teoría que asimila el dominio directo a la enfiteusis; sus autores afirman que el Estado conserva el dominio directo de estos bienes, pero concede el dominio útil a los particulares a cambio de una prestación económica. Esta postura es insostenible por tres razones: el dominio del Estado no puede equipararse a una institución de derecho privado; el aprovechamiento de los bienes por los particulares no obedece al -- afán de Estado de recibir una contraprestación económica; y el régimen de dominio directo no desaparece sobre aquellos bienes que no son susceptibles de concesión a los particulares.

c) La del dominio radical español; esta corriente se origina en las viejas leyes españolas sobre minería, pero olvidada en ellas, se concedía la propiedad privada sobre los bienes condicionada a la entrega proporcional de los productos obtenidos de su explotación y que en el caso del régimen de concesiones sobre bienes del dominio directo, éstas no crean derechos reales por disposición de la ley.

A la luz de la redacción de la norma constitucional, parecería que el constituyente pretendió distinguir entre los bienes de dominio directo y los bienes propiedad de la Nación. Sin embargo, puede concluirse que tanto la expresión de "dominio directo", como la de "bienes propiedad de la Nación", se refieren a un solo régimen jurídico: al que se le ha llamado "propiedad pública del Estado".

Para fundar tal aserto, se analiza el proceso de formación del artículo en estudio.

Uno de los participantes más connotados en la redacción -- del artículo 27 Constitucional, el Ing. Pastor Rouaix, al comentar los párrafos a estudio, dice:

"La fracción X (del proyecto) contuvo otro de los principios más trascendentales para el futuro de la patria, al establecer como bases constitucionales el derecho de propiedad absoluta de la Nación sobre todos los minerales y sustancias que ocultara el subsuelo..."¹⁰⁷

Y agrega:

"En la fracción siguiente completamos la lista de propiedades que correspondía al dominio directo de la Nación que eran las aguas de los mares territoriales, de las lagunas..."¹⁰⁸

En el texto definitivo del párrafo sexto del mismo precepto se consagraron las características comunes a ambos grupos de bienes, sin distinción alguna, por lo que válidamente puede concluirse que se trata del mismo dominio del Estado.

Por lo que toca a la fracción I, del artículo 27, éste prohíbe a los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en la zona prohibida, caso en el que se evidencia que esta expresión se refiere a la propiedad plena.

Tratándose de la fracción II, se afirma que los obispos, casas curales, conventos, pasarán desde luego y de pleno derecho al dominio directo de la nación. Es ampliamente aceptado por la doctrina, así como por la legislación secundaria, que el constituyente se refirió a la propiedad del Estado.

En este sentido, es inconcuso que las expresiones de domi

¹⁰⁷ Ob. cit. pág. 160

¹⁰⁸ Ob. cit. pág. 161

nio directo y propiedad de la Nación se refieren a una misma categoría de bienes propiedad del Estado Mexicano.

Una vez precisado el significado del dominio directo, es conveniente señalar que todos los bienes propiedad del Estado, están sometidos a la jurisdicción Federal.¹⁰⁹

A continuación, se estudian brevemente los bienes enumerados en el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, el cual se refiere a:

Recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.

La noción del poder de los Estados sobre los recursos naturales ha sido introducida en el derecho internacional, a través de dos conceptos fundamentales: la igualdad soberana y el derecho de los pueblos a disponer de sus recursos.

Aún cuando el principio de soberanía del Estado sobre estos recursos no puede ser incluido entre aquellos reconocidos por las naciones civilizadas, ha alcanzado cierta jerarquía a partir de diversas resoluciones de las Naciones Unidas, la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.¹¹⁰

En la resolución No. 3016 XXVII de la Asamblea General, de las Naciones Unidas, se define a los recursos naturales como "todos aquellos recursos de la tierra comprendida dentro de las fronteras internacionales de un Estado, así como los de

¹⁰⁹V. Fernández del Castillo. Ob. cit. pág. 35.

¹¹⁰V. las resoluciones 525 (VI) de 12 de enero de 1952, 626 (VII) de 21 de diciembre de 1962, 2158 (XXI) de 25 de noviembre de 1966, entre otras, en Gómez Robledo, Alonso. La soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales. U.N.A.M. México, 1980.

los fondos marinos y su subsuelo, situados dentro de su jurisdicción nacional y en las aguas subyacentes.¹¹¹

Sin embargo, tanto el artículo 77.4 de la reciente Tercera Conferencia sobre Derechos del Mar, como en el artículo 4o. de la Convención de Ginebra sobre plataforma continental, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de diciembre de 1966, disponen que los recursos naturales son los recursos minerales y otros no vivos del lecho del mar y del subsuelo, los organismos vivos pertenecientes a especies sedentarias, es decir, aquellos que en el período de explotación estén inmóviles en el lecho del mar o en el subsuelo, o sólo pueden moverse en constante contacto físico con ellos.

Por su parte, el artículo 2.1 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, establece:

"Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía -- plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas."

El precepto constitucional hace referencia a los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos.

En términos de la Convención de Ginebra, la plataforma continental consiste en el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas, pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de las aguas suprayacentes que permita la explotación de los recursos naturales, el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas adyacentes a las costas de las islas. Sin embargo, el artículo 76 de la C.S.D.M. dispone que la plataforma continen-

¹¹¹ Cit. por Péreznieta, Castro L. Notas para el estudio jurídico del concepto de defensa y recuperación de los recursos de acuerdo a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en Gómez Robledo, Alonso. ob. cit. págs. 114- y 115.

tal comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas - que se extienden más allá del mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural del territorio del Estado ribereño, hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia. Por regla general, no puede extenderse más allá de 350 millas marinas (648,200 mts) contadas a partir de la línea base.

De acuerdo a los principios de derecho internacional y a las nociones que sobre la materia prevalecen¹¹², debe entenderse que el Estado Mexicano ejerce derechos de soberanía permanente sobre la plataforma continental para la exploración y explotación de sus recursos minerales, lo que se traduce, según Méndez Silva¹¹³ en un derecho irrenunciable e inherente a la Nación que obedece fundamentalmente a tres motivaciones: algunos de los recursos no son renovables y deben ser preservados de una explotación irracional, son las bases del desarrollo industrial y económico, y sirven de instrumento para alcanzar la independencia económica.

En términos de la Convención de Ginebra y de la Tercera -- Conferencia sobre Derechos del Mar, los derechos y deberes del Estado Ribereño son:

a.- Ejerce derechos de soberanía para la exploración y explotación de sus recursos naturales, pero si no lo hace, ningún otro Estado podrá hacerlo sin su previa autorización.

¹¹²Arts. 2. C.S.P.C., 77 al 82 C.S.D.M.

¹¹³La Soberanía Permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales, en Gómez Robledo Alonso, Ob. cit. Pág. 77.

b.- No podrá impedir el tendido y conservación de cables y tuberías submarinas.

c.- Podrá construir, mantener y hacer funcionar las instalaciones para explotarla y establecer zonas de seguridad alrededor de ellas.

d.- Podrá explorar el subsuelo mediante túneles, cualquiera que sea la profundidad de las aguas, sin que pueda entorpecer la utilización de rutas marítimas ordinarias que sean indispensables para la navegación internacional.

e.- Podrá autorizar las investigaciones oceanográficas o de naturaleza puramente científica que se realicen con intención de publicar los resultados.

Recursos minerales

Le corresponde a la Nación el dominio directo sobre todos los depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos y al efecto, se formuló una enumeración ejemplificativa más que taxativa. El legislador ordinario consagró como tales, a las partes del suelo o del subsuelo susceptibles de producir elementos, sustancias o minerales tales como:

I.- Minerales que contengan: Antimonio, arsénico, azufre, berilio, bismuto, cadmio, cerio, cesio, cobalto, cobre, cromo, escandio, estaño, estroncio, galio, germanio, hafnio, hierro, indio, torio, iridio, litio, magnesio, manganeso, mercurio, molibdeno, niobio, níquel, oro, osmio, paladio, plata, platino, plomo, radio, rodio, rubidio, renio, rutenio, selenio, talio, tántalo, telurio, titanio, torio, tungsteno, uranio, vanadio, zinc, zirconio, tierras raras y piritas.

II.- Minerales no metálicos: ágata, andalucita, alunita, -

alumbres, anhidrita, apatita, asbesto, azufre, barita, bauxi--
ta, bórax y boratos, brucita, calcedonia, calcita no óptica, -
cuando forme parte de un depósito del que se extraigan otras -
sustancias concesibles; calcita óptica, celestita, cianita, co
rundo, criolita, cuarzo, con excepción del que se encuentre en
depósitos de origen sedimentario, y de las arenas de esta sus-
tancia, diamante, diatonita, dumortierita, epsomita, espodume-
na, feldespató, con excepción del que se encuentre en depósi--
tos de origen sedimentario, fluorita, fosforita y otros fosfa-
tos, gemas, minerales, grafito, granate, guano, lepidoleta y -
minerales de litio, magnesita, mica, miradilita, nitrato de so-
dio, ópalo, pirofilita, salgema, sal común, formada directamen-
te por las aguas marinas y sus subproductos, sales de potasio,
silemanita, sulfato de sodio, talco, trona, vermiculeta, vite-
rita, wollastonita, yeso y zircón.

III.- El carbón mineral, las antracitas, los lignitos y --
las turbas.

Petróleo.

La nación ejerce un dominio directo sobre todos los carbu-
ros de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional, -
incluyendo la plataforma continental, en mantos o yacimientos,
cualquiera que sea su estado físico, incluso los estados inter-
medios, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o
derivan de él.¹¹⁴

Sólo el Estado, por conducto de Petróleos Mexicanos, orga-
nismo descentralizado del gobierno federal, puede llevar a ca-
bo la exploración y explotación de hidrocarburos que constitu-

¹¹⁴ Art. 10. Ley Reglamentaria del art. 27 Constitucional en el
ramo de petróleo de 27 de noviembre de 1958, publicada en -
el D.O.F. de 29 del mismo mes y año.

yan la industria petrolera; en ésta se comprenden la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y venta de primera mano del petróleo, del gas y los productos derivados, así como la elaboración, almacenamiento, distribución y venta de primera mano de gas artificial o de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.¹¹⁵

Sin embargo, PEMEX puede celebrar contratos de obras y de prestación de servicios con personas físicas o morales cuya remuneración será siempre en efectivo y en ningún caso concederá porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones.¹¹⁶

Por último, debe señalarse que la industria petrolera es de jurisdicción federal y, por disposición de la ley, de utilidad pública prioritaria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo, de los terrenos, incluso sobre la tenencia de ejidos y comunidades y procederá la ocupación o la expropiación de los mismos en los casos en que sea necesario.

