

249
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"EXPROPIACION DE AGUAS EJIDALES Y COMUNALES"

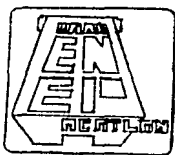
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

Angel Rodriguez Bustamante



MEXICO, D. F.

1989



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 está 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.

I N D I C E .

| | PAGINA |
|--|--------|
| PROLOGO GENERAL..... | I |
| INTRODUCCION..... | IV |
| | |
| CAPITULO I. LA EXPROPIACION..... | 1 |
| 1.1 Concepto..... | 6 |
| 1.2 Teorias de la Expropiación, Nacionaliza- ción, Estatización, Municipalización.... | 8 |
| 1.3 Diferencias entre Expropiación, Naciona- lización, Estatización, Municipalización | 52 |
| | |
| CAPITULO II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE AGUAS..... | 60 |
| 2.1 Antecedentes..... | 60 |
| A) Constitución de 1824..... | 73 |
| B) Constitución de 1857..... | 83 |
| 2.2 Constitución de 1917..... | 93 |
| A) Propiedad Originaria..... | 95 |
| B) Propiedad Derivada..... | 101 |
| B.1 Estatal..... | 102 |
| B.2 Municipal..... | 110 |
| B.3 Particular..... | 113 |
| B.4 Propiedad Social..... | 119 |

| | PAGINA |
|---|------------|
| C) Propiedad Social..... | 123 |
| C.1 Propiedad Ejidal..... | 124 |
| C.2 Propiedad Comunal..... | 129 |
| | |
| CAPITULO III.- LOS BIENES AGRARIOS..... | 135 |
| A) Clasificación..... | 135 |
| A.1 Ejidales..... | 135 |
| A.2 Comunales..... | 138 |
| B) Régimen Legal..... | 142 |
| C) Formas de Adquisición..... | 152 |
| D) Formas de cambiar de Régimen de prople dad..... | 159 |
| | |
| CAPITULO IV.- LA EXPROPIACION DE LOS BIENES EJIDALES Y COMUNALES..... | 166 |
| A) Disposiciones legales vigentes..... | 166 |
| A.1 Artículo 27 Constitucional..... | 167 |
| A.2 Ley Federal de Reforma Agraria.... | 168 |
| B) Causas de Utilidad Pública en la expro piación de los bienes agrarios..... | 169 |
| B.1 Concepto de Utilidad Pública..... | 169 |
| B.1.1 Teorias acerca de la Utili- dad Pública..... | 175 |
| B.2 Causas de Utilidad Pública regla- mentadas por la Ley Federal de Re- forma Agraria..... | 182 |
| | #.. |

| | |
|---|------------|
| CAPITULO V.- PROCEDIMIENTO LEGAL VIGENTE EN LA EXPROPIACION DE LAS AGUAS EJIDALES Y COMUNALES..... | 196 |
| A) Solicitud..... | 198 |
| B) Iniciación del Trámite..... | 200 |
| 1.- Notificaciones..... | 201 |
| 1.1 Diario Oficial de la Federación..... | 201 |
| 1.2 Gaceta oficial del Estado... | 201 |
| 1.3 Por Oficio..... | 201 |
| C) Trabajos Técnicos Informativos.... | 202 |
| D) Opiniones..... | 203 |
| 1.- Gobernador del Estado..... | 203 |
| 2.- Comisión Agraria Mixta..... | 204 |
| 3.- Institución de Crédito Ejidal.. | 204 |
| E) Avalúos..... | 206 |
| F) Anteproyecto de Dictamen | 208 |
| G) Dictamen | 209 |
| H) Proyecto de Decreto Presidencial... | 209 |
| I) Decreto Presidencial..... | 210 |
| 1.- Publicación..... | 210 |
| J) Ejecución..... | 211 |
| 1.- Autoridad Ejecutora..... | 211 |
| 2.- Trabajos de posesión..... | 211 |
| K) Archivo..... | 213 |

| | PAGINA |
|--|---------------|
| CAPITULO VI.- CONCLUSIONES..... | 214 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 219 |

P R O L O G O

La elaboración de la presente tesis, tiene como primordial finalidad la de obtener el grado de Licenciado en Derecho, mismo que es otorgado por la Universidad Nacional Autónoma de México, en consecuencia se ha desarrollado la presente investigación con el título "La Expropiación de Aguas Ejidales y Comunales"; bien que forma parte del conjunto de los bienes agrarios y que es elemento esencial para el desarrollo de la agricultura de los Núcleos Agrarios, ejidales y comunales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27, reglamenta los diferentes tipos de propiedad que existen en la República Mexicana, reconociendo el derecho de propiedad que tienen los grupos ejidales y las comunidades indígenas a poseer tierras y aguas para lograr su supervivencia y desarrollo, dando con ello seguridad en la Tenencia de Tierras y Aguas a dichos grupos sociales, declarando a través de la Legislación Secundaria que los citados bienes son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles, y por lo tanto fuera del comercio.

La Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia Agraria, independientemente de declarar los bienes de las comunidades Indígenas y de los Ejidos, con las características anteriores, también contempla que dichos bienes pueden cambiar su régimen de propiedad a

través de las figuras jurídicas denominadas: la división ejidal, la permuta ejidal y la expropiación de bienes ejidales o comunales.

En razón de lo anterior, la propiedad ejidal y comunal (propiedad social) puede expropiarse, en igual forma que la propiedad privada, por la existencia de una causa de utilidad pública, de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional; esta causa de utilidad pública debe ser superior a la utilidad social que desempeña la propiedad social, motivo por el cual la Ley Federal de Reforma Agraria para la expropiación de las aguas pertenecientes a los núcleos ejidales y a las comunidades indígenas, establece una serie de causas por las cuales procede la expropiación de los bienes ejidales y comunales; una de las formas para que las aguas pertenecientes a dichos núcleos agrarios, cambien de régimen de propiedad.

En ese sentido, por cuanto se refiere a las diversas disposiciones sobre la materia de aguas en nuestro país, se tratarán los diferentes preceptos que sobre la misma existieron y que tuvieron plena vigencia; exponiéndose lo relativo a la Constitución de 1824, a la de 1857 y a la actual de 1917, y tratando de ser lo más congruentes en su exposición, nos remontaremos desde la Epoca Prehispánica y la Colonia.

Ahora bien, volviendo al tema de La Expropiación, se

III

tiene que para su estudio en forma general, se hizo una comparación con otras figuras jurídicas existentes y que tienen la finalidad de recuperar la propiedad para satisfacer necesidades colectivas, o bien para su mejor desarrollo nacional o regional, como lo son la nacionalización, la municipalización o la estatalización o estatización, tratando de mostrar las diferencias entre ellos y la figura de la expropiación.

En razón de lo anteriormente expresado, es posible que la investigación contenga en su desarrollo algunas lagunas o no se deje en claro determinados conceptos, sin embargo esto no es por falta de interés del exponente sino a la carencia de sistematización de nuestra legislación en materia de aguas, - por mucho tiempo abandonada, por lo que se pide al lector tenga en consideración dichos límites al efectuar su lectura.

I N T R O D U C C I O N .

El presente trabajo de investigación, tiene como objetivo primordial, tratar lo relativo a la expropiación de la denominada propiedad social, perteneciente a los ejidos y a las comunidades indígenas, tratando en forma exclusiva un bien que forma parte de dicha propiedad, mismo que es indispensable para la producción agrícola, y que se denomina: Agua.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, contempla a la figura de la expropiación, como la forma legal con que cuenta el Estado, para sustraer la propiedad privada del dominio de los particulares por la existencia de una causa de utilidad pública que sea necesario satisfacer; pero así como la propiedad privada, puede ser afectada para satisfacer una necesidad primordial -- (causa de utilidad pública) también la propiedad social perteneciente a los ejidos o a las comunidades indígenas es afectable por tal causa, pero está tendrá que ser superior a la utilidad social que desempeña, y por lo correspondiente a la materia de aguas; esta deberá sujetarse para su procedencia a las causas enumeradas por la Ley Federal de Reforma Agraria, siendo condición primordial entre otras que para satisfacer la necesidad existente, no existan aguas de otro tipo de propiedad que puedan ser afectadas.

Ahora bien, para el desarrollo del presente estudio

la investigación se dividió en seis capítulos, correspondiendo cinco de ellos precisamente a la exposición del tema y una a las conclusiones. En el Primer Capítulo, se optó por el desarrollo de lo que debemos entender por la Expropiación, la Nacionalización, la Estatalización o Estatización y la Municipalización, como formas que cuenta el Ejecutivo Federal para satisfacer las necesidades colectivas de grupos sociales o bien recuperar -como el caso de la Nacionalización- el control por parte del Estado de determinados recursos naturales y medios de producción necesarios para el desarrollo de la Nación, haciendo por tal motivo la diferencia que existen entre la expropiación y las otras figuras jurídicas abordadas.

En el Capítulo Segundo, intitulado Disposiciones Constitucionales en Materia de Aguas, se desarrolla con las disposiciones que sobre la materia de aguas existieron en la época Prehispánica, en la Colonia, en la Constitución de 1824, en la Constitución de 1857, para tener el antecedente correspondiente y entrar a lo dispuesto por la actual Constitución de 1917, la cual contiene los diferentes tipos de propiedad que sobre las aguas existen actualmente en nuestro país, entre las cuales encontramos la propiedad que sobre las aguas ejercen los ejidos y la comunidades, es decir la propiedad social de las mismas.

Un Tercer Capítulo se presenta con el nombre de Los Bienes Agrarios, la clasificación de ellos, su régimen legal

al cual se encuentran sujetos, la forma que la legislación actual contempla para que los ejidos y comunidades los adquierán; - asimismo, se expone lo referente a las formas que dichos bienes pueden cambiar de régimen de propiedad, entre las cuales vamos a encontrar la expropiación por causa de utilidad pública, como una de las formas que el Estado tiene para sustraer - de la esfera de la propiedad social (propiedad ejidal o comunal) el bien Agua para satisfacer una necesidad superior a la que en su momento viene subsanando.

Para el Capítulo Cuarto, se dejó la exposición - de la Expropiación de los Bienes Ejidales y Comunales, concretándose al bien agua; en este capítulo se ven las disposiciones legales vigentes; las causas de utilidad pública por las que procede la expropiación del citado bien, ley aplicable y - la autoridad ante la cual se ejerce.

En el Capítulo Quinto, se trata de exponer El - Procedimiento Agrario, las notificaciones, trabajos informativos que desarrolla la Secretaría de la Reforma Agraria, así como las medidas que dicha entidad debe tomar para garantizar el pago del bien expropiado.

En el Sexto y último capítulo de la presente tesis desarrollamos una serie de conclusiones que son fruto del desarrollo de la presente investigación, y en los que se trata de exponer en forma sucinta el resultado de lo expuesto en lo

referente a la figura jurídica de la Expropiación de la propiedad social que los núcleos ejidales y comunales ejercen sobre el bien denominado Agua.

CAPITULO I

LA EXPROPIACION.

En este capitulo se realizara un estudio de la - figura jurídica de la expropiación, asi como sus principales - rasgos diferenciales con las denominadas nacionalización, esta - talización o estatización y la municipalización, ya que todas ellas tienen como finalidad común la de desposeer dentro de los marcos jurídicos vigentes al propietario o concesionario, ya - sea de un bien de su propiedad o de un servicio concesionado - por el Estado, para que este satisfaga una necesidad pública - vigente, entrando al manejo y prestación de un servicio públi- co, para que asuma la dirección de una industria con la finali- dad de planificar la economía nacional; así también, se expon- dran las opiniones de diversos tratadistas respecto a estas fi - guras jurídicas controvertidas.

LA EXPROPIACION.- Podemos decir que la expropia- ción es una figura que surge en el campo del derecho como medio por el cual el Estado afecta a la propiedad privada, para sa- tisfacer necesidades públicas, así mismo, esta figura jurídica de la expropiación viene a ser en su origen una garantía del - propietario ante el Estado para que se le respete su propiedad.

De esta forma tenemos que la figura de la expro- piación la encontramos en la Francia revolucionaria ya como una garantía al derecho de la propiedad, así en la proclamación de-

los Derechos del Hombre y del ciudadano de agosto de 1789; en su artículo 17, dispone que nadie podía ser privado de su propiedad sino cuando la necesidad pública legalmente comprobado lo exija evidentemente y bajo la condición de una indemnización. Esta concepción fué trasladada al Código de Napoleón de 1804, el que en su artículo 545 da forma legal a la declaración revolucionaria al disponer:

"Nadie puede ser obligado a ceder su propiedad si no es por causa de utilidad pública y mediante indemnización". (1)

Pasando éstas disposiciones posteriormente a las diversas constituciones de otros países, así, podemos decir que en nuestro país, la encontramos en la constitución de 1857, la que en su artículo 27 dispone:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinara la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse" (2).

En base a esta disposición constitucional se expidieron las siguientes leyes de expropiación:

"Ley del 31 de mayo de 1882, que autorizó al Ayuntamiento de Mé

(1) Novoa Monreal Eduardo, Nacionalización y Recuperación de Recursos Naturales ante la Ley Internacional, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1974, P. 10.

(2) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Librería de Manuel Porrúa, S.A. Segunda Edición, Corregida y Aumentada, México 1961, P. 897

xico y al Ejecutivo Federal para hacer expropiaciones por causa de utilidad pública, con sujeción a las bases consignadas en la concesión otorgada el 13 de septiembre de 1880 a la Compañía Constructora Nacional para la construcción de un Ferrocarril de México al Océano Pacífico y de México a la frontera Norte. Ley del 3 de julio de 1901, adiciona la anterior y de 3 de noviembre de 1905, autorizando al Ejecutivo para decretar y llevar a cabo la expropiación de aguas potables y terrenos para los servicios municipales en los territorios federales*.

(3).

Actualmente, en nuestra Legislación Mexicana en contramos esta figura jurídica en la Constitución Política - promulgada el 5 de febrero de 1917, dentro del capítulo que - consagra las garantías individuales, en su artículo 27, el cual rige a la propiedad en el rango Constitucional, y en su párrafo segundo manifiesta que las expropiaciones solo podrán hacer se por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Con esta manifestación y toda vez que el constituyente de 1917, incluyó este precepto dentro de las garantías individuales, puede afirmarse que la expropiación es también - una garantía a la propiedad, así el Licenciado Ernesto Gutiérrez y González señala:

(3) Idem. P. 898.

"Es correcto decir que la expropiación es una verdadera garantía a la propiedad pues: 1ª Solo se puede privar al particular de un bien de su propiedad por causa de utilidad pública, lo cual significa que de ninguna manera se puede privar de sus bienes por las Autoridades; 2ª El hecho de que el particular sepa que sólo se puede privar de la propiedad de sus bienes por causa de utilidad y mediante indemnización, es suficiente para que se entienda que está legalmente reconocida su propiedad privada y consagrado el respeto a la misma; 3ª Sabe además, el particular que, si bien se le puede privar de la propiedad de sus bienes, se le tiene que cubrir necesariamente lo que la Ley designa con el nombre de indemnización, ésto es, el equivalente en dinero del valor de la cosa de la cual se va a privar" (4).

Por estas razones se puede afirmar que la expropiación que consagra el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, no es un ataque a la propiedad particular, sino mas bien es una garantía a la existencia de ésta.

Asimismo, el citado artículo de la Ley suprema, en su fracción X, párrafo primero, se refiere a la facultad que tiene el Estado de expropiar a la propiedad privada para satisfacer necesidades agrarias; y en lo conducente específica.

(4) Gutiérrez y Gonzalez Ernesto, El Patrimonio Pecuniario y Moral o Derecho de la Personalidad y Derecho Sucesorio. Ed. - Cajica, S.A. Segunda Edición. Puebla, Pue., México, 1980. P. 256.

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

Decimos que es una expropiación especificada que su procedimiento no se ajusta necesariamente a lo estipulado para la expropiación en general, toda vez que ésta por su finalidad social que persigue, no permite ninguna dilación por parte de la autoridad expropiante, negándole al particular cualquier recurso para su defensa, y únicamente le permite recurrir a la autoridad para el pago de la indemnización correspondiente, como lo dispone el párrafo XIV del 27 Constitucional en sus párrafos Primero y Segundo:

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 derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagado -

la indemnización correspondiente.

Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la Resolución respectiva, en el Diario Oficial de la Federación. Feneciendo ese término ninguna reclamación sera admitida.

En relación con los párrafos descritos que reglamentan la figura de la expropiación, y con la finalidad de regular su aplicación, se han dictado leyes secundarias como son: La ley de Expropiación de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Noviembre del mismo año y la Ley Federal de la Reforma Agraria; siendo la primera, la reguladora del procedimiento expropiatorio general y la segunda la que regula la expropiación en materia agraria. Asimismo, ésta última establece la expropiación de los bienes ejidales y comunales - dotados o restituidos o adquiridos por otro medio a los núcleos de población como veremos en el capítulo cuarto de este trabajo.

Ahora bien, toda vez que se han dado los antecedentes, así como su fundamentación constitucional de la expropiación, pasaremos a exponer los diferentes conceptos que han sostenido los autores que estudian a esta figura en el campo del derecho administrativo.

1.1. CONCEPTOS DE EXPROPIACION.

El tratadista en Derecho Administrativo Gabino - Fraga, sostiene el siguiente concepto:

"La Expropiación viene a ser, como su nombre lo indica un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante compensación que al particular se otorga por la privación de esa propiedad" (5).

Por cuanto se refiere a la figura de la expropiación el Licenciado Miguel Acosta Romero la define como:

"La expropiación por causa de utilidad pública, es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad en 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 cubra una indemnización por causa de esa transferencia al particular" (6).

Ahora bien, el tratadista Andres Serra Rojas define a la expropiación:

"La expropiación por causa de utilidad pública, es una acción de la administración pública, por la cual ella procede, en contra de un particular a la adquisición forzada de la propiedad mediante indemnización, o compensación justa y previa, de los

(5) Fraga Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., Veintésima primera edición, México 1981, P. 375

(6) Acosta Romero Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., Tercera Edición, México 1979 P. 480.

bienes necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades del Estado, siempre que existan razones de utilidad pública" (7).

En virtud de lo sostenido por estos autores y de lo expresado en el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, podemos afirmar que la figura de la expropiación: es el medio por el cual el Estado afecta a la propiedad privada, cuando ésta es necesaria para satisfacer una necesidad pública por no existir otro bien que reúna los requisitos que esa necesidad pública requiere para ser satisfecha.

Ahora bien, toda vez que, hemos expresado los diferentes conceptos de la expropiación, pasaremos a detallar lo que la doctrina ha manifestado acerca de esta figura jurídica.

1.2. TEORIAS DE LA EXPROPIACION, NACIONALIZACION Y ESTATIZACION.

El tratadista Andrés Serra Rojas, cuyo concepto ha quedado expresado anteriormente, nos dice al detallar los elementos de la expropiación:

"a) Que es un medio material de la acción administrativa, b) Por el cual las personas públicas; c) Adquieren un bien d) unilateral y sin consentimiento del propietario, e) fundados en una causa de utilidad pública; f) mediante ciertos requisitos-

(7) Serra Rojas Andrés. Op. cit. p. 896.

g) siendo el requisito más importante la indemnización" (8).

Asimismo, este autor nos manifiesta que la expropiación tiene caracteres de fondo y procesales, siendo los de fondo los siguientes:

"... a) Se trata para el Estado de un modo administrativo de la adquisición de la propiedad. b) La doctrina francesa se refiere a inmuebles, c) es un acto unilateral que no requiere el consentimiento del propietario, d) La expropiación debe realizar fines o causas de utilidad pública, e) la expropiación se efectúa mediante indemnización; en cuanto a los elementos procesales expresa; la expropiación implica un procedimiento administrativo que se señala en pormenor en la ley, el cual debe cumplirse para que pueda legalmente el transferimiento de una propiedad" (9).

El Doctor Gabino Fraga expresa al respecto que - la expropiación:

"... Constituya una medida de carácter individual y concreto - que concentra sus efectos sobre un bien especial" (10).

El tratadista de Derecho Administrativo, Miguel Acosta Romero, nos dice que:

"...La expropiación es un acto que deriva del ejercicio de la

(8) Idem. p. 895.

(9) Idem. p. 896.

(10) Fraga Gabino Op. cit. p. 376.

soberanía misma del estado y los intereses generales que éste persigue en un momento dado, es inegable que tiene facultad - para llevar acabo el procedimiento de la expropiación en contra de los particulares sin necesidad de que intervengan las - autoridades judiciales" (11).

Por lo que respecta a la opinión del Licenciado Gutiérrez y González, este opina:

"... La expropiación no debe entenderse como un ataque a la - propiedad particular, sino como una garantía a la existencia de la propiedad privada" (12).

En el año de 1952, Albert de la Pradelle, relator sobre el tema en la reunión del Instituto de Derecho Internacional afirma:

"... La expropiación, incidente aislado de la administración - local, la propiedad subsiste como el derecho del cual nadie puede ser privado salvo cuando la necesidad pública legalmente - comprobada, lo exija bajo la condición de una indemnización - justa y previa" (13).

El Doctor en Derecho, Ignacio Burgoa nos dice:

"La expropiación, aunque sea un acto autoritario unilateral - del estado, tiene la apariencia de una venta forzosa, por tal

(11) Acosta Romero Miguel, Op. cit. p. 376.

(12) Gutiérrez y González Ernesto, Op. cit. p. 257.

(13) citado por Novoa Monreal Eduardo Op. cit. p. 54.

causa, dicho acto no es gratuito sino oneroso, el estado al expropiar determinado bien a un particular debe otorgar en favor del afectado una contraprestación que recibe el nombre de indemnización... (14) "

El tratadista Leopoldo González Aguayo nos dice respecto a la expropiación que esta tiene determinadas características mencionando las siguientes:

"... a) implica la transferencia de un bien del patrimonio del expropiado al del expropiante, b) tal transferencia se opera coactivamente, c) ha de fundarse en razones de utilidad pública, interés social, etc., d) exigen indemnización al expropiar e) debe acomodarse al procedimiento legal establecido al efecto; y fundado en este razonamiento jurídico, se puede concluir que compete al Estado, dotado de la Suprema potestad o Soberanía la función de hacer prevalecer los intereses privados, y realizar el bien común, De acuerdo con todo lo antepuesto, los fundamentos de la expropiación, además de jurídicos, son también del orden político y filosófico..." (15)

De los conceptos anteriormente expuestos así como de los diferentes puntos de vista que han sostenido los diversos tratadistas de la materia, se puede decir que la expropiación

(14) Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa, S. A., Vigésima Primera Edición, México 1988 P. 473.

(15) González Aguayo Leopoldo, La Nacionalización de Bienes Extranjeros en América Latina, Tomo 1, U.N.A.M. (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Serie de estudios 7) México 1969 p. p. 23 y 24.

ción es la figura jurídica mediante la cual el Estado, puede - sustraer del dominio de los particulares sus bienes, pero que esta sustracción de bienes de la esfera del particular, es debido a que el Estado, tiene que satisfacer una necesidad pública concreta y que no existe ningún otro bien para satisfacerla, es decir que exista la utilidad pública; asimismo, también de lo expuesto se deduce que, el estado se sustrae los bienes de un particular para satisfacción de una necesidad pública, debe dar a cambio una indemnización que recompense al particular la pérdida del bien que el Estado ha sustraído de su dominio, luego entonces el Estado que expropia un bien de propiedad particular debe llenar los anteriores requisitos.

En vista de lo anterior, a continuación pasaremos a exponer lo que se entiende por indemnización, su fundamentación jurídica, así como lo que la doctrina ha expresado al respecto ; dejando el concepto de utilidad pública para su exposición al desarrollar el capítulo cuarto de este trabajo, al precisar la expropiación de los bienes ejidales o comunales.

LA INDEMNIZACION.

Ahora bien, la indemnización podemos definirla - como: la cantidad en dinero que recibe el propietario de un bien inmueble al ser desposeído de éste por parte del Estado, - para satisfacer una necesidad pública al respecto el Licenciado Miguel Acosta Romero expone:

" La indemnización, es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado a cambio de la transferencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien mediante peritos, cuando se trata de un bien que no tiene señalado valor fiscal" (16).

En cuanto a la indemnización Villar Palaci dice: "La indemnización o justiprecio, es un principio elemental de justicia, la igualdad de los particulares ante las cargas públicas se quebrantarían si el particular sufriera un gravamen exclusivo. Para estos casos el interés social que se obtiene, debe ser simultáneamente amparar a quien sufre un perjuicio, otorgándole una justa y necesaria compensación" (17).

El tratadista Andrés Serra Rojas expone:

"La indemnización es el resarcimiento de los daños causados, - que se cubren principalmente con dinero. La indemnización en materia de expropiación es la suma de dinero que el Estado cubre a la persona afectada con un procedimiento de expropiación" (18).

Por cuanto se refiere al pago de la indemnización el artículo 27 de la Constitución Política, en su párrafo Segundo establece que las expropiaciones solo podrán hacerse por cau

(16) Acosta Romero Miguel. Op. cit. p. 486.

(17) citada por Serra Rojas Andrés, Op. cit. p. 905.

(18) Serra Rojas Andrés. Op. cit. p. 906.

sa de utilidad pública y mediante indemnización; este precepto es diferente al sostenido por la Constitución anterior de 1857, en la que se preceptuaba la propiedad de las personas podría ocuparse por una causa de utilidad pública previa indemnización siendo que al actual régimen constitucional cambió el término de previa por el de mediante, y dado el significado ambiguo del término utilizado actualmente tenemos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido la siguiente jurisprudencia:

"...Que la indemnización en caso de expropiación es una garantía de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, es necesario que sea pagada si no en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo, por lo que la Ley que fije un término o plazo para cubrirla es violatoria de garantías..." (19)

En su opinión el Doctor Gabino Fraga expone:

"... el problema debe ser resuelto en el sentido de que la - - Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización; que lo único que establece con ese carácter es la indemnización, pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse, pudiendo dichas Leyes Secundarias determinar la época en que debe efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, como simultánea o como posterior a la expropiación - pero siempre que en este último caso haya una justificación - -

(19) citada por Fraga Gabino. Op. cit. p. 386.

irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades - presupuestales del Estado, y que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente. De otro modo el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio que domina a la materia, de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas" (20).

Así la Ley Secundaria que regula este párrafo es la Ley general de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, en su artículo 20 dispone que: La Autoridad Expropiante, fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de 10 años.

De esta disposición se deduce que es la Autoridad Administrativa expropiante la que determina el momento en que se debe realizar el pago de la indemnización, pero al mismo tiempo que la faculta para determinarlo le impone un término para verificarlo el cual no podrá exceder de 10 años.

Ahora bien, en cuanto a los bienes que el Estado puede expropiar se ha sostenido la tesis de que la expropiación, dentro de nuestro sistema Constitucional, no puede tener por objeto bienes muebles, empresas mercantiles o negocios industria

(20) Fraga Gabino . Op. Cit. p. 388.

les, en virtud de que, el artículo 27 Constitucional se limita a reglamentar la propiedad territorial, y es lógico pensar, - que al decretar la expropiación quizo referirla a esta propiedad exclusivamente.

Al respecto Gabino Fraga sostiene que:

"... La interpretación legislativa y judicial ha rechazado la tesis anterior, pues considera que frente al argumento fundado en la colocación material de este precepto, existen datos derivados tanto de antecedentes Constitucionales, como de la redacción del párrafo décimo quinto del mismo artículo 27, que no - hacen el distinguo necesario para considerar autorizada la exclusión de otros bienes distintos de los inmuebles..." (21)

Sin embargo, la doctrina ha sostenido, que todos los bienes de propiedad particular pueden ser expropiados con excepción del dinero, de esta forma el tratadista Miguel Acosta Romero señala:

"No se pueden expropiar ni los bienes de dominio público, ni - tampoco podrán expropiarse el dinero. Sería ilógico expropiar dinero para indemnizar con dinero. En términos generales los bienes de propiedad privada que pueden ser expropiados son todos con excepción del dinero..." (22)

Ahora, por lo referente a la forma de determinar

(21) Idem. p. 385.

(22) Acosta Romero Miguel. Op. cit. p. 484.

el pago de indemnización, tenemos que el artículo 27 Constitucional en su párrafo VI establece que el pago que deba hacerse por el bien expropiado al disponer que 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. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

De la lectura de la disposición Constitucional se llega a la conclusión que el constituyente no dejó a la apreciación de otra autoridad la fijación del monto que se debe pagar por concepto de indemnización, sino que ella misma dispone que debe ser el valor fiscal que el propietario tenga declarado en las oficinas reguladoras de la propiedad privada; y disponiendo que solo el demérito o aumento del valor por mejoras realizadas estaría sujeta a resolución del Poder Judicial; así mismo, previendo que un bien no se encuentre registrado en oficina rentística alguna, dispone que su valor será sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Así la Ley de Expropiación, dispone en su artículo 11, que solo cuando se controviene

ta el monto de la indemnización, se hará la consignación ante el juez correspondiente, ante quien las partes deberán designar peritos en un plazo de tres días y un tercero para en caso de discordia.

Hasta este momento hemos tratado la figura jurídica para afectar la propiedad privada con el fin de satisfacer necesidades públicas, por lo que a continuación pasaremos al análisis de la figura más reciente reconocida por el derecho que permite a una Nación el poder sustraer del dominio privado un bien o bienes que le van a permitir conservar su soberanía Nacional y planificar e imponer un nuevo orden económico, figura jurídica conocida con el nombre de Nacionalización.

LA NACIONALIZACION.

Por lo que respecta a esta disposición jurídica, podemos decir que es un término de reciente creación en el mundo del derecho, toda vez que su origen y reconocimiento por las diferentes legislaciones, se remonta a principios de este Siglo, no negando que pudiera haberse aplicado anteriormente, sino que es a partir de la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917 y los Decretos Revolucionarios Rusos, donde se reconoce la existencia de esta nueva figura; siendo en la citada en primer término la que establece en su artículo 27, la facultad que tiene el Estado de nacionalizar la propiedad privada, al respecto tenemos que G. Vedel expone:

"Admitiremos que, en la medida en que se trata un sistema de - nacionalización en el sentido contemporáneo de ese término, no podría buscarse su origen en un pasado lejano. En efecto, las fuentes jurídicas de las que somos legatarios, especialmente - el Derecho Romano, el Derecho Canónico y aún el derecho de la mayoría de las leyes civiles actuales en vigor, todavía son ex traños a las premisas morales y materiales de la nacionaliza- ción. Esta como noción jurídica, es un fenómeno nuevo en el - tiempo y característico de la época en que vivimos..." (23)

Ahora bien, respecto al origen de la nacionaliza- ción el tratadista Konstantin Katzarov dice:

"La historia de la nacionalización en el sentido jurídico del término es estremadamente reciente.

Estrictamente hablando no podrá atribuírsele más de cuatro decenios, exactamente, ella empieza en 1917 cuando - la nacionalización, al figurar en la Constitución de México, - entra al complejo de las Instituciones jurídicas, y cuando ella recibe una consagración directa en los primeros Decretos Revo- lucionarios de la U.R.S.S." (24)

(23) citado por Konstantin Katzarov, Teoría de la Nacionaliza- ción. (El Estado y la propiedad), Instituto de Derecho Compara- do, U.N.A.M. Primera Edición en Español, traducción y apéndice sobre derecho mexicano, Cuadra Héctor. p. 47.

(24) Katzarov Konstantin, Teoría de la Nacionalización, (El Es- tado y la propiedad), Instituto de Derecho Comparado, U.N.A.M. 1961, Primera Edición en español, Traducción y apéndice sobre Derecho Mexicano, Cuadra Héctor. p. 47.

Por cuanto hace a la época anterior al reconocimiento de esta figura jurídica por la Constitución Mexicana, - fue poco usual, en nuestro país podemos citar por ejemplo, la nacionalización de los bienes de la iglesia, efectuada a través de las Leyes de Reforma, después elevada a rango constitucional en la Constitución de 1857, siendo actualmente reglamentada en el artículo 27 Constitucional, en la que se restringe a - las Asociaciones Religiosas el derecho de adquirir bienes, al respecto el Licenciado Lucio Mendieta y Nuñez dice:

"Un caso de incapacidad para adquirir, poseer o administrar -- bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, es el que se refiere a las asociaciones religiosas denominadas iglesias cualquiera que sea su credo (Pracción II del 27 Constitucional). - Además, de esta incapacidad absoluta de que en materia inmobiliaria están afectadas las asociaciones religiosas, existe el acto jurídico de la nacionalización operando respecto de aquellos bienes que estén, hayan estado o estuvieran en su poder." (25)

Podemos manifestar respecto que la época más interesante en que se ha dado esta figura es de acuerdo con el - tratadista Konstantin Katzarov:

"... Es la del período comprendido a partir de 1917 y nuestros días. Es la época en que las exigencias que plantea la nacionalización como postulado económico, político o social se traduce

(25) Cuadra Héctor, Apéndice de Derecho Mexicano, en la obra de Konstantin Katzarov, Op. cit. p.p. 640 y 641.

cen en los actos legislativos de una manera concreta y clara.-
Esta fase es igualmente la más importante para el jurista."

(26)

Ahora bien, una vez que se han descrito los antecedentes de su origen y base constitucional, pasaremos a dar los diferentes conceptos que los estudiosos del derecho, han tenido a bien formular al respecto de esta polémica figura jurídica.

CONCEPTOS DE NACIONALIZACION.

León Juliot de la Modandiere expresa al respecto: "El problema de la nacionalización es un problema de gran actualidad, consiste esencialmente en la transformación de empresas privadas en empresas del estado o sometidas al control de éste. Su objetivo es el de sustraer los medios de producción y de reparto de las riquezas a la propiedad privada para poner los en manos de la Nación o en los de aquellos organos que representan los intereses colectivos de la misma, la nacionalización es un fenómeno que desde hace cincuenta años se ha podido observar en la casi generalidad de los Estados." (27)

Konstantin Katzarov, expresa de la nacionalización

(26) Katzarov Konstantin. Op. cit. p. 57.

(27) De la Mondandiere León Juliot. Prólogo de la obra de Konstantin Katzarov. Op. cit. p. 5.

ción que esta es:

"1) La transformación 2) es un interés público de orden superior 3) de un bien determinado a) o de una cierta actividad b) que 4) son o pueden ser un medio de producción o de circulación en el amplio sentido del término, 5) en bien o en la actividad de la colectividad - Estado a) como una b) cooperativa - c) con miras a 6) su utilización inmediata a) o futura b) en el interés general y no en el privado". (28)

Para el tratadista Leopoldo González, la nacionalización es:

"1. La transformación 2. en un interés público de orden superior, 3. de un bien determinado a) de una cierta actividad b)- que 4. son o pueden ser un medio de producción o de circulación en el amplio sentido del término; 5. en bien o en actividad de la colectividad - Estado a) como una cooperativa c) con miras - a 6) su utilización inmediata a) o futura b) en el interés general y no en el privado". (29)

Eduardo Novoa nos dice que la nacionalización -- consiste en que:

"... Es un acto gubernativo de alto nivel destinado a un mejor manejo de la economía nacional o a su reestructuración, por el cual la propiedad privada sobre empresas de importancia es -- transformada de manera general e impersonal en propiedad coleg

(28) Kutzerov: Konstantin, Op. cit. p. 285 .

(29) González Aguayo Leopoldo. Op. cit. p. 17.

tiva y queda en el dominio del Estado (bien sea directamente, - bien sea a través de órganos especiales que los representan), - a fin de que este continúe la explotación de ellas según las - exigencias del interés general." (30)

Henry Laufenburger sostiene respecto a esta figura jurídica que:

"... la nacionalización consiste en atribuir a la colectividad nacional la propiedad y la explotación de ciertas riquezas o - industrias que poseen una gran importancia política. " (31)

Entre nuestros tratadistas de Derecho Administrativo el Licenciado Miguel Acosta Romero expone:

"...La Nacionalización en México puede entenderse en dos sentidos.

A) Como un procedimiento por medio del cual es - Estado expropia, en el fondo, bienes de la iglesia detentados por interpósitas personas, de acuerdo con la Ley de Nacionalización de Bienes de la Iglesia, de vigencia muy antigua.

B) Desde el punto de vista político - económico, la nacionalización puede significar: a) que una determinada actividad sólo puede ser desarrollada por ciudadanos nacionales de un país... b) que se reserve exclusivamente al estado, ya

(30) Novoa Monrreal Eduardo. Op. cit. p. 50

(31) Laufenburge Henry. Intervención del Estado en la vida Económica, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1945, citado por Héctor Novoa Monreal, Op. cit. p. 49.

sea la explotación de determinados bienes, o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público..." (32)

El maestro Andrés Serra Rojas, expresa respecto a la nacionalización :

"El régimen de las Nacionalizaciones ha sido definido como una forma de explotación de una empresa privada bajo el régimen político. Es frecuente que este procedimiento se inicie a consecuencia de un procedimiento de expropiación.

Estamos en presencia de la sustitución de una empresa capitalista, por una empresa de Estado." (33)

Ahora bien, el Diccionario de Derecho Mexicano, nos define a la Nacionalización de la forma siguiente:

"Nacionalización. I (acción y efecto de nacionalizar) se ha considerado a la nacionalización como el acto de potestad soberana por medio del cual el Estado, recobra una actividad económica que había estado mayormente sujeta a la acción de los particulares. La Doctrina utiliza indistintamente los conceptos de nacionalización y expropiación para designar un mismo acto estatal. No obstante, dada la experiencia en nuestro país sobre la materia, es dable distinguir ambos conceptos de esta manera nacionalización consistiría en una medida político - económica de producción o de prestación de servicios. Toda nacionaliza-

(32) Acosta Romero Miguel. Op. cit. p. 493.

(33) Serra Rojas Andrés. Op. cit. p. 934 y 935.

ción implica la conformación del principio de la rectoría del Estado en la economía, concretándose así su participación activa. La experiencia de la nacionalización ha demostrado, como - la pretendida economía liberal, que no hay actividades únicas y limitadas para el Estado." (34)

De los anteriores conceptos, se deduce que los - juristas reconocen la existencia de la figura La Nacionalización, como un ente jurídico autónomo, por medio de la cual la nación recobra la Propiedad Originaria de determinados bienes, de propiedad privada (medio de producción) para dirigir y planificar la economía nacional en determinados sectores de la -- producción los que son indispensables para el desarrollo nacional, es decir la nacionalización se inspira en un interés superior que tiene la nación para satisfacer las necesidades colectivas.

Al respecto pasaremos a continuación a exponer - lo que la doctrina ha opinado respecto a esta figura jurídica.

TEORIAS DE LA NACIONALIZACION.

LA NACIONALIZACION.- Como concepto tiene su origen y fundamento en una determinada concepción político - eco-

(34) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1984.

nomica, fuera de la cual es imposible siquiera imaginarla. Es aquella según la cual corresponde al Estado una participación decisiva en la dirección de la vida económica de una Nación y esa participación puede llegar hasta el punto de que le corresponda impedir que los particulares posean y administren ciertas empresas, para asumir él mismo, el papel de empresario.

El tratadista Eduardo Novoa Monrreal, sostiene - en cuanto a ésta figura jurídica:

"La Nacionalización no supone necesariamente una organización socialista de la economía, si bien es en los países socialistas donde se aplica por principio y en forma masiva; también tiene cabida dentro de los regimenes liberales o capitalistas modernos que estiman conveniente que sea el Estado mismo el que directamente o a través de entidades públicas especiales tome a su cargo la propiedad y la administración de ciertas empresas, con el fin de imprimir una dirección más decidida a la actividad económica, de impedir que los particulares se beneficien desproporcionalmente con ciertas industrias monopolísticas o muy vinculadas al interés nacional o de obtener que sean los intereses generales los que orienten la forma de producción o de distribución de la riqueza en ciertos rubros.

Por lo consiguiente, la nacionalización es una institución jurídica que tiende a transformar en propiedad colectiva empresas que están en poder de los particulares, a fin de que sea el Estado, directamente o a través de entidades esta

tales especiales, el que se haga cargo de la gestión".(35)

Acerca de la Nacionalización, nos expresa el tra
tadista, Konstantin Katzarov que:

"... tratando de la nacionalización, hablamos de la asunción -
por la colectividad, y respectivamente por el Estado, de los -
medios de producción a fin de que sean utilizados en interés -
general y no ya en interés particular, queremos comprender por
una parte, 1) al conjunto de la actividad productiva desplega-
da por el hombre según un plan es decir el trabajo humano en -
general; y colocamos por una parte en el centro del problema -
jurídico relativo al trabajo humano, 2) a la propiedad conside
rada como institución jurídica ligada orgánicamente, por la so
ciudad contemporánea a la actividad o trabajo del hombre, ...
Por consiguiente, la nacionalización como postulado y como ele
mento del derecho positivo comprende 1) al conjunto de la acti
vidad económica humana comprendiendo en ella la actividad que
tiende a perfeccionar su carácter planificado, es decir 2) la
planificación concebida como un método de esta actividad, y --
que concierne a los fundamentos mismos de 3) la propiedad, no-
ción fundamental del sistema jurídico en vigor." (36)

En cuanto a la base Constitucional de la Naciona-
lización este autor nos dice:

"... Por una parte 1) todas las Constituciones contemporaneas-

(35) Novoa Monreal Eduardo. Op. cit. p. 32 y 33.

(36) Katzarov Konstantin, Op. cit. p. 51.

admiten la limitación o la enajenación de la propiedad en el -
interés general y por otra parte 2) ninguna de ellas prohíbe -
al Estado ejercer actividades económicas. En los países que la
Constitución no trata de la Nacionalización como una institu-
ción diferente a la expropiación en el interés general, convie-
ne aplicar las reglas de procedimiento propias de esta última.
Sin embargo, en la práctica, aún países como Gran Bretaña han
hecho un lado un texto Constitucional formal y han procedido a
la realización de algunas nacionalizaciones en virtud de leyes
especiales, solamente respetando en apariencia el principio de
indemnización previa y total. Por lo tanto, desde el punto de
vista del procedimiento, la Nacionalización se presenta hoy ba-
jo dos aspectos que por su naturaleza y su importancia se si-
túan en grados diferentes: a) ella puede ser efectuada según -
reglas del procedimiento aplicables a la expropiación del tipo
clásico por causa de utilidad pública; b) Ella puede serlo en
virtud de normas jurídicas especiales que la reconocen y la de-
finen como una institución que se diferencia de la expropia- -
ción." (37)

Ahora bien, dado lo que se ha expuesto anterior-
mente acerca de las diferentes teorías de la Nacionalización a
continuación pasaremos a destacar los bienes que pueden ser ob-
jeto de ser Nacionalizados por un Estado; al respecto el trata-
dista citado anteriormente manifiesta:

(37) Idem. p. 254.

"...1. En cuanto a su extensión la nacionalización tiene como finalidad conferir o transferir al Estado: a) ciertas actividades o ciertas ramas de la economía; b) o ciertas empresas de importancia primordial para la economía nacional; c) o finalmente la actividad económica en su conjunto... el derecho civil contemporánea considera a la empresa como un objeto de derecho formando un todo, como una universitas rei et facti, como una entidad de un género particular que comprende bienes, derechos (reales y personales) y relaciones de Hecho. Es precisamente esta entidad, y no los elementos que la componen tomadas separadamente lo que se encuentra afectada por la Nacionalización. .. Otro rasgo característico a este respecto es el que la Nacionalización va acompañada siempre de la idea de que ciertas actividades, no pueden ser objeto de propiedad privada... Destaquemos finalmente que la nacionalización considerada como -- sustitución de la propiedad privada por propiedad colectiva -- alcanza únicamente a los bienes materiales. La interrogante para saber si elementos no corporales pertenecientes a una persona física o moral, como la marca o el nombre comercial, pueden ser nacionalizados, obliga a una respuesta negativa. La Nacionalización es en efecto un postulado económico y social. Su aplicación tiene por fin "La Utilización" de un objeto determinado en el interés general, teniendo el término de "Utilización" en este caso el significado económico. Es pues necesario esté en presencia un interés material. " (38)

(38) Idem. p. 259.

Por cuanto hace al órgano encargado de fijar a la nacionalización Konstantin Katzarov, nos indica que:

"... puede ser fijada en varias maneras, no es menos cierto - que ella debe serlo siempre, explícita o implícita por la Constitución, única que puede delegar esta tarea en el legislador ordinario.

a) Varias Constituciones, al reglamentar la estructura económica y social del Estado, se preocupan por indicar - La mayoría de las veces de manera explícita y limitativa los bienes y las actividades que solo pertenecen a la colectividad o al Estado, que constituyen la "propiedad del pueblo", y por lo tanto, ser objeto de propiedad privada...

b) Pero la Constitución puede también encargar - al legislador ordinario definir los bienes y las actividades - que deben ser nacionalizadas, y contentarse con formular el -- principio de la Nacionalización. Es por otra parte, lo que su cede más amenudo...

c) En la segunda Hipótesis, según la cual corres ponde al legislador ordinario decidir y efectuar las naciona lizaciones, es conveniente asimilar igualmente el caso en que es ta facultad no descanza en un texto constitucional expreso, si no resulta de una disposición general que establece la límita ción de la propiedad privada en el interés general, es decir - en la expropiación. Sin embargo cuando se hace uso del proce-

dimiento aplicable o la expropiación ordinaria, conviene distinguir cuidadosamente si se trata de una verdadera expropiación o de una nacionalización. Ha de establecerse esta distinción teniendo en cuenta los motivos, el espíritu y la intención que presidieron la transferencia de ciertos bienes y de ciertas actividades del sector privado al sector público." (39)

En nuestra legislación tenemos que la Constitución Política Mexicana, en su artículo 27 párrafo sexto dispone:

Que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los re cursos naturales de la plataforma continental y los zocalos — submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depositos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como minerales de los que se extraigan metales y metaloil des utilizados en la industria; los yacimientos de piedras pre ciosas, de sal, de goma y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; ... en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Hasta el momento, se ha expuesto la opinión de los diversos tratadistas de la materia, así como, los bienes que son susceptibles de nacionalizarse, para llevar a cabo esta, empero para que esta sea considerada como legitima debe llenar una se-

(39) Idem. p. 260 y 261.

rie de requisitos, el tratadista, Eduardo Novoa Monrreal cita los siguientes:

"Como primer requisito se propone, el de la limitación territorial, lo que significa que la nacionalización no podría alcanzar a bienes que estén fuera de las fronteras del Estado Nacionalizador... El segundo requisito sería la no discriminación - y como se trata del problema internacional de la nacionalización, debe entenderse esto en sentido de que no es lícito que las normas sobre nacionalización coloquen en situación desfavorable a los extranjeros por el solo hecho de serlo... La finalidad de satisfacer necesidades sociales de importancia por medio de la nacionalización no debería ser tenida tampoco como requisito de ella, en el sentido de exigencia jurídica que condiciona su validez o licitud. Esa finalidad no puede faltar, debe ser sincera y ha de ser buscada de buena fé, sin valerse de ella como pretexto para la obtención de objetivos ajenos o injustos... algunos mencionan también como una exigencia de la nacionalización el que el bien que va a ser alcanzado por ella no éste amparado por la inmunidad que corresponde a la propiedad de un Estado extranjero... Hay un supuesto quinto requisito de validez de una nacionalización y es que ella no quebrante una obligación de no nacionalización, tomada por el Estado que ejerce la medida en convención celebrada con otro Estado.. Quedaría un sexto pretendido requisito de una nacionalización: la obligación de dar indemnización a los afectados..." (40)

(40) Novoa Monrreal Eduardo. Op. cit. p. 74, 75, 76, 77 y 79.

Por lo referente al pago de una indemnización en el caso de la nacionalización, los tratadistas han expresado - diferentes conceptos, entre los cuales tenemos el de Jean Tougcoz el cual al respecto dice:

"... el derecho de nacionalizar trae consigo la obligación de indemnizar; pero ésta... no es una condición que limite el ejercicio de la facultad, no es sino una consecuencia." (41)

Ahora bien, llegamos al momento de exponer si el Estado Nacionalizador esté o no jurídicamente obligado a pagar la indemnización por el bien o bienes nacionalizados, toda vez que como se dijo al inicio del estudio de esta figura jurídica ésta es una institución nueva y autónoma dentro del Derecho.

El tratadista Héctor Novoa Monrreal dice respecto a la indemnización:

"... el pago de Indemnización, supuesto que exista como obligación del Estado, no es un requisito jurídico de la nacionalización y por ello, aún cuando tal pago fuera obligatorio y no -- fuera cumplido por el Estado nacionalizador no le impedirá adquirir el dominio de los bienes afectados." (42)

En cuanto a la obligación que tiene el estado nacionalizador de realizar el pago de los bienes nacionalizados -

(41) citado por Eduardo Novoa Monrreal. Op. cit.p.p.79 y 80'

(42) Novoa Monrreal Eduardo . Op. cit. p. 80.

Eduardo Novoa Monrreal expresa:

"... Se admite por todos que las nacionalizaciones (o expropiaciones generales, según el lenguaje de algunos) se inician propiamente a fines de 1917 con la Revolución Rusa y que ellas se multiplican y propagan luego por todo el mundo, con un brusco acrecentamiento después de la segunda guerra. Se reconoce que algunas de esas nacionalizaciones se llevaron a efecto sin pago de indemnización alguna, que parte considerable de ellas se acordaron mediante pago de indemnizaciones irrisorias y que en la casi totalidad de los casos los estados reclamantes concluyeron con los estados nacionalizadores acuerdos globales que no representaban el monto total del valor de los bienes y empresas, sino uno sensiblemente menor, pero de estos mismos hechos se deducen conclusiones enteramente divergentes. Para unos, ellos significan que los estados nacionalizadores no pueden privar de su propiedad a un extranjero sin el pago de una indemnización... Para otros, en todas estas medidas que tienden a la organización de la economía nacional bajo nuevo signo y que afectan a empresas cuya explotación se propone asumir el estado, hay notas específicas que las hacen esencialmente diversas de una expropiación y que revelan una figura jurídica nueva que se levanta en el horizonte del derecho con perfiles perfectamente acusados. Los hechos históricos y la forma como se han presentado las nacionalizaciones en el último medio siglo permiten asentar la conclusión de que en lo que en ellas prevalece es la más alta necesidad pública, la exigencia del supremo bien general, motivo que explica que no siempre hayan originado una in-

dennización para los propietarios o empresarios afectados y que generalmente, esa indemnización haya sido apreciablemente inferior al valor de los bienes... Las tentativas de elaborar una norma internacional sobre la base de prácticas constantes de un mayor número de naciones del mundo que reconocerían existir el derecho a la indemnización para los propietarios de bienes nacionalizados, son rechazados con diversos argumentos que se centran principalmente en la calidad especial que deben tener las prácticas de los estados para que adquirieran el valor de una regla consuetudinaria;... Esto significa que la costumbre como fuente del derecho, requiere aparte del uso constante y repetido de una práctica (inveterata consuetudo), la convicción de que ese uso es jurídicamente obligatorio y que debe ser respetado por tal motivo (Opinio juris seu necessitatis). Y se afirma luego que si la U.R.S.S. ha pagado alguna indemnización en algunas contadas oportunidades, ello ha sido manteniendo en alto su tesis inicial de que las nacionalizaciones no originan pago de indemnización; que si los países de Europa Oriental previeron indemnización en su leyes de nacionalización, ella fué prácticamente irrisoria y si con posterioridad convinieron en acuerdos que condujeron al pago de ella, especialmente con el sistema de pago global, lo hicieron por necesidades políticas o de relaciones comerciales o por presión económica de los Estados poderosos pero sin la convicción de que estaban jurídicamente obligados; que aún estados partidarios de la libre iniciativa y de la libertad de empresa nacionalizaron importantísimas industrias con pagos tan exiguos que originaron reclamaciones -

de los estados extranjeros; que, en todo caso no hay una práctica uniforme ni en materia de pago de indemnización ni del monto de ésta, en los casos de nacionalización..." (43)

En tal virtud pasaremos a continuación a citar - las diversas teorías que acerca de la indemnización han dictado diversos tratadistas; así el tratadista Charles de Visscher expresa acerca de la nacionalización:

"... que una nacionalización, reforma de basta envergadura, no permite sino una reparación parcial, proporcionada menos a la amplitud del perjuicio que a las posibilidades o a la buena voluntad del estado nacionalizador." (44)

En el mismo sentido tenemos que los estudiosos - de la materia, L. Oppenheim, opina:

"... que en el caso de que se tomen medidas de basta escala que priven de la propiedad, con el fin de que el estado lleve a -- efecto cambios fundamentales en el sistema político y en la estrutura económica para que se realizen reformas de largo alcance (que es precisamente lo que caracteriza una nacionalización), ni el principio del respeto absoluto para la propiedad privada extranjera ni la igualdad rígida con los nacionales -- ofrecen una solución satisfactoria, por lo que debe buscarse la solución en el pago de una compensación parcial." (45)

(43) Idem. p.p. 86 - 88.

(44) citado por Eduardo Novoa Monrreal. Op. cit. p. 93.

(45) Idem. p. 91.

El tratadista F.Munch, opina al respecto de la indemnización lo siguiente:

"... en las grandes nacionalizaciones la indemnización no es más absolutamente completa ni previa y ella no se paga necesariamente al contado sino también en títulos negociables..."(46)

El Gobierno de México ha sostenido respecto al pago de la indemnización:

"... La transformación de un país vale decir, el futuro de la nación, no puede ser detenido por la imposibilidad de pagar -- inmediatamente el valor de las propiedades que pertenecen a un pequeño número de extranjeros que buscan solo un fin lucrativo..." (47)

En sentido totalmente opuesto al anterior tenemos que existen tratadistas que sostienen que al efectuar la nacionalización debe realizarse el pago de una indemnización al propietario de los bienes nacionalizados, así respecto de este criterio Eduardo Novoa Monrreal dice:

"Una corriente cada vez mas importante de autores enfoca el enriquecimiento sin causa o injusto como una solución jurídica. -- En efecto, partiendo a veces de la base de no existir para el estado la obligación internacional de respetar la propiedad privada y los derechos adquiridos de los extranjeros en el caso -- la nacionalización y comprobando por ello un verdadero vacuum --

(46) Idem. p. 93.

(47) Novoa Monrreal Eduardo. Op. cit. p. 101.

juris en la materia, muchos juristas se dan a la tarea de buscar otros fundamentos jurídicos a los pagos de indemnización - que en tantos casos se hacen y a situaciones en las cuales una equidad elemental parece exigir tal pago." (48)

Eduardo Jimenez Arechaga, al respecto trata de -
explicar:

"... después de desechar expresamente el principio del respeto - de los derechos adquiridos y de la protección de la propiedad privada, quiere encontrar la fundamentación jurídica de la práctica contemporánea de ajustar indemnizaciones globales conforme a montos que no alcanzan el valor de los bienes nacionalizados en el principio jurídico general del enriquecimiento injusto. Pero aplica el principio no conforme al enriquecimiento que ex perimentaría un estado a expensas de un individuo o de una compañía extranjera, sino un estado, como comunidad política global, a expensas de otro estado, también considerado como una - comunidad política en su conjunto, pues lo que a su juicio interesa, es el enriquecimiento injusto que una sociedad política determinada haga a expensas de la renta nacional de otra..." (49)

De las teorías anteriormente expuestas se deduce que no existe un criterio unificado con respecto al pago de la - indemnización, por lo que la Organización de Naciones Unidas -

(48) Idem. p. 102

(49) citado por Eduardo Novoa MONreal, Op. cit. pp. 101 - 103

en su resolución 1803 de fecha 3 de diciembre de 1962, propone: "4ª La Nacionalización, la expropiación o la requisición deberán fundarse en razones o motivos de utilidad pública, de seguridad y de interés nacional, los cuales se reconocen como superiores al mero interés particular o privado, tanto nacional como extranjero. En estos casos se pagará al dueño la indemnización correspondiente, con arreglo a las normas en vigor en el Estado que adopte esas medidas en ejercicio de su soberanía y de conformidad con el Derecho Internacional. En cualquier caso en que la cuestión de la indemnización de origen a un litigio, debe agotarse la jurisdicción nacional del Estado que adopte esas medidas, no obstante por acuerdo entre los Estados soberanos y otras partes interesadas, el litigio podrá dirimirse por arbitraje o arreglo judicial internacional." (50)

Por cuanto a la aplicación práctica de esta resolución algunos tratadistas expresan, un desacuerdo con ella, -- así el tratadista G. Fisher, nos dice:

"... que no manifiesta ninguna predilección por esa resolución, estima no se trata de un texto de carácter jurídico, sino de una especie de proclamación de principio de índole política, -- pues emana de un órgano político y no versa sobre una regla de Derecho Internacional, sino sobre una mera doctrina, esto es, -- una línea directriz que refleja los intereses o concepciones políticas de un país o de un grupo de países que de provocar --

(50) Novoa Monrreal Eduardo. Op. cit. p. 111.

un cambio de la relación de fuerzas, tratando de hacerla aceptar por los demás Estados para transformarla, finalmente en una regla de Derecho Internacional..." (51)

En este sentido también varios países se han manifestado respecto al pago de la indemnización, el tratadista Leopoldo González Aguayo cita:

" La nueva legislación rusa niega la obligación de otorgar com
p
ensación, aún tratándose de la mínima, y la Constitución Mexi
c
ana apoyándose en la negación del carácter total, absoluto y
permanente de la propiedad, niega que la indemnización deba --
en todo caso previa, adecuada y efectiva". (52)

De los conceptos anteriores se llega a la conclusión que en el caso de la nacionalización de una industria que sea elemental para el desarrollo de un país, por causa de utilidad pública, no existe un criterio unificado en cuanto al pago de la indemnización, aún cuando varios países que la han --
llevado a cabo han pactado por conveniencias políticas y económicas a otorgar una indemnización global, pero esta no ha sido por el valor total de las industrias nacionalizadas, y siempre manteniendo dichos países su postura a que no están obligados a pagarla, toda vez que, la realizan en facultad de su soberanía.

En razón de que la figura de la nacionalización-

(51) citado por Eduardo Novoa Montreal. Op. cit. p. 122.
(52) González Aguayo Leopoldo. Op. cit. p. 61.

ha quedado debidamente expuesta, así como lo que la doctrina - ha manifestado al respecto de esta nueva figura jurídica, pasa remos ahora al análisis del concepto jurídico denominado Estata- tización o Estatalización, por lo que a continuación nos avoca remos a la exposición del citado concepto.

LA ESTATIZACION O ESTATALIZACION.

Al respecto, de esta figura jurídica, podemos de cir que tiene su origen al momento en que el Estado deja de -- ser un Estado gendarme y se convierte en un Estado interven- cionista, es decir al momento en que el Estado deja de ser un simple guardian de los intereses privados, para convertirse en un Estado que interviene en la economía de un país con la finalidad de regular un mercado, creando para ello empresas que es tán bajo la dirección y administración del propio Estado, ya sea creando organismos especiales para su administración que-- dando bajo el imperio del Derecho Público.

Así el tratadista Leopoldo González Aguayo sostiene:

"... Los bienes y servicios bajo estatalización rige el Derecho Público ..." (53)

Por lo que se puede decir que el Estado en la es

(53) Idem. p. 22.

talización funciona como persona moral de Derecho Público.