Espacio situado sobre el territorio nacional.

Antes que todo, debe hacerse una distinción entre aire y espacio aéreo.

Por aire debe entenderse un elemento gaseoso, móvil, de renovación perenne, que es una res communis omnium, es decir, que no es apropiable, pero para el único y exclusivo efecto de

¹¹⁵Arts. 2o., 3o. y 4o. L.P.

¹¹⁶Art. 6o. L.P.

que los hombres lo aspiren y satisfagan sus necesidades vitales.

Mientras que el espacio aéreo es el que se extiende en líneas perpendiculares sobre el territorio terrestre y acuático del Estado subyacente.

En este sentido, el espacio aéreo es el continente y el aire es el contenido.¹¹⁷

Existe una gran polémica respecto de los límites del espacio aéreo como dependencia dominical. El Código Civil no indica los alcances de los derechos del superficiario, pero la doctrina afirma que su límite está dado por su interés práctico, o sea, que el espacio del Estado comienza donde cesa el interés útil.

Respecto del límite exterior, según los publicistas, se determina por el principio de efectividad, es decir, que la soberanía estatal se ejerce sobre la columna de espacio aéreo susceptible de dominio regular y real del Estado.¹¹⁸ Para otro sector de la doctrina, el espacio de un Estado llega hasta donde cesa la fuerza gravitatoria de la tierra. Esto es de suma importancia debido al importante aumento de las actividades espaciales ultraterrestres.

Hasta la Convención de Aviación Civil Internacional de Chicago, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de septiembre de 1946 prevalecía la idea de que el espacio aéreo era aquel que utilizaban las aeronaves. Posteriormente no se ha implementado un criterio uniforme.

¹¹⁷ Véase Marienhoff. El Dominio Público. Págs. 571 y sigs. - Díez, Manuel Ma. Págs. 590 y sig.

¹¹⁸ Verdross, A. Derecho Internacional Público. Pág. 254.

No obstante lo anterior, se reconoce por el consenso mundial, que el Estado ejerce soberanía exclusiva y absoluta sobre el espacio aéreo correspondiente a su territorio y a su mar territorial, restringida únicamente por el derecho de pasaje inocente, o sea, de tránsito de las aeronaves de Estados contratantes de la Convención de Chicago, que no se dediquen a servicios aéreos internacionales de itinerario.¹¹⁹

2.- PROPIEDAD DE LA NACION

Este apartado se ha destinado a analizar brevemente los bienes que señaló el constituyente como de propiedad nacional, en el entendido de que están sujetos al régimen de propiedad pública del Estado, caracterizado por la inalienabilidad, imprescriptibilidad y la sujeción al poder de policía, idéntico al aplicable sobre los bienes de dominio directo.

Aguas

El artículo 27 constitucional, en su párrafo quinto, dispone que la nación ejerce un derecho de propiedad sobre las aguas que enseguida se enumeran:¹²⁰

a.- Aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Con el término de "mar territorial", se ha designado a la faja de mar contigua a las aguas marinas nacionales o a la cos

¹¹⁹ Véase Art. 10. del Convenio de París de 13 de octubre de 1919, arts. 10. y 20. de la Convención de Chicago de 1944, y art. 20. de la Convención de Ginebra sobre plataforma continental.

¹²⁰ Arts. 5 y 6 L.F.A.

ta, que se extiende hacia el alta mar.¹²¹

La posición adoptada por México respecto a la extensión -- del mar territorial, puede reseñarse de esta manera:¹²²

La primera declaración de soberanía marina data de 1848, - fecha de la celebración del Tratado Guadalupe-Hidalgo de Paz, - Amistad, Límites y Arreglo Definitivo con los Estados Unidos, - en cuyo artículo V, se acordó un mar territorial de 9 millas - (16,668 mts.) para ambos países en el Golfo de México.

Hacia 1902, la Ley de Inmuebles Federales fijó el límite - del mar territorial en 3 millas marítimas (5,556 mts.) aten-- diendo al principio del alcance del tiro del cañón.

Por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1935, se extendió el mar te-- rritorial mexicano a 9 millas (16,668 mts.)

A pesar de los esfuerzos realizados durante las Conferen-- cias sobre Derecho del Mar en 1958, 1960 y 1976, es hasta la - Tercera Conferencia de 7 de octubre de 1982, que se llega a un acuerdo sobre la extensión y medida del mar territorial, en cu yo artículo 3o., se dispone que todo Estado tiene derecho a es tablecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que-- no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de - base determinadas de conformidad con la propia Convención.

En consonancia con el contenido de la Convención, el ar-- tículo 29 dela L.G.B.N., de aplicación interna, establece que--

¹²¹ Seara Vázquez. Derecho Internacional Público. Edit. Po-- rrrúa, S. A. México, Pág. 259 y Verdross, Alfred. Derecho Internacional Público, Pág. 255.

¹²² Zsékely, Alberto. La Soberanía Permanente de México sobre-- sus recursos naturales, en Gómez Robledo, A. ob. cit. Págs. 158 y ss.

el mar territorial se extiende hasta una distancia de 12 millas marinas (22,224 mts) contadas a partir de la línea de bajamar a lo largo de la costa; en los lugares donde la costa -- tenga profundas aberturas o escotaduras o en las que haya una franja de islas a lo largo de la costa situadas en su proximidad inmediata, se medirá a partir del trazado de líneas rectas que unan los puntos más adentrados al mar, siempre que se siga de manera apreciable la dirección general de la costa; estas -- líneas podrán trazarse sobre las elevaciones que emerjan en bajamar, cuando existan en ellas instalaciones que permanezcan -- constantemente sobre el nivel del agua, o cuando tales elevaciones estén total o parcialmente a una distancia de la costa firme o de una isla que no exceda de la anchura del mar territorial. Las instalaciones permanentes más adentradas en el -- mar que formen parte integrante del sistema portuario, se considerarán como parte de la costa para los efectos de la delimitación de la zona.

Con relación a los límites laterales, la Convención en su artículo 12, dispuso que a falta de acuerdo entre los países -- vecinos, el límite sería una línea media cuyos puntos fueran -- equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de las cuales se mide el mar territorial de cada Estado. En el mismo sentido se manifiesta el artículo 15 de la C. S.D.M.

Algunas de las características del régimen del mar territorial son:

El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre el -- mar territorial, el espacio aéreo que se localiza sobre él y -- el lecho y subsuelo de ese mar.¹²³

¹²³ Arts. 1o. C.M.T. y Z.C. y 2o. C.S.D.M.

El Estado ribereño debe permitir el paso inocente de todos los buques de cualquier Estado, entendiéndose por tal, el derecho a navegar a través del mar territorial sin penetrar en las aguas interiores, sea para dirigirse hacia éstas o para salir de ellas, pudiendo detenerse y fondear como mero incidente de navegación o por arribo forzoso, y siempre que no sea perjudicial para la paz, el orden o la seguridad del ribereño; desde luego, no se considera paso inocente el tránsito de buques de pesca extranjeros que no cumplan con las leyes dictadas sobre la materia, ni el desembarco de productos o personas en contravención de las leyes aduaneras, fiscales, de inmigración y sanitarias.

Todos los buques extranjeros que ejerzan el derecho de paso inocente deberán sujetarse a las leyes y reglamentos correspondientes.¹²⁴

Aún cuando ambas Convenciones prevén la existencia de una zona contigua al mar territorial, en la que el Estado ribereño puede ejercer medidas de fiscalización para proteger su territorio, la Convención sobre mar territorial y zona contigua dispone que esa zona no puede extenderse más allá de 12 millas (22,224 mts) contadas desde la línea base del mar territorial y la Conferencia sobre derecho del mar previene que la extensión máxima es de 24 millas (44,448 mts) contada también a partir de la línea de medición del mar territorial.

b.- Aguas marinas interiores.

Las aguas marinas interiores son aquellas que se encuentran situadas en el interior de la línea de base del mar territorial.

¹²⁴Sobre jurisdicción civil y penal, véase arts. 27 a 29 C.S.-D.M. Arts. 7 C.S.M.T. y 10 C.S.D.M.

En virtud de que el artículo 29 de la L.G.B.N. incluye dentro de esta categoría a las aguas localizadas en el interior de la línea que cierra las bahías, es de señalarse que bahía es toda escotadura bien determinada cuya penetración tierra adentro, en relación con la anchura de su boca, es tal que contiene aguas cercadas por la costa y constituye algo más que una simple inflexión de ésta, pero su superficie debe ser igual o inferior a la de un semicírculo que tenga por diámetro la boca de dicha escotadura; además, la distancia entre las líneas de bajamar de los puntos de entrada no debe exceder de 24 millas (44,448 mts) porque de lo contrario, sólo se considerarán aguas interiores las bahías históricas, es decir aquellas sobre las que el Estado haya ejercido una posesión larga, pacífica e ininterrumpida, o bien, en virtud de un acto simbólico-relativamente antiguo que no haya sido disputado.

c.- Las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar.- Las lagunas son acumulaciones de agua vasta y perenne de formación natural; se distinguen de los lagos por su magnitud y tamaño.

d.- Las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados a corrientes constantes.- Los lagos deben distinguirse a su vez, de las represas y estanques que son acumulaciones de agua de formación artificial.¹²⁵

e.- Las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.

Los ríos son cursos de agua de formación natural con perennidad de caudal.

¹²⁵Díez, Manuel Ma. Ob. cit. Pág. 585.

f.- Las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión, o en parte de ella, 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.