El tratadista Konstantin Katzarov, respecto a la estatización dice:

"... La Estatización equivale más bien a una transferencia formal de la propiedad al estado. No apunta necesariamente a una actividad económica o a una empresa, sino que puede tener cualquier objeto, y no hay seguridad que el Estado haga un uso determinado de la propiedad convertida en estatal." (54)

Ahora bien, desde el punto de vista del procedimiento ese tratadista indica:

"... En caso de la estatización el Estado como persona moral - de Derecho Público, toma a su cargo una actividad o un bien determinado y asegura su ejercicio o su gestión según métodos administrativos ordinarios..." (55)

De lo acá expresado se deduce que las empresas - estatizadas o estatalizadas su régimen interior, así como sus relaciones con otras empresas se da a través del Derecho Administrativo .

En razón de haber expuesto lo que es la estatalización o estatización, en el punto anterior, pasare a exponer ahora lo que se entiende por Municipalización.

[54] Katzarov Konstantin. Op. cit. p. 281.

[55] Idem. p. 281.

LA MUNICIPALIZACION.

Para entrar en el estudio de este término es preciso en primer lugar expresar el concepto de lo que se entiende por Municipio y su origen, así que comenzaré primeramente exponiendo el origen de éste, y en lo conducente existen dos tendencias sobre el particular la teoría conocida como Sociológica o Jusnaturalista, al respecto el Licenciado Miguel Acosta Romero dice que la escuela sociológica:

"... explica la existencia del Municipio como una Institución de Derecho Natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad asentada en una localidad; ... El Municipio pues, nace espontáneamente; no lo crea el Estado, sino que es solamente reconocido en su existencia... por el contrario, la Escuela Legalista afirma que el Municipio es una entidad territorial creada por la Ley, En nuestra opinión, el Municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud."-
(56).

En nuestro país el Municipio se encuentra consagrado en nuestra Constitución Política en el artículo 115, y en lo conducente expresa que: Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre.

(56) Acosta Romero Miguel. Op. cit. p. 266.

De la anterior disposición Constitucional se desprende que la célula de organización de nuestro país viene a ser el Municipio, tanto como unidad económica, administrativa y política; de acuerdo con el artículo citado el Municipio es una entidad jurídica y cuyas características principales son: -

1. El Municipio está previsto y su personalidad jurídica le es conferida por la propia Constitución.
2. Tiene patrimonio,
3. El Municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el gobernador del Estado,
4. Los Municipios administran libremente su hacienda.

Ahora bien, un Municipio tiene para su buen funcionamiento diversas atribuciones y tareas que desempeñar para beneficio de los integrantes de la comunidad en que se encuentre bajo su jurisdicción, así tenemos que, nuestra Constitución le señala entre otras funciones la de prestar los servicios públicos necesarios para el bienestar de la población, así se tiene que en la fracción III del artículo 115, el legislador - determino que los Municipios, con el concurso de los Estados - cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado,
- b) Alumbrado público,
- c) Limpia,
- d) Mercados y centrales de abasto,
- e) Panteones,

- f) Rastro,
- g) Calles, parques y jardines,
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En razón de que es al Municipio al que se le encomienda la prestación de servicios públicos determinados para el bienestar colectivo, es indispensable definir lo que se entiende por servicio público en el sentido general y servicio público Municipal, y función pública; así tenemos que el tratadista Andrés Serra Rojas expresa al definir el servicio público: "El Servicio Público es una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar, de una manera permanente regular, - a falta de iniciativa privada suficiente, eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de derecho público." (57)

Por cuanto a lo que debe entenderse por Servicio Público Municipal el autor antes mencionado nos dice: "...Son aquellas organizaciones que atienden problemas que afectan principalmente el manejo de la ciudad o de una circunscripción

(57) Serra Rojas Andrés. Op. cit. p.p. 240 y 241.

ción territorial, como saneamiento, agua potable, alumbrado, -
policía, transportes, jardines, cementerios, diversiones públi-
cas..." (58)

El tratadista Alcides Greca, expresa respecto al
Servicio Público:

".. Servicio Público es toda prestación concreta del Estado o -
de la actividad privada, que tendiendo a satisfacer necesida--
des públicas, es realizada directamente por la administración
pública, o indirectamente por los particulares mediante conce-
sión, arriendo o simple reglamentación legal, en la que se de-
terminen las condiciones económicas y técnicas en que deben --
prestarse, a fin de asegurar su menor costo, efectividad, con-
tinuidad y eficacia ." (59)

Del anterior concepto tenemos que el Municipio -
presta determinados servicios a través de los particulares, uti-
lizando para tal fin la figura de la concesión, el Doctor Gabi-
no Fraga define ésta como:

"... La concesión administrativa, que es el acto por el cuál -
se concede a un particular el manejo y explotación de un servi-
cio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del -
dominio del Estado..." (60)

(58) Idem. p. 252.

(59) citado por Sergio Francisco de la Garza. El Municipio, His-
toria, Naturaleza y Gobierno. Ed. Jus. México 1947 p. 172

(60) Fraga Gabino. Op. cit. p. 242.

Por cuanto hace al término "FUNCION PUBLICA". tomaremos el concepto sustentado por el jurista Rafael Bielsa -- quien al respecto expone:

"... La función pública es lo abstracto y general y que el servicio público es lo concreto y particular. Así, la justicia, - la Defensa Nacional, la actividad legislativa, no son servicios públicos, pero en cambio sí son funciones públicas..." (61)

El Licenciado Miguel Acosta Romero, expresa respecto a los servicios públicos:

"... En México los servicios públicos pueden clasificarse en - cuatro grandes categorías si partimos de la competencia de los diversos órganos del Estado Federal Mexicano. a) Servicios Públicos Federales. b) Servicios Públicos de Entidades Federativas. c) Servicios Públicos Municipales. d) Servicios Públicos Internacionales." (62)

Ahora bien, de ésta clasificación nos interesa - el señalado como Servicios Públicos Municipales, dado el tema - que se trata, así tenemos que este tipo de servicios municipales los tratadistas de la materia han realizado diversas clasificaciones para su estudio y análisis, así podemos mencionar - al tratadista Rafael Bielsa quien los clasifica:

"... en propios e impropios, los primeros son los que presta -

(61) citado por Sergio Francisco de la Garza. Op. cit. p. 171

(62) Acosta Romero Miguel. Op. cit. p. 251.

o debe prestar el Municipio directamente o por concesionario, - por ejemplo, los servicios de luz y de agua; y los segundos - - aquellos que no prestandolos directamente ni entregándolos en concesión se reduce a reglamentar su prestación, por ejemplo, - los transportes, los espectáculos públicos y teatrales..." (63)

Adolfo Korn Villafañe, los clasifica los servicios públicos en:

"... Servicios públicos de ética edilicia, de estética edilicia y de técnica edilicia... Etica Edilicia es toda actividad de los gobiernos municipales que se relaciona con la protección y educación de los habitantes de una ciudad con referencia al dolor humano... La Estética Edilicia se relaciona con la protección y educación de los habitantes de la ciudad siempre que lleven inherentes el carácter de esparcimiento agradable. Son servicios públicos de esta clase, la construcción de parques y paseos públicos... Los Servicios públicos de técnica edilicia, persiguen el progreso técnico de la población, como por ejemplo los servicios de agua potable, alcantarillado, alumbrado público..." (64)

Ahora bien , de los conceptos sustentados anteriormente se deducen que el Municipio no solamente presta los servicios públicos, sino que estos pueden ser prestados por los

(63) De la Garza Sergio Francisco. El Municipio Historia Natural y Gobierno. Ed. Jus. México 1947 p. 174

(64) citado por Sergio Francisco de la Garza. Op. cit. p.p. 174 y 175.

particulares, siendo así que el Estado no ejerce un monopolio respecto a estos, sino como ha quedado asentado anteriormente-- existen servicios públicos municipales en manos de los particulares; ¿Pero que sucede cuando estos servicios Municipales en que su manejo, explotación y prestación, se ven en una alza -- constante en su precio, siendo este servicio esencial para el desarrollo de la comunidad, o bien que éste servicio se preste deficientemente, o que sus medidas higienicas no sean adecuadas?, cuando esto sucede el Municipio, asume la prestación de ese servicio haciendo a un lado al particular, para esto cuenta con la figura jurídica conocida como Municipalización, y que a continuación entraremos a su estudio, iniciando éste con los diferentes conceptos que los estudiosos del Derecho han expresado al respecto.

Andrés Serra Rojas expone:

"Municipalizar un servicio es el acto por el cual, legalmente el Municipio se hace cargo de una necesidad Municipal". (65)

El Doctor Gabino Fraga expresa sobre la Municipalización:

"La Municipalización de los Servicios públicos realizada en la práctica respecto de algunos de ellos, como son los de provisión de aguas, alumbrado público, etc., presenta ventajas desde el punto de vista económico para los municipios, puesto que

(65) Serra Rojas Andrés. Op. cit. p. 616.

tales servicios constituyen fuente de ingresos. Esa Municipalización contituye además, una de las pretenciones de los regímenes socialistas, porque por medio de ella la comunidad recibe directamente la utilidad por la explotación de los servicios - que, en otra forma, iría a parar a manos de los contratistas o concesionarios que solo intervienen por motivos de lucro..."(66)

Otro concepto sobre Municipalización es el de -- Alcides Greca que expresa:

"... La Municipalización es realización directa por el poder - comunal de un servicio público o de una actividad industrial, - que tiene por fin, en unos caso, obtener productos o realizar actividades destinadas a ser utilizadas por la población a un precio inferior al que se paga a la producción privada en libre concurrencia y en otros cuando su costo es superior, el allegar recursos al erario municipal para la realización de obras de interes general. Cuando el servicio se proporciona gratuitamente, su costo es soportado por la Municipalidad y tiene por - fin ofrecer un bienestar especial, social o económico a los habitantes de la ciudad ... La Municipalización puede ser simple o compleja y esta puede ser industrial o social. La Municipalización directa o simple se manifiesta cuando el Municipio se - procura determinados bienes para su propio consumo o sus necesidades externas, estableciendo empresas cuyo funcionamiento no tiene interés el público. Esta forma que no es una verdadera --

(66) Fraga Gabino. Op. cit. p.p. 225 y 226.

Municipalización, sólo busca el medio más económico para obtener determinados productos que le son necesarios. La compleja sí es una verdadera Municipalización. Es industrial cuando el Municipio procura obtener productos a un precio más reducido - que el que se obtiene recurriendo a empresas particulares. Es Social cuando proporciona a sus habitantes servicios gratuitos o a un precio inferior al costo". (67)

Sergio Martínez de la Garza dice:

"La Municipalización es un fenómeno relativo, susceptible de - variar en sus resultados y efecto según el medio y la época, - y por consecuencia sus ventajas no pueden ser proclamadas en - una forma absoluta, sino teniendo en vista las circunstancias de tiempo y lugar en que debe aplicarse." (68)

De los anteriores conceptos, se deduce que la Municipalización es figura jurídica que cuenta un Municipio para asumir la prestación de un servicio, cuando es prestado por un particular y éste se presta en forma deficiente o bien que no satisfaga las necesidades de los habitantes del Municipio.

Ahora bien, en cuanto a la forma en que se lleve a cabo la Municipalización, ésta se lleva a efecto a través ya sea de la revocación de la concesión otorgada al particular, - o bien a través de la figura de la expropiación empleando ésta

(67) citado por Sergio Francisco de la Garza. Op. cit. p.p. 179 y 180.

(68) De la Garza Sergio Francisco. Op. cit. p. 180.

en cuanto a su forma, ya que en cuanto al fondo los motivos y causa de ella son los de la Municipalización; por lo que su procedimiento se ajustará a las disposiciones relativas a la expropiación.

Con lo anteriormente expresado se concluye la exposición de lo concerniente a la Municipalización; quedando con lo anterior expuesto los diferentes conceptos propuestos, por lo que a continuación pasaremos a detallar el último punto propuesto para este capítulo.

1.3 DIFERENCIAS ENTRE EXPROPIACION , NACIONALIZACION, ESTATIZACION Y MUNICIPALIZACION.

EXPROPIACION Y NACIONALIZACION.

a) La Expropiación.- Procede primordialmente sobre derechos de propiedad sobre bienes inmuebles y solamente - de manera excepcional de bienes muebles.

b) La Expropiación.- Es una figura de Derecho que va siempre dirigida a persona específica no importando su clase social.

c) La Expropiación.- En su ejercicio la autoridad administrativa debe sujetarse a un procedimiento previamente establecido por la Ley.

d) La Expropiación.- Siempre deberá ser por causa de utilidades pública, misma que deberá ser acreditada por la autoridad expropiante.

e) La Expropiación.- Siempre se efectúa mediante el pago de indemnización al expropiado.

LA NACIONALIZACION.

a) La Nacionalización.- Esta existe en virtud de una disposición Constitucional.

b) La Nacionalización.- Procede, para que la nación (Estado) sustraiga los medios de producción (Unidades Económicas) que son indispensables para el desarrollo nacional.

c) La Nacionalización.- Es un acto Supremo de Gobierno, por lo que no se sujeta a procedimiento alguno, no se tiene que comprobar la utilidad pública.

d) La Nacionalización.- Devuelve a la Nación la propiedad originaria de los bienes que estaban en manos de la iniciativa privada.

e) La Nacionalización.- Se efectúa sin pago de indemnización aunque en algunos casos se haya hecho el pago, pero esto se ha realizado por así convenir a los intereses del

Estado nacionalizador.

f) La Nacionalización.- En esta no existe forma-determinada para llevarla a cabo y puede ser por declaración - del Jefe Administrativo, mediante compra-venta, o bien utili--zar la figura de la expropiación para llevarla a cabo, siendo-- así que la expropiación es la forma pero el fondo es la nacio--nalización.

Al tratar las diferencias existentes entre la Expropiación y la Nacionalización, el tratadista Konstantin Katzarov dice:

"... Una de las características esenciales de la nacionaliza--ción esta constituida por su objeto. En el caso de la expro--piación, se trata normalmente de una manera excepcional de de--rechos sobre muebles o sobre elementos no corporales. La Nacionalización se realiza, por regla general en cambio, sobre em--presas económicas completas, tomadas good will "Fondo de Comero" o una especie de universistas (es el caso de nacionaliza--ciones de bancos, de compañías de seguros, de empresas indus--triales o de minas) y solamente en una pequeña medida o de una manera excepcional, sobre bienes corporales como inmuebles o - herramientas agrícolas. " (69)

Continúa exponiendo este tratadista acerca de -

(69) Katzarov Konstantin. Op. cit. p.p. 265 y 266.

las diferencias entre Expropiación y Nacionalización:

"...La Nacionalización, deriva de su carácter general e impersonal.

La Expropiación, en efecto tiene siempre por objeto un bien individualizado y designado con precisión, que es necesario a la colectividad por una razón determinada (construcción o alguna otra empresa de utilidad pública). La Nacionalización en cambio, es siempre una medida impersonal porque descansa en una idea general - utilizar los factores de producción en el interés público, y no en el interés privado." (70)

El tratadista Schlegelberger, basándose en el procedimiento aplicado para la expropiación y la nacionalización expresa las siguientes diferencias:

" La diferencia esencial entre la nacionalización considerada como medio de desposesión y la expropiación de tipo clásico, reside en la naturaleza jurídica del procedimiento llevado a cabo para realizar la transferencia de propiedad. En caso de la expropiación, la desposesión o la restricción inflingida al derecho de propiedad requiere del interés público, que debe ser establecido conforme a las prescripciones de la Ley. En cuanto al procedimiento a seguir, las Constituciones remiten a Leyes especiales que han sido dictadas en todos aquellos países que admiten la expropiación. Ellas confieren a los inter

(70) Idem. p. 266.

sados el derecho a discutir la existencia de un interés público... En cuanto a la nacionalización, ella se lleva a cabo directamente, en virtud de un texto constitucional que establece que ciertos bienes no pueden ser objeto de propiedad privada y que por lo tanto constituyen la propiedad del Estado o del Pueblo, o en virtud de una Ley especial que encuentra su fundamento en la Constitución. En ninguna parte las leyes sobre nacionalización reservan la posibilidad de recurrir contra el acto de nacionalización. Dicho acto resulta por consiguiente siempre de una apreciación soberana del poder legislativo quien decide que ciertas actividades y ciertos bienes no pueden ser objeto de propiedad privada y deben incluirse dentro de la propiedad del pueblo o del estado." (71)

Toda vez, que ha quedado expresado las diferencias entre Expropiación y Nacionalización, pasaremos a efectuar las de la Expropiación y Estatización.

EXPROPIACION Y ESTATIZACION.

De lo expuesto al tratar las figuras respectivas podemos decir que las diferencias esenciales entre la Expropiación y la Estatización son:

a) Podemos decir que la principal diferencia que existe entre la Expropiación y la Estatización, consiste en que

(71) citado por Konstantin Katsarov. Op. cit. p.p. 266 y 267.

la primera es una figura de derecho procesal, que tiene como finalidad sustraer un bien inmueble de la propiedad de un particular, para satisfacer una necesidad pública, real y presente; en cambio, la estatización equivale más bien a una transferencia formal de la propiedad del Estado. No apunta necesariamente a una actividad económica o a una empresa, sino que puede tener cualquier objeto, y no hay seguridad de que Estado haga un uso determinado de la propiedad convertida en estatal.

b) La Expropiación es la figura con que cuenta - la autoridad administrativa para sustraer un determinado bien inmueble por causa de utilidad pública, es decir, para satisfacer una necesidad pública y que únicamente con ese bien puede ser satisfecha. En cambio la Estatización el Estado como persona moral o de Derecho Público, toma a su cargo una actividad o un bien determinado y asegura su ejercicio o su gestión mediante los métodos administrativos ordinarios.

Ahora, pasaremos a hacer la diferenciación de la Expropiación con la figura de la Municipalización.

EXPROPIACION Y MUNICIPALIZACION.

Entre las diferencias que podemos citar respecto a las figuras jurídicas de la Expropiación y la Municipalización tenemos las siguientes:

a) La Expropiación, como ha quedado asentado ante

riormente es una figura de derecho procesal por la cual el Estado sustrae del dominio particular un bien por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ejercitada por la Autoridad Administrativa Federal o Estatal.

b) La Municipalización, es la figura jurídica -- que ejerce un Municipio para sustraer de la esfera del particular, un servicio público que le ha sido concesionado por el -- mismo Ayuntamiento; siendo el caso que este servicio no se -- preste en forma eficiente, que no se preste con las debidas medidas higiénicas o bien que el costo del servicio se vea elevado constantemente o que resulte demasiado costoso para la comunidad, por lo que el Ayuntamiento se ve en la necesidad de Municipalizar el servicio.

c) La Municipalización, se efectúa mediante la -- Revocación de la concesión al concesionario, mediante declaración del Ayuntamiento; sin necesidad de tener que demostrar la utilidad pública; en cambio la expropiación, se sujeta a un -- procedimiento administrativo establecido, y la autoridad expropiante está obligada a demostrar la causa de utilidad pública.

d) La Expropiación, siempre trae aparejada el pago de una indemnización al particular que la sufre; en cambio la Municipalización, la autoridad no está obligada necesariamente a otorgarla.

e) La Expropiación, es pues una figura jurídica que puede ser utilizada por la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal; en cambio la Municipalización es una figura que únicamente puede ser ejercitada por el Municipio.

CAPITULO II .

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE AGUAS.

En este capítulo se expondrán las diferentes disposiciones que en materia Constitucional se han dictado sobre la materia de aguas en nuestro país, haciendo la advertencia - desde luego, que trataremos las contituciones dictadas por los diferentes Congresos Constituyentes y que tuvieron vigencia -- plena en el territorio nacional; así pasaremos primeramente a ver las diferentes disposiciones que sobre las aguas se emitie ron durante la época de la colonia, mismas que a partir de la Independencia Política de México con España siguieron vigen- - tes, pues el Contituyente de 1824 no se ocupo de la materia; - posteriormente señalaremos las disposiciones que sobre las mis mas se dictan en el año de 1857, para finalmente desembocar en las vigentes de la Constitución de 1917; para entrar en lo que corresponde al presente capítulo iniciaré mi exposición con la época de la colonia, la cuál se enmarca en el siguiente punto- a desarrollar.

2.1. ANTECEDENTES.

En la época precolonial o precolombina, la propie dad en la población mexicana que habitaba la meseta central de - lo que hoy forma nuestro territorio, estaba dividida en propie- dad del rey (Tlatocalli), la de los nobles (Pillalli), la des--

tinada al ejército (Mitchimalli), así también existían tierras destinadas al culto (Teotlalpan), pero independientemente de estas tenemos las destinadas al pueblo y que estaban esparcidas por los diferentes barrios y que recibían el nombre de Calpulli.

"Las tierras pertenecientes al rey, y las de los nobles, no encajan dentro del concepto moderno de su propiedad privada individual, sino que, a pesar de que estaban en su servicio, su posesión era respetada en tanto desempeñaba la función política que tenían encomendada. Por otra parte, se escogían tierras -- que se trabajaban en común y cuyos frutos se destinaban al sostenimiento del ejército y otras al culto, finalmente, las destinadas al pueblo, cuya tenencia se respetaba a las familias, siempre y cuando sus poseedores las trabajaran personalmente y radicaran en ellas... (72)

De estos tipos de tenencias de la tierra en la época pre-colonial los indígenas distinguían diferentes calidades de tierras cultivables:

"... a la tierra fértil para sembrar, y donde se hace mucho lo que siembra en ella, llaman atoctli, que quiere decir tierra -- que el agua ha traído: es blanca, suelta, hueca y suave, es tierra donde se hace mucho maíz o trigo. Hay otra manera de tierra fértil donde se hace muy bien el maíz y el trigo; llamanla Quauhtlalli, que quiere decir tierra que está estercolada

(72) Manzanilla Schaffer Víctor. Reforma Agraria Mexicana. Porrúa S.A., México 1977. p. 18.

da con maderos podridos; es tierra suelta, amarilla y hueca. - Hay otra también fértil que se llama Tlaxcoztli, quiere decir, tierra amarilla, el cual color de tierra significa fertilidad. Hay otra manera de esta muy fértil que llaman Xalatloctli, porque es tierra arenosa que el agua trae de los altos y que es suave de labrar. Hay otra manera de tierra que se llama Tlazotlalli, que es tierra donde la hierbas se vuelven en estiércol y sirven de estiércol enterrándolas en ella. A la tierra arenisca y escasa y que da poco fruto la llaman Xallalli, que quiere decir, tierra arenosa y estéril... A la tierra estercolada la llaman tlalaviac, quiere decir tierra suave, porque la han adobado con estiércol. Hay también tierras de riego que llaman Atlalli, que quiere decir agua o tierra que se puede regar..."

(73)

Referente a las aguas, en ésta época tenemos que recibían diferentes denominaciones las corrientes, así este cronista dice:

"... En este primer párrafo se trata del agua de la mar, y de la mar, a la cual llaman Teoatl, y no quiere decir dios del agua, ni dios agua, sino que quiere decir agua maravillosa en profundidad y en grandeza... A los ríos grandes llaman Atóyatl, quiere decir, agua que va corriendo con gran prisa, como si dijese agua apresurada en correr, Los antiguos de esta tierra decían que los ríos salían de un lugar que llaman Tlalocan que es

como un paraíso terrenal, el cual lugar es de un dios que se llama Chalchihuitlicue y también decían que los montes que están fundados sobre él, que están llenos de agua, y por de fuera son de tierra, como si fuesen vasos grandes de agua... Hay un río que se llama Chiconauatl, es el Toluca, y otros ríos semejantes a él, y es por que tiene nueve fuentes, o pocas más o menos de donde nace. Hay otro río en la tierra caliente hacia Couixco, que se llama Amacotzatl... Hay otro hacia la provincia de los Cuexteca que se llama Quetzalatl, quiere decir agua como pluma verde rica... Hay otro río grande que esta camino de Quauhtemalan, donde hay muchos caimanes y llámanle Tecuanatl, que quiere decir agua en que hay bestias fieras que comen hombres... Al río Tullan llámanle Tullánatl, que quiere decir río de Tulla, porque pasa por medio del pueblo... Hay un río que se llama Nexatl, quiere decir lejía, o agua pasada por ceniza... Hay un río que se llama Totolatl, quiere decir, río donde beben gallinas silvestres... Las lagunas o estanques donde se crían espadañas o juncias que no corren por ninguna parte, y a las que se hacen de agua llovediza, las llaman Amanalli, quiere decir agua que está queda. Acuecuxatl, es una fuente que está cerca de Coyoacán, que han probado en tiempos pasados de traerla a México, para sustento de la ciudad, y reventó tanta agua que anegó a la ciudad, y a todos los pueblos que estan en estos llanos... A la fuente que solía venir a México, con que se proveía la ciudad ab antiguo de agua, la llaman Chapultepec, quiere decir Monte como Cigarra, o de langosta, porque ella nace al pie de un monte que parece langosta... Hay pozos-

que son cavados debajo de tierra y manan y sacan de ella agua para beber, y para los demás; y no son muy profundos..." (74)

En cuanto a la propiedad de las aguas en esta época tenemos que éstas eran de uso común a todos los habitantes de la meseta de Anáhuac, siguiendo siempre la suerte de la propiedad de la tierra en cuanto al soberano del imperio dominante.

Ahora bien, ya se han expuesto en forma concisa lo que era la propiedad en la época precolonial, por lo que, a continuación se tratará la propiedad de las aguas en la época de la Colonia diciendo en primer lugar que la propiedad de la tierra indígena sufre un cambio radical, quedando la propiedad territorial en la Nueva España, dividida en cuatro tipos a saber que son: La propiedad del Rey, la propiedad privada de los españoles, propiedad de la Iglesia y propiedad de las comunidades Indígenas.

Estos tipos de propiedad vinieron a conformarse por distintas disposiciones que dictaron los Reyes Españoles a través de Reales Cédulas, Ordenanzas, Leyes de Indias y otras disposiciones, así podemos citar la emitida por Don Fernando Quinto, en Valladolid en 18 de Junio de 1513 en la que expresa: " Porque vuestros vasallos se alienten al descubrimiento y po-

(74) De Sahagún Bernardino Fr. Op. cit. p.p. 699, 700 y 701

blación de las indias, y puedan vivir con comodidades y conveniencia que deseamos: Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías, y peonías a todos los que fuesen a poblar tierras nuevas en los pueblos- y lugares que por el Gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones, - y los que fueren de menor grado y merecimiento, y las aumenten y mejoren atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden- de la labranza y crianza, y habiendo hecho en ellas su morada y labor y residiendo en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos la facultad, para que de allí en adelante los puedan - vender y hacer de ellos su voluntad libremente como cosa suya- propia; y así mismo conforme su calidad, el Gobernador, o quien- tuviere nuestra facultad, les encomiende los indios en el re- partimiento que hiciere, para que gocen de un aprovechamiento- y demoras, en conformidad de las tasas, y de lo que está orde- nado. Y porque podía suceder, que al repartir las tierras hu- viesse duda en las medidas, declaramos, que una peonía es solar de cincuenta pies de ancho y ciento de largo, cien fanegas de- tierras de labor de trigo o cebada, diez de maíz, dos huebras- de tierra para huerta y ocho plantas de otros árboles de seca- dal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte bacas y cinco yeguas, cien ovejas y veinte cabras. Una cavallería es un solar de cien pies de ancho y doscientos de largo; y de to- do lo demás, como cinco peonías, que serán quinientos fanegas- de labor para pan de trigo o cebada, cincuenta de maíz, diez - guebras de tierra para huertas, quarenta para plantas de otros

árboles de secadal, tierra para cincuenta puercas de vientre, cien bacas, veinte yeguas, quinientas ovejas, y cien cabras. Y ordenamos que se haga el repartimiento de forma que todos participen de lo bueno y mediano, y de lo que no fuese tal en la parte que a cada uno se le debiese señalar. " (75)

Por lo que se refiere a la propiedad indígena - tenemos que Felipe II ordenó en 19 de febrero de 1560, en - cuanto a la propiedad de los indios lo siguiente:

" Con más voluntad y prontitud se reducirán a poblaciones los indios si no se los quitan sus tierras y granjerías que tuvieren en los sitios que dejaren, mandamos que en esto no se haga novedad, y se les conceda como las hubiesen tenido antes, para que las cultiven y traten de su aprovechamiento. Leyes de Indios. Libro VI, título III, Ley IX." (76)

Así también los pueblos indígenas fueron dotados de ejidos por Cédula Real del mismo Felipe II en diciembre de 1575, este manda:

"... Los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas de labranza y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros

(75) González Cossío Francisco. Historia de la Tenencia y Exploración del Campo desde la Época Precortesiana hasta las Leyes del 6 de Enero de 1915, Tomo I, Primera Edición. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1957 p. 297.

(76) Idem. p. 338.

de los Españoles. Más tarde esta Cédula integro la Ley VIII, - Título III, Libro VI, de la Recopilación de las Leyes de Indias..."(77)

Con lo anteriormente expuesto, tenemos que la -- forma de obtener la propiedad de las tierras en la Nueva España era por disposición Real, ya sea por medio de una merced -- otorgada por el soberano por un servicio prestado o bien, por disposición de éste como es el caso de las Comunidades Indígenas por cuanto hace a la materia de aguas, tenemos que estas eran concedidos su aprovechamiento mediante mercedes otorgadas por el soberano, así podemos decir que independientemente la merced de tierras cuando ésta no contemplaba disposición alguna, -- el propietario privado y la comunidad indígena o bien la propiedad eclesiástica, podían solicitarla ante el soberano o el virrey; así tenemos que el Emperador Don Carlos V en Barcelona expidió el 4 de Abril de 1532 la Real orden que dice:

"Habiéndose de repartir las tierras, aguas, abrevaderos, y pagos entre los que fuesen a poblar los Virreyes o Gobernadores -- que de nos tuviesen facultad, hagan el repartimiento, con parce de los cabildos de las ciudades, o villas, teniendo consideración a que los Regidores sean preferidos, si no tuviesen -- tierras y solares equivalentes; y a los indios se les dexen -- sus tierras, heredades y pagos, de forma que no les falte lo necesario, y tengan todo el alivio y descanso posible para sus

(77) Manzanilla Schaffer Víctor. Op. cit. p. 49.

tento de sus casas y familias." (78)

En el mismo sentido Felipe II ordeno en 1563:

" Ordenamos que si se presentare peticion, pidiendo solares o tierras de ciudad, o villa donde recidiere audiencia nuestra, se haga la presentacion, en el cabildo y habiendolo conferido, se nombre dos Regidores, Diputados, que hagan saber al Virrey o Presidente lo que al cabildo pareciera y visto por el Virrey o Presidente y Diputado, se dé el despacho firmado de todos en presencia del escribano de cabildo, para que lo asiente en el libro de cabildos y si la peticion fuese sobre repartimiento de aguas y tierras para ingenios, se presente ante el Virrey, o Presidente, y el remita el cabildo, que asimismo -- aviendolo conferido por el Virrey o Presidente provea lo que convenga." (79)

Ahora bien, el uso y aprovechamiento de las aguas en la época de la Colonia fué común a todos los habitantes, ya que eran consideradas propiedad del Rey quedando incluidos dentro de las propiedades denominadas realengas, es decir que no tenían dueño y por lo tanto pertenecían al soberano, por cuanto a que, las aguas eran de uso común, Don Carlos y la Emperatriz expidieron en 1533 la siguiente orden:

"Los montes, pastos y aguas de los lugares, y montes contenidos en las Mercedes, que estuvieren hechos, o hicieramos de se

(78) González Cossio, Op. cit. 303.

(79) Idem. p. 310.

ñorios en las Indias, deben ser comunes a los Españoles e Indios y asi mandamos a los Virreyes, y Audiencias, que lo hagan guardar y cumplir." (80)

En el mismo sentido Carlos II, Rey de España, en diciembre de 1550 dispuso:

"Nos hemos ordenado que los pastos, montes y aguas sean comunes en las Indias, y algunas personas sin titulo nuestro tienen ocupados gran parte de término, y tierras, en que no consenten que ninguno ponga corral, ni buhio, ni trayga allí su ganado: Mandamos, que el uso de todos los pastos, montes y - - aguas de las provincias de las Indias, sea común a todos los vecinos de ellas, que aora son, y después fuesen, para que los puedan gozar libremente, y hacer junto a cualquier buhio sus - cabañas, traer allí los ganados, juntos, ó apartados, como quisiesen, sin embargo de cualquier ordenanzas, que si es necesario es, para en quanto a estos las revocamos, y damos por ningunas o de ningún valor y efecto. y ordenamos a todos los consejos, justicias y regidores, que guarden y cumplan hagan guardar y cumplir lo contenido en esta ley,..." (81)

Pero asi como las aguas fueron declaradas por -- real orden de uso común; también las aguas fueron consideradas de propiedad privada ya que en las mercedes que concedían la - propiedad de las aguas (como ya nos referimos párrafos arriba),

(80) Idem p. 310.

(81) Idem p.p. 304 - 306.

ya que estas se consideraban como parte o fruto de las tierras otorgadas en la merced; también se puede decir que las aguas fueron de propiedad de las comunidades indígenas, toda vez que en sus respectivos títulos o mercedes éstas también estaban -- consideradas; y en la misma forma fué considerada como fruto -- de las tierras otorgadas.

Podemos por lo consiguiente, afirmar que la propiedad en la Nueva España en la Epoca Colonial tenfa el carácter de la propiedad romana, en la cuál los propietarios de las tierras heran también propietarios de sus accesorios considerando al agua como parte de la misma tierra, por lo que, podían disponer y disfrutar de ellas sin limitación alguna, siempre y cuando dichas aguas estuvieren contenidas en la superficie otorgada por la merced concedida, porque cuando éstas estan fuera pasan a ser propiedad del rey como una propiedad realenga y por lo tanto de uso común a los habitantes de la Colonia.

"... Este estudio solo tiene por objeto precisar que modificaciones substanciales sufre la propiedad en el derecho romano. Este la consideró como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo para usar disfrutar y disponer de una cosa. Este era la característica del dominio EX JURE QUIRITUM. Después vino el concepto de propiedad que se elaboró en el derecho pretoriano. En el derecho romano, además de estas tres características de derecho absoluto, exclusivo y perpetuo, se fijaron --

los tres elementos clásicos Jus Utendi, Jus Fruendi y Jus Abutendi..." (82)

Anteriormente, se ha manifestado que las solicitudes de agua se realizaban ante el Virrey o Cabildo de la ciudad, estos organismos así como tenían la facultad de otorgarla también podían retirar la merced concedida, como ejemplo de és to se puede citar la Cédula Real de 18 de noviembre de 1803, - en la cual se declara que el vecindario de las ciudades es el único dueño de todas las aguas que conducen por las cañerías - públicas, y que siempre que las necesite para su surtimiento, deben quedar privados de ellas los particulares:

" El Rey, Virrey, Gobernador y Capitán General de las Provincias de la Nueva España, y Presidente de mi real audiencia de México. Por real cédula de 11 de agosto de 1802, se previno, - a consecuencia de los representados por parte de M.R. Arzobispo se mantuviera a la casa, jardín y huerta de Tacubaya en la posesión de aguas, sin innovar en el modo que las disfrutó su antecesor, sin perjuicio del derecho de la ciudad a su propiedad, sobre la cuál se le oyese, y a su dignidad arzobispal, en los términos que correspondieran en su cumplimiento dió cuenta con testimonio vuestro antecesor en carta de 27 de diciembre - del citado año, número 274, que pedidos los actos a la audiencia solicitó la dejara expedita su jurisdicción conforme a las leyes que prescriben la ejecución de los despachos por los tri

(82) Rojina Villegas Rafael. Derecho Civil Mexicano, Tomo III, Porrúa S.A., Sexta Edición, México 1985 p.p. 295 y 296.

bunales en que estuviesen aplicados los negocios que en ellos se tratan, y porque la cédula se expidió sin conocimiento del estado de los autos; mediante lo cuál defirió vuestro antecesor conforme a los dictámenes del fiscal de lo civil y asesor general a pasar, como pasó, la cédula original a esa audiencia, suspendiendo por su parte el darle cumplimiento. Visto la referida en mi consejo de las Indias, con los antecedentes del asunto, lo representado por ese Ayuntamiento en 1^a de Julio de 1802, con testimonio del expediente formado sobre el arreglo de las aguas de esa ciudad, y condescendencia que tuvo aumentando diez pajas al contingente rigoroso que correspondía a la casa palacio, en obsequio a la dignidad arzobispal, y en lo que en inteligencia de todo espuso mi fiscal, ha parecido aprobar la providencia de vuestro antecesor, en que mando suspender el cumplimiento de la enunciada cédula: Y en su consecuencia os ordeno y mandó dispongais que la audiencia lleve a efecto las providencias que ha tomado en éste asunto, como si dicha cédula no hubiere sido expedida; teniendo muy presente, -- cuando se ventile en ella el derecho de propiedad de las aguas que disfrutaban el palacio y hacienda de Tacubaya, que el vecindario de esa ciudad es el verdadero y único dueño de todas las aguas que se conducen por las cañerías públicas siempre que -- las necesite para su surtimiento, en cuyo caso los particulares que por merced o concesión del ayuntamiento disfrutaren -- las aguas deberán quedar privados de ellas y reintegrarseles -- las cantidades que hubieren satisfecho por dichas mercedes; en inteligencia de que con está fecha se prohíbe a esa ciudad que

ni por precio ni sin él, pueda hacer nuevas concesiones ni mercedes algunas de éstas aguas, ni de las de la otra arquería de Chapultepec, sin mi real permiso, precediendo instrucción de expediente ante el Virrey que es o fuere, para que dándome - cuenta con testimonio, recaiga mi real resolución, que así es mi voluntad. "(83)

De acuerdo con lo anteriormente expuesto tenemos que, en la época de la Colonia por cuanto se refiere a la propiedad de las aguas estas fueron en primer término de propiedad del Rey, las cuales fueron de uso común a todos los habitantes de la colonia; en segundo lugar de propiedad privada, cuando estas estaban consideradas como parte integrante de la propiedad, otorgadas por merced real; en tercer lugar la propiedad eclesiástica y por último la propiedad comunal o propiedad indígena, misma que fué conformada por disposición real, al ordenarse la reducción o creación de poblaciones indígenas.

Con lo anteriormente expresado se da por concluida la etapa Colonial y pasará a exponer lo referente a la primera Constitución que tuvo plena vigencia en la República Mexicana, es decir a la Constitución de 1824.

A) LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

(83) Dublan Manuel y Lozano José Ma. Legislación Mexicana o Colección completa de las disposiciones Legislativas desde la Independencia de la República. Tomo I, Edición Oficial, Imprenta del Comercio, México 1876.

Esta Constitución fué la consecuencia inmediata de la Independencia de México de su metropoli Española; esta Constitución es la primera forma de organización de la República Mexicana, en ella se desarrollan los principios republicanos y federalistas, y organiza la República entre tres poderes, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por cuanto se refiere a materia Agraria, ésta Constitución no hizo modificaciones a la tenencia de la tierra, existente en la Nueva España, por lo que se siguió con la gran concentración de ella en unas cuantas - manos, principalmente la Iglesia, los españoles y los criollos, dejando al indígena en el más completo abandono.

Por lo que se refiere a la legislación sobre materia de aguas y tierras, no se hizo ninguna modificación, ni se dictó medida alguna en concreto en el cuerpo de la Constitución por lo que se siguió considerando vigente la legislación antigua o española (Leyes de indios, Ley de las siete partidas cédulas reales, etc.), así José María Alvarez expresa: "... Hecha la independencia cuando estaba vigente la Constitución española, el llamado antiguamente virreinato de la Nueva España, se siguió gobernando en todo por la legislación antigua española, en lo que esta era compatible con dicha constitución y decretos que hasta entonces habfan sido dados por las cortes españolas... Constituída felizmente la Nación Mexicana, vió con el mayor placer reunirse e instalarse en el seno de la tranquilidad su primer congreso constitucional dividido en dos cámaras; esta ha dado hasta el día varios decretos que como es-

natural aún no forman colección; pero sin embargo se tendrán - presentes al mismo tiempo que los anteriores al comentar las - varias doctrinas del autor. " (84)

En cuanto a su aplicación de las leyes este autor nos dice:

"... En la actualidad la formación de las leyes es eternamente diversa de la antigua... En cuanto al uso y autoridad de las - leyes, a lo primero que se debe consultar es a los decretos -- que hayan sido dados por los congresos mexicanos; después a -- los de las cortes españolas publicados antes de declararse la Independencia; y en seguida debe estarse al método que tan detenidamente señala el autor. " (85)

Por lo que hace al método citado por el autor es te nos manifiesta lo siguiente:

" Por lo que mira a la autoridad de las leyes y el uso que debe hacerse de los cuerpos del derecho para la decisión de los casos ocurrentes, siendo constante que la ley posterior deroga a la anterior, parece lo más fundado que así los jueces como - los abogados se arreglan en América al orden siguiente:

En primer lugar: se debe atender a las reales disposiciones no visimas, aún no inciertas en la Recopilación de Indias, guardandose la mas moderna según sus fechas que tienen al margen si se

(84) Alvares José María. Instituciones de Derecho Real y de Indias, Tomo I (Edición Facsimilar de la reimpresión Mexicana de 1826) Universidad Nacional Autónoma de México. p.p. 16 y 17
 (85) Idem p.p. 64 y 65.

encontraran opuestas entre si... en tercer lugar a las leyes - de la Nueva Recopilación de Castilla... en cuarto lugar: se de be atender a las leyes del Fuero Real y Juzgo... en quinto lugar: a los estatutos y fueros municipales de cada ciudad ... - en sexto lugar se debe ocurrir a las leyes de las siete partidas por aquellos que no están derogadas por otras posteriores. No encontrándose en alguno de los cuerpos sobre dicha ley expres a para la decisión del caso que ocurre, se debe procurar dec id r por otra ley semejante, o que se pueda acomodar por pari dad de razón, consultando el espíritu y dando a la ley mejor y mas obvia inteligencia ..."(86)

Por lo anterior se puede afirmar que en materia de aguas la Constitución de 1824, no legisó sobre ellas, y al seguir vigente las disposiciones antiguas españolas las aguas siguieron teniendo el mismo régimen de propiedad, es decir, si gu ieron siendo consideradas como propiedad de los particulares, de la Iglesia, de las comunidades Indígenas y las que de uso - común o realengas, mismas que ahora son propiedad de la Repú-- blica en sustitución del Rey, de acuerdo a la disposición Cons tit ucional de la Constitución de 1824 que, manifiesta en el Tí tulo I, sección única en titulado de la Nación Mexicana su territorio y religión y en lo conducente los artículos 1 y 2 con s ag ra ban lo siguiente:

"... 1.- La Nación Mexicana es para siempre libre e independien

(86) Idem. p. p. 58 y 60.

te del Gobierno Español y de cualquier otra potencia.

2. Su territorio comprende el que fué el Virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía capitania general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas - de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares, por una Ley Constitucional se hará una demarcación de los límites de - la Federación, luego que las circunstancias lo permitan..."(87)

Así la propiedad de las Aguas durante la vigencia de la Constitución de 1824, siguió teniendo las mismas características que tenía en la época colonial, siendo dicha propiedad debidamente protegida por la Constitución, ya que la -- única forma de perturbar su uso, goce y propiedad era a través - del presidente de la República y para hacerlo debería existir una causa de utilidad general, así en este sentido el artículo 112, Fracción III, del citado ordenamiento constitucional disponía:

"...III El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún - particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o - aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, - para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podría hacer sin pre via aprobación del senado, y en un receso, del consejo de gobierno, indemnizando siempre la parte interesada a juicio de -

(87) Dublan y Lozano. Op. cit. p.p. 719 y 720

hombres buenos elegidos por ella y el gobierno..."(88)

Ahora bien, caba hacerse notar que con esta Constitución se continua la gran concentración de la propiedad en manos de la Iglesia, sin control alguno por parte del Estado, ya que sus propiedades se veían incrementadas por las donaciones, legados, disposiciones testamentarias, obras pías, que -- los particulares le hacían antes de morir, es por esta razón -- que durante la vigencia de esta Constitución, la propiedad se encontraba en manos de la Iglesia y por tanto no podía ponerla en circulación, por lo que llamo bienes de manos muertas, y como consecuencia de ello también las aguas quedaron comprendidas dentro de este tipo de propiedad, ya que como se dijo anteriormente estas se consideraban como parte integrante de la -- propiedad del suelo.

Así en lo conducente el Maestro Molina Enriquez, manifiesta:

"... Los criollos señores, como los criollos clero, estos últimos naturalmente en nombre de la Iglesia, eran grandes propietarios, grandes hacendados cuyos intereses chocaban en el campo de la competencia. Los primeros, tenían de su parte, el gobierno, la legislación y la garra fiscal; los segundos, la capitalización de esta en instituciones de duración perpetua o indefinida . En esa lucha que venía de siglos los criollos señores iban

(88) Idem p. 731

perdiendo terreno, por mas que hubiesen podido lograr, de vez en cuando, medidas drásticas de confiscación, como la que siguió a la expulsión de los Jesuitas, y como la que procedió al cuartelazo de Yermo contra Iturrigaray, El Dr. José María - Luis Mora (México y sus Revoluciones), hablando del atraso que el régimen que la propiedad habia producido en la Nueva España - dice: no influyo poco en este atraso, el número y extensión de los establecimientos eclesiásticos, y el haber pasado a manos muertas, una gran parte de la propiedad territorial. La Ley de Indias que arreglo la división y el repartimiento de los terrenos, prohibió del modo más terminante, semejante trasmisión; - pero por piedad mal entendida hizo que ésta fuera frecuentemente olvidada y dispensada, y de esta manera llegó solo a quedar existente en el código. Además de las considerables posesiones que obtubieron desde el principio las ordenes regulares, fueron después adquiriendo nuevas por vías de legados testamentarios, y el abuso llegó a tal rudo que el rey Carlos III, se vió en la necesidad de prevenir fueran nulas todas las que se hicieran a favor de la comunidad a que pertenecia el enfermo. - Las cofradías eran dueñas de casi todas las tierras de los indios de los pueblos que las legaban con mucha facilidad para la función de tal o cual santo, y de las fincas urbanas de la República, se puede asegurar que por lo monos, las dos terceras partes pertenecen a las comunidades y a los conventos." (89)

(89) Molina Enriquez Andrés. La Revolución Agraria de México - 1910 - 1920 . Tomo III Tercera Edición. (U.N.A.M. Coordinación de Humanidades) Miguel Angel Porrúa, S.A., México 1986 p.p. 67 y 68.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

En razón de esta gran concentración de la propiedad en manos de la Iglesia, se trato de diversas formas de poner un alto a ésta, para lo cual se dictan diversos proyectos, siendo el más sobresaliente el decreto emitido en fecha 29 de marzo de 1833, por el Congreso del Estado de México, siendo Gobernador del mismo Lorenzo de Zavala y decretando lo siguiente:

"El Congreso del Estado de México, ha decretado lo siguiente:

Art. 1ª Se declaran pertenecientes al Estado todos los bienes que administran los misioneros de Filipinas, y existen en su territorio.

Art. 2ª El Gobierno, valiendose de la autoridad correspondiente revisará las escrituras del arrendamiento de dichos bienes, a efecto de que se declare si son válidos o si tienen vicios que induzcan a nulidad.

Art. 4ª En caso de ser nulas las escrituras de arrendamiento o de cesar éste, bien sea por indemnización a los arrendatarios, o bien porque expire el termino del convenio, el gobierno mandará dividir los terrenos que pertenecen a las fincas rústicas de lo expresados bienes, en porciones iguales, suficientes cada una para alimentar a una familia, haciendo valuar estas porciones por peritos...

Art. 7ª El Gobernador no podrá hacer la distribución de porciones, sino entre ciudadanos del Estado que sean pobres, prefiriendo siempre en igualdad de circunstancias a los nacidos en su territorio, de estos a los Indigenas y a los que hayan -

prestado servicios a la causa de la Independencia y Libertad."(90)

Por cuanto se refiere a las aguas, y que es el tema principal de la presente tesis, el citado decreto disponia lo siguiente:

" Art. 11. Las Aguas que disfruten las fincas se distribuiran proporcionalmente entre las censualistas, designandoles tanto igual, o número igual de horas por tandas."(91)

Con lo antes expuesto queda debidamente demostrado que la Iglesia debido a la concentración de la propiedad territorial en sus manos, ejercía por ende también el monopolio de las aguas.

Por cuanto se refiere a la vigencia de la Constitución de 1824, se puede decir que estuvo vigente hasta antes de la Promulgación de la Constitución de 1857, únicamente viéndose interrumpida en el período de 1836 a 1846, en el cual el Congreso emitió las siete Leyes Constitucionales y las bases de Organización Política de la República Mexicana, sin que estas disposiciones modificasen el régimen de propiedad existente y por lo tanto sin modificar la estructura agraria del país.

Se puede decir que durante la vigencia de la Cong

(90) Idem. p.p. 101 y 102.

(91) Idem p. 102.

Se puede decir que durante la vigencia de la -- Constitución de 1824, se llevaron a efecto pocos repartos de -- tierras y por consiguiente de aguas, al respecto nos dice Francisco Cosío Villegas:

" Pocos movimientos de reparto de tierras a los pueblos y trabajadores del campo se notan en estos años, es por ello que resulta necesario consignar cuando menos, que el 18 de abril de 1828 se había entregado en calidad de donación el desierto viejo de los Carmelitas y los pueblos de San Bernabé, San Bartolomé y Santa Rosa en el Distrito de San Angel, en una tercera -- parte de sus aguas. Este reparto se haría entre sus pobladores por partes iguales con la condición de cultivarlas y con -- pena de perdida si en término de tres años se dejaba ocioso, -- servir de titulación la misma Ley o decreto que ordenaba el repartimiento. " (92)

Ha quedado expresado que la propiedad en esta -- época se concentró principalmente en manos de la Iglesia y en -- menor medida en los particulares, dejando en consecuencia al -- indígena en la más completa miseria y abandono, motivo por el -- cuál se da origen a la Revolución de Ayutla misma que va a -- tener como consecuencia inmediata un nuevo congreso constituyente y una nueva Constitución, es decir, el antecedente inmediato a la Constitución de 1857.

(92) González Cosío Francisco. Op. cit. p. 137.

B) LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS DE 1857.

El Congreso Constituyente de 1856, fué consecuencia inmediata de la Revolución de Ayutla, movimiento que triunfo en vista de la convicción que habían adquirido las clases - pensadoras de la sociedad, de que se hacia necesaria una reforma radical para que la sociedad pudiera reconstruirse sobre bases más amplias y solidas, teniendo siempre la convicción que - tal reforma no se podría lograr con el régimen subsistente tanto político, económico y social.

Como ha quedado expresado al tratar lo referente a la Constitución de 1824, la propiedad se encontraba concentrada en manos de la iglesia, por lo que al triunfo de la Revolución de Ayutla, se dictan medidas para poner en circulación dichos bienes, las leyes de desamortización de bienes de la iglesia de fecha 25 de Junio de 1856, por medio de la que se trata de darle una mayor circulación a la propiedad raíz en nuestro país, por lo que en el preámbulo manifiesta:

"Que considerando que uno de los mayores obstaculos para la -- prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública..." (93)

(93) Blanco Martínez Rosa Linda. El Pensamiento Agrario en la - Constitución de 1857. Editorial Botas, México 1957. p. 52.

Pero como consecuencia de esta Ley lo único que hizo fué suprimir a la Iglesia en la propiedad dando origen a nuevos propietarios que van a ser los grandes hacendados, no beneficiando en ningún momento a las comunidades indígenas, si no por el contrario se reduce a pequeña propiedad, así Molina-Enriquez manifiesta:

"... DÍctada dicha Ley, Lerdo de Tejada, según hemos dicho en otra parte, para nada se acordó ya de los intereses de los meztizos y de los indios: todo lo que hizo por los primeros, fué dictar la circular de 9 de octubre de 1856, que facilitaba la adquisición por desamortización de las pequeñas propiedades cuyo valor no excediera de doscientos pesos, eso sin ver que tal circular lesionaba los intereses de los indios cuya existencia parecía ignorar; y por los segundos, este es, por los mismos indios que de pronto saltaron a su vista, revelandose como un peligro con el que no se había contado, todo lo que hizo fué impedir que se les siguiera aplicando la citada circular de 9 de octubre, reconociéndoles su derecho de propiedad a los terrenos de sus pueblos, pero a condición de reducir esos terrenos a propiedad particular, distribuyéndolos entre los vecinos..." (94)

Era tal la situación que existía en la República respecto de la propiedad de la tierra y por consiguiente de las aguas; al respecto una visión más amplia nos la da el Diputado

(94) Molina Enriquez Andrés. Op. cit. p. 114.

Ponciano Arriaga al describir durante el Congreso Constituyente de 1857 la situación en que vivía el indígena y jornalero - al expresar:

"Con muy honrosas excepciones, que hemos reconocido, un rico - hacendado de nuestro país, que rara vez conoce palmo a palmo - sus terrenos o el administrador o mayordomo que representa su persona, es comparable a los señores feudales de la edad media. En su tierra señorial, en cierta manera y con más o menos formalidades sanciona leyes y las ejecuta, administra la justicia y ejerce el poder civil, impone contribuciones y multas, tiene cárceles, cepas y tlaxiqueras, aplica penas y tormentos, monopoliza el comercio y prohíbe que sin su consentimiento se ejercen o explote cualquier otro género de industria que no sean -- las de la finca. Los jueces o funcionarios que en las haciendas están encargados de las atribuciones o tienen las facultades que pertenecen a la autoridad pública, son por lo regular sirvientes o arrendatarios, dependientes del dueño, incapaces de toda libertad, de imparcialidad, y justicia, de toda ley -- que no sea la voluntad absoluta del propietario. Es tan exquisita como asombrosa la diversidad de combinaciones empleadas - para explotar y sacrificar a los arrimados, a los peones, a los sirvientes o arrendatarios, haciendo granjerías inmorales y especulaciones vergonzosas con el fruto de su sudor y su trabajo se les imponen faenas gratuitas aún en los días consagrados al descanso. Se les obliga a recibir semillas podridas o animales enfermos a cuenta de sus mezquinos jornales... Se les impide -- el uso de pastos y montes, de leña y de aguas, de todos los fru

naturales del campo, si no es que se verifique con expresa licencia del amo. En suma se emplea con ellos un poder ilimitado, impune, sin responsabilidad de ninguna especie." (95)

Empero, a pesar de la anterior disertación, en la Constitución de 1857, la propiedad de las tierras y las -- aguas, no se legislo en sentido alguno para beneficiar a las comunidades indígenas, sino por el contrario se les negó personalidad jurídica para poseer y administrar bienes, reduciendo por lo tanto a la propiedad indígena a pequeña propiedad al declarar en su artículo 27 Constitucional lo siguiente:

"... Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir o administrar en propiedad, o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la Institución." (96)

Por lo anterior la propiedad en México, se ve reducida unicamente a la propiedad del Estado y a la propiedad particular.

Por lo que se refiere a las aguas esta Constitución siguió considerandolas como parte integrante de la tierra, por lo que estas seguían la suerte de las mismas y como conse-

(95) Blanco Martínez Rosa Linda, Op. cit. p.p. 93 y 94.

(96) Idem p. 133

cuencia la propiedad de ellas queda reducida a aguas de propiedad del Estado y aguas de propiedad privada.

En cuanto se refiere a la legislación aplicable, en los primeros años de vigencia de esta Constitución no se dictó disposición alguna para regular la propiedad, por lo que se siguió aplicando la antigua legislación Española de la Colonia, y no es sino hasta en 1870, con la promulgación del primer Código civil para el Distrito Federal y la Baja California, cuando se regula la propiedad, dejando sin efecto la legislación antigua que venía rigiendo al disponerse en el Decreto de fecha 13 de Diciembre de 1870, en su artículo segundo:

"2: Desde la misma fecha quedara derogada toda la legislación antigua, en las materias que abrazan los cuatro libros de que se compone el expresado Código." (97)

Por lo referente a la materia de aguas esta se ve regulada en el citado Código en su libro Segundo intitulado DE LOS BIENES, LA PROPIEDAD Y SUS DIFERENTES MODIFICACIONES: en su título segundo, clasifica a los bienes de acuerdo a su naturaleza en bienes muebles e inmuebles, así en su artículo 782 - y 784 quedan bien definidos cada uno de ellos, así mismo en el capítulo III de este libro se realiza la clasificación de los bienes de acuerdo a las personas a las cuales pertenezca y en sus artículos 795 y 796 indica:

(97) Dublan y Lozano. Op. cit. Tomo XI. p. 201.

" Art. 795 Los bienes son de propiedad pública y privada; Art. 796. son bienes de propiedad pública. 1ª El Territorio del Distrito y de la California que no esté bajo dominio particular - conforme a derecho. 2ª Las que forman el erario federal, conforme a las leyes: 3ª Los bienes de las municipalidades y los de las oficinas o establecimientos públicos, que dependen del gobierno federal o de los locales del Distrito o de la California. 4ª Las cosas que tienen dueño y los bienes que dejan las personas que mueren sin herederos o cuyas sucesiones deben considerarse abandonadas según las leyes." (98)

En lo referente a los bienes de propiedad privada está el Código establece en el artículo 798:

"...Son bienes de propiedad privada todas las cosas cuyo dominio pertenece legalmente a los particulares, y de las que no pueden aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño." (99)

En cuanto a los bienes de propiedad pública, el Código en comento los clasifica de uso común y bienes propios; en cuanto a la materia de aguas, estas quedan comprendidas, dentro de los de uso común, son aquellas que las pueden aprovechar todos los habitantes, con las restricciones de ley y por los respectivos reglamentos administrativos, quedando debidamente enumerados en su artículo 802 que a la letra dice:

"802. En el artículo anterior se comprenden ... 3ª Los ríos, -

(98) Idem p. 254.