Se entiende por corriente constante, la que tiene un escurrimiento de agua que no se corta en ninguna época del año, -- desde donde principia hasta su desembocadura. Una corriente intermitente es la que no reúne estas condiciones.¹²⁶

En esta materia, la S.C.J.N. ha sostenido diversas ejecutorias como las siguientes:

"AGUAS NACIONALES .- Son propiedad de la nación, las aguas de los ríos principales o arroyos afluentes -- con sus cauces, lechos o riberas, en la extensión que fija la ley, desde el punto en que brote la -- primera agua permanente, hasta su desembocadura, -- ya sea que corran al mar, o que crucen dos o más -- Estados. Del contexto del artículo 27 Constitucio-- nal, se ve que son aguas nacionales, las corrien-- tes que no sufren interrupción, es decir, que son-- perennes o permanentes, y las intermitentes, en su rama principal, cuando atraviesen dos o más Esta-- dos. Son aguas de propiedad privada las que no -- reúnen las condiciones que las leyes fijan para -- considerarlas propiedad de la Nación y sobre las -- cuales los ribereños han acreditado sus derechos".

Tomo XIV	.- Burguete J. Ponciano.	Pág. 967
Tomo XVII	.- Pérez Velez Salvador y Coags	Pág. 929
Tomo XXXII	.- Imperio, S. A.	Pág.2548
Tomo XXXV	.- H. Ayuntamiento del Dis-- trito de Apazco.	Pág.1340
Tomo XXXVI	.- Núñez Pilar, Juan.	Pág.1572

Jurisprudencia No. 326.- Quinta Epoca. Pág. 543.--
Vol. Segunda Sala, Tercera Parte. Apéndice 1917--
1975.

¹²⁶ Art. 4 L.F.A.

"AGUAS DE PROPIEDAD NACIONAL.- QUE DEBE ENTENDERSE POR CORRIENTE.- En los términos en que está concebido el artículo 27 Constitucional, no puede considerarse propiamente con el carácter de corriente, lo que no es sino un simple derramamiento o resbamiento de aguas, ocasionados por el exceso de lluvias, y que subsisten tan sólo en cuanto hay exceso, sin que se mantenga en todo el tiempo en que los lagunajes conservan sus aguas."

Tomo XLV, Pág. 5372.- Guzmán de Boo Emilia y Coags. Quinta Epoca. Segunda Sala. Apéndice de Jurisprudencia 1975. Tercera Parte. Pág. 552.

"AGUAS NACIONALES. SU CONTINUIDAD Y PERMANENCIA.- La continuidad y permanencia de las aguas de la corriente, depende de su naturaleza misma y de ninguna manera, de hechos extraños en los que inter venga la mano del hombre".

Tomo XXVIII.-	Martínez Alberto y Coags.	Pág.1861
Tomo XXXI .-	Hermosillo Barzuela G.	Pág. 391
Tomo XXXI .-	Cfa. Agrícola Irrigadora de Jilotepec	Pág. 521
Tomo XXXI .-	Flores Dolores	Pág.1904
Tomo XLVII .-	Gómez Ochoa y Cfa.	Pág.4774

Jurisprudencia No. 328. Quinta Epoca. Pág. 552.- Vol. Segundo. Sala Tercera. Apéndice 1917-1975.

g.- Las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzadas por línea divisoria entre dos o más Estados 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.

Se entiende por vaso, el depósito con la capacidad necesaria para contener las aguas de las mayores crecientes ordinarias.¹²⁷

h.- Las de los manantiales que broten en las playas, zonas

¹²⁷ Art. 4 L.F.A.

marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.

Se entiende por cauce de una corriente, el canal natural o artificial que tiene la capacidad necesaria para que escurran las aguas de las mayores crecientes ordinarias.¹²⁸

i.- Las aguas del subsuelo.

j.- Las que correspondan a la Nación en virtud de tratados internacionales.

Cuando dos o más Estados concurren a las riberas de un río, éste adquiere el carácter de internacional y el aprovechamiento de sus aguas y la navegación se sujetan a un régimen especial.¹²⁹

k.- Las playas y zonas marítimo-terrestre.

Se entiende por playa, a la parte de la tierra que, debido a la marea, cubre y descubre el agua hasta los límites de mayor reflujo anual.¹³⁰

La zona marítimo-terrestre es la faja de 20 metros de ancho de tierra firme, transitable, contigua a las playas o que corre paralela a las riberas de cualquier depósito que se forme con aguas marítimas o de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta el punto río arriba donde llegue el mayor flujo anual. Se entiende por transitable el área que de un plano horizontal presente un ángulo de inclinación de 0 a 30 grados.¹³¹

¹²⁸ Art. 4 L.F.A.

¹²⁹ Véase Tratado sobre distribución de Aguas Internacionales - entre E.U.A. y México, publicado en el D.O.F. de 30 de marzo de 1946, y Convención de Barcelona de 1921 sobre navegación de ríos internacionales.

¹³⁰ Art. 4 L.F.A.

¹³¹ Art. 2 R.Z.F.M.T.

L.- Los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas o depósitos cuyas aguas sean de propiedad nacional.

m.- Los cauces de las corrientes de propiedad nacional.

n.- Las zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes, a los vasos o depósitos de propiedad nacional, constituidas por una faja de 10 metros de ancho ó 5 metros, cuando la anchura de los cauces sea de 5 metros o menos.

o.- Los terrenos ganados al mar o a los esteros de propiedad nacional, por causas naturales o por obras artificiales.

Se entiende por terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, aquella superficie de tierra que se encuentra entre los límites de la zona federal marítimo-terrestre nueva y la original, que exista antes de que por causas naturales o artificiales se descubran y ganen terrenos.¹³²

p.- Los terrenos de los cauces y de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional descubiertos por causas naturales o por obras artificiales.

q.- Las islas que existen o que se formen en el mar territorial, en los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas o depósitos o en los cauces de corrientes de propiedad nacional, - - excepto las que se formen cuando una corriente segregue de terrenos de propiedad particular, ejidal o comunal.

Una isla es una extensión natural de tierra rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar y tiene su propio mar territorial.¹³³

¹³²Art. 6 R.Z.F.M.T.

¹³³Art. 10 de la Convención de Ginebra

r.- Las presas, diques y sus vasos, canales, drenes, bordos, zanjás, y demás obras hidráulicas para la explotación, uso, aprovechamiento o manejo de las aguas nacionales con sus zonas de protección en la extensión que en cada caso fije la ley de la materia.

s.- La flora y fauna acuáticas, las sustancias y demás materiales que contengan las aguas de propiedad nacional.

La enumeración anterior es taxativa, por lo que cualesquiera otras aguas no comprendidas en ella, se entienden como integrantes 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, sin dejar de ser propiedad privada, su aprovechamiento se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En el mismo sentido se ha manifestado el Poder Judicial Federal como aparece en las siguientes Jurisprudencias:

"AGUAS NACIONALES.- Como el artículo 27 Constitucional, en el párrafo relativo establece los requisitos que necesitan para considerar cuáles aguas son nacionales, es indudable que sólo tiene este carácter las que llenen tales requisitos de excepción, pues las demás son propiedad particular."

Tomo XVII.- Pérez Velez Salvador y Coags.	Pág. 929
Tomo XXL.- Hernández Antonio V.-	Pág. 428
Tomo XXXVII.-Andrade y Jiménez Gustavo.	Pág.1952
Tomo XLVI.- P.J. Blackmon S. en C.	Pág.3178
Tomo XLVIII.-Seijas Vda. de Prieto	Pág.1775

Jurisprudencia No. 325. Quinta Epoca.- Pág. 341. - Segunda Sala. Tercera Parte, Apéndice 1917-1975.

"AGUAS NACIONALES.- MANANTIALES.- Las aguas de los manantiales que son aprovechados o que se consumen dentro de un mismo predio, no son nacionales."

Tomo XLVI.-	Ortega Arroyo Marfa	Pág. 528
Tomo XLVII.-	Escandón de Buch. Ma.	Pág.3908
Tomo XLIX.-	Gómez Ochoa y Cía.	Pág.4774
Tomo LXIX.-	Vélez Pedro G. y Coags.	Pág.1341
Tomo LXIX.-	Valle Vda. de Mier y Terán.	Pág.1341

3.- SU APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACION

Ya se ha dicho antes, que todos los bienes propiedad del Estado, dada su afectación al uso directo o indirecto, tienen la condición legal del dominio público, cuyos atributos son la inalienabilidad y la imprescriptibilidad que los salvaguardan de los propios actos ilegítimos de la Administración; sin embargo, esto no significa que estén absolutamente sustraídos del comercio, ya que pueden ser objeto de diversos actos administrativos.¹³⁴

En efecto, el constituyente, en el párrafo sexto del artículo 27, autoriza que la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos de propiedad estatal, se realicen por particulares, personas físicas o morales, mediante concesiones del Ejecutivo Federal.¹³⁵

De este principio general, deben excluirse al petróleo, los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y a los minerales radiactivos, los que no podrán ser usados, aprovechados ni explotados por los particulares. Sobre esta clase de bienes y algunos otros, el Estado Mexicano se reserva su aprovechamiento para ciertos fines, como se verá posteriormente.

Los bienes propiedad de la nación pueden ser objeto de usos directos o usos indirectos.

Tratándose del uso directo, éste a su vez puede ser colectivo o individual. En el primer caso se le conoce como "uso -

¹³⁴Art. 2 L.G.B.N.

¹³⁵Art. 16 y 119 L.G.B.N.

común" y en el segundo, "uso especial".¹³⁶

Respecto del uso indirecto, éste comprende a la prestación de servicios públicos mediante la utilización de bienes de propiedad de la nación. En atención a que presupone el aprovechamiento directo por el prestador del servicio, sea la Administración o un particular, y de que esta figura no es típica ni exclusiva de este género de bienes, no se analiza en este ensayo.

Uso común

Los bienes de uso común son el espacio aéreo, el mar territorial, las aguas marítimas interiores, las playas, la zona federal marítimo-terrestre, los cauces de las corrientes y vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional, las riberas y zonas federales de las corrientes, etc.¹³⁷

Por usos comunes deben entenderse "los que pueden realizar todos los hombres por su sola condición de tales, sin más requisitos que la observancia de las disposiciones reglamentarias de carácter general dictadas por la autoridad."¹³⁸

El uso común se caracteriza porque lo ejerce el público de manera colectiva, general, anónima. Por ejemplo, el uso y aprovechamiento de las aguas nacionales por medios manuales para fines domésticos y de abrevadero, siempre que no se desvíen de su cauce; (bañarse, beber agua, lavar ropa),¹³⁹

Algunas características del uso común son:

- El usuario es anónimo, indeterminado, y lo ejerce como un miembro más de la colectividad.