(99) Idem p. 254.

aunque no sean navegables, su álveo, las rías y los esteros: -
 5ª Las riberas de los ríos navegables, en cuanto al uso que --
 fuere indispensable para la navegación: 6ª Los lagos y lagunas
 que no sean de propiedad particular..." (100)

Ahora bien, cuanto a las aguas que pertenecían -
 al Estado, estas se regían de acuerdo a lo dispuesto por los --
 artículos del 1066 al 1069 del Código en comento y que a la le
tra dicen:

" 1066. La propiedad que sobre las aguas pertenecen al Estado,
 no perjudica los derechos que sobre ellas hayan adquirido las-
 corporaciones o particulares por título legítimo, según lo que
 establecen en las leyes especiales sobre bienes de propiedad -
 pública. El ejercicio de la propiedad de las aguas, está suje-
 to a lo que se dispone en los artículos siguientes. 1067. Nadie
 puede usar del agua de los ríos, de modo que perjudique la na-
 vegación, ni hacer en ellos obras que impidan el libre paso de
 los barcos o balsas o el uso de otros medios de transporte flu-
 vial; sin que para ello valga la prescripción ni otro título. -
 1068. En iguales términos queda prohibido impedir o embarazar
 el uso de las riberas en cuanto fué necesario para los mismos -
 fines. 1069. El propietario del agua, sea cual fuere su títu-
 lo no podrá impedir el uso de la que sea necesaria para el abas-
 to de las personas o ganados de una posesión o finca rústica, -
 ni oponerse a las obras indispensables para satisfacer está ne

cesidad del modo menos gravoso para el propietario; pero tendrá derecho a la indemnización, salvo que los habitantes hubieren adquirido el uso del agua por prescripción y por otro título legal." (101)

Ahora bien, en cuanto a las aguas de propiedad privada, estas eran consideradas en este sentido, ya que el propietario era considerado dueño de la tierra, así como lo que se encontrara en su superficie y de los que se encontrara debajo de ellas, en este sentido, los artículos 829 en relación con los artículos 1063 y 1064 del Código comentado se refiere a este tipo de propiedad al disponer lo siguiente:

"... 829 - El propietario de un terreno es dueño de su superficie de lo que está debajo de ella. Por lo mismo podrá usarlo y hacer en él todas las obras plantaciones o excavaciones que quiera, salvo las restricciones establecidas en el título de las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en la legislación especial de minas y en los reglamentos de policía. 1063. El dueño del predio en el que hay una fuente natural, o que ha hecho construir un pozo brotante, aljibe o presa para detener las aguas pluviales de su propio fundo, puede usar y disponer de su agua libremente. 1064 Si hay aguas sobrantes que pasen a predio ajeno, puede adquirirse la propiedad de ellas por el dueño del fundo que las recibe, por el transcurso de veinte años, que se contarán desde que el dueño de dichos predios ha-

(101) Idem. p. 270.

ya construido obras destinadas a facilitar la caída o el curso de las aguas." (102)

Con la anterior reglamentación que se hizo de la propiedad en este código, queda perfectamente definida la propiedad de las aguas, durante la vigencia de la Constitución de 1857, ya que, la delimita en dos grandes propiedades, la propiedad del Estado sobre ellas y la propiedad privada de las -- aguas, las cuales se le considera como parte integrante de la -- tierra, por lo cual el propietario de ella era también propietario de las aguas que se encontraran en su predio o bien que -- las extrajese del subsuelo; es decir, que la propiedad de la -- tierra en la Constitución de 1857, era de un tipo de propiedad absoluta, por lo tanto, el propietario de la tierra podía disponer a su libre arbitrio, con la única limitante que el Estado la podía expropiar por causa de utilidad pública.

Por lo que se refiere a la propiedad indígena co mo ha quedado asentado anteriormente, esta se ve reducida a pe queña propiedad, ya que de acuerdo a la Constitución les fué -- negada personalidad jurídica.

Posteriormente a esta legislación civil de la pro piedad, se emitieron otros códigos sobre la materia de propie--

(102) Idem. p.p. 256 y 270.

dad, pero el tema que nos ocupa siguió tratado en igual forma no sufriendo modificaciones substanciales.

Ahora bien, con el fin de reglamentar el uso de las aguas propiedad del Estado se dictó el 14 de diciembre de 1910, la ley sobre aprovechamiento de aguas de jurisdicción -- federal, clasificando en su artículo primero, cuales deberian considerarse como tales:

" Artículo 1^a Son aguas de jurisdicción federal; I. Las de los mares territoriales, II. Las de los esteros, lagos y lagunas que comunican con el mar. III. Las de los ríos y otras corrientes cuyos lechos en toda su extensión o en parte de ella, sirvan de linde entre el territorio de la República y el de un -- país vecino o se encuentren sobre la línea divisoria de la República con un país vecino. IV Las de los ríos, lagos, lagunas o cauces en general, cuando dichos ríos, lagos, lagunas o cauces, sirvan de límite en toda su extensión o en parte de ellas a dos Estados, o a un Estado y un territorio o a un Estado y -- el Distrito Federal; o cuando se extiendan o pasen de un Estado a otro, de un Estado a un territorio o viceversa; V. Las de los afluentes directos o indirectos de las aguas a que se refiere los incisos III, IV; VI. Las de los lagos y lagunas que se comuniquen con los ríos, lagos, lagunas y cauces que mencionan los incisos III, IV y V; VII. Las de los ríos, lagos, lagunas y cauces en general situados en el Distrito y territorios Federales. Artículo 2^a Las aguas de jurisdicción federal son de dominio público y de uso común, y, en consecuencia inaliena

bles e imprescriptibles. " (103)

Por cuanto se refiere a la autoridad competente para tramitar los aprovechamientos de éste tipo de aguas, esta era la Secretaría de Agricultura y Fomento, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 17, del ordenamiento legal citado.

" Art. 17. La Secretaría de Fomento reglamentará la tramitación de los expedientes sobre concesión para el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal..."(104)

Con lo anteriormente expuesto, se da por concluido lo correspondiente a las diferentes disposiciones que sobre la materia de aguas se dictaron en el periodo de la vigencia de la Constitución de 1857; pasaremos a continuación a exponer la forma en que la Constitución de 1917 (vigente) trata lo referente a la propiedad de este recurso natural.

2.2 CONSTITUCION DE 1917.

Como ha quedado asentado anteriormente en la Constitución de 1857, la propiedad de las aguas seguía la suerte de la tierra, siendo considerado el derecho de propiedad como algo absoluto. inherente al hombre; dándose con esta Constitución las dos formas de propiedad, la del Estado y la propiedad

(103) Pallares Eduardo. Colección de Códigos y Leyes Federales, Tierras, Bosques, Aguas, Ejidos, Colonización. Novísima Edición Herrero Hermanos Sucesores. México 1900. p. 549.

(104) Idem. p. 549.

privada; reduciendo la propiedad comunal y ejidal en pequeñas propiedades, es decir en propiedad privada; asimismo, dá pauta a que se den las grandes concentraciones de propiedad de la tierra y por consiguiente del agua, surgiendo con ello la clase terrateniente, y una gran masa de desposeídos que nada tenía motivo por el cuál, ante la gran desigualdad social, surge el movimiento de 1910, mismo que a su triunfo dió origen a la Constitución de 1917, en la cuál se consagran las garantías individuales y por primera vez las garantías sociales; así el tratadista Jorge Sayeg Helu, nos manifiesta:

"... La Constitución de 1917 se caracterizó por ser una ley escrita y rígida; ello quiere decir que la voluntad soberana de la que emanó, se estableció en ella las reglas de su organización y de sus funciones colectivas de modo expreso y categórico, tratando de resolver ese opuesto dualismo entre la libertad y el orden, reconociendo y asentando al efecto los postulados necesarios para ello. ... Encaminados a realizar la libertad, la Constitución Mexicana a dado cabida a los derechos fundamentales de la persona humana (individuales y sociales) y a los principios que derivan directamente de la idea de democracia (soberanía del pueblo, forma representativa y sufragio universal); tendientes a mantener el orden, aparecen el sistema federal y el principio de división de poderes, consagrando al efecto el sistema de gobierno presidencial; y todos ellos gozando de la supremacía inherente a las decisiones del soberano, que expresamente esta Constitución establece así en algunos de sus preceptos ... En 1917 aparece por primera vez en la historia -

de la humanidad, en efecto, una declaración contitucional de - los derechos sociales. La Constitución Mexicana había logrado - superar las limitaciones de la Declaración Francesa de 128 años atrás al considerar al ser humano en su doble aspecto: individual y social; armonizando las unas con las otras completando - éstas con aquéllas y viceversa..."(105)

Ahora bien, dentro de las garantías individuales que se consagran en nuestra Constitución, en el artículo 27 se encuentra consagrado el derecho a la propiedad, que aunque regula la tenencia de ella ya no es en beneficio sólo del individuo sino que lo hace en beneficio de la sociedad, así el tratadista citado anteriormente expone:

" La inclusión del artículo 27 dentro del capítulo de garantías individuales tampoco responde asimismo, sino a consideraciones de orden histórico, pues se imponen en él tal serie de limitaciones a aquellas, que constituyendo verdaderos deberes para el individuo pasas a hacer auténticas garantías para la sociedad. Es decir, más que otorgar este artículo derechos al individuo, no restringe en favor de la sociedad." (106)

A) LA PROPIEDAD ORIGINARIA.

Para hablar de la propiedad originaria de las --

(105) Sayeg Held Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. Tomo III. Cultura y Ciencia Política, A.C. primera edición, - México 1974. p.p. 330 y 331.
 (106) Idem. p. 337.

aguas, es menester citar el párrafo primero del artículo 27 -- Constitucional, el cuál dispone: la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación, la cuál a tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

De la simple lectura del texto constitucional que antecede se ve claramente que dicho precepto habla de la propiedad que la Nación Mexicana ejerce sobre las tierras y aguas que la componen. ¿Pero como obtuvo la citada propiedad la Nación Mexicana de su territorio?, al respecto existendiferentes teorías, una de las cuales nos dice que ésta propiedad pasó a - la Nación Mexicana al hacerse independiente de la Metrópoli -- Española, ya que al ser propiedad del soberano español ésta pasó al dominio de nuestra nación al proclamar su Independencia, criterio anterior es sustentado por el tratadista en Derecho - Constitucional Felipe Tena Ramírez, indicando:

"Según la tesis que en el Constituyente de Querétaro sirvió de justificación ideológica al artículo 27, la propiedad actual deriva de la que se formo en la colonia. El principio absoluto de - la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de - sus súbditos, dió a la propiedad sobre éstos bienes el carácter de precarfa... El rey era el dueño, a titulo privado de las tierras y aguas; como cualquier particular puede disponer de los - bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposi- ción concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente

llegados, derechos de dominio... Por virtud precisamente de -- existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y solo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo, -- por los particulares durante la época colonial... aceptables -- sobre este punto las ideas desarrolladas por el Diputado -- Rouaix y, sobre todo, el Constituyente aprobó el primer párrafo del concepto, que, aunque se le deslize del antecedente colonial, recoge el principio de la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas. Entendemos en consecuencia, que el Constituyente se afilió a la tendencia que considera el derecho del Estado sobre el Territorio Nacional como un derecho real de naturaleza pública. " (107)

A diferencia del criterio sustentado por dicho -- tratadista, existe el criterio que la Nación Mexicana obtuvo -- la propiedad de su territorio por concepto de su soberanía, al lograr su Independencia de la Corona Española; tal criterio es sustentado por el Dr. Ignacio Burgoa al deslucidar la Bula dictada por el Papa Alejandro VI, por la cual se atribuye la propiedad de las tierras descubiertas a los reyes de España expone:

(107) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. -- Porrúa, S.A. Décima Séptima Edición, revisada y aumentada, México 1980. p.p. 180 y 181 .

" A juzgar por los términos de la Bula y especialmente la razón o motivo de su expedición que era resolver el conflicto entre España y Portugal sobre el límite de las tierras descubiertas, seguramente que el objeto de la Bula era conferir un derecho de soberanía en favor de España con exclusión de Portugal. El conflicto de España y Portugal era de soberanía y jurisdicción, y si resolver ese conflicto fué lo que se sometió o sugirió al Sumo Pontífice, por el Embajador de España en Roma, no es posible admitir que el Papa haya conferido un derecho de propiedad que no era objeto del conflicto. La naturaleza de las resoluciones que determinan los linderos entre los Estados no es atributiva de propiedad, sino de soberanía o jurisdicción y lo mismo se observa tratándose de estados soberanos que de estados comprendidos dentro de una nación soberana. Por esto no puede admitirse que el emplear el vocablo dominio en las cédulas pragmáticas de España se haya podido significar propiedad, sino soberanía que traduce en lo que actualmente se llama dominio eminente, la Nación Mexicana, al constituirse en forma independiente de España resumio su soberanía propia surgieron sus derechos sobre el territorio nacional, prescindiendo de lo que dispusiera el Sumo Pontífice al resolver el conflicto de límites entre España y Portugal. El concepto de la soberanía no permite reconocer validez a aquella disposición primitiva de su santidad por el contrario exige desconocer toda autoridad extraña que menoscabe la soberanía del país y desvirtue los derechos que originariamente y en forma fundamental ha tenido la Nación Mexicana... Si los derechos de la Nación Mexicana

no están derivados de los soberanos de España, debemos reconocer que el origen de todos los derechos de la Nación Mexicana - sobre las tierras y aguas provienen del derecho de soberanía - desde el momento en que se constituye políticamente aún desde - que se declaró independiente de España. " (108)

Independientemente de la aplicación de los anteriores criterios doctrinarios lo cierto es que, la nación mexicana tiene en su ejercicio la propiedad de su territorio, es decir es el propietario por disposición constitucional expresa de las tierras y aguas que lo conforman. ¿Pero como ejerce ese derecho de propiedad la Nación?, para definir este ejercicio de propiedad es necesario primeramente ver si realmente es una propiedad la que ejerce la nación sobre su territorio o -- bien solamente un dominio para lo cual primero tenemos que: -- Propiedad es en estricto sentido un derecho real por el cual - una persona ejerce un poder en forma directa en indirecta sobre una cosa para aprovecharla totalmente; dominio, es el derecho-real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona.

De lo anterior se deduce que en los derechos reales tenemos:

"... La propiedad en el sentido correcto de la palabra (Domi--

(108) Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa S.A., Décima Séptima Edición, revisada u aumentada. México 1980. p.p. 180 y 181.

nium) expresa la idea del poder jurídico más completo de una - persona sobre una cosa y cabe definirla: El derecho en virtud del cuál una cosa se encuentra sometida de manera absoluta y - exclusiva, a la voluntad y a la acción de una personal.."(109)

Ahora bien, ha quedado ya asentado lo que se entiende por dominio y propiedad, pero realmente la Nación Mexicana no ejerce ninguno de éstos en el estricto sentido; al respecto el Maestro Ignacio Burgoa indica:

" El concepto de propiedad originaria no debe interpretarse como equivalente al de propiedad en su connotación común, pues - el Estado o la Nación no usan, disfrutan y disponen de las tierras y aguas existentes dentro de un territorio como lo hace - un propietario corriente. En un correcto sentido conceptual - la propiedad originaria implica lo que suele llamarse el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, - dominio que siendo distinto de la propiedad bajo este calificativo equivale al poder público de imperio de que hemos hablado. Por consiguiente la propiedad originaria a que alude la disposición constitucional transcrita, significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consustancial e inseparable de la naturaleza de ésta... En síntesis, el concepto de propiedad originaria empleado en el primer párrafo del Artículo 27 Constitucional equivale substancialmente a la idea de dominio eminente, o sea, a la de imperio que -

el Estado como persona jurídica ejerce sobre la parte física - que integra su ser: el territorio." (110)

De lo anterior se puede decir que dominio eminente es aquel que tiene el Estado como autoridad máxima sobre su espacio territorial donde ejerce su poder.

B) LA PROPIEDAD DERIVADA.

En el inciso que antecede se ha tratado lo referente a la propiedad que originariamente la nación ejerce sobre las aguas que se encuentran dentro de su territorio; en el presente inciso trataremos lo referente a la transmisión de esa propiedad originaria a los particulares para constituir la propiedad derivada misma que se fundamenta en la parte final del primer párrafo del artículo 27 Constitucional que a su letra - dice: La cual a tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares.

Pero así como dispone la transmisión de la propiedad a los particulares, en otro de sus preceptos dá origen a la propiedad estatal, municipal y a la propiedad social; se debe entender que se trata de una propiedad derivada en virtud de que la originaria ya la ejerce la nación, ya sea por el concepto de soberanía al declararse independiente o bien por ser-

(110) Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano.p. 174.

transmitida ésta al subrogarse el derecho al ser independiente de la Corona de Castilla.

B.1) LA PROPIEDAD ESTATAL.

Ha quedado expuesto anteriormente lo correspondiente a la denominada propiedad originaria que la Nación ejerce sobre los bienes tierras y aguas que integran como parte -- del Estado su territorio, en donde ejerce su poder soberano; -- es decir, el dominio eminente que sobre ellos ejerce, empero -- así como el Estado tiene esa propiedad originaria sobre su territorio, también el Estado para su funcionamiento y seguridad económica como persona jurídica tiene bienes para decidir libremente de ellos y sobre los que ejerce un dominio directo -- teniendo sobre ellos la facultad de usar, disfrutar y disponer de ellos, anteponiendo su derecho a cualquier otra persona. "... La propiedad estatal, considerada como imputación que determinados bienes se hace en favor del Estado, equivale al dominio directo, traducido en la situación en que está colocada -- la entidad política soberana para usar, disfrutar y disponer -- de ciertos objetos con exclusión de cualquier persona moral o física ..." (111)

Ahora bien, este tipo de propiedad Estatal o Nacional, se encuentra por determinación del Contituyente de 1917,

(111) Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales. p. 491.

en el artículo 27 constitucional en sus párrafos cuarto y quinto, en los cuales nos enumera los bienes que se encuentran bajo el dominio directo de la Nación o Estado; refiriendo el párrafo cuarto acerca de la propiedad que ejerce sobre las islas, zócalos submarinos, plataforma continental, minerales, etc; que a su letra dice: 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 que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Por lo que corresponde a la materia de aguas motivo de la presente tesis, tenemos que la Nación se reserva el dominio directo, es decir ejerce la propiedad del Estado sobre ellas en los casos que se contemplan en el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política vigente, en lo conducen

te establecer: son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que — están ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas de riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las — que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley.

Respecto a la característica de los bienes que — nos ocupan, podemos decir que de acuerdo a lo establecido en el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, estos bienes son —

inalineables e imprescriptibles, por lo que se encuentran fuera del comercio, por lo que, las personas físicas y morales -- constituidas de acuerdo a la legislación mexicana, podrán obtener su usufructo y aprovechamiento, a través de la figura de derecho administrativo de la concesión, recurriendo para tal efecto ante el poder ejecutivo para lo cual establece, en los casos a que se refieren los párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable o imprescriptible y la explotación, el uso y aprovechamiento de los recursos de que se trata; por los particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse, sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

Por tal fin, se promulga una ley secundaria denominada Ley Federal de Aguas. misma que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972, y cuya finalidad principal es regular los párrafos quinto y sexto del artículo 27 Constitucional, en materia de aguas, siendo que en su artículo 5ª establece los bienes objeto de regulación de dicha ley.

Art. 5ª. Son aguas de propiedad de la Nación:

- I. Las de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional;
- II. Las aguas marinas interiores;
- III. Las de las lagunas y esteros que se comuniquen

permanente o intermitentemente con el mar;

IV. Las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes;

V. Las de los ríos y sus afluentes directos o in directos desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

VI. Las de las corrientes constantes e intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión, o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República.

VII. Las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por 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 a la República con un país vecino;

VIII. Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

IX. Las que se extraigan de las minas.

X. Las que correspondan a la nación en virtud de los tratados internacionales;

XI. Las aguas del subsuelo.

Es de hacerse notar que en esta ley secundaria - se consideran de propiedad nacional en su fracción XI, que las aguas subterráneas también son propiedad de la Nación, subsanando la omisión realizada por el Constituyente en el párrafo - quinto al no considerarla como tales.

Asimismo, esta ley en su artículo 8^a de la Ley - Federal de Aguas, dispone que las aguas provenientes del uso de las aguas a que se refiere el artículo 5^a citado anteriormente son también propiedad de la Nación; la citada ley en su artículo 6^a declaró de Propiedad Nacional lo siguiente:

"... Art. 6^a, son también propiedad de la Nación:

I. Las playas y zonas marítimas terrestres;

II. Los terrenos ocupados por los vasos de los lagos, lagunas, esteros, presas o depósitos cuyas aguas sean de - propiedad nacional.

III. Los cauces de las corrientes de propiedad nacional;

IV. Las zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes, a los vasos o depósitos de propiedad nacional -

constituidas por una faja de diez metros de ancho o de cinco metros, cuando la anchura de los cauces sea de cinco metros o menor;

V. Los terrenos ganados al mar o a los esteros de propiedad nacional, por causas naturales o por obras artificiales;

VI. Los terrenos de los cauces y los de los vasos de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales;

VII. Las islas que existen o que se formen en el mar territorial, en los vasos de los lagos, lagunas, esteros, presas y depósitos o en los cauces de corrientes de propiedad nacional, excepto las que se formen cuando una corriente segregue terrenos de propiedad particular, ejidal y comunal.

VIII. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos, zanjas y demás obras hidráulicas, para la explotación, uso, aprovechamiento y manejo de las aguas nacionales con sus zonas de protección en la extensión que en cada caso fije la Secretaría; y

IX. La flora y fauna acuática, las substancias y demás materiales que contengan las aguas de propiedad nacional.

Como es de constatarse en esta ley secundaria se establece en una forma más descriptiva los bienes sobre los cuales en materia de Aguas la Nación ejerce un dominio directo.

Ahora bien, el artículo 27 Constitucional en su-

párrafo sexto nos dice que las concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de las aguas de propiedad nacional o estatal deberá tramitarse ante el poder ejecutivo, mismo que delegando funciones para la Administración y control de las aguas nacionales así como para la aplicación de la Ley Federal de aguas, a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de acuerdo al Artículo 26 de la Ley de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, en la cual se enmarcan las Secretarías de Estado con las que contará el Gobierno Federal para el estudio, planeación y despacho de los negocios administrativos; enumerando en el artículo 35 las funciones correspondientes a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Asimismo, es de comentarse que para el manejo y administración de los bienes de propiedad de la Nación o de su dominio directo, se expidió la legislación secundaria denominada Ley General de Bienes Nacionales, misma que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982, actualmente vigente, y que para su administración de los bienes propiedad de la Nación los clasifica en su artículo primero en bienes del dominio público de la Federación y bienes del dominio privado de la Federación, posteriormente en su artículo 2º, enumera los considerados Propiedad del dominio público y en el artículo 3º los bienes de dominio privado.

Para la aplicación de esta Ley el Ejecutivo Fedeg

ral delega funciones en la Secretaría de Desarrollo Urbano y - Ecología, con fundamento en el artículo 26 de la Ley de la Administración Pública Federal, y señalando sus atribuciones correspondientes en el Artículo 37 de la misma ley.

Ahora bien, la propiedad estatal o nacional es de considerarse como derivada, porque en este tipo de propiedad, la Nación o Estado ejerce en forma directa y para su beneficio el control y explotación de los recursos naturales, y no solamente como en la denominada propiedad originaria en donde sólo detenta la Nación un dominio eminente.

B.2) LA PROPIEDAD MUNICIPAL.

Nos corresponde en este inciso tratar lo relativo a la Propiedad Municipal de las Aguas, para lo cual debemos tener en consideración lo que ya se ha expuesto con anterioridad al abordar el tema referente a la Municipalización, en el que expresamos que el Municipio por disposición Constitucional, es la célula de organización territorial, de organización política y administrativa de la República Mexicana, para lo cual - la misma Constitución en su artículo 115 lo enviste de personalidad jurídica propia, así como de patrimonio, para lo anterior dispone: en su párrafo II que, los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

De acuerdo a esta disposición tenemos que el Municipio es titular de un patrimonio propio en el cual se incluyen bienes muebles e inmuebles, los cuales se pueden clasificar de acuerdo al fin que se les destina, así se pueden clasificar de la siguiente forma: a) bienes de uso común, b) bienes destinados a un servicio público y c) bienes propios.

La anterior clasificación es aceptada por ejemplo por el Código Civil del Estado de México al disponer en su Artículo 743 que los bienes del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios; posteriormente, en sus Artículos 744 y 746, esta legislación nos dice quienes son los titulares de esas propiedades y sus características y que a su letra indican:

Art. 744.- Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley, pero para aprovechamientos se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas.

Art. 746.- Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación a los Estados o a los Municipios pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinadas.

Con lo anteriormente expuesto se comprueba plenamente la propiedad que ejerce el Municipio sobre bienes muebles e inmuebles que forman su patrimonio.

Por lo que corresponde a la materia de aguas, podemos decir que la propiedad que ejerce el Municipio sobre ellas se deriva de lo dispuesto en el párrafo quinto del Artículo 27 Constitucional, en relación con el Artículo 115 del citado ordenamiento, ya que el párrafo quinto del 27 Constitucional después de enumerar las aguas propiedad de la Nación, en su parte final de dicho párrafo establece que, cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se consideraran como parte integrante de los terrenos por los que corran o en lo que se encuentran sus depósitos.

Por tal razón, teniendo en consideración que el Artículo 115 de la Constitución le otorga personalidad jurídica al Municipio y lo hace titular de patrimonio, se tiene que las aguas que broten dentro de los terrenos propiedad del Municipio y consumiéndose en los mismos terrenos dichas aguas por disposición Constitucional pertenecen a los Ayuntamientos, dando con ello origen a la propiedad Municipal de dichas aguas.

Ahora bien, se considera que la propiedad Municipal es una propiedad derivada, dado que la propiedad originaria de las tierras y aguas le corresponden a la Nación, pudiendo ésta otorgarlas para su disfrute a particulares, ya sean es

tas personas físicas, y morales y teniendo que el Municipio es un órgano de la Administración Pública que cuenta con patrimonio propio, y por consiguiente la propiedad de los bienes que forman su patrimonio deben ser considerados como una forma de propiedad derivada.

B.3) LA PROPIEDAD PARTICULAR.

En relación a la propiedad privada como una forma de propiedad derivada, podemos manifestar que teniendo en cuenta lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 27 Constitucional, en el cual se tiene que la propiedad originaria de las tierras y aguas se le reservan a la Nación, pero que, en la misma disposición de nuestra carta fundamental también se faculta a ella para transmitirla a los particulares, para su beneficio, constituyendo de esta forma lo que conocemos como propiedad privada o particular, basándose en la disposición -- contenida en la parte final del citado párrafo la nación tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Ahora bien, este tipo de propiedad privada para el uso y aprovechamiento y disposición de los bienes que les transmite en propiedad, da origen a un derecho en su favor opo-
nible a las autoridades y al propio Estado, al respecto el tra-
tadista Ignacio Burgoa dice:

"... la propiedad privada presenta el carácter de derecho pú--

blico subjetivo, cuando pertenece al gobernado como tal oponible al Estado y sus autoridades, ya no bajo su índole de personas no soberanas sino como entidades de imperio, de autoridad. En éste sentido, la propiedad privada se erige en el contenido de una potestad, jurídica, fruto de una relación existente entre el gobernado, por un lado, y el Estado y sus autoridades - por el otro consistente en exigir de la entidad política y de sus órganos autoritarios su respeto y observancia..."(112)

En cuanto, la propiedad que transmite la nación a los particulares, ya no es de propiedad absoluta como se consideró en la legislación colonial y las legislaciones posteriores a la Independencia, hasta la presente Constitución, en la cual la propiedad privada ya tiene limitaciones en su ejercicio y ésta se comprende en razón de una función social, al respecto tenemos:

"... La idea clásica de propiedad, que consideraba a ésta como un derecho absoluto que originaba para su titular la facultad de abusar de la cosa (Jus Abutendi del Derecho Romano) ha sido abandonada tanto por la doctrina como por la legislación ..." (113)

Debido a lo anterior, la Nación se reserva el derecho de imponer este tipo de propiedad o modalidades, para lo cual el Artículo 27 Constitucional establece, la nación tendrá

(112) Idem. p. 480.

(113) Idem. p. 479.

en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada -- las modalidades que dicte el interés público.

En cuanto a las modalidades que se refiere esta disposición constitucional nos dice el maestro Ignacio Burgoa: "... La imposición de estas modalidades se traduce, bien en restricciones o prohibiciones respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas (ocupación temporal, total o parcial, o simple limitación de los derechos de dominio de que habla el artículo 2 de la Ley de Expropiación), o bien en cumplimiento, por parte del dueño de éstas, de verdaderos actos positivos -- con motivo del aprovechamiento de las mismas. El establecimiento de limitaciones o prohibiciones a los derechos específicos emanados de la propiedad, así como la obligación impuesta a su titular, consiste en realizar actos positivos, deben tener como móvil, como causa final, la satisfacción del interés público, esto es de un interés general personalmente indeterminado..." (114)

Hemos expuesto anteriormente que la propiedad actualmente, no es absoluta, sino que ésta se establece en un -- concepto de función social, pero que debemos entender por tal, al respecto tenemos que el tratadista Alejandro Roa Moguel, -- sustenta el siguiente criterio:

" ¿Que se entiende por función social de la propiedad? para --

(114) Idem. p. 485.

contestar esta pregunta debemos referirnos al concepto romano de propiedad que se integraba por tres derechos distintos o -- sea: el Jus uti, el Jus fruti y el Jus Abuti. En aquellas remotas épocas el propietario podía lícitamente usar, disfrutar, disponer y destruir la cosa, si así lo deseaba. Actualmente -- el derecho de propiedad se ha restringido mucho, de acuerdo -- con dos principios fundamentales. En nuestra opinión, la función social de la propiedad consiste en dos conceptos básicos, ligados. El primero, que el propietario no puede usar el bien en perjuicio de los demás; y el segundo, que el bien debe usar se en la forma de mayor beneficio a la colectividad, ésto es -- de singular trascendencia tratándose de medios de producción -- como la tierra, que es la fuente de la alimentación del pueblo, o bien de los productos de la misma...Así, pues, resumiendo -- las características de la propiedad dentro del Derecho positivo Mexicano, encontramos las siguientes: Es un derecho limita do; quiere decir que no es un derecho absoluto como el concepto romano. Y no puede serlo, en virtud de que nuestra Constitu ción, en su artículo 27 establece la facultad del Estado para -- imponer a la propiedad privada las limitaciones o modalidades -- que dicte el interés público; y en consecuencia la propiedad -- deberá usarse en beneficio de la colectividad y nunca en per-- juicio. Es además un derecho exclusivo, porque solo puede usar lo el titular correspondiente o su representante legal; en caso de expropiación por el Estado tiene que mediar la indemniza ción y ha de seguirse un procedimiento señalado previamente -- por la Ley, finalmente, es un derecho perpetuo, porque no tie-

ne límite de tiempo." (115)

Ahora bien, es tal la función social que le otorga la Constitución a la propiedad privada que el Estado está - facultado para sustraerla de su dominio y para tal, cuenta con la figura administrativa de la expropiación, misma que ya fué expuesta en su momento en el presente trabajo.