¹³⁶Art. 30 L.G.B.N.

¹³⁷Marienhoff, Ob. Cit. Pág. 295 y Art. 30 L.G.B.N.

¹³⁸Art. 19 L.F.A.

- Es igual para todos los particulares que se encuentren - en la misma situación.

- Es libre, es decir, no está sujeto a autorización previa y su único límite es el poder de policía del Estado, originado en su deber de custodiar la dominicalidad.

- El usuario sólo es titular de un interés simple, por lo que carece del presupuesto procesal para combatir actos de la Administración. Sólo tiene acción resarcitoria por daños y -- perjuicios.¹⁴⁰

Estos bienes están sujetos a la Jurisdicción Federal, sin necesidad de previa autorización de la legislatura local.¹⁴¹

Uso especial

El uso especial es privativo, diferenciado, exclusivo, que excede del derecho de la colectividad, como conjunto, sobre la dominicalidad. Constituye un incremento en la esfera jurídica de su titular y se adquiere únicamente por voluntad del Estado. Sirven de ejemplos: la utilización de las aguas para usos in-- dustriales, para generar fuerza motriz, para riego; explota-- ción de los cauces de aguas de propiedad nacional, para obte-- ner materiales de construcción; el uso de las playas para re-- creo de los visitantes.

El uso especial se puede caracterizar de la siguiente manera:

¹⁴⁰ El interés simple es "vago, impreciso, no individualizado, -- perteneciente a cualquiera, no reconocido ni tutelado en mo -- do directo por el ordenamiento jurídico relativo al buen -- funcionamiento de la Administración". Marienhoff, Ob. Cit. -- pág. 297 y sig. Díez Manuel Ma. Ob. Cit. Págs. 459 y 460. -- Art. 30 L.G.B.N.

¹⁴¹ Art. 5 L.G.B.N.

- Desaparece el anonimato. Su beneficiario es un sujeto-determinado que actúa a título particular y no como un miembro más de la colectividad.

- Se determina con precisión el bien dominical.

- Está condicionado al interés público, por lo que no debe persistir cuando contravenga a la idea de afectación dominical.

- Es oneroso y temporal.

- Su nacimiento presupone un acto de la Administración -- que le dé origen.

No obstante que el constituyente utiliza la palabra "concesión" para designar al acto administrativo que otorga la facultad a los particulares para aprovechar los bienes propiedad -- del Estado, ha sido generalmente aceptado por la doctrina y la legislación, que no la utilizó en su sentido técnico, sino más bien etimológico (*concessio, concedere, conceder*); por tales motivos, se ha reglamentado en muy diversas formas, como son -- el permiso, la autorización, la asignación, entre otras.

Concesión de uso.

La concesión de uso es uno de los géneros de la concesión-administrativa, descrita como el acto por medio del cual, la -- Administración Pública confiere a una persona privada, un po-- der jurídico para la prestación de un servicio público o la explotación de bienes del Estado.

Aún cuando no es objeto de este estudio, es conveniente co-- mentar que se ha discutido largamente la naturaleza de la concesión. Una corriente le atribuye carácter contractual, en --

tanto que otro sector sólo la califica de un acto unilateral - del otorgante, en el que no interviene la voluntad del futuro- concesionario. La corriente generalmente aceptada es la que - la considera un acto mixto, formado con el concurso de ambas - voluntades, pero en el que prevalece un pliego de condiciones- elaboradas unilateralmente por la Administración que no son mo- dificables, y una serie de cláusulas (como las relativas a la- tarifa y a la duración) producto del acuerdo entre las partes.

En lo sucesivo, cuando se hable de concesión, se entenderá como: "la concesión de un derecho de uso especial sobre una co- sa pública (que) significa la constitución de un poder jurfido- co sobre esta cosa, de la que una parte será dejada al conce- sionario para realizar un uso especial."¹⁴²

A diferencia de la concesión de servicio público, la de -- uso, no consiste en la delegación de atributos propios de la - administración, sino que tiene un carácter constitutivo porque con ella se crea un poder jurídico especial que antes no exis- tía.

Para que pueda hablarse de concesión de uso, según Manuel- Ma. Díez, deben reunirse tres requisitos: a) que haya una ocu- pación del dominio público, b) que esa ocupación haya tenido- un origen contractual, y c) que ese contrato haya sido realiza- do por el Estado.¹⁴³ Empero, prevalece una gran confusión ter- minológica entre concesión, permiso, asignación, autorización- y otras figuras semejantes.

A continuación se analizarán los elementos de la concesión:

¹⁴² Otto Mayer. Le droit administratif allemand. Tomo III, -- pág. 248, citado por Marienhoff, Miguel S. Ob. Cit. Pág. - 477.

¹⁴³ Manual de Derecho Administrativo. Tomo II. Edit. Plus Ultra. Argentina, 1980. Pág. 370.

Objeto de la concesión.

En atención a que el artículo 27 constitucional autoriza - de manera general, no obliga, la explotación de los bienes de propiedad nacional por particulares, al legislador ordinario - le ha correspondido determinar cuáles bienes son susceptibles de ser concesionados. Por ejemplo, la Ley Federal de Aguas - dispone que no pueden ser objeto de concesión las aguas destinadas a los abastecimientos de agua potable y de obras de alcantarillado, de distritos de riego, de drenaje, unidades de riego para el desarrollo rural o para la generación de energía eléctrica. Asimismo, prevé que tratándose de aguas susceptibles de concesión, para decidir su destino deberá atenderse a un orden de prelación.¹⁴⁴

Otra de las facultades de la Administración Pública, es la de fijar la extensión de la superficie concesionada, de acuerdo a los lineamientos marcados por el legislador. Verbigracia, la superficie máxima de una concesión de explotación minera es de 50,000 hectáreas, y de explotaciones 500 hectáreas.¹⁴⁵ El concedente también puede condicionar el otorgamiento de la concesión, a determinadas obras del solicitante.

El objeto de la concesión puede ser muy variado: en materia minera hay concesiones de exploración, explotación, para plantas de beneficio o especiales para reservas mineras nacionales.¹⁴⁶

Sujetos.

La concesión crea una relación entre el Estado Federal re-

¹⁴⁴Arts. 119 y 151 L.F.A.

¹⁴⁵Arts. 33 y 34 L.M.

¹⁴⁶Art. 132 L.F.A.

presentado por el Poder Ejecutivo y la persona física o moral-concesionaria; no produce relaciones con los usuarios como sucede en la concesión de servicio público, pero esto no impide que en un solo acto se concedan ambos tipos de concesión.

En términos de la fracción I, del artículo 27 constitucional, las personas físicas y morales mexicanas podrán obtener concesiones de explotación de las aguas, pero el Estado Mexicano no podrá conceder igual derecho a los extranjeros, siempre que celebren ante la Secretaría de Relaciones Exteriores el convenio a que ya se ha hecho referencia en el capítulo anterior.

Situación distinta sucede en materia minera, en la que únicamente pueden ser concesionarios las personas físicas mexicanas, los ejidos y comunidades agrarias, las sociedades cooperativas de producción minera y las sociedades mercantiles que reúnan las siguientes características: por lo menos el 51% de su capital social debe estar suscrito por personas físicas mexicanas, sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o con capital mexicano mayoritario, sociedades nacionales de crédito, instituciones de fianzas, de seguros, empresas de participación estatal mayoritaria, personas morales de derecho público, fideicomisos irrevocables, ejidos o comunidades agrarias; el resto podrá ser suscrito libremente, con excepción de Estados Soberanos y gobiernos extranjeros.¹⁴⁷

En el caso de concesiones especiales para la explotación de reservas mineras nacionales, el capital social suscrito por mexicanos no podrá ser inferior del 66%.

Otorgamiento.

La autoridad competente para otorgar las concesiones de --

¹⁴⁷ Art. 12 L.M.

uso, aprovechamiento o explotación de los bienes nacionales, - es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con interven ción de la Secretaría del ramo, las que en todo caso deberán - atender y enjuiciar: el monto de la inversión que el concesio- nario pretende aplicar, el plazo de amortización de la inver- sión, el beneficio social y económico que signifique para la - región, la necesidad de la actividad que se preste, el cumpli- miento de las obligaciones a cargo del concesionario y la rein versión que se haga para el mejoramiento de las instalacio- nes.¹⁴⁸

El Ejecutivo podrá negar la concesión, en todo caso, si el solicitante no cumple con lo que las leyes dispongan, si se -- crea un acaparamiento contrario al interés social, si la Fede- ración decide emprender una explotación directa de los recur- sos o, si decide crear reservas nacionales.¹⁴⁹

La concesión de uso se otorga por la Administración, la -- que en ejercicio de sus facultades discrecionales podrán apre- ciar la sonvencia moral y económica del solicitante, así como el mayor beneficio social.¹⁵⁰ En este sentido, el particular- no puede combatir la negativa de la Administración alegando -- que reunió todos los requisitos que la ley de la materia prevé, pero si puede hacerlo cuando no esté debidamente fundada o mo- tivada y cuando haya desvío de poder.

Este mismo criterio ha sustentado la Suprema Corte de Jus- ticia de la Unión, como se aprecia a continuación:

"FACULTADES DISCRECIONALES Y ARBITRIO.- DISTINCION.
En nuestro sistema legal, en principio, no existe-
la facultad discrecional absoluta, que permite a -

¹⁴⁸ Art. 20 L.G.B.N.

¹⁴⁹ Art. 27 L.G.B.N.

¹⁵⁰ Art. 121 L.F.A.

las autoridades actuar o tomar decisiones sin tener que dar ninguna explicación de sus actos, pues la Jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido que el uso de las facultades discrecionales deberá ser razonado adecuadamente y que su uso puede ser revisado por los tribunales, en cuanto a que los razonamientos que lo apoyan deben invocar correctamente las circunstancias del caso, apreciar debidamente los hechos pertinentes y no violar las reglas de la lógica. Sin embargo, no se deben con fundir las facultades discrecionales con el uso del arbitrio que la ley concede a la autoridad en determinadas condiciones. Cuando la Ley Federal del Trabajo, o cualquier otra ley, señala como penas para determinadas infracciones y al señalar esas penas el legislador da un límite inferior y un límite superior, la autoridad que deba aplicarla pena, tendrá que usar de su arbitrio para hacer lo y tendrá que razonar adecuadamente ese arbitrio, respetando los hechos pertinentes, los lineamientos legales y las reglas de la lógica. Pero dada la infracción, la autoridad estará legalmente obligada a imponer la pena y dadas las circunstancias atenuantes o agravantes del hecho, que deberá apreciar adecuadamente, tendrá que moverse dentro de los límites mínimo y máximo de la pena aplicable. En cambio, se trata de facultades discrecionales cuando la norma legal prevé una hipótesis de hecho, a la que la autoridad puede aplicar o no, la consecuencia legal prevista en la norma. Es decir, no basta que se satisfaga la hipótesis para que legalmente se deba aplicar la consecuencia, sino que ésta queda a discreción de la autoridad sancionarla o no, según su opinión, se estará frente a facultades discrecionales."

A.D. 333/1970.- Ramón García Manzano. Marzo, 30 de 1971. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Sostienen la misma tesis:

A.D. 529/1969.- Francisco Pacheco Hernández. Marzo 30 de 1971.- Unanimidad de votos. Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa, del primer circuito.

A.D. 337/1970.- Gas y Servicio, S.A., Julio 5 de 1971. Unanimidad de votos. Tribunal Colegiado. Séptima Epoca, vol. 36, 6a. parte, pág. 109.

Por otra parte, en diversas disposiciones, las leyes de la materia prevén el orden de prelación que debe observar la Administración para el uso de los bienes de propiedad nacional y en su caso, para el otorgamiento de concesiones.

Tanto en materia de minas como de aguas, las leyes contemplan un procedimiento de oposición previo al otorgamiento de la concesión, para que los terceros interesados puedan hacer valer sus derechos.¹⁵¹ Aún cuando no hay disposición expresa de la ley, la doctrina es uniforme en el sentido de que si un concesionario con derecho anterior, no lo hace valer en el procedimiento de oposición, posteriormente puede promover la nulidad de la segunda concesión.

En algunos casos, como en las concesiones especiales de reservas mineras, la concesión se otorgará por concurso.¹⁵²

Régimen jurídico.

La concesión de uso se regula exclusivamente por la legislación administrativa, en particular por la Ley General de Bienes Nacionales y las leyes especiales de cada materia, pero -- las relaciones del concesionario con terceros extraños se rige por disposiciones de derecho privado. También se regulan por el derecho común los aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles con la naturaleza de los bienes, la venta de frutos, materiales o desperdicios.¹⁵³

Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ejercer la policía y vi

¹⁵¹Arts. 69, 70 L.M. y 125 L.F.A.

¹⁵²Art. 76 L.M.

¹⁵³Arts. 16 y 27 L.G.B.N.

gilancia de los bienes propiedad de la Nación, así como tomar las medidas encaminadas a obtener, mantener o recuperar su posesión o remover cualquier obstáculo para su destino.¹⁵⁴

Respecto de los bienes del concesionario afectados a la -- concesión, cuando se haya estipulado que van a revertir en favor de la nación, se registrarán por disposiciones de orden público, correspondiendo a la Secretaría supracitada, autorizar su enajenación y autorizar la imposición de gravámenes sobre aquellos, previa fianza otorgada en favor del Gobierno Federal por una cantidad equivalente a la del gravamen.¹⁵⁵

Derechos del concesionario.

Las concesiones sobre bienes propiedad de la Nación no -- crean derechos reales, otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamiento o explotación de acuerdo a las leyes.¹⁵⁶

En esta materia rige la clausula de "sin perjuicio de terceros" en el sentido de que el otorgamiento de la concesión no es en perjuicio de los derechos adquiridos por terceros, sean concesionarios con un título anterior o de los frentistas. En este caso, la ley consagra la anulación administrativa de plano.¹⁵⁷

Asimismo, los derechos del concesionario están sujetos en todo momento, al régimen de policía y al interés público, por lo que la Administración está facultada para revocar la conce-

¹⁵⁴Art. 17, fracción IV L.G.B.N.

¹⁵⁵Art. 24 L.G.B.N.

¹⁵⁶Art. 20 L.G.B.N.

¹⁵⁷Arts. 17 y 20 L.G.B.N.

sión en cualquier momento en que lo crea conveniente. Por este motivo, un sector de la doctrina pretende concluir que la concesión es precaria, entendiendo por precariedad cuando un acto es de simple tolerancia y es revocable a voluntad del que ha concedido la cosa, sin que tenga derecho alguno el poseedor.¹⁵⁸

En realidad, la concesión no da origen a un derecho precario, por el contrario, nace en favor del concesionario un derecho subjetivo previsto y derivado de la norma jurídica, que debe ser respetado por el poder público y cuya violación trae aparejada la facultad del concesionario para hacer valer los recursos administrativos, las acciones contencioso-administrativas y las acciones judiciales que prevea la legislación, entre ellas el Juicio de Amparo.

En este sentido, las resoluciones administrativas por las que se impongan medidas de policía, podrán ser recurridas ante la propia autoridad mediante el procedimiento establecido en el artículo 19 de la Ley General de Bienes Nacionales, por los titulares de la concesión que resultan afectados. A su vez, en el caso de revocación de la concesión por interés público, el concesionario tiene derecho a ser indemnizado.

De la misma manera, el concesionario tiene un derecho oponible a terceros, por lo que puede ejercitar acciones posesorias en contra de quienes lo perturben y acción resarcitoria por daños y perjuicios.

En virtud de que las concesiones se conceden intuiti personae, los derechos que de ella nacen no pueden cederse ni transmitirse en la actualidad, sin la autorización previa y expresa

¹⁵⁸ Marienhoff, Ob. Cit. pág. 256 y art. 172 L.F.A.

de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la que deberá pedir al concesionario suplente que reúna las condiciones - que se exigieron para su otorgamiento.¹⁵⁹

La concesión no puede ser objeto, en toda o en parte, de subconcesión, arrendamiento, gravamen o cualquier otro acto o contrato, en virtud del cual una persona distinta del concesionario goce de los derechos derivados de aquella. Cualquier operación que infrinja lo anterior, será nula y el concesionario perderá en favor de la nación, todos los derechos que derivan de la concesión o estén afectos a ella.¹⁶⁰

Tratándose de la transmisión de concesiones mineras, no podrán pactarse en favor del cedente regalías, o compensaciones sobre el volumen o valor de las sustancias objeto de la concesión, pero sí con base en el valor del mineral que se extraiga, con las condiciones que la ley prevé.

Para el eficaz desarrollo de la concesión, se conceden a su titular un grupo de facultades afines a la naturaleza de los trabajos de exploración y explotación de que se trate. Por ejemplo, pueden solicitar a la Secretaría que autorice a ocupar terrenos para realizar la exploración, formar depósitos de desechos, estaciones de almacenamiento, servidumbres sobre propiedad particular, para establecer líneas telegráficas y telefónicas, etc.¹⁶¹

Deberes del concesionario

Pueden señalarse tres deberes generales a cargo de todo concesionario: el de cumplir con todas las condiciones y dispo

¹⁵⁹Art. 25 L.G.B.N.

¹⁶⁰Arts. 25 L.G.B.N. y 15, 77 L.M.

¹⁶¹Arts. 146, 149, 151 R.L.F.A., 16, 33 y 37 L.M.

siciones reglamentarias de la concesión, el pagar las prestaciones pecuniarias que corresponda y el de realizar todas las obras e inversiones necesarias para alcanzar el fin de la concesión.

La prestación económica es denominada "canon" por la doctrina y tiene la naturaleza jurídica de una contribución establecida en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio de la nación, por lo que pertenece a la categoría de los derechos.¹⁶²

En este sentido, los concesionarios deberán cubrir a la Tesorería de la Federación, el monto de los productos que de acuerdo a la cuota aplicable corresponda, así como un 5% adicional sobre el importe mensual de tales productos, por concepto de derechos para el financiamiento de los servicios de inspección y vigilancia.¹⁶³

Además, existen deberes especiales tales como el pago de una cuota adicional por unidad de volumen en las concesiones para la explotación de materiales de construcción en los cauces, vasos y zonas federales, o por los gastos de conservación y protección de los bienes concesionados.

Obligaciones y derechos del concedente.

La Administración tiene el deber de permitir el ejercicio pleno de la concesión y de abstenerse de causarle actos de molestia a su titular. Sin embargo, en sus funciones de policía puede dictar las medidas para la protección y el mejor aprovechamiento de los bienes de propiedad estatal, regular su explo

¹⁶²Art. 2, fracción III C.F.F.

¹⁶³Arts. 20 L.G.B.N., 40 R.Z.F.M.T., 50 y 51 L.M.

ración, uso y aprovechamiento e imponer las modalidades que --
exija el interés público.

Duración

Aún cuando la doctrina extranjera coincide en aceptar la --
perpetuidad de las concesiones, nuestro legislador ha consagra
do como principio absoluto que las concesiones sobre bienes --
propiedad de la Nación, pueden otorgarse por un plazo de 20 --
años, prorrogable hasta plazos equivalentes a los señalados --
originariamente en cada caso. Esta disposición vino a derogar
los plazos mayores que aún prevén las leyes especiales.¹⁶⁴

Extinción

Son causas de extinción de las concesiones:

1.- Vencimiento del plazo.- Si en la concesión se pactó la
reversión en favor de la Nación, todos los bienes propiedad --
del concesionario pasarán al dominio del Estado.

En caso de prórroga de la concesión, se haya o no pactado,
al finalizar el primer plazo, las obras e instalaciones y de--
más bienes dedicados a la explotación de la concesión reverti-
rán en favor del Estado.¹⁶⁵

Tratándose de las concesiones de aguas, por disposición de
la ley, todas las obras y demás inmuebles de propiedad particu
lar destinados directa o permanentemente a la explotación, uso
o aprovechamiento de las aguas, así como los estudios, planos-
y proyectos pasarán al dominio de la nación sin compensación -

¹⁶⁴Art. 20 L.G.B.N.