Por cuanto se refiere a la propiedad privada de las aguas, ésta la proporciona la Nación Mexicana a los particulares, con fundamento también en la parte final del primer párrafo del artículo 27 Constitucional y cuyo texto ya se ha - transcrito anteriormente; pero al respecto, se debe manifestar que la propiedad de las aguas que otorga la Nación a los particulares, es que a las aguas las considera como un bien accesorio a la tierra, y ésta propiedad solo es con respecto de las aguas que nazcan y se consuman dentro de los terrenos de propiedad privada, es decir, ésta es la condición SINE QUAN NON, - para que se considere a dichas aguas de propiedad particular, - al respecto el párrafo quinto del artículo 27, de nuestra carta fundamental en su parte final dispone; cualesquiera otras - - aguas no incluidas en la enumeración anterior se consideran como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos.

(115) Rea Moguel Alejandro. México y su Reforma Agraria. Antigua Librería Robledo, México 1962 p.p. 65 - 67.

Es de hacerse notar que esta disposición Constitucional considera el agua como algo accesorio a la tierra, por consiguiente el propietario de la tierra es propietario del -- agua que brote y se consume en su predio, ya que también dicho precepto constitucional manifiesta que si las citadas aguas pasan de un predio a otro se consideran de utilidad pública y -- por lo tanto los Estados dictaran las disposiciones correspondientes, así al respecto expresa, pero si se localizan en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se consideran de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

Como es de notarse también en lo referente a las aguas ya no se tiene la propiedad absoluta de ellas, sino que, éstas están en relación al beneficio de la colectividad, y por lo consiguiente le es aplicable lo anteriormente expuesto para las tierras. En relación a la propiedad de las aguas el Código Civil del Distrito Federal en materia Común y para toda la República en Materia Federal, en su artículo 933 establece; el dueño del predio en que exista una fuente natural o que haya perforado un pozo brotante, hecho obras de captación de aguas subterráneas o contruido un aljibe o presas para captar las -- aguas pluviales, tiene derecho a disponer de esas aguas; pero si estas pasan de una finca a otra, su aprovechamiento se considera de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones especiales que sobre el particular se dicten.

Ahora bien, no solamente las aguas superficiales son sujetos a propiedad privada, también tenemos que por disposición Constitucional, son objeto de apropiación por parte de los particulares las aguas subterráneas y al respecto se establece en el artículo 27, que las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y así establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas propiedad nacional.

Con lo anteriormente expuesto, queda concluido - lo correspondiente a la propiedad privada sobre las aguas, determinando que la Constitución Mexicana las considera como un bien accesorio de la tierra, y por lo tanto, es tenerse como una propiedad derivada ya que el Estado la transmite para su aprovechamiento y explotación a los particulares.

B.4) LA PROPIEDAD SOCIAL.

Nos corresponde ahora exponer lo correspondiente a la propiedad social, como una forma de propiedad derivada al respecto, podemos decir, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla en su contenido las garantías individuales inherentes a los ciudadanos, pero así también contempla las garantías sociales, mismas que son dirigidas en beneficio de grupos sociales económicamente débiles, así tene-

Ahora bien, no solamente las aguas superficiales son sujetos a propiedad privada, también tenemos que por disposición Constitucional, son objeto de apropiación por parte de los particulares las aguas subterráneas y al respecto se establece en el artículo 27, que las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y así establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas propiedad nacional.

Con lo anteriormente expuesto, queda concluido - lo correspondiente a la propiedad privada sobre las aguas, determinando que la Constitución Mexicana las considera como un bien accesorio de la tierra, y por lo tanto, es tenerse como una propiedad derivada ya que el Estado la transmite para su aprovechamiento y explotación a los particulares.

B.4) LA PROPIEDAD SOCIAL.

Nos corresponde ahora exponer lo correspondiente a la propiedad social, como una forma de propiedad derivada al respecto, podemos decir, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla en su contenido las garantías individuales inherentes a los ciudadanos, pero así también contempla las garantías sociales, mismas que son dirigidas en beneficio de grupos sociales económicamente débiles, así tene-

mos que, en materia laboral los constituyentes de 1917 pugnar--ron porque en la Constitución se insertaron verdaderas garan--tías sociales:

" En los debates que se desarrollaron alrededor de los diferen--tes dictámenes que se presentaron respecto del artículo 5 Cong--titucional, se alzaron las voces de los Diputados francamente--obreristas que abogaron porque en su texto se insertaran ver--daderas garantías sociales en favor de la clase obrera laboran--te, entre ellas las de Candido Aguilar, Heriberto Jara, Rafael Martínez y Héctor Victoria, pero a la postre triunfo la idea -de desprender del capítulo Garantías Individuales las normas -referentes a las Garantías Sociales, las que sistematizadas y--coordinadas se agruparon en un nuevo capítulo que se designo -con el título de Del Trabajo y de la Previsión Social, inte---grando el artículo 123 de la Ley de 1917." (116)

Ahora bien, así como el constituyente de 1917, -procuró legislar sobre materia del trabajo, considerandola una garantía social, también dicho constituyente legisló y plasmo--en el Artículo 27 Constitucional, Garantías Sociales, para be--neficio de la clase campesina, otorgando a ellas el derecho de poseer y disfrutar tierras y aguas, ya que la mayoría de ellos no eran propietarios de tierra alguna, ya que antes de la revu--lución de 1910, la propiedad se encontraba concentrada en unas cuantas manos, haciendo de las masas campesinas, uno de los --

grupos mas desprotegidos económicamente, al respecto tenemos:

" La situación que paulatina pero reiteradamente, se fué creando en materia de propiedad rural durante la dominación Española y el México independiente hasta 1910, se caracterizó por una notoria desigualdad en la distribución de la riqueza agraria, las masas campesinas, cada vez mas numerosas, marchaban lentamente hacia la agrabación de su miseria, en tanto que los grandes poseedores de las tierras consolidaban con nuevas adquisiciones sus enormes heredades, que constituyeron el latifundio. Al acrecentamiento de las propiedades particulares habia que agregar, en agravio de la situación económica de la población indigena las grandes extensiones territoriales, poseídas por el clero, el que, por diversos titulos jurídicos formales, fué monopolizando la riqueza de los campos..."(117)

Por cuanto se refiere a las Garantías Sociales contempladas por el artículo 27 Constitucional, el tratadista Jorge Carpizo, las clasifica:

" Las Garantías Sociales Patrimoniales del Artículo 27 son: -
1) La propiedad de las tierras y aguas del Territorio Nacional corresponden originalmente a la nación, la cual tiene el derecho de constituir la propiedad privada, 2) el régimen de expropiación, 3) la propiedad privada está subordinada al interés social, 4) el régimen de concesiones administrativas, 5) prohibición de latifundios, 6) autorización de monopolios en deter-

(117) Idem. p. 708.

minados servicios públicos, 7) capacidades e incapacidades para adquirir, el dominio de tierras y aguas, 8) el régimen comunal en la explotación de tierras, bosques y aguas, 9) el régimen ejidal, 10) el régimen de la pequeña propiedad agrícola y ganadera." (118)

Con la reglamentación que sobre la materia de tierra y aguas que realizan el artículo 27 Constitucional, viene a organizar y darle un nuevo sentido a la propiedad rural en materia de la tenencia de las tierras y aguas en nuestra patria, asimismo le reconoce personalidad jurídica y su derecho a poseer bienes a las comunidades indígenas, así como el deber de la nación de dotar de tierras y aguas a los grupos campesinos que carezcan de ellas, para que tengan una forma más decorosa de vida, y dando origen a una reforma agraria más justa, al respecto nos dice el tratadista Jorge Sayeg Helu:

" Más tanto el régimen de la propiedad territorial, cuando la explotación de los recursos naturales, conforme a los lineamientos trasados por ese mandamiento constitucional parecen obedecer a un solo objetivo: elevar el nivel de vida de la enorme masa campesina Mexicana; hacer posible que el hombre de campo tenga el disfrute de las tierras que trabajan. Es decir, el capítulo de Reforma Agraria no será de esta manera, sino la lógica y necesaria conclusión del régimen de propiedad territo

(118) Carpizo Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Universidad Nacional Autónoma de México, Tercera Edición, México - 1979 p. 160.

rial y explotación de recursos naturales que establece el propio artículo que comentamos." (119)

Ahora bien, siendo contemplada la propiedad de los grupos indígenas y los sectores campesinos carentes de tierras y la obligación por parte del Estado de dotarlos de ellas o bien restituirles por haber sido enajenados legalmente, es lo que dá origen a los que en este trabajo titulamos como propiedad social.

C) LA PROPIEDAD SOCIAL.

La propiedad social como hemos dicho anteriormente es la que se forma de las disposiciones Constitucionales del artículo 27, al reconocer y elevar por el Constituyente de 1917, los derechos que tienen las masas campesinas de poseer las tierras y las aguas, así como el reconocimiento que se hace de -- las comunidades indígenas de nuestro país, concediéndole tierras y aguas para su beneficio, y así mismo restituyéndole las que por las enajenaciones que los jefes políticos y otras autoridades realizaron en perjuicio de dichas comunidades, en el período que antecede.

En vista de lo anterior nuestra Constitución contempla a la propiedad social como una forma de tenencia de la-

(119) Sayeg Held Jorge. Op. cit. p. 340.

tierra en nuestro país y en lo referente a las comunidades indígenas y grupos campesinos, establece la propiedad ejidal y - la propiedad comunal, mismas que trataremos a continuación.

C.1) LA PROPIEDAD EJIDAL.

La propiedad ejidal, como ha quedado expuesto -- con anterioridad es de considerarse como una de las formas de propiedad que la Constitución Mexicana de 1917, establece para beneficiar a los núcleos campesinos que carezcan de tierras y aguas, creando de esta forma la propiedad social, y para lo -- cuál dispone en su parte final del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional que; los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, - respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explota--- ción.

Con la anterior disposición Constitucional se es tablece la propiedad ejidal otorgando el derecho que tienen -- los grupos campesinos al disfrute de las tierras y aguas.

El maestro Manzanilla Schaffer, nos dice referente al ejido:
 "... Este debe entenderse como el conjunto de tierras, aguas, - bosques y otros bienes que el Estado entrega a un núcleo de po

blación campesina que lo solicita..." (120)

La Ley Federal de Reforma Agraria, de fecha 22 - de marzo de 1971, reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria dispone en su artículo 195, respecto a la - propiedad ejidal: Los núcleos de población que carezcan de -- tierras, bosques o aguas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a que se - les dote de tales elementos, siempre que los poblados existan - cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la - solicitud respectiva.

De la anterior disposición, se tiene que como -- condición para la procedencia de la solicitud de dotación de - ejido, el poblado solicitante debe existir con una antigüedad - cuando menos de seis meses, anteriores a su solicitud.

La Ley secundaria establece asimismo, la posibilidad de que campesinos de diferentes núcleos de población pue - dan ser beneficiados, cuando se reúnan una cantidad no menor - de 20 personas con derechos a recibir tierras y aguas para lo - cuál en su artículo 198 consagra el derecho a formar un nuevo - centro de población agrícola, disponiendo como de interés pú - blico su creación; estableciendo en su artículo 60, que dichos - bienes para su reglamentación y tenencia se registrarán por lo es -

tablecido en dicha ley para los bienes ejidales.

También dicha Ley Federal de Reforma Agraria se encarga de establecer los núcleos de población que no tienen el derecho de solicitar dotación de tierras ya guas, es decir, de bienes ejidales, y en lo conducente establece en su artículo 196 que: Carecen de capacidad para solicitar dotación de -- tierras bosques y aguas.

I.- Las Capitales de la República y los Estados.

II.- Los núcleos de Población, cuyo censo agrario arroje un número menor de veinte individuos con derecho a recibir tierras por dotación.

III.- Las poblaciones de más de diez mil habitantes según el último censo nacional, si en su censo agrario figuran menos de 150 individuos con derecho a recibir tierras -- por dotación; y

IV.- Los puertos de mar dedicados al tráfico de -- altura y los fronterizos con líneas ferroviarias internacionales.

Ahora bien, en cuanto a la materia de aguas, tenemos que para los fines de proporcionar agua a los ejidos, para reglamentar la disposición constitucional respectiva, la -- Ley Federal Agraria establece en sus artículos 229 y 230 que -- al dotarse un núcleo de población de tierras de riego se fijarán y entregarán las aguas correspondientes, manifestando así-

mismo que son afectables para tal fin las aguas de propiedad nacional y las aguas de propiedad privada.

En este sentido, el primer artículo se refiere solamente a cuando se han otorgado por resolución presidencial tierras de riego, pero también los ejidos tendrán el derecho de obtener aguas para sus tierras por otras acciones agrarias, como lo expondremos en el siguiente capítulo.

Con relación a la disposición del artículo 230 - en su primer párrafo en el que dispone que las aguas de propiedad nacional y propiedad privada son afectables con fines agrarios, podemos decir que no solamente se pueden afectar aguas de propiedad nacional y privadas, sino que también son afectables las aguas pertenecientes a los municipios, lo que se deduce de la disposición que la Ley Federal de Reforma Agraria establece en su artículo 204, que a la letra dice: Las propiedades de la Federación, de los Estados o de los Municipios, serán afectables para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población.

De esta disposición se deduce que las aguas pertenecientes a los municipios también son afectables para fines agrarios.

Las aguas nacionales, particulares y municipales en el momento de ser afectadas para beneficiar al ejido, pasa-

rán a formar parte de la propiedad ejidal, teniendo las características que para ella establece la Ley reglamentaria del -- artículo 27, al declararlas inalienables, imprescriptibles, -- inembargables e intrasmisibles.

Pero así como establece la facultad para afectar estas aguas para fines agrarios, se tiene que la propia constitución en su fracción XV, prohíbe la afectación para fines --- agrarios de la pequeña propiedad agrícola, por lo que, debe entenderse así mismo que son inafectables las aguas que utilice para su riego y otros usos que detalla el artículo 264 de la - Ley reglamentaria al disponer: Serán inafectables por concepto de dotación de aguas.

I.- Los aprovechamientos que se destinen a usos públicos y domésticos.

II.- Las dotaciones y restituciones de aguas concedidas por resolución presidencial.

III.- Los aprovechamientos otorgados a la propiedad inafectable en explotación.

IV.- Las aguas procedentes de plantas de bombeo - en la inteligencia de que las concesiones respectivas si podrán ser afectadas en los términos que establece el artículo - 232 y demás preceptos relativos.

V.- Las aguas destinadas al abastecimiento de ferrocarriles y demás sistemas de transporte, cuando no haya otra fuente de abastecimiento económicamente utilizable para los --

mismos; y

VI.- Las aguas destinadas a usos industriales o - generación de fuerza motriz en el volúmen indispensable para - la existencia de las industrias que abastecen, según la opi-- nió n de la Secretaría de industria y Comercio y la Secretaría- de la Reforma Agraria.

Por lo tanto, podemos decir que las aguas cita-- das en el artículo anterior se encuentran totalmente inafecta-- bles para dotarlas a los ejidos y por consiguiente las mismas- no son objeto de propiedad ejidal.

C.2) LA PROPIEDAD COMUNAL.

Corresponde ahora exponer lo relativo a la propie-- dad comunal de las comunidades indígenas como una forma de te-- nencia debidamente establecida por la Constitución Federal vi-- gente, al reconocer y elevar a rango constitucional, el dere-- cho que tienen las comunidades indígenas de poseer y disfrutar de tierras y aguas para su uso y aprovechamiento en forma co-- lectiva, mismas que han venido disfrutando desde tiempo inmemo-- rial, y para lo cuál, el artículo 27 de nuestra Carta Magna -- dispone en su fracción VII; los núcleos de población que de he cho o por derecho guarden el Estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en forma común, tierras, bosques y aguas que -- les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

Con la finalidad de que se ejecutáse lo relativo a la restitución de las propiedades indígenas, el propio ordenamiento legal dispone en su fracción VIII, que son nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, en contravención a lo dispuesto por la Ley de 25 de Junio de 1856; así mismo declara nulas las concesiones de dichos bienes realizados por las autoridades de las Secretarías de Fomento, Hacienda, o cualquier otra autoridad federal desde el primero de diciembre de 1876 a la fecha; lo anterior es con el fin de devolver a sus legítimos propietarios los bienes que con fundamento en la Ley de Desamortización de Bienes, que posteriormente fué elevada a rango constitucional en 1857, le fueron despojados -asimismo, devolver las concesiones otorgadas a compañías deslindadoras que entre otras se les habían otorgado; al respecto nos dice, Molina Enriquez:

"... Las medidas de atención a los indios, a la manera colonial en los ejidos no se llegaron a suspender en ningún tiempo y en ninguna parte hasta los días de la Ley de desamortización que -les dió un nuevo curso al bien se pasaban sobre ella a cada momento en los días de los gobiernos criollos... una gran parte del grupo liberal que se llamaba de los moderados, recibió con un aplauso las leyes dadas por la administración provisional -de Don Ignacio Comonfort entre la que se descuella la celebrísima de 25 de junio de 1856, sobre la desamortización de bienes eclesíasticos y civiles, que dictó y refrendo el Ministro Don. Miguel Lerdo de Tejada, según hemos dicho también en otra par-

te, para nada se acordó ya de los intereses de los mestizos y de los indios todo lo que hizo por los primeros, fué dictar la circular de 9 de octubre de 1856, que facilitaba la adquisición por desamortización de las pequeñas propiedades cuyo valor no excediera de doscientos pesos, y eso sin ver que tal circular lesionaba los intereses de los indios cuya existencia parecía ignorar; y por los segundos ésto es, por los mismos indios que de pronto saltarán a su vista revelándose como un peligro con el que no se había contado, todo lo que hizo fué impedir que se les siguiera aplicando la citada circular del 9 de octubre, reconociéndoles su derecho de propiedad a los terrenos de sus pueblos, pero a condición de reducir esos terrenos a propiedad particular, distribuyéndolos entre los vecinos." (121)

También tenemos la exposición que hace en tratadista Eduardo Pallares, quién al respecto nos manifiesta:

" En cuanto a los ejidos si hay necesidad de detenernos algo más, porque han sido comprendidos en las leyes de desamortización, y muy particularmente por la jurisdicción que ha ejercido el Gobierno Federal resolviendo las cuestiones que acerca de las adjudicaciones de ésta clase de terrenos se han promovido. Los ejidos aunque fuerón exceptuados de la desamortización por el artículo 8 de la Ley de 25 de Junio de 1856, ratificada por la Ley de 28 del propio mes, dice el Lic. Orozco en su legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos, copian

(121) Molina Enriquez Andrés. Op. cit. p.p. 90, 113 y 114.

do las palabras del Lic. Labastida, como quiera que en el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal promulgada el 5 de Febrero de 1857, y comenzó a regir el 16 de septiembre del mismo año, se prohibió la adquisición y administración de bienes raíces a las corporaciones civiles o eclesiásticas sin más excepción que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución -- quedó abrogada la indicada salvedad del artículo 7^a, y de ahí la necesidad de que para dar cumplimiento a este precepto constitucional se haya tenido que proceder a que los ejidos dejen de existir... Los ejidos, como se ha visto fueron excluidos -- por las leyes de desamortización; pero atento al citado precepto constitucional, lógico era deducir que los ejidos pasaban a poder del erario federal como subrogatorio de los bienes de las corporaciones, y con tanta más razón cuando que recordando la procedencia de los ejidos, una vez que su subsistencia fué imposible, nada más natural y consecuente que el que los terrenos baldíos volviesen al dominio del que los concedió para el uso común de los vecinos de las poblaciones." (122)

Según lo expuesto por los anteriores tratadistas tenemos que la Constitución de 1917, en su artículo 27, reconoce a las comunidades indígenas, el derecho a poseer tierras y aguas reconociéndoles la personalidad jurídica que la Constitución de 1857, les había quitado y por los cuales se vieron so-

(122) Pallares Eduardo. Op. cit. p. 36

metidos a propiedad privada sus tierras y aguas.

En razón de lo anterior se constituye la propiedad social de las comunidades indígenas respecto de las aguas que desde antes de la Constitución de 1917, venían disfrutando restituyendo la propiedad, goce y disfrute de las que habían sido despojados con las disposiciones que declaró nulas el precepto constitucional de referencia.

Pero, no todas las aguas se les pueden restituir a las comunidades indígenas, la Ley Federal de Reforma Agraria reglamentaria del artículo 27 Constitucional, dispone al caso de las propiedades inafectables por restitución lo siguiente:

Art. 193.- Al concederse una restitución de tierras, bosques o aguas únicamente se respetarán:

I.- Las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de Junio de 1856;

II.- Las aguas necesarias para usos domésticos de los poblados que las utilicen en el momento de dictarse la resolución respectiva;

III.- Las tierras y aguas que hayan sido objeto de dotación a un núcleo o nuevo centro de población; y

IV.- Las aguas destinadas a servicios de interés público.

Como es de notarse la Constitución reconoce en -

el precepto Constitucional, la propiedad que han venido gozando las comunidades indígenas, ya se que esto lo vengan haciendo de hecho o bien por derecho, otorgándole la restitución de sus aguas en los casos que fueron despojados, pero les restringe dichas restituciones de aguas en los casos que menciona el artículo 193 de la Ley Federal de Reforma Agraria, dado el interés social en que han sido destinadas.

Por lo que, la propiedad social que tienen los grupos indígenas, es la propiedad comunal que le reconoce el Estado respecto de las aguas que vienen gozando ya sea de hecho o por derecho, así como las que se les restituyeron o en el futuro se les restituyan; la propiedad comunal, el tratadista Manzanilla Schaffer, la define en la siguiente forma:

" ... Esta se puede definir como el conjunto de tierras, bosques y aguas que disfrutaban en común los núcleos de población que de hecho o por derecho guardán el estado comunal..."(123)

(123) Manzanilla Schaffer Víctor. Op. cit. p. 95.

CAPITULO III .

LOS BIENES AGRARIOS .

Corresponde ahora señalar lo relativo a los bienes que conforman la propiedad ejidal y comunal; expondremos - su clasificación, lo correspondiente a su régimen legal, las - formas por las cuales los núcleos de población ejidal y comunal adquieren su dominio, y por último, las distintas formas - que la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria establece para cambiar de régimen de propiedad.

A) CLASIFICACION.

Para el desarrollo y exposición del presente tema se ha clasificado la propiedad social correspondiente a los núcleos de población en dos grandes ramas; los bienes de propiedad ejidal y los bienes de propiedad comunal, que es la forma en que es tratada por la Ley Federal de Reforma Agraria en su Título segundo del libro segundo, al tratar lo correspondiente al régimen de propiedad de los bienes ejidales y comunales; y es la que se ha adoptado para la exposición.

A.1) EJIDALES.

De acuerdo a la anterior clasificación, los bienes ejidales, es decir los bienes conforman el ejido, quedan -

estos integrados, según lo dispuesto por la Ley Federal de Reforma agraria, por las tierras y por las aguas para riego de los terrenos con que son dotados los ejidos.

LAS TIERRAS DOTADAS.

Para su explotación uso y aprovechamiento de las tierras dotadas, la propia Ley Federal de Reforma Agraria, al referirse a la propiedad de los bienes ejidales y comunales, - la organiza de la siguiente forma: Las unidades individuales - de dotación, la zona urbana, la unidad agrícola industrial de la mujer, la parcela escolar, y las tierras de uso común; quedando comprendida en esta clasificación los bosques de los -- ejidos, toda vez que éstos pueden explotarse en forma colectiva.

LAS AGUAS DOTADAS.

Las aguas dotadas para el riego de terrenos del ejido, también forman parte de los bienes que conforman su patrimonio, así la Ley Federal de Reforma Agraria dispone en su artículo 56 que; corresponde a los Ejidos y Comunidades el derecho al uso y aprovechamiento de las aguas destinadas al riego de sus tierras.

Por lo consiguiente, el agua también es considerado como un bien ejidal por la legislación agraria, debido a-

su carácter indispensable para la explotación de las tierras - dotadas a los núcleos de población; para su aprovechamiento ra cional dicha legislación dispone que las aguas son de uso co-- mún a los ejidatarios, pero que está deberá distribuirse en - una forma equitativa entre ejidatarios y pequeños propietarios; disposición que se encuentra en el artículo 57 del ordenamien-- to legal citado anteriormente y que establece: la distribución del agua, el uso y aprovechamiento de las aguas derivadas, --- aguas negras, sistemas de riego y aguas subterráneas alumbrada-- das, se hará en forma equitativa entre ejidatarios y propieta-- rios particulares atendiendo a su condición de usuarios.

Ahora bien, para constituir este bien agrario, - tenemos que la propia Ley Federal de Reforma Agraria dispone - que las aguas de propiedad nacional y las de propiedad privada son afectables para tal fin, determinando que será la Secreta-- ría de la Reforma Agraria en coordinación con su similar de A-- gricultura y Recursos Hidráulicos las encargadas del trámite - de las resoluciones presidenciales dotatorias; al respecto dis-- pone en sus dos primeros párrafos del artículo 230 que:

Art. 230.- Las aguas de propiedad nacional y las de propiedad privada son afectables con fines dotatorios en los términos de esta Ley.

La Secretaría de la Reforma Agraria en coordina-- ción con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, - tramitará la expedición de Resoluciones presidenciales dotato--

rias de aguas, o las accesiones en su caso.

Como es de observarse en la disposición anterior, solo se contemplan para fines dotatorios de aguas, las aguas de propiedad nacional y las aguas de propiedad privada, pero nosotros hemos expuesto en el capítulo segundo del presente estudio, que existen aguas de propiedad de los municipios que también pueden ser afectables para fines agrarios, las cuales no son contempladas en la disposición citada.

Ahora bien, también debemos considerar como parte integrante de los bienes del ejido, los algibes y aguajes que queden comprendidos dentro de las tierras dotadas por la resolución presidencial, teniendo como única condición que éstos se destinen exclusivamente al abrevadero de ganado y para usos públicos y domésticos, es decir, para fines de uso común, tal como lo dispone el artículo 240 de la Ley Federal de Reforma Agraria .

Con lo anterior, damos por concluido lo referente a los bienes ejidales, por lo que, a continuación pasaremos a exponer lo concerniente a los bienes comunales.

B.2) COMUNALES.

Corresponde en este punto tratar lo referente a los bienes que pertenecen a los núcleos indígenas, y como ya -

hemos dicho éstas existen desde tiempo inmemorial y la Constitución Política de 1917, en su artículo 27, únicamente reconoce su existencia y ordena la restitución de sus bienes; en este sentido podemos manifestar que los bienes de los pueblos indígenas los van a adquirir por reconocimiento, restitución o dotación, ya sea de tierras y aguas o ambos bienes, dependiendo de la acción que ejercite el poblado; es decir los bienes comunales van a estar constituidos por aquellas tierras, bosques y aguas reconocidas, restituidas o dotadas al poblado indígena promovente.

En el caso que las comunidades indígenas antes de la Constitución de 1857, por la cual se vieron desposeídas de personalidad jurídica, para poder administrar bienes, estaban constituidas por un fundo legal, ejido, propios, tierras de común repartimiento, pastos, montes y aguas, con los cuales habían sido dotados por disposición de los monarcas españoles y como a quedado asentado en su oportunidad fueron respetados por la Constitución de 1824; así, respecto de la propiedad indígena tenemos que el tratadista Raúl Lemus García dice: "Conforme a la organización territorial de la propiedad comunal, los pueblos de los indios tenían derecho a un fundo legal, ejidos, propios y tierras de común repartimiento." (124)

Ahora bien, siendo el caso de que la Constitución

(124) Lemus García Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Porrúa S.A. Quinta Edición. México 1985. p. 91.

del 5 de febrero de 1917, les reconoce personalidad jurídica nuevamente y ordena la restitución y titulación de dichos bienes, tenemos que, a las comunidades indígenas se les devuelven los bienes que les fueron ilegalmente desposeídos basados en la Constitución de 1857; por ejemplo podemos citar la resolución presidencial de fecha 30 de Septiembre de 1940, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de Octubre del mismo año, por la cual se le restituye y titula a la tribu Yaqui de Sonora, tierras y aguas de que habían sido desposeídos, dicha resolución en su resolutivo primero fija el deslinde y amojonamiento de las tierras restituidas, y en su resolutivo segundo dispone:

"... La tribu Yaqui podrá disponer cada año agrícola, hasta la mitad del caudal que se almacenará en la Presa de La Angostura para fines de riego de sus propias tierras.

Las extracciones deberán corresponder a las necesidades agrícolas de su Zona irrigable en la margen derecha del citado río, independiente del aprovechamiento de las aguas no controladas en la Presa La Angostura.

El derecho que se otorga a la Tribu Yaqui de dichas aguas, autoriza a los núcleos de población de las mismas, a disponer de las aguas que les correspondan a medida que las tierras de su propiedad que vayan abriendo al cultivo lo requieran."(125)

Con lo anterior, se demuestra que los bienes co-

(125) Diario Oficial de la Federación, 22 de Marzo de 1940.

munales van a estar integrados por las tierras y aguas suficientes para el riego de tales tierras que se les restituyan y titulen a las comunidades indígenas; asimismo, la Ley Federal de la Reforma Agraria prevee en el caso de que las tierras y aguas no le puedan ser restituidas a las comunidades indígenas, en su artículo 274, que se inicie el expediente de dotación de tierras o aguas; así tenemos que son de considerarse también aguas comunales, las que se otorguen por la vía de dotación.