¹⁶⁵Arts. 20 y 24 L.G.B.N.

alguna, y se destinará a la prestación de servicios públicos, - o a la satisfacción de necesidades agrarias y al establecimiento de las unidades de riego para el desarrollo rural. Igual - regía es aplicable a las concesiones sobre la zona federal marítimo-terrestre.¹⁶⁶

2.- La renuncia del concesionario,- Se trata de la manifestación unilateral del concesionario.¹⁶⁷

3.- Desaparición de su finalidad o del bien objeto de la concesión. Por caso fortuito o fuerza mayor, la Secretaría del Ramo podrá modificar o declarar la extinción de las concesiones sin previa audiencia del interesado.¹⁶⁸

4.- Revocación.- En la legislación mexicana, la revocación tiene un contenido diverso del sostenido en la doctrina y legislación extranjera para quienes, es el acto unilateral del Estado que extingue la concesión por razones de ilegitimidad, o de mérito, conveniencia u oportunidad. Por el contrario, nosotros la llamamos nulidad en el primer caso y, en el segundo, rescate.

No obstante que el constituyente llamó cancelación a la -- forma de extinción de las concesiones por incumplimiento de -- las normas relativas a obras y trabajos de explotación de los recursos minerales, espacio aéreo y recursos naturales de la - plataforma continental, del estudio integral de las leyes especiales de la materia, se desprende que el incumplimiento del - concesionario se sanciona con la revocación.

La Ley General de Bienes Nacionales incluye como supuestos de revocación: dejar de cumplir con el fin para el que fue - - otorgada la concesión o dar al bien un uso distinto al autori-

¹⁶⁶Arts. 142, 143 L.F.A. y 45 R.Z.F.M.T.

¹⁶⁷Art. 16 L.M.

¹⁶⁸Art. 144 L.F.A.

zado, dejar de cumplir con las condiciones de las concesiones, leyes o reglamentos, dejar de pagar los productos y las demás previstas en las leyes, reglamentos y concesiones. Sirva a -- guisa de ejemplo, las contempladas en la Ley Federal de Aguas, como son la transferencia o gravamen de las concesiones en favor de gobierno extranjero o la participación de éstos.

La Secretaría del ramo será la competente para revocar las concesiones, previa audiencia del interesado, pero podrá optar por someterse a los tribunales competentes para que se declare la extinción correspondiente.

En caso de revocación, todos los bienes materia de la concesión, mejorías y accesiones revertirán de pleno derecho al control y a la administración del Gobierno Federal sin indemnización al concesionario.¹⁶⁹ En materia de aguas, rige la regla anotada en el numeral uno de este apartado.

En materia minera, la ley consagra a la caducidad y a la cancelación, sin distinción entre sí, como formas extintivas de la concesión por incumplimiento del concesionario.¹⁷⁰

5.- Declaratoria de rescate.- Aún cuando la doctrina reserva esta figura para las concesiones de servicios públicos, la legislación la contempla para denominar la extinción motivada -- por el interés público.

La declaratoria de rescate se dictará sin previa audiencia del interesado y provocará que todos los bienes, equipos e instalaciones destinadas directa o inmediatamente a los fines de la concesión, ingresen al patrimonio de la Nación; podrá auto-

¹⁶⁹Art. 22 y 23. L.G.B.N. y 141 L.F.A.

¹⁷⁰Arts. 52 y 63 L.M.

rizarse su retiro por el concesionario cuando los mismos no -- sean útiles al gobierno federal y puedan ser aprovechados por el concesionario, pero entonces, su valor real no se incluirá en la indemnización.

La declaratoria fijará las bases para la indemnización, pero en ningún caso se tomará como tal, el valor intrínseco, de los bienes concesionados.¹⁷¹

6.- Nulidad.- La autoridad administrativa podrá anular las concesiones por causa de incompetencia de los funcionarios que las otorguen, porque se dicten en violación de un precepto legal, -- por error, dolo o violencia que lesionen o restrinjan los derechos de la Nación o los intereses legítimos de terceros. En todo caso, la autoridad podrá optar por someterse a la decisión de los tribunales competentes.¹⁷²

Cuando la nulidad se funda en error o en la falta de los supuestos para su otorgamiento, la concesión podrá ser convalidada tan pronto cese la circunstancia de que se trate. La autoridad podrá restringir los efectos de su resolución cuando el concesionario haya actuado de buena fe; en caso contrario, operará la reversión sin indemnización alguna.¹⁷³

En materia de aguas siempre opera la reversión.

7.- La caducidad.- El único ordenamiento que precisa los supuestos de procedencia de la caducidad, es la Ley Federal de Aguas que la contempla para sancionar al concesionario que deje de explotar, usar o aprovechar durante dos años consecutivos, las aguas concesionadas. Son aplicables en lo conducente, las reglas de la revocación y la nulidad.

¹⁷¹Art. 26 L.G.B.N.

¹⁷²Arts. 17, 18 y 23 L.G.B.N.

¹⁷³Art. 23 L.G.B.N.

8.- La muerte del concesionario.- Se incluye bajo este rubro, no sólo la muerte de las personas físicas sino también, la extinción de las personas morales. La Ley Federal de Aguas establece que no se extingue la concesión a menos que el heredero no reúna los requisitos para su otorgamiento, y en caso de ser así, debe de transmitirlos en un plazo determinado.

permiso de uso

Esta expresión se utilizará para designar a las diversas figuras que contempla la legislación, distintas de la asignación y la concesión. Esto obedece a que el derecho positivo no precisa las diferencias entre la autorización y el permiso.

Se puede indicar como características generales del permiso, las siguientes:

a.- Se conceden a través del permiso, usos especiales complementarios, accesorios o transitorios, a diferencia de la concesión que se confiere para realizar aprovechamientos de importancia, autónomos y que exigen mayor seguridad jurídica para el concesionario. Por ejemplo la autorización para constituir reservas industriales a empresas mineras concesionarias, sobre sustancias esenciales para el desarrollo industrial del país; la autorización para ganar artificialmente -- los terrenos al mar; el permiso para realizar obras de alumbraramiento de aguas del subsuelo concesionadas, en zonas vedadas; autorización para el uso, explotación, o aprovechamiento de las aguas cuando se haya suspendido la tramitación de asignaciones o concesiones; permiso de ocupación de zonas federales para la construcción de obras con fines agrícolas o para conducir aguas de propiedad privada en cauces o vasos de propiedad nacional.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Arts. 100 L.M., 70 R.Z.F.M.T., 23, 25, 147, 148, 170 y 171 L.F.A. Véase también, Marienhoff, Miguel S. Ob.Cit.Pág.330

b.- Aún cuando se le designe con la palabra autorización, no consiste en un acto de la Administración que remueva un obstáculo para el ejercicio de un derecho pre-existente, sino que es una manifestación de voluntad que crea la facultad de utilizar en lo sucesivo, en forma privativa y exclusiva, una porción de dominio público.¹⁷⁵

c.- Para su otorgamiento concurren las voluntades de la Administración y el solicitante pero una vez concedido, sólo genera deberes específicos para el permisionario.

d.- Es precario porque puede ser revocado por causa de interés público, en cualquier momento y sin indemnización alguna. Esto es así porque nace en favor del permisionario un interés legítimo, no un derecho subjetivo, en tanto que el permiso se traduce en un acto de tolerancia de la Administración. Ese interés legítimo se puede explicar como "el que tienen ciertos habitantes merced a la especial y particular situación de hecho en que se encuentran respecto a los demás, en la debida observancia por parte de la Administración de las normas establecidas en interés general, puesto que de tal observancia o inobservancia pueden resultar beneficiados o perjudicados de modo particular con relación a los demás habitantes."¹⁷⁶

e.- Nace a cargo del permisionario una prestación económica en favor del otorgante.¹⁷⁷

f.- Se extingue por terminación del plazo, renuncia del permisionario, revocación, caducidad, etc.

¹⁷⁵ Marienhoff, Miguel S. idem. Art. 2o. R.Z.F.M.T.

¹⁷⁶ Marienhoff, Miguel S. Ob. Cit. Pág. 445 y Art. 25 R.L.F.A.

¹⁷⁷ Art. 38 R.Z.F.M.T.

Asignación.

Se le da el nombre de asignación al acto de la Administración Pública, por virtud del cual se concede a una dependencia o entidad de la propia Administración Pública Federal, el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes de propiedad del Estado.

En este sentido, esta denominación se otorga en atención a los sujetos de la relación, no en virtud del contenido mismo del acto. Vgr. Se otorgan asignaciones a dependencias del -- Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, gobiernos de -- los Estados y Ayuntamientos para la explotación de materiales de construcción en cauces, vasos y zonas federales, para el -- aprovechamiento de la zona federal marítimo-terrestre, para el uso de aguas de propiedad nacional, destinadas al abastecimien-- to de agua potable y obras de alcantarillado, para el benefi-- cio de sustancias minerales, entre otras.¹⁷⁸

Las asignaciones están sometidas a las mismas reglas de -- las concesiones en todo lo que no se opongan a su propia naturaleza y obligan al beneficiario al pago de una prestación en favor del otorgante.

Aprovechamientos especiales del Estado.

El artículo 27 constitucional consagra la facultad del Estado para realizar algunos aprovechamientos específicos sobre los bienes de propiedad nacional, los que enseguida se enumeran; cabe aclarar que si bien la zona económica exclusiva no constituye propiamente un bien sujeto a la propiedad pública,-

¹⁷⁸ Arts. 21, 28 y 127 L.F.A., 2o. R.Z.F.M.T.; 7, 28 y 31 L.M.

sí designa un poderío del Estado sobre ciertas zonas aledañas a su territorio que puede considerarse válidamente como un componente de su patrimonio.

A.- El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas.

En efecto, el Ejecutivo Federal mediante acuerdo de la Secretaría competente, podrá establecer reservas mineras nacionales respecto de sustancias en terrenos libres o no libres, sin afectar las que estén amparadas por concesiones vigentes o solicitudes en trámite, y respecto de zonas en terrenos libres.

Los yacimientos de fierro, carbón, azufre, fósforo y potasio, invariablemente formarán parte de las reservas mineras nacionales.

Estas reservas estarán constituidas por sustancias o zonas que no podrán ser explotadas y estarán destinadas a la satisfacción de las necesidades futuras del país; por sustancias -- que sólo podrán ser explotadas por el Estado, por conducto de la Comisión de Fomento Minero y Empresas de Participación Estatal mayoritaria mediante asignación, por empresas de participación minoritaria o por particulares, mediante el otorgamiento de concesión especial.¹⁷⁹

También pueden decretarse zonas de veda respecto de la extracción y utilización de las aguas del subsuelo libremente -- alumbradas y reservas de las aguas para la generación de energía eléctrica.