Expuesto lo anterior, podemos afirmar que los bienes principales de las comunidades indígenas van a estar integrados por las tierras, aguas y bosques que se les reconozca restituya o bien, se les dote por resolución presidencial.

"... Son aguas de propiedad de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el Estado Comunal... tales núcleos pueden disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyere; lo son también las restituidas a los núcleos de población como consecuencia de las nulidades Constitucionales."(126)

Ahora bien, en cuanto a la forma de aprovechamiento y explotación de éstos bienes, la Legislación Agraria vigente en su artículo 267, en su primera parte, dispone el disfrute en común de las tierras, bosques y aguas al establecer -

(126) Ibarrola Antonio De. Derecho Agrario. Purrúa S.A., México 1975. p. 333.

Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el Estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan - restituido o restituyeren.

Ahora, por cuanto se refiere a los bienes ejidales y comunales, podemos decir que la Ley Federal de Reforma Agraria establece que son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles, sustrayendolos de ésta forma del - comercio, con el fin de garantizar la tenencia de los citados - bienes a los núcleos de población ejidal y a las comunidades - indígenas.

Así damos por concluida la exposición relativa a la clasificación de los bienes agrarios tanto ejidales como comunales, pasando ahora a tratar lo relativo al régimen legal - de los citados bienes agrarios.

B) REGIMEN LEGAL.

Hemos expuesto lo relativo a la clasificación de los bienes ejidales y comunales, corresponde ahora en el presente inciso abordar lo relativo al régimen legal de los mismos, considerando en primer lugar que dichos bienes al ser - - otorgados a los ejidos y reconocidos a los núcleos de población indígena, dan lugar a derechos individuales y colectivos, y -- siendo que el objeto primordial de la presente tésis, es la ex

propiación del bien ejidal y comunal denominado agua, cuyo uso a quedado asentado anteriormente es de carácter colectivo, trataremos exclusivamente los derechos que sobre el citado bien - ejercen tanto el ejido y las comunidades indígenas como núcleo de población y no en su carácter individual. Para entrar en - materia, debemos tener en cuenta que el artículo 27 Constitucio- cional en sus fracciones VII y X, establece el derecho que tie- nen los grupos de población para que se les dote, reconozcan, - restituyan tierras y aguas; ahora bien, que es lo que en reali- dad se proporciona a los ejidos y comunidades en relación con- el citado bien tratado; es una propiedad en realidad, un usu- fructo, o bien, son aguas únicamente concesionadas para su uso y disfrute.

Debemos recordar que las aguas afectables para - los fines de adquisición, dotación, ampliación, restitución y re- conocimiento, lo son las aguas de propiedad nacional, las aguas de propiedad privada, y las aguas de propiedad de los munici- pios.

En cuanto a la propiedad de los bienes ejidales - tenemos que la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 51 dispone que los núcleos de población ejidal son propietarios - de los bienes que en la misma se señalen a partir de la publi- cación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de - la Federación, el núcleo de población ejidal, es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modali-

dades y regulaciones que ésta Ley establece. La ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor, o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional.

Respecto a éste tipo de propiedad, que se otorga al núcleo de población han surgido dentro de los tratadistas de la materia diferentes criterios, unos que son favorables y otros que piensan que no hay tal propiedad, así tenemos que el tratadista Lucio Mendieta y Nuñez al referirse al tema plantea que:

" la propiedad de los núcleos de población. Acabamos de ver al principio de éste capítulo que el artículo 51 atribuye la propiedad de los bienes señalados en la resolución presidencial al núcleo de población ejidal contrariando abiertamente lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución, párrafo --tercero, parte final, que ordena se dote a los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población. Es decir se refiere a un núcleo de población ya existente. Esto es irrefutable si se recuerda que en su redacción primitiva el artículo 27 señalaba concretamente a pueblos, rancherías... etc. y que al reformarse dicho precepto se optó por la frase núcleo de población para abarcar todos, cualquiera que fuese su designación al fin de evitar el problema de la categoría política.- El núcleo de población ejidal no es al que se refiere el artículo 27 de la Constitución porque éste nace hasta que se acuer

da la dotación provisional en favor del núcleo de población - pre-existente que es el dotado aún cuando los favorecidos sean solamente un grupo de sus habitantes... Con la redacción del artículo 51 de la Ley no se resuelve este problema, se le soslaya, ni se resuelve a quién pertenecen las tierras del ejido. En efecto el artículo 64 del mismo ordenamiento dice: Cuando - los campesinos beneficiados en una resolución presidencial dotatoria manifiestan en asamblea general que no quieren recibir los bienes objeto de dicha resolución, por decisión cuando menos del 95 % de sus componentes, tales bienes quedarán a disposición del Ejecutivo Federal solo con el fin de que en ellos - se acomoden a los ejidatarios con derechos a salvo... Si en los casos señalados en este artículo las tierras dotadas quedan a disposición del Ejecutivo, eso quiere decir que pertenecen al estado, de otro modo quedarían como propiedad del núcleo de población dotado, es decir, del pueblo de San José, por ejemplo - puesto que sigue subsistiendo después de que el núcleo de población ejidal se niega a recibir las tierras dotadas o desaparece... Estas consideraciones nos llevan a concluir que los núcleos de población tienen un derecho precario de posesión sobre los bienes ejidales que, en último análisis, pertenecen al Estado..." (127)

En otro sentido tenemos que para Martha Chávez - Padrón el siguiente criterio:

(127) Mendieta y Nuñez Lucio. El Problema Agrario en México, Porrúa S.A., Decima primera Edición. México 1971, p.p. 345-347.

"... En materia agraria, las tierras ejidales pertenecen aunque con modalidades al ejido como grupo social y no al Estado; o sea, que nos regimos por un sistema de nacionalización de la tierra, ni de propiedad romanista, sino por un sistema en donde coexisten la propiedad pública, la privada y la social, en el cual el Estado conserva la propiedad originaria para destinarla al fin social, público o nacional que requiera, cumpliendo los procedimientos de cada caso. Los derechos de propiedad ejidal son de dos tipos, colectivos e individuales. Derechos de propiedad colectiva ejidal. Estos derechos que pertenecen y se ejercen por todo el núcleo de población ejidal sobre los bienes del ejido están expresamente consagrados por el artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, en donde claramente se dispone que el núcleo de población ejidal es propietario, no usufructuario, sino propietario de las tierras y bienes que una resolución presidencial señale, aclarando sin lugar a dudas el derecho del ejido sobre sus bienes..."(128)

Ahora bien, expuestos dos criterios diferente sobre la propiedad de los bienes ejidales, podemos manifestar que siguiendo el sentido y letra de la disposición de la Ley Federal de Reforma Agraria, la propiedad que se le otorga al núcleo de población sobre los bienes de que se dota, corresponden al núcleo de población agraria solicitante, toda vez que, son ellos los que carecen de tierras y aguas y no el núcleo ya estableci-

(128) Chávez Padrón Martha. El Derecho Agrario en México. Porrúa S.A., Sexta Edición, México 1982 p.p. 419 y 420.

do, pero que esta propiedad, es una propiedad de carácter social y por lo tanto el legislador trata de protegerla al declararla en la Ley secundaria en su artículo 52 como inalienable, imprescriptible, inembargable e intrasmisible y por lo tanto se encuentra fuera del comercio.

Ahora, por cuanto se refiere a las aguas con que se dota a un núcleo de población ejidal, tenemos que este se va a encontrar en un plano diferente al lo establecido por el artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria, ya que en materia de aguas, el núcleo beneficiado no va a adquirir una propiedad Propiamente dicha sino que solamente adquiere un derecho de uso y disfrute; decimos lo anterior basandonos en que de acuerdo al tipo de propiedad de la fuente, así va a tener su derecho el núcleo beneficiario respecto de ella, es decir que cuando las aguas dotadas a un ejido sean de propiedad de la nación, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se tendrá al núcleo de población en calidad de concesionarios; cuando la restitución a la dotación recaiga en aguas de propiedad nacional, el núcleo de población beneficiado adquirirá el carácter de concesionario, pero sus derechos al uso y aprovechamiento de las mismas se regirán por la presente Ley. De la disposición anterior se tiene que el núcleo de población ejidal solo adquiere cuando se le dota de aguas de propiedad nacional solo un derecho de uso y aprovechamiento, toda vez que la nación ejerce sobre las aguas un dominio directo, como en caso de los particulares, al

núcleo de población por medio de la concesión solo les otorga el uso y disfrute de ellos, pudiendo retirarles la concesión - en el momento en que el interés público lo necesite.

Por otra parte, cuanto se refiere a la afectación de aguas de propiedad privada, esta se realizará respetando las aguas necesarias para la explotación de la pequeña propiedad, pudiendo ser la afectación de estas en dos formas:

La primera es cuando se afectan menos de cincuenta por ciento de la fuente de aprovechamiento, en este caso la fuente sigue siendo de propiedad privada y el ejido beneficiado adquiere el derecho al uso y aprovechamiento del volumen -- afectado, así lo dispone el artículo 234 en su párrafo final, - de la Ley Federal de Reforma Agraria:

Art. 234.- Las fuentes de aprovechamiento y las obras hidráulicas se expropiaran y pasarán a ser propiedad de la nación, en los casos siguientes:

I.- Cuando la totalidad de las aguas se afecte - en favor de uno o varios ejidos; y

II.- Cuando un volumen mayor del cincuenta por - ciento de las aguas se conceda a uno o varios ejidos; en este caso se respetarán los derechos adquiridos por terceros, así - como a los aprovechamientos a que se refiere el artículo 262.

En los demás casos, fuentes y obras quedarán en poder de sus dueños , quienes estan obligados a reconocer los-

derechos que sobre las aguas se hayan conferido a los núcleos de población ejidal.

La segunda forma de afectación a una fuente de aprovechamiento de propiedad privada, es cuando de la fuente se afecte mas del cincuenta por ciento del total de su volúmen en tal situación la fuente de aprovechamiento pasa a ser propiedad nacional, no necesitando la declaratoria respectiva, si no que tendrá como tal la publicación dotatoria de aguas del núcleo de población en el Diario Oficial de la Federación; asi mismo, conviene señalar que la fuente de propiedad privada pue de ser afectada para beneficiar a varios núcleos ejidales, y si se afecta más del cincuenta y uno por ciento del volúmen to tal producido por la fuente, se considera propiedad de la nación, el artículo 234 fracción II de la Ley Federal de la mate ria.

Ahora bien, en los casos en que para beneficiar con aguas para riego a núcleos ejidales y para ello se afectan aguas de propiedad nacional, ya sea que estas sean por declara toria o bien lo sean por haberse realizado afectaciones agrarías en la fuente, los ejidos beneficiados solamente adquieren un derecho de usufructo sobre ellas, pero no asi la propiedad.

Así tenemos, que en cuanto a las fuentes de apro vechamiento de propiedad privada que se ven afectadas en un vo lúmen menor al cincuenta por ciento, estas continúan bajo el -

régimen de propiedad privada, con la salvedad de que el propietario está obligado a respetar el derecho al uso y aprovechamiento a los núcleos beneficiados.

En este sentido, conviene preguntarse, en cuanto a quién corresponde la propiedad sobre esos derechos de uso y aprovechamiento de las aguas dotadas; el artículo 59 de la Ley Federal de Reforma Agraria, es bien claro al determinar que le corresponden al núcleo de población beneficiado. Los derechos sobre las aguas aprovechadas por los ejidatarios para usos domésticos y públicos y para el riego de sus tierras, corresponden directamente al núcleo de población, deberán respetarse -- los aprovechamientos que individualmente realicen los ejidatarios, de acuerdo con los reglamentos que sobre el particular -- se dicten.

En este renglón conviene destacar que se han dispuesto, para el uso y aprovechamiento de las aguas nacionales-- un orden invariable al cuál se debe sujetar el aprovechamiento para fines agrícolas, así tenemos, que la Ley Federal de Aguas establece los siguiente:

Art. 27.- Para la explotación uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional que incluyen las del subsuelo, la Secretaría deberá observar el siguiente orden de prelación:

I. Usos domésticos;

- II. Servicios públicos urbanos;
- III. Abrevaderos de ganado;
- IV. Riego de terrenos;
 - a) Ejidales y Comunales,
 - b) de propiedad privada;
- V. Industrias:
 - a) Generación de energía eléctrica para servicio público;
 - b) Otras industrias;
- VI. Acuacultura;
- VII. Generación de energía eléctrica para uso privado;
- VIII. Lavado y entarquimamiento de terrenos; y
- IX. Otros.

Ahora bien, en otro orden de ideas por lo que corresponde al régimen de propiedad de las aguas dotadas o restituidas a las comunidades indígenas, tenemos que también les es aplicable lo dispuesto a los ejidos, cuando se traten de aguas de propiedad nacional, es decir, van a tener de igual forma el carácter de concesionarias, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Y, por cuanto a las aguas que fueron propiedad privada, al serle restituidas las tierras, tendremos que éstas pasaron a su propiedad como algo accesorio de las tierras, es decir, se tendrá sobre ellas la propiedad, con las características inherentes a ellas.

Con lo anterior queda demostrado que la propiedad del bien agrario denominado agua, es más bien un derecho -- que se le otorga a los núcleos ejidales y comunales para su -- uso y aprovechamiento.

Pasaremos ahora a exponer lo relativo a las formas de obtener los bienes ejidales y comunales.

C) FORMAS DE ADQUISICION.

En relación a este tema, el artículo 27 Constitucional, en la parte final del párrafo tercero, ordena la dotación de tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ella; como consecuencia la Ley Federal de Reforma Agraria, contempla dentro de sus disposiciones diversas acciones -- agrarias, mismas que los núcleos de población deben ejercitar -- para obtener la dotación de tierras y de aguas, para riego de -- sus terrenos, así tenemos, que dicha ley establece las acciones agrarias de aguas siguientes: Restitución, accesion, dotación, y la ampliación.

La Restitución.- La acción de restitución de -- aguas, contemplada en el artículo 191 de la Ley Federal de Reforma Agraria, es la acción que en especial se dispone para -- que los núcleos de población que hubieren sido despojados de -- sus aguas por alguna de las causas señaladas en la fracción -- VIII, de artículo 27 Constitucional, para que puedan recuperar

las, quedando a cargo del núcleo de población la carga de la prueba para demostrar los requisitos siguientes:

Art. 191..., I. que son propietarios de las aguas cuya restitución solicitan; y

II. Que fueron despojados por cualquiera de los actos siguientes:

a) Enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de -- 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Concesiones, composiciones o ventas hechas -- por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1^a de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero 1915, por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objetos de la restitución; y

c) Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período a que -- se refiere el inciso anterior, por compañías, jueces y otras -- autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales -- se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución solicite.

Al respecto, nos dice el maestro Ibarrola que:
 "Hay restitución cuando un núcleo de población demuestra que -- gozaba, con anterioridad a la fecha de su solicitud, de volúme -- nes determinados para el riego de sus tierras y que los perdió

por cualquiera de las causas de nulidad señaladas en el artículo 27 Constitucional... (129)

Ahora bien, la misma ley agraria establece en su artículo 274, primer párrafo, que al iniciarse un expediente de restitución de aguas, se inicie de oficio un expediente de dotación para el caso en que la restitución solicitada sea improcedente, dando con ello origen a la doble vía ejidal, para beneficiar al núcleo de población solicitante.

Es necesario decir que en la restitución de ---- aguas, al devolver estas al poblado con derechos plenamente comprobados, se deberán respetar determinados volúmenes, que la Ley Federal Agraria establece en su artículo 193, que denominaremos aguas inafectables por restitución:

Art. 193. Al concederse una restitución de... -
aguas únicamente se respetarán:

I. aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de junio de 1856.

III. Las aguas necesarias para usos domésticos de los poblados que las utilicen en el momento de dictarse la resolución respectiva.

IV. ... aguas que hayan sido objeto de dotación a un núcleo o nuevo centro de población; y

(129) Ibarrola. Op. cit. p. 458.

V. Las aguas destinadas a servicios de interés público.

Las disposiciones enúmeradas en fracciones I, III y IV, nos parecen justas en cuanto a que deben respetarse los repartimientos de aguas legalmente realizados conforme a las Leyes de desamortización, teniendo en cuenta que primeramente en cuanto al uso de ella están establecidos los usos domésticos para la supervivencia del hombre; así también por lo que se refiere a las dotadas a los núcleos de población ejidal y nuevos centros de población, se tiene que se les ha proporcionado legalmente de acuerdo a un procedimiento previamente establecido. Y por cuanto se refiere a la fracción V, debemos de precisar que se deben respetar los volúmenes a los servicios de interés público, siendo el caso que el término es bastante ambiguo, ya que no existe un criterio generalizado sobre el mismo; por consiguiente, se debe considerar que este interés público debe ser mayor que el interés social del grupo solicitante, la restitución de las aguas, en este caso, la inafectabilidad no debe considerarse como procedente.

La Adhesión.- La acción de adhesión de aguas, la contempla la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 229 cuando dispone que al dotarse de tierras de riego a un núcleo de población, se fijarán y entregarán las aguas correspondientes a dichas tierras, es decir, que las aguas se conceden en el caso de dotarse en la resolución presidencial con tierras -

de riego al núcleo de población como un bien accesorio a ella; existiendo resoluciones dotatorias de tierras que no establecen los volúmenes correspondientes a las tierras de riego, ni señalan las fuentes de aprovechamiento.

Ahora bien, en los casos en los cuales no se proporcione el volumen correspondiente a las tierras de riego, la propia Ley establece que se debe iniciar el expediente de accesión de oficio, el artículo 324 dispone al respecto: Los casos de accesiones no previstas en los mandamientos de los ejecutivos locales o en las resoluciones presidenciales que hayan concedido tierras de riego, serán dictaminados por el Delegado Agrario. La Secretaria de la Reforma Agraria revisara el dictamen y el acuerdo respectivo será firmado por el Secretario de la Reforma Agraria y publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad correspondiente.

De lo anterior, se llega al conocimiento que la accesión de aguas se resuelve mediante un acuerdo del secretario del ramo y no por resolución del Presidente de la República, máxima autoridad en materia agraria.

La Dotación.- Otra de las formas por la cual -- los núcleos de población obtienen el bien denominado agua, es por la vía de dotación, misma que se fundamenta en los artículos 195 y 229 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Ya con anterioridad hemos expuesto que cuando se dota de tierras de riego a un ejido, se le conceden en la misma resolución presidencial las aguas correspondientes, o bien, estas son fijadas por acuerdo del Secretario de la Reforma Agraria; de lo anterior se deduce que la dotación de aguas va a proceder cuando al núcleo de población se les dote de tierras de temporal susceptibles de ser irrigadas, en este caso los núcleos de población carentes de agua deberán efectuar la solicitud ante el Gobernador de la entidad correspondiente; al respecto tenemos el criterio de la Licenciada Martha Chávez Padrón:

" Si una resolución presidencial dotó de tierras de temporal, pero hay aguas de propiedad nacional o privada que resulten afectables en favor del ejido, entonces la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recurso Hidráulicos, tramitará el expediente de dotación de aguas que culminará con una Resolución Presidencial. " (130)

En el mismo sentido otro tratadista opina lo siguiente:

"... La dotación, en cambio, procede cuando el núcleo de población carece de aguas o no las tiene en cantidad suficiente para el riego de sus tierras, y le es imposible probar su derecho al uso de las aguas disponibles de la Región. " (131)

(130) Chávez Padrón Martha. Op. cit. p. 415.

(131) Ibarrola Antonio. Op. cit. p.458.

La ampliación.- Otra de las formas que tienen -- núcleos de población para obtener el bien agrario agua, es la ampliación de aguas; mediante esta acción agraria, el núcleo -- de población que tiene ya aguas proporcionada por las acciones de restitución, accesoión y dotación, y no le son estas sufi-- cientes para irrigar su terrenos ejidales, pueden verse benefi-- ciados por la vía de ampliación. Esta figura jurídica, se encuentra debidamente establecida en el artículo 241, párrafo -- primero, de la Ley Federal de Reforma Agraria, y que a su letra dice; los núcleos de población ejidal que no tengan tierras, bosques y aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades tendrán derecho de solicitar la ampliación de ejido, siempre que comprueben que explotan las tierras de cultivo y las de uso común que posean.

De la anterior disposición se establece como primicia que para otorgar la ampliación de que las tierras se encuentren totalmente explotadas; esta disposición es aplicable en caso de la ampliación de aguas, toda vez que, para su procedencia el núcleo de población deberá estar realizando el aprovechamiento integro de las aguas que se le hayan concedido por cualquiera de las otras acciones.

Podemos decir, que la ampliación es otra de las formas legales de como los núcleos de población adquieren para su aprovechamiento, las aguas tanto de propiedad nacional como de propiedad privada.

En resumen, de las acciones agrarias expuestas, tres de ellas culminarán con resolución presidencial, siendo estas las de restitución, dotación y ampliación, y solamente la accesión culmina por acuerdo del Secretario de la Reforma Agraria.

De acuerdo a lo expresado anteriormente concluimos que, el derecho de propiedad al uso y disfrute de las aguas, que se otorga a los núcleos de población, el título de propiedad es la resolución presidencial correspondiente y en el caso de la accesión, el acuerdo respectivo, así lo dispone el artículo 51 de la materia, teniendo las características establecidas en el artículo 52 de la propia ley, es decir son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles.

Ahora pasaremos a tratar lo relativo a las formas por las cuales el bien agrario denominado agua puede cambiar de régimen de propiedad.

D) FORMAS DE CAMBIAR DE REGIMEN DE PROPIEDAD.

Para abordar este tema sobre las formas legalmente existentes para cambiar de régimen a la propiedad ejidal, recordemos que la legislación agraria establece que los bienes agrarios son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles; esto pareciera ilógico cuando la propia legislación de la materia contempla cuatro formas por las cuales los-

bienes pertenecientes a los núcleos de población pueden cambiar de régimen de propiedad, siendo éstos, la división de ejidos, la fusión de ejidos, la permuta y la expropiación de los bienes ejidales y comunales. En este subtítulo únicamente trataremos a tres de éstas formas, es decir a la división, la fusión y la permuta ejidal, ya que lo referente a la expropiación de los bienes ejidales y comunales, en este caso relativo al bien denominado agua, se expondrá en el siguiente capítulo, dado que es el tema principal de la presente tesis.

La división de ejidos.- Esta acción agraria se encuentra debidamente determinada en el artículo 109 de la Ley Federal de Reforma Agraria, por medio de ella un núcleo de población puede dividirse en dos o más núcleos de población; al respecto tenemos la opinión siguiente:

"Cuando el ejido está formado de dos o más fracciones de terrenos aislados entre sí y cuya lejanía conduzca a los ejidatarios a dificultades para establecer un solo caserío y para celebrar asambleas generales, entonces los núcleos que corresponden a cada fracción pueden promover la división de tierras ejidales..." (132)

Por lo que se refiere al inicio de la presente acción, tenemos que ésta puede ser de dos formas: A solicitud de los interesados, o bien, de oficio por el Delegado Agrario -

(132) Chávez Padrón Martha. Op. cit. p. 429

de la entidad federativa correspondiente, artículo 339 de la -
Ley Federal de Reforma Agraria.

Ahora bien, dicha Ley establece en su artículo -
109 los casos en que es procedente la división de ejidos:

Art. 109.- La división de ejidos podrá hacerse -
en los siguientes casos:

I.- Cuando el núcleo esté formado por diversos--
núcleos que posean distintas fracciones aisladas.

II.- Cuando habiendo unidad en el núcleo de pobla-
ción el ejido esté formado por diversas fracciones de terrenos
aislados entre sí.

III.- Cuando el núcleo de población está constitu-
do por varios grupos separados que exploten diversas fraccio--
nes del ejido, aún cuando esté constituya una unidad; y

IV.- Cuando habiendo unidad topográfica y unidad-
en el núcleo por la extensión del ejido resulte conveniente la
división.

Asimismo, para la procedencia de la división del
ejido que se encuentre en cualquiera de los casos citados ante-
riormente, la propia Ley Federal de Reforma Agraria en su arti-
culo 110, establece una serie de requisitos para que dicha di-
visión sea procedente.

Art. 110.- Para que proceda la división de los-
ejidos que se encuentran en las condiciones previstas en el --

artículo anterior, es necesario:

I.- Que de acuerdo con los estudios técnicos -- que se realicen, se llegue a la conclusión de que la división-- conviene para el logro de una mejor explotación ejidal; y

II.- Que los ejidos resultantes no queden consti-
tuidos por menos de 20 capacitados.

De esta forma la partición de los bienes que le-- corresponden a cada uno de los núcleos que dá origen la divi-- sión ejidal, de acuerdo a las unidades de dotación que tengan-- el derecho al uso del agua, se le respetarán a cada uno de los núcleos divididos los volúmenes correspondientes para su explo-
tación, por lo que, la resolución presidencial que otorgue la división definitiva deberá contemplar los derechos de agua que se disfruten; al respecto citamos lo que opina la tratadista - Martha Chávez Padrón:

"... La resolución presidencial que recaiga sobre esta acción-- constituye los derechos para cada uno de los grupos y substitu-
ye a la resolución dotatoria que creó al ejido..."(133)

En la ejecución de la resolución presidencial de división de ejidos debe comprenderse que esta incluye los tra-
bajos de apeo y deslinde de los terrenos que corresponden a ca-
da uno de los ejidos, así como también, el nombramiento de las nuevas autoridades ejidales de cada uno de los nuevos núcleos--

de población. para que ejerciten y hagan valer sus derechos -- agrarios de propiedad; de acuerdo a lo expuesto por el artículo 342 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La Fusión.- La fusión ejidal es la acción agraria mediante la cual dos o más ejidos se unen para una mejor explotación de sus bienes ejidales; siendo que esta acción puede iniciarse de dos formas; de oficio y a solicitud de los núcleos interesados en fusionarse; al respecto de esta acción transcribimos el criterio siguiente:

" La fusión de las tierras de dos o más ejidos procede cuando ellos lo solicitan y los estudios técnicos y económicos lo aconsejan para su mejor organización y producción..."(134)

Ahora bien, al fusionarse dos o más poblados, -- los volúmenes de agua correspondientes a cada uno de los ejidos fusionantes pasarán a ser propiedad del nuevo núcleo de población que surja de la resolución presidencial que determine la fusión sobre el particular tenemos que:

"... La Resolución Presidencial de fusión sustituye a las resoluciones que originalmente dotaron a todos los ejidos fusionados y es el título de propiedad para toda la superficie del -- nuevo ejido..."(135)

Con la resolución presidencial que culmina la fu

(134) Idem. p. 429.

(135) Idem. p. 429.

si6n ejidal, se d6 el cambio de r6gimen de propiedad del n6cleo de poblaci6n, toda vez que, el antiguo titular de los bienes -- fusionados deja de serlo, substituyendolo en su car6cter de -- propietario de los bienes, el nuevo n6cleo de poblaci6n a que se d6 origen.

La Permuta.- Otra forma por la cual los bienes - agrarios pueden cambiar su r6gimen de propiedad es la permuta-ejidal, 6sta acci6n agraria se encuentra debidamente reglamentada en el art6culo 63 de la Ley Federal de Reforma Agraria, - en la cual se establece que 6nicamente los ejidos pueden permutarse entre s6 aguas ejidales; 6sta acci6n agraria solo procede de a solicitud de los n6cleos permutantes.

En este sentido, conviene aclarar que, cuando se trata de permuta del bien agua, entre ejidos inscritos como -- usuarios de un Distrito de Riego, se tendr6 que solicitar la - opini6n de la Secretar6a de agricultura y Recursos Hidr6ulicos en este sentido la Ley Federal de Reforma Agraria dispone en - su art6culo 63 que: Cuando convenga a la econom6a ejidal o comunal, los n6cleos de poblaci6n podr6n efectuar permutas parciales o totales de sus tierras, bosques o aguas por las de otros ejidos. Cuando se trate de permutas de aguas en los distritos de riego se tomar6 en cuenta la opini6n de la Secretar6a de -- Agricultura y Recursos Hidr6ulicos.

La raz6n de la anterior solicitud de opini6n a -

la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se debe a-
que dicha dependencia es la encargada de la administración y -
control de las aguas correspondientes a los distritos de riego
y solo ella puede opinar si existe la posibilidad de otorgar -
el volúmen que se permuta o el tiempo de uso del agua.

Esta acción agraria también culmina con resolu-
ción presidencial, la cual transmite el dominio de las aguas -
pertenecientes de un ejido al otro y viceversa.

Con lo expuesto anteriormente, damos por conclu-
ido las formas contempladas por la legislación agraria, para -
que los bienes pertenecientes a un ejido o comunidad cambien -
de régimen de propiedad.

CAPITULO IV.

LA EXPROPIACION DE LOS BIENES EJIDALES Y COMUNALES.

Como ha quedado asentado en el capítulo anterior, los bienes agrarios están constituidos por las tierras, bosques y aguas que les fueron dotados, restituidos, ampliados por resolución presidencial, a las comunidades y dotados de la misma forma a los núcleos ejidales, así también forman parte de los bienes agrarios, las aguas concedidas por concepto de accesión de aguas cuando los núcleos agrarios son dotados de tierras de riego en las resoluciones presidenciales de dotación y ampliación de ejido; pero toda vez, que esta propiedad social también puede ser afectada por medio de la figura jurídica de la expropiación, cuando existan una causa de utilidad pública superior a la utilidad social que desempeña el ejido o la comunidad; siendo la expropiación una de las formas por las cuales dichos bienes pueden cambiar de régimen de propiedad.

A) DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES.

En cuanto a la expropiación de los bienes ejidales y comunales, podemos decir que existen diversas disposiciones legales que deben aplicarse para expropiar dicha propiedad social, pasaremos a continuación a la exposición de ellas.

*..

A.1) ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Primeramente, empezaremos en este punto por citar el fundamento Constitucional, que sirve para la existencia de la propiedad social correspondiente a los núcleos de población comunal o ejidal, así tenemos que el artículo 27 Constitucional dispone en sus fracciones VII y X que:

VII.- Los núcleos de población que de hecho o — por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

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 — hubiesen sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población sin que en ningún caso deje de concederseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiara por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del — que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

De acuerdo a estas disposiciones Constitucionales es posible la existencia de la propiedad social correspondiente a los núcleos de población tanto comunal como ejidal; como se sabe el artículo 27 Constitucional regula su existencia de dicha — propiedad social, pero también este artículo dispone que este tipo de propiedad también puede ser expropiado de acuerdo al párra

fo segundo de dicha disposición constitucional, el cual dispone que las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización; para regular esta figura jurídica se han emitido leyes secundarias como lo son la -- Ley de Expropiación de 1936 y la Ley Federal de Reforma Agraria, misma que se detallará y que es la que regula la expropiación de los bienes ejidales y comunales.

Ahora bien, la disposición constitucional establece como causa de expropiación para los bienes ejidales o comunales, la existencia de una causa de utilidad pública, pero cuando expondremos en su momento oportuno, esta causa deberá ser superior a la utilidad social que representa para que sea precedente la expropiación de los bienes agrarios pertenecientes a los núcleos ejidales y comunales.

A.2) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Con el fin de regular el artículo 27 Constitucional en materia agraria, se dictó la Ley secundaria denominada Ley Federal de Reforma Agraria, misma que se encarga de regular las diferentes acciones agrarias que tienen como finalidad dar la seguridad en la tenencia de la tierra en nuestro país, entre particulares, comunidades y ejidos; por lo que se refiere a esta última propiedad, tenemos que establece las diferentes causas de utilidad pública por las cuales se puede expropiar, la propiedad social perteneciente a las comunidades indf

genas y a núcleos depoblación ejidal, y en lo referente a las aguas que pertenecen a los citados núcleos por disposición Pre sidencial o bien por acuerdo a adquisición de aguas, establece -- las diferentes causas de utilidad pública por la que pueden -- ser expropiadas, siendo estas causas superiores a la función -- social que desempeñan; estas causas que se expondrán en su momento oportuno; así también sera la Ley Federal de Reforma -- Agraria, la ley aplicable en caso de expropiación de los citados bienes, de acuerdo a la argumentación que se hará al ver -- la ley aplicable a la expropiación de los bienes agrarios correspondiente a los núcleos que conservan la propiedad comunal y la propiedad ejidal.

B) CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA EN LA EXPROPIACION
DE LOS BIENES AGRARIOS.

En este apartado se expondrán las causas de utilidad pública que son consideradas para decretar la expropiación de la propiedad social agraria; para determinarlas en primer lugar se expondrá lo que se entiende por utilidad pública, en segundo lugar lo que diversos autores doctrinalmente han expuesto y, en tercer lugar, los criterios sustentados por la Suprema -- Corte de Justicia de la Nación.

B.1] CONCEPTO DE UTILIDAD PUBLICA.

Acerca de este término se ha polemizado bastante,

discutiendose por lo que debe entenderse por utilidad pública- y quien debe declararla; así tenemos que la Constitución Política en su artículo 27, párrafo segundo manifiesta que la ex-propiación solo procede por causa de utilidad pública, sin lle-gar a definir lo que se debe entender por este concepto, señalan-do solo algunos casos de utilidad pública; y en su fracción VI, segunda parte, establece la facultad de determinar la uti-lidad pública la Poder Legislativo de la Federación, así como-al de los Estados al disponer, 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 propie-dad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad adminis-trativa hara la declaración correspondiente.

Al respecto el Licenciado Gabino Fraga nos dice:

" Con motivo del señalamiento de esos casos surgen dos proble-mas diferentes uno de carácter exclusivamente legal que consis-te en determinar si la legislatura es soberana para señalar las causas de utilidad pública, y otro, de carácter netamente técni-co que estriba en definir el criterio con el cual se debe reco-nocer que una causa es o no de utilidad pública. Sobre el primer problema la jurisprudencia no ha llegado a definirse pudien-do citarse ejecutorias en sentido diferente y hasta perfectamen-te contrarias. En algunas de ellas se ha sostenido que es ab-surdo suponer que la Constitución diera al Legislativo de la Fe-deración o de los Estados en su caso, la facultad de proceder -en materia tan transcendental, en términos absolutos o discre-

cionalmente, siendoles permitido obrar de un modo arbitrario o caprichoso hasta el grado de ir contra la naturaleza misma de las cosas ... De aceptar que la Federación y los Estados son los que con autoridad infalible han de definir lo que ha de entenderse por causa de utilidad pública, saldría sobrando, porque equivaldría a borrarlo, el precepto terminante del párrafo segundo del artículo 27 que , como una preciosa garantía exige la existencia de esa causa para que proceda toda expropiación, y concluye diciendo: Es inconstitucional la expropiación declarada, sin que medie realmente la causa de utilidad pública, y los tribunales de la Justicia Federal están capacitados para resolver sobre la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de las leyes... Que determinan los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de la propiedad privada. - En sentencia posterior, la misma Suprema ha sostenido que el 27 Constitucional, ha querido conceder y ha concedido a los Poderes Legislativos de los Estados, cuando se trata de bienes ubicados en su jurisdicción, una facultad soberana que ninguna otra autoridad puede invadir, no siendo susceptible, por consecuencia de ser tratada en juicio de garantía. De otro modo la Suprema Corte de Justicia se vería precisada a calificar cuándo existe utilidad pública para negar la protección federal, y cuando no existe para concederla, sustituyéndose así a las autoridades a quienes esta encomendada esa calificación atentamente los términos del artículo 27 Constitucional." (136)

(136) Fraga Gabino. Op. cit. p.p. 380 y 381.

Continua exponiendo el citado tratadista que:

"En realidad parece que en nuestro país, los Tribunales siempre se han inclinado en el sentido de considerar que sí es posible fijar abstractamente un criterio unitario de la causa de utilidad pública, y así la Suprema Corte de Justicia en una época estuvo considerando como esenciales para la existencia de la citada causa dos elementos: a) que sea impuesta por una necesidad pública y que, por consecuencia la expropiación que con fundamento en ella se haga, redunde en provecho común, en beneficio de la colectividad, y b) que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad del Municipio, Estado o Nación y no de simples individuos... Resoluciones posteriores de la Suprema Corte de Justicia han venido, sin embargo, al cambiar el criterio sobre la causa de utilidad pública. En efecto en la sentencia arriba citada, de 8 de Diciembre de 1936... siguiendo las ideas expuestas en la exposición de motivos de la Ley vigente y refiriéndose a la jurisprudencia de que acabamos de hablar, indica que ella ha sido contrariada en múltiples resoluciones, abandonándose un concepto insostenible dentro de una correcta interpretación del estatuto constitucional que rige la materia. Ultimamente sigue diciendo, se han precisado las ideas a este respecto adoptándose la tesis de que utilidad pública, sentido genérico, abarca tres causas específicas: 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 determina

da y mediante ella a toda la colectividad, y la utilidad nacional, que se exige se satisfaga la necesidad que tiene el país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afectan como entidad política o como entidad internacional."(137)

A este respecto el tratadista Andrés Serra Rojas expone:

"El sistema Legal de determinación de las causas de utilidad pública pueden ser: a.- las causas que la propia Constitución señalan como de utilidad pública b.- las causas que las leyes de expropiación, tanto de la federación como locales, señalan como de utilidad pública. Este régimen jurídico nos plantea diversos problemas; 1.- Si la legislación es soberana para fijar las causas de utilidad pública 2.- El concepto de una utilidad pública. Las legislaturas son soberanas para fijar ilimitadamente las causas de utilidad pública si éstas reúnen las características de responder al interés general, y a la competencia del orden jurídico imperante. Por supuesto que el Poder Legislativo puede señalar otras causas de utilidad pública en sus respectivas jurisdicciones."(138)

Ahora bien, de lo expresado se puede decir que -- las legislaturas son soberanas para determinar las causas de utilidad pública y estas se ven plasmadas en sus respectivas -- leyes de expropiación; así tenemos la Ley de expropiación de --

(137) Idem. p.p. 381 y 382

(138) Serra Rojas Andrés. Op. cit. p. 904

1936, en su artículo primero enumera las causas de utilidad pública; la Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional - en el ramo de hidrocarburos de fecha 27 de noviembre de 1958, - publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre del mismo año, nos manifiesta en su artículo 10, otra causa de utilidad pública al señalar:

"... La Industria Petrolera es de utilidad pública. Por lo tanto, tendrá preferencia sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, y procederá la ocupación o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal correspondiente en todos los casos en que lo requieran las necesidades del país o de la industria." (139)

Otro ejemplo de como la legislatura nacional esta facultada para determinar la utilidad pública se encuentra plasmada en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de Explotación y Aprovechamiento de los Recursos Minerales, expedida el 5 de febrero de 1961, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de Febrero del mismo año, al disponer en su artículo 3ª que:

"... La explotación y el aprovechamiento conforme a ésta Ley - de las sustancias a que se refiere, son de utilidad pública - y gozaran de preferencia sobre cualquiera otra." (140)

(139) Legislación sobre aguas y bosques, Colonización, Minas y Petróleo, Tomo II, Ediciones Andrade. S.A. México 1967.

P. 346 - 3

(140) Idem.p. 468.

Ahora bien, toda vez que, hasta la fecha no existe un concepto legal que defina exactamente lo que debe entenderse por utilidad pública, sino que, las legislaturas así como la autoridad administrativa al expropiar, debe definir la utilidad pública y la existencia de esta; la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia acerca de la utilidad pública que:

"Utilidad Pública. (Expropiación) 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." (141)

En virtud de lo anterior, expondremos las diversas opiniones que han expresado diversos tratadistas de la materia, acerca del concepto de utilidad pública.

B.1.1) TEORIAS ACERCA DE LA UTILIDAD PUBLICA.

El Doctor Gabino Fraga expone acerca de la utilidad pública:

"Por nuestra parte pensamos que el concepto de utilidad pública si puede definirse en términos que reduzca la discrecionalidad de los legisladores para fijarla. Pensamos que el concepto

(141) Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 546, Quinta Epoca. Tomo II p. 440.

de utilidad pública debe definirse en relación con la noción - de atribuciones del estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular - sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentre encomendada al Estado... sin embargo, el propio legislador si tiene una facultad discrecional para ennumerar en la ley los casos de utilidad pública que considera preferentes en un momento determinado, a reserva de incluir en la Ley otros que vayan teniendo importancia o de excluir aquellos que la hayan perdido. " (142)

El maestro Andrés Serra Rojas al tratar acerca - de la utilidad pública dice:

"El artículo 27, párrafo XV, de la Constitución ya que se establece que 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. El sistema legal de determinación de las causas de utilidad pública pueden ser: a) Las causas que la propia Constitución señala como de utilidad pública b) Las causas que las Leyes de Expropiación, tanto de la Federación como locales señalen como utilidad pública." (143)

El tratadista Ernesto Gutierrez y Gonzalez señala acerca de la utilidad pública:

(142) Fraga Gabino. Op. cit p.p. 383 y 384

(143) Serra Rojas Andrés. Op. cit. p. 904

"La cosa expropiada se destine a la satisfacción de una necesidad pública... a) ¿Qué es una necesidad pública?. La necesidad pública es la que corresponde satisfacer al Estado en orden a sus atribuciones y a su propia conservación política. La necesidad pública no es como pudiera pensarse una necesidad general a todos los habitantes del país, sino que se trata de una necesidad que afecta a un número más o menos grande de habitantes, pero que de no satisfacerse, crearía una situación de malestar social, o impediría en un momento el desarrollo del país en general. En cambio, la necesidad que tienen los habitantes de una ciudad populosa de que las calles sean amplias para dar cabida a un tránsito automovilístico fluido;... son necesidades de las llamadas públicas que implican para el Estado las causas que lo lleven a buscar los bienes necesarios para satisfacerla, y si encuentra que ello se logra con bienes particulares, entonces esas causas se consideran de utilidad pública, y originan la privación del o de los bienes particulares los cuales se destinan a esa finalidad."(144)

El autor Teodocio Lares explica la utilidad pública de la forma siguiente:

" La causa de expropiación, es la utilidad pública. En estas palabras queda comprendida la necesidad, porque difícilmente podrá haber obras que siendo necesarias para la sociedad, no le sean útiles . Al contrario, motivar la expropiación en las-

(144) Gutierrez y Gonzalez Ernesto. Op. cit. p. 291

necesidades públicas, podría dar lugar a interpretaciones restrictivas perjudiciales al bien común. La necesidad en sentido riguroso supondría una cosa esencial para la salud de la sociedad, y entonces los caminos, canales y ferrocarriles que -- son de tanta utilidad podría decirse que en rigor no eran necosarios, pues no son esenciales para la salud de la República. Una ventaja notoria, un grado de interés social, basta sin duda para exigir el sacrificio de la propiedad. Nuestra Constitución en la parte 3a. del artículo 112, conforme sin duda con estos principios, no permiten la expropiación sino en caso de conocida utilidad." (145)

El Doctor Ignacio Burgoa expresa en relación con el punto tratado:

"El concepto de utilidad pública es eminentemente económico, - la idea de utilidad en general, implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse. Se dice, por ende, que hay utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y éste haya una cierta adecuación o idoneidad. Por tanto, para que exista una causa o motivo de utilidad pública, esto es estatal, social o general, personalmente indeterminada y, por otro, un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad... Constitucionalmente, pues, la expropiación por causa de utilidad pública-

(145) Lares Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978. p. 262

exige el cumplimiento o existencia de estos dos elementos o - condiciones: a) que haya una necesidad pública; y b) que el --- bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiendola. No concurren do dichas dos circunstancias cualquier expropiación que se de crete al respecto de un bien, es evidente y notoriamente in- constitucional." (146)

De los diferentes criterios expuesto se puede - colegir que la utilidad pública se dá cuando existe una necesidad urgente en la sociedad la cual se requiere satisfacer - para beneficio de la comunidad, lo que obliga al Estado a intervenir con la finalidad de satisfacerla, ya que en caso de no hacerlo, se crearía un clima de intranquilidad social, por lo que el Estado al existir esta necesidad argumenta la utili dad pública del bien expropiado, por lo que se puede decir que la necesidad urgente que existe en la sociedad por satisfacer es lo que conocemos como utilidad pública.

Por lo anterior, es preciso definir lo que se de be entender por el concepto de necesidad, así tenemos que el - tratadista Sergio Dominguez Vargas en su tratado de Teoría Eco nómica dice al respecto que:

"La necesidad es una afección desagradable que requiere ser su perada. Quien en determinado momento no siente necesidades, vi ve en un justo equilibrio logrado entre su propio organismo y

el medio que le rodea, y siente bienestar al estar colocado en un plano de estabilidad; pero al paso del tiempo comenzarán a manifestarse en él diversas necesidades y se iniciara un desequilibrio en su organismo que tratará de superar para volver - al estado equilibrado." (147)

Del anterior criterio se deduce que la necesidad pública, es aquella sensación que experimenta la comunidad al necesitar un bien determinado para su desarrollo y mejoramiento y siendo el caso que dicho bien que necesita para satisfacer -- sus necesidades se encuentra fuera de su alcance por estar este bajo el régimen de propiedad privada, comunal o ejidal, es necesario la intervención del Estado para que se aboque a la satisfacción de la necesidad, para lo que el Estado cuenta con la figura jurídica de la expropiación, mediante su aplicación extrae el bien requerido del dominio particular, del ejido o de la comunidad, para destinarlo a la satisfacción y a la necesidad de la sociedad que le es urgente satisfacer.

Ahora bien pasaremos a exponer las causas de utilidad pública reglamentadas, para los casos en que es procedente la expropiación de las aguas pertenecientes a los ejidos y comunidades indígenas, misma que es parte fundamental de la presente tesis; siendo importante para su debido desarrollo el determinar primeramente la Ley aplicable en el caso de expropiar-

se los bienes agrarios, ya que sí existe la Ley General de Expropiación de 1936 y la Ley Federal de Reforma Agraria, se debe precisar cual es la Ley aplicable en estos casos; en este sentido La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio, en que la Ley aplicable en materia de expropiación de los bienes ejidales y comunales, debe ser la Ley Federal de Reforma Agraria, ya que existiendo esta, no tendría sentido aplicar la Ley de Expropiación dicho criterio es:

***EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES, LEY APLICABLE.--**

Existiendo en el Código Agrario el régimen jurídico propio para la expropiación de bienes ejidales o comunales, y estando señaladas en dicho ordenamiento las causas de utilidad pública por las que pueden ser expropiados dichos bienes, así como el procedimiento y requisitos a que debe quedar sujeta la expropiación, la regulación, del acto jurídico antes citado no puede quedar sujeto al procedimiento general que contiene la Ley de Expropiación, pues de lo contrario no tendría explicación la existencia dentro del Código Agrario de disposiciones expresas relativas a la expropiación de bienes ejidales o comunales.

Amparo en revisión 2252/75.- Comunidad Agraria "Rio Marabasco" antes "Laguna del Rincón" o "Las Parotas", Municipio de Manzanillo, Colima.- 19 de enero de 1976.- 5 votos.- Ponente: Carlos del Río Rodríguez.- Secretaria: Fausta Moreno Flores.

Amparo en revisión 8692/64.- Comisariado Ejidal del Ejido San Luis.- 15 de junio de 1966.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Felipe Tena Ramírez.- Secretario: Felipe López Contreras.

Amparo en revisión 214/69.- Comisariado Ejidal de Zacate Colo-

rado, Municipio de Tihuatlán, Ver.- 9 de julio de 1969.- Unanidad de 4 votos.- Ponente: Pedro Guerrero Martínez.- Secretario Juan Díaz Romero.

Amparo en revisión 4489/74.- Comunidad Agraria del poblado "La Encarnación", Municipio de Acambaro, Estado de Guanajuato.- 30 de abril de 1975.- 5 votos.- Ponente: Pedro Guerrero Martínez. Secretario: Juan Díaz Romero." (148)

Con este criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se puede decir que la Ley aplicable en materia de Expropiación de bienes ejidales y comunales será siempre la Ley Federal de Reforma Agraria, ya que en esta se contemplan tanto las causas de utilidad pública por las cuales procede la expropiación de los mencionados bienes, así como también el procedimiento a que debe sujetarse, el cual es motivo de análisis y exposición en el capítulo V del presente estudio.

B.2) CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA REGLAMENTADAS - POR LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Al ser la Ley Federal de Reforma Agraria, la legislación a la cual debe sujetarse la expropiación de bienes ejidales y comunales, expondremos ahora las causas que contem-

(148) Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria. Secretaría de la Reforma Agraria, Colección Justicia Agraria, México. 1938 p. 28

pla dicha Ley abocandonos exclusivamente a la expropiación de las aguas ejidales y comunales, para lo cual abordaremos prime ramente las causas que citaban los ordenamientos legales anteriores al vigente.

CODIGO AGRARIO DE 1934.

Siendo éste el primer Código Agrario de nuestro país, expedido el 22 de marzo de 1934, en comentarios realizados por el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, General Abelardo L. Rodriguez, manifiesta, que se incorpora al mismo la dispersa legislación agraria que hasta la fecha existía expresando:

"Celoso el Ejecutivo de mi cargo de cumplir estrictamente el decreto expedido por el H. Congreso de la Unión el 28 de diciembre anterior, y conciente de su responsabilidad al ejercer las facultades extraordinarias que se le consedieron, incorporé al nuevo Código Agrario toda la legislación que hasta ahora dispersa, constituyendo un solo cuerpo que comprende la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas; la Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, así como la Creación de Nuevos Centros de Población -- Agrícola; las disposiciones sobre el Registro Agrario Nacional y la de Responsabilidad en Materia Agraria, que fué derogada por irrealizable." (149)

(149) Mendieta y Nuñez Lucio. Código Agrario, con anotaciones, concordancias, Jurisprudencia y formularios. Porrúa Hnos. y Cía. México 1938. p. 28.

El citado Código Agrario en cuanto a la expropiación de aguas ejidales y comunales disponfa en su artículo 142 que:

"Las aguas pertenecientes a los ejidos solo podrán expropiarse cuando no hayan otras disponibles.

a) Para usos domesticos de los habitantes de poblaciones.

b) Para servicios públicos de poblaciones y abastecimientos de ferrocarriles y demás sistemas de transporte.

c) Para usos industriales distintos de la producción de la fuerza hidráulica.

Como puede observarse este Código Agrario en el artículo citado nos indica que solo podrán expropiarse dichas aguas cuando no existan otras disponibles, lo que quiere decir que de existir aguas concesionadas a particulares o bien de -- propiedad particular deberían expropiarse estas en lugar de las pertenecientes a las comunidades o de los núcleos ejidales; -- asimismo, en sus dos primeros incisos a) y b), cita que pueden expropiarse las aguas de las comunidades y ejidos para usos domesticos, servicios públicos y para abastecer los ferrocarriles y demás sistemas de transporte, lo cual es fácilmente de entenderse dado que se encuentra en juego la supervivencia del ser humano; en cuanto al abastecimiento de ferrocarriles y demás sistemas de transporte, fué sin lugar a dudas esencial ésta

disposición, ya que por la época de que se trata, las maquinas de ferrocarril y demás tipos de transporte, utilizaban un sistema de enfriamiento por agua, y el ferrocarril, medio de comunicación esencial para el desarrollo del país, empleaba para su movimiento el agua, dado que se trataban de máquinas de vapor.

En el inciso c) establece que las aguas ejidales y comunales podrían expropiarse para usos industriales distintos de la fuerza motriz, siendo en este caso, la disposición omisa en el sentido de no señalar cuales deberían ser las características que debería tener la citada industria, para que se prefiriese su instalación y funcionamiento, en lugar de la producción ejidal y comunal.

EL CODIGO AGRARIO DE 1940.

Este Código cuya vigencia fué emífera, fué decretado el 23 de Septiembre de 1940 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Octubre del mismo año, entrando en vigor a los quince días después de su publicación; el citado Código Agrario en su artículo 250 establecía: Las tierras y aguas comprendidas dentro de los ejidos solo podrán expropiarse por decreto Presidencial; previa compensación y substancian dose expedientes donde conste el parecer de la Comisión Agraria Mixta, de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso, del Gobierno de la entidad correspondiente y del Departamento Agrario.

Así tenemos que referente a la expropiación de -
aguas pertenecientes a los ejidos y comunidades, el Código se-
ñala como causas de utilidad pública para que proceda la expro
piación las siguientes:

Art. 168.- Las aguas pertenecientes a los ejidos
o a los bienes comunales, solo podrán expropiarse cuando no ha
ya otras disponibles:

I.- Para usos domesticos de los habitantes de la
población.

II.- Para servicios públicos de poblaciones y abas-
tecimiento de ferrocarriles, y demás sistemas de transporte y-
vías generales de comunicación; y

III.- Para usos industriales distintos a la fuer-
za hidráulica.

Como es de apreciarse, se puede concluir que tan
to en el Código de 1934 como en el de 1940, estipulan las mis-
mas causas de utilidad pública, dado el desarrollo en que se -
encontraba el país, pero siempre anteponiendo la disposición -
común en ambos de que en el caso de existir aguas de diferente
propiedad a la ejidal o comunal, deberán expropiarse o afectar
se primeramente estas antes que las ejidales o comunales:

CODIGO AGRARIO DE 1942.

Este Código fué promulgado el 14 de octubre de -
1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de

abril de 1943, entrando en vigor 15 días después de publicado; dicho Código dispone como causas de utilidad públicas, para -- que proceda la expropiación de aguas pertenecientes a los ejidos o comunidades las siguientes:

Art. 191.- Las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población que guarden estado comunal solo -- podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles.

I.- Para usos domesticos, servicios públicos o -- baños y abrevaderos de ganado.

II.- Para abastecimiento de ferrocarriles, sistema de transporte y vías generales de comunicación.

III.- Para usos industriales distintos a la producción de fuerza motriz.

Es de notarse que este Código en la fracción I, -- independientemente de las enumeradas en los Códigos anteriores éste agrega una nueva causa de utilidad pública de vital importancia para el desarrollo agropecuario del país, que es el --- abrevadero de ganado, cuya importancia rádica en la sobrevivencia de éste, sobretodo en las zonas de mayor intensidad de calor; de ésta manera el legislador considero esta causa de una mayor utilidad que la explotación ejidal o comunal, la vida -- del ganado.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Esta Ley Federal de Reforma Agraria, fué expedi-

da el 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Abril del mismo mes y año; en su exposición de motivos manifiesta:

"Después de tres decenios de vigencia del Código Agrario y --- apreciadas algunas de sus imperfecciones jurídicas, así como --- el surgimiento de nuevos problemas que la anterior legislación no tuvo oportunidad de contemplar, es un imperativo social recoger las experiencias acumuladas en la aplicación de la política agraria... La presente iniciativa reúne la mejor tradición jurídica del país e intenta ir adelante en la creación de modernas instituciones jurídicas... En la iniciativa se concibe al ejido como un conjunto de tierras, bosques, aguas y , en general, de todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población campesina, otorgándole personalidad jurídica propia para que resulte capaz de explotarla lícita e íntegramente, bajo un régimen de democracia política y económica." (151)

Esta Ley Federal de Reforma Agraria, en su Capítulo VIII, intitulado Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales, contempla la expropiación de aguas ejidales y comunales --- en su artículo 115 en que manifiesta:

Art. 115 Las aguas pertenecientes a los ejidos --- o a los núcleos de población que guarden el estado comunal sólo podrán expropiarse cuando no hayan otras disponibles.

(151) Chávez Padrón Martha. Ley Federal de Reforma Agraria. Porrúa, S.A. Decima Tercera Edición. Actualizada México 1984. p.- p. 41, 43, y 45.

I.- Para usos domésticos y servicios públicos,

II.- Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación; y

III.- Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

En igual de circunstancias la expropiación se --
financiará preferentemente en bienes de propiedad particular.

En ésta ley agraria puede observarse que para su elaboración sin duda alguna se tomo como base el Código Agrario de 1942 en su contenido, logrando una mayor precisión; así tenemos que en la vigente ley se hace la distinción entre utilidad pública y utilidad social. de esta forma el tratadista - Antonio Luna Arroyo, nos dice:

"... El artículo 112 que tiene su antecedente en el 187 del Código de 42, presenta una novedad técnica importante: distingue y precisa en sus alcances jurídicos los conceptos de utilidad pública y utilidad social, señalando con claro fundamento político, que en igualdad de circunstancias entre posibilidades de expropiación a ejidos o particulares, deberá preferirse la propiedad particular.

Este precepto tiene por objeto poner condiciones infranqueables a la expropiación de bienes ejidales y comunales para evitar los abusos que se han cometido en esta materia procediéndose a expropiar ejidos solo para satisfacer intereses personales o de empresas privadas cuyos negocios no justi-

fican la expropiación." (152)

Por lo que se refiere a la expropiación de aguas ejidales y comunales en su artículo 115, se puede decir que, - la Ley Federal de Reforma Agraria siguió conservando las mismas causas de utilidad pública que reglamentaba el Código Agrario de 1942, modificando solamente la fracción I, al suprimir como causa de utilidad pública baños y abrevaderos de ganado.- respecto a este artículo, Antonio Luna Arroyo expresa:

"El artículo 115 de la nueva ley, conservó las diferencias del artículo 191 del Código de 1942, en lo básico y le agregó -- otras ideas que aparecen como nuevas, sin serlo. Por ejemplo, - el Artículo 115, en su fracción II, habla de aguas para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte, etc... y a la verdad las máquinas de vapor ya pasaron a la historia. El - agregado al párrafo segundo de la fracción III es una repetición del artículo 112, primer párrafo, parte final. Como se ve, no hubo persona alguna que percibiera estas tautologías; en -- cambio, se suprimió la frase necesaria de expropiar aguas, para abrevaderos y baños de ganado, tan necesarias en las zonas-desérticas donde es de vida o muerte este líquido y donde existe, por excepción y a veces en manos de privilegiados que no - lo utilizan en objetos de tal trascendencia. Hay desde luego -- errores de redacción técnica: a los redactores de la Nueva Ley se les olvidó que el ejido es tierra, bosque, aguas de acuerdo

(152) Luna Arroyo Antonio. Derecho Agrario Mexicano. Porrúa. - S.A., México 1975. p. 124.

con la definición precisa que dá la fracción X del artículo - 27 Constitucional, por lo tanto debio aludir a las aguas pertenecientes a los núcleos de población ejidales, que forman nuevos centros de población agricola o que guardan el estado comunal." (153)

Ahora bien, en cuanto a lo dispuesto en fracción II, de la vigente Ley Federal de Reforma Agraria, referente al agua para abastecimiento de ferrocarriles y sistemas de transporte se comparte la opinión expresada por el tratadista anteriormente citado, en el sentido que las maquinas de vapor han desaparecido en nuestro país como medios de comunicación, no - así en lo conducente a los abrevaderos de ganado, ya que tratándose de aguas nacionales en las cuales el ejido o comunidad tienen el carácter de concesionarios, es de aplicarse en cuanto a su aprovechamiento, uso y explotación lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley Federal de Aguas