B.- Corresponde exclusivamente a la nación la generación, -conducción, transformación, distribución y abastecimiento de -energía eléctrica destinada al servicio público, de tal suerte

¹⁷⁹ Arts. 100, 102, 104, 106 L.F.A., 71, 72 y 73 L.M.

que no se concederá a los particulares la realización de tales actividades. (En la actualidad aún existen la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., la Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A. y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S. A., todas en liquidación).

Para cumplir estos fines, el Estado a través de la Comisión Federal de Electricidad, aprovecha los bienes y recursos naturales que requiere, en particular de las aguas del subsuelo en estado de valor o con temperaturas superiores a los 80 grados centígrados, las que pueden ser objeto de reserva por decreto.

Es de aclarar, que el aprovechamiento especial por el Estado se constriñe al servicio público de energía eléctrica, no entendiendo por tal, el autoabastecimiento para satisfacer las necesidades particularmente consideradas.¹⁸⁰

C.- En términos del artículo 27 constitucional, son propiedad de la nación y constituyen reservas nacionales, los yacimientos de minerales radiactivos, siendo tales los que contiene uranio, torio o la combinación de ambos, y los demás minerales susceptibles de ser utilizados para la fabricación de combustibles nucleares que se determinen mediante declaratoria publicada en el Diario Oficial de la Federación.¹⁸¹

Igualmente corresponde a la Nación el aprovechamiento de estos minerales para la generación de energía nuclear, su uso,

¹⁸⁰ Art. 3o. de la misma ley.

¹⁸¹ Arts. 2o. y 6o. de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear de 14 de diciembre de 1978, publicada en el D.O.F. de 26 de enero de 1979.

la exploración, explotación, beneficio y comercialización de los materiales radiactivos. En este caso, los minerales no podrán ser objeto de concesión o contrato, pero sí se podrán otorgar concesiones o asignaciones para la exploración o explotación de sustancias minerales que se encuentren asociadas mineralógicamente a minerales radiactivos, sólo cuando a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, los minerales radiactivos no sean técnica y económicamente aprovechables.¹⁸²

Se declara de utilidad pública las investigaciones, la tecnología así como la industria de los combustibles y reactores nucleares, por lo que toda persona que tenga información o descubra yacimientos de minerales radiactivos, deberá notificarlo a la Secretaría del Ramo.¹⁸³

El mandato constitucional para utilizar la energía nuclear sólo con fines pacíficos, es una muestra de la política mantenida por nuestro país en esta materia, plasmada no únicamente en el Tratado de Tlatelolco, para la proscripción de las armas nucleares en América Latina, publicado en el Diario Oficial de 16 de diciembre de 1967, sino también en el Tratado para la no proliferación de las armas nucleares publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de octubre de 1969.

En este último convenio, los países que concurrieron acordaron que cada estado poseedor o no poseedor de armas nucleares se compromete a no traspasar ni a recibir armas y otros dispositivos nucleares explosivos, ni el control sobre tales armas, sea directa o indirectamente, ni a fabricar o adquirirlos de manera alguna, ni tampoco dar o recibir ayuda para su fabricación.

¹⁸² Art. 7o. L.E.N.

¹⁸³ Arts. 4 y 8 L.E.N.

Lo anterior se estipuló sin perjuicio del derecho inalienable de todas las partes contratantes, de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de energía nuclear -- con fines pacíficos y sin discriminación.¹⁸⁴

D.- El Estado ejerce derechos de soberanía y jurisdicción en una zona económica exclusiva con una extensión de 200 millas marítimas (370,400 mts), medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

Uno de los antecedentes de la adición al artículo 27, constitucional para consagrar este derecho, se encuentra en la propuesta presentada por nuestro país en la Conferencia sobre Derecho del Mar en 1960, para que los Estados cuyo mar territorial tuviera una extensión inferior a las 12 millas, pudieran establecer una zona contigua de pesca hasta esa distancia. No obstante que no fue aceptada la idea, en México, el 13 de diciembre de 1966, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley sobre una Zona Exclusiva de Pesca de la Nación, - que fijó una zona adyacente al mar territorial con derechos exclusivos de pesca del Estado Mexicano.

De acuerdo con dicha ley, se celebraron diversos convenios internacionales, como el de 27 de octubre de 1967, con los Estados Unidos sobre pesca tradicional en las zonas exclusivas - contiguas a los mares territoriales de ambos países, el que -- nunca fue ratificado.

Posteriormente, en fecha próxima a la Convención de Nueva-York de 1976, se presentaron las iniciativas para reformar el-

¹⁸⁴ Arts. I, II y IV. Según los estatutos del Organismo Internacional de Energía Atómica, publicado en el D.O.F. de 23 - de junio de 1958, este organismo procurará acelerar y aumentar la contribución de energía atómica para la paz, la salud y la prosperidad del mundo entero.

artículo 27 Constitucional y expedir una Ley Reglamentaria de la Zona Económica Exclusiva, las que conducirían a la promulgación de las normas vigentes. Es de hacer notar que con la consagración de 200 millas marinas como extensión de nuestro mar patrimonial, el Presidente Luis Echeverría Álvarez creó uno de los instrumentos de mayor trascendencia económica en lo que atañe al aprovechamiento de los recursos naturales y prolongó el espacio sobre el que la Nación mexicana ejerce derechos soberanos.

En efecto, la nación mexicana ejerce una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, cuyo límite exterior es una línea cuyos puntos están todos a una distancia de 200 millas marinas (370,400 mts) de la línea-base desde la cual se mide la anchura del mar territorial. -- Las islas, salvo las que no puedan mantenerse habitadas porque carezcan de vida económica propia, tienen su zona económica exclusiva.¹⁸⁵

En esta área, el Estado ejerce:

- Derechos de soberanía para la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales tanto renovables, como no renovables, de los fondos marinos, incluido el subsuelo y las aguas suprayacentes.

- Jurisdicción para la preservación del medio marino, incluidos el control y la eliminación de la contaminación, así como para la investigación científica.

- Derechos y jurisdicción exclusiva respecto al establecimiento y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras.

¹⁸⁵ Véase Decreto que fija el límite exterior de la Zona Económica Exclusiva de México, D.O.F. de 7 de junio de 1976.

Los Estados extranjeros gozarán de las libertades de navegación, sobresuelo y tendido de cables y tuberías submarinas, así como de otros usos internacionalmente aceptados.¹⁸⁶

Cuando el total de la captura previsible de una especie -- sea mayor que la capacidad de pesca y caza de las embarcaciones nacionales, el Poder Ejecutivo Federal dará acceso a embarcaciones extranjeras al excedente de la captura permisible, de acuerdo al interés nacional y bajo las condiciones de la Ley Federal de Fomento de la Pesca.

186

En la reciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se regula con mayor precisión el régimen - aplicable a la zona económica exclusiva, pero en atención - a que nuestro país cuenta con una ley reglamentaria del -- precepto constitucional y a que aquella no ha sido ratifi - cada por México, no se reproducen sus disposiciones.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Debe dejarse de considerar al artículo 27 constitucional como un precepto regulador exclusivamente de la materia agraria, dado que una gran parte de él, está dirigida a señalar las bases sobre las que descansa el régimen administrativo de la propiedad.

SEGUNDA.- Pueden distinguirse tres grandes vertientes en el concepto administrativo de propiedad: la propiedad originaria de la nación, la propiedad pública del Estado y la propiedad privada.

TERCERA.- La propiedad originaria es la expresión de la soberanía que ejerce la nación sobre todo el territorio mexicano; es un derecho inherente a la entidad estatal, a la vez que constituye un presupuesto de su existencia.

CUARTA.- El Estado mexicano, como personificación jurídica del pueblo, ejerce un derecho de propiedad sobre los bienes -- que señala el constituyente en los párrafos cuarto y quinto -- del artículo 27, sujeto a un régimen administrativo que garantiza la afectación de dichos bienes para la realización de las funciones a su cargo.

QUINTA.- Decir que la propiedad privada fue consagrada en la Ley Suprema con una función social, significa que su titular debe utilizarla en beneficio colectivo; en este sentido, el constituyente no sólo la sujetó a restricciones administrativas sino incluso, previno su extinción a través de la expropiación por causa de utilidad pública.

SEXTA.- Las modalidades a la propiedad son limitaciones impuestas por el legislador en atención al interés público y reguladas por normas administrativas, distintas de las restricciones consagradas por razones de vecindad y regidas por disposiciones de derecho privado.

SEPTIMA.- No están sometidos a regímenes jurídicos distintos, los bienes a los que el Constituyente calificó de "dominio directo" y aquellos a los que llamó de "propiedad de la nación", porque todos ellos pertenecen a una sola categoría, es decir, a la propiedad pública del Estado. Tienen la condición legal de bienes dominicales, caracterizados por ser inalienables, imprescriptibles, inembargables y estar sujetos al poder de policía.

OCTAVA.- Los bienes de propiedad pública son susceptibles de ser aprovechados por los particulares, mediante concesiones de uso o permisos; por las dependencias y entidades de la Administración, a través de asignaciones; y por el propio Estado - para los usos que le reserva en exclusiva el Constituyente.

NOVENA.- La Constitución impone el deber al Estado de regular el aprovechamiento, distribución y explotación de la propiedad, en beneficio social, por lo que en su artículo 27 se contienen los instrumentos jurídicos necesarios para alcanzar dicho fin.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

- Const.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- C.C.D.F.- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.
- C.S.D.M.- Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
- C.S.M.T.- Convención sobre Mar Territorial y Zona Contigua.
- C.S.P.C.- Convención sobre Plataforma Continental.
- D.O.F.- Diario Oficial de la Federación.
- L.E.- Ley de Expropiación.
- L.E.N.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia nuclear.
- L.F.A.- Ley Federal de Aguas.
- L.G.A.H.- Ley General de Asentamientos Humanos.
- L.G.B.N.- Ley General de Bienes Nacionales.
- L.G.P.- Ley General de Población.
- L.I.C. y O.A.- Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
- L.M.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia minera.
- L.N.- Ley de Nacionalización de Bienes.

- L.N.N.- Ley de Nacionalidad y Naturalización.
- L.O.A.P.F.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- I.P.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.
- L.Z.E.E.- Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo - 27 Constitucional relativo a la Zona Económica Ex--clusiva.
- R.L.F.A.- Reglamento del Artículo 124 de la Ley Federal de -- Aguas.
- R.L.G.P.- Reglamento de la Ley General de Población.
- R.Z.F.M.T.- Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos ganados al mar.

B I B L I O G R A F I A

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A. México, 1981. 3a. Ed.
2. Bazant, Jean. Breve Historia de México. De Hidalgo a Cárdenas- (1805-1940) Premia Editora. Colec. La Red de Jonás. México, -- 1981. 2a. Ed.
3. Bielsa, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Legisla- ción Administrativa Argentina. Imprenta de la Universidad Na- cional del Litoral Santa Fé. Buenos Aires, 1942.
4. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México, 1976. 2a. Ed.
5. Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Edit. Porrúa, S.A. México, 1972. 7a. Ed.
6. Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomo III. Edit. Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, 1977. 11a. Ed.
7. Capitant, Henri. Vocabulario Jurídico. Ediciones De Palma, Bue nos Aires, 1973.
8. Carrasco, Pedro y Johanna Broda. Economía Política e Ideología en el México Prehispánico. Centro de Investigaciones Superio- res del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Edit. - Nueva Imagen, S.A. México, 1978.
9. Córdoba, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. La - formación del nuevo régimen. Instituto de Investigaciones So- ciales, U.N.A.M. Edit. Era. México, 1977. 59 ed.
10. Cosío Villegas, Daniel. et al. Historia General de México. - - Vols. 1 y 2. El Colegio de México, México, 1981. 3a. Ed.

11. Cueva, Mario de la. Apuntes. Facultad de Derecho de la U.N.A.M. Edición multicopiada s.p.i.
12. Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II. Publicación a cargo del C. Fernando Romero García. Imprenta de la Cámara de Diputados. México, 1922.
13. Díez, Manuel Ma. Derecho Administrativo. Tomo IV. Editorial Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, 1969.
14. Díez, Manuel Ma. Dominio Público. Teoría General y Régimen Jurídico. Librería Jurídica Valerio Abeledo. Buenos Aires, 1940.
15. Díez, Manuel Ma. Manual de Derecho Administrativo. Tomo II. -- Edit. Plus Ultra. Argentina, 1980.
16. Duquit, León. Manual de Derecho Constitucional. Teoría General del Estado. Las libertades públicas. Organización Política. Librería Española y Extranjera de Francisco Beltrán. Madrid, -- 1921.
17. Duguit, León. Las Transformaciones del Derecho Privado desde el Código de Napoleón. Librería Española y Extranjera de Francisco Beltrán. s.p.i.
18. Duverguer, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel-Demos. Biblioteca de Ciencia Política Barcelona, 1970.
19. Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia. Tomos II y IV. Imprenta de Eduardo Cuesta. Madrid, 1874.
20. Fernández del Castillo. Propiedad y Expropiación en México. México, 1936.
21. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, 1982. 21. ed.

22. Goldstein, Mateo. Dominio. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo - IX. Edit. Bibliográfica Argentina. S.R.L. Buenos Aires, 1955.
23. Gómez Robledo, Alonso. (comp) La Soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Serie J. Enseñanza del Derecho y Material Didáctico 2. México, 1980.
24. González, Luis. Los Artífices del Cardenismo (1934-1940) El -- Colegio de México. Colec. Historia de la Revolución Mexicana - No. 14. México, 1979.
25. Gutiérrez y González, Ernesto. El Patrimonio Pecuniario y Moral o Derecho de la personalidad. Edit. José Ma. Cagica, S.A. - Puebla, 1971.
26. Hernández Chavez, Alicia. La Mecánica Cardenista (1934-1940) - El Colegio de México. Colec. Historia de la Revolución Mexicana No. 16. México, 1979.
27. Hauriou, Maurice. Principios de Derecho Público Constitucional Edit. Reus, S.A. Madrid s.f.
28. Ibarrola, Antonio de. Cosas y Sucesiones. Edit. Porrúa, S.A. - México, 1972. 3a. Ed.
29. Jurisprudencia. Poder Judicial de la Federación. Tesis de Ejecutorias 1917-1975. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tercera parte. Segunda Sala. Mayo Ediciones, S.R.L. México, 1975.
30. Jurisprudencia, Precedentes y Tesis Sobresalientes sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito. Tomos I, II y III - Administrativa. Mayo Ediciones S.R.L. México, 1977.
31. Jurisprudencia y Tesis sobresalientes (1971-1977) Actualización III, IV y V Administrativa sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mayo Ediciones, S.R.L. México, 1979.

32. León Portilla, Miguel (comp) Antología de Teotihuacán a los -- Aztecas. Fuentes e Interpretaciones Históricas. U.N.A.M. Colec. Lecturas Universitarias No. 11. México, 1972.
33. Marienhoff, Miguel S. Tratado del Dominio Público. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1960.
34. Matute, Alvaro. (comp) Antología Mexicana en el siglo XIX. - - Fuentes e Interpretaciones Históricas. Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M. Colec. Lecturas Universitarias- No 12 México, 1973.
35. Medina, Luis. México en la Segunda Guerra Mundial. (1940-1952) El Colegio de México. Colec. Historia de la Revolución Mexicana No. 19 México, 1980.
36. Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario de México y la -- Ley Federal de la Reforma Agraria. Edit. Porrúa, S.A. México, - 1982. 18 Ed.
37. Meyer, Lorenzo. El Conflicto Social y los Gobiernos del Maxi-- mato. (1928-1934) El Colegio de México. Colec. Historia de la Revolución Mexicana No. 13. México, 1980.
38. Paege, J. Fritz. La Constitución de 5 de febrero de 1857. Trabajo presentado en el Concurso Nacional de Estudiantes. México, s.p.i.
39. Pellicer de Brody, Olga y Esteban L. Mancilla. El Entendimien-- to con Estados Unidos y la Gestación del Desarrollo Estabili-- zador. (1952-1960) El Colegio de México. Colec. Historia de la Revolución Mexicana No. 23 México, 1981.
40. PérezNieto Castro, Leonel. Derecho Internacional Privado. Ediciones Harla, S.A. de C.V. Colec. Textos Jurídicos Universita-- rios. México, 1980.
41. Pjed Borquez. Crónica del Constituyente. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. México, 1967.

42. Pina, Rafael de. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Vol. II Bienes y Sucesiones. Edit. Porrúa, S.A. México, 1973. 5a. Ed.
43. Riva Palacio, Vicente et al. Resumen Integral de México a Través de los Siglos. Tomo I. Compañía General de Ediciones, S.A. México, s.f.
44. Rodríguez, Ramón. Derecho Constitucional. U.N.A.M. Nueva Biblioteca Mexicana. México, 1978. 2a. Ed.
45. Rouaix, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1959. 2a. Ed.
46. Segura Millán, Jorge. Diorama de los Mexicanos. B. Costa-Amic-Editor, Argentina, 1964.
47. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Edit. Porrúa, S.A. México, 1982 11a. Ed.
48. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Jus. México, 1944.
49. Trueba Urbina, Alberto. La Primera Constitución Político-Social del Mundo. Teoría y Proyección. Edit. Porrúa, S.A. México, 1971.
50. Vera Estañol, Jorge. Historia de la Revolución Mexicana. Orígenes y Resultados. Edit. Porrúa, S.A. México, 1976. 3a. ed.

LEGISLACION CONSULTADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917.

2. Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (D.O. F. 17/oct/1968).
3. Convención de Aviación Civil Internacional (D.O.F.12/Sep/1946).
4. Convención sobre Condición de los Extranjeros (D.O.F. 3/jul/--1951).
5. Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 7/oct/1982 (no ratificada por México)
6. Convención sobre Mar Territorial y Zona Contigua (D.O.F. 5/oct/1966).
7. Convención sobre Plataforma Continental (D.O.F. 16/dic/1966).
8. Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (Resol.-12/dic/1974).
9. Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitu--ción General (D.O.F. 21/ene/1926).
10. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera (D.O.F. 25/dic/1975).
11. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear (D.O.F. 26/ene/1979).
12. Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitu--cional relativo a la Zona Económica Exclusiva (D.O.F. 13/ene/-1976).
13. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo - del Petróleo (D.O.F. 29/nov/1958).
14. Ley Reglamentaria del Artículo 130 Constitucional (D.O.F. 18/-ene/1927).

15. Ley de Expropiación (D.O.F. 25/nov/1936).
16. Ley de Nacionalización de Bienes (D.O.F. 8/Ago/1944).
17. Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales. (D.O.F. 2/ene/1983).
18. Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías (D.O.F. 7/feb/1951).
19. Ley General de Asentamientos Humanos (D.O.F. 25/may/1976).
20. Ley General de Bienes Nacionales (D.O.F. 8/ene/1982).
21. Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (D.O.F. 31/may/1941).
22. Ley General de Población (D.O.F. 7/ene/1974).
23. Ley General de Sociedades Mercantiles (D.O.F. 4/ago/1934).
24. Ley Federal de Aguas (D.O.F. 1/ene/1972).
25. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F. 29/dic/1976).
26. Ley que reforma, adiciona y deroga diversas Disposiciones Fiscales y que modifica Decreto de Carácter Mercantil (D.O.F. 30/dic/1983).
27. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (D.O.F. 31/dic/1982).
28. Ley Sobre el Servicio Público de Energía Eléctrica (D.O.F. 22/dic/1975).

29. Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal (D.O.F. 26/mar/1928).
30. Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I de la Constitución General de la República. (D.O.F. 29/mar/1926).
31. Reglamento de la Ley General de Población. (D.O.F. 17/nov/1976).
32. Reglamento del Artículo 124 de la Ley Federal de Aguas (D.O.F. 3/dic/1975).
33. Reglamento de la Zona Federal Marítimo-Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar. (D.O.F. 17/jun/1982).
34. Decreto mediante el cual se dispone que las Instituciones de Crédito que se enumeran, operen como Sociedades Nacionales de Crédito (D.O.F. 6/sep/1982).
35. Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada - (D.O.F. 1o./sept/1982).
36. Decreto que establece, reforma y adiciona diversas disposiciones de carácter mercantil (D.O.F. 30/dic/1982).
37. Acuerdo que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las Instituciones Nacionales de Crédito los permisos para adquirir como fiduciarias, el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, en fronteras y costas (D.O.F. 30/abr/1971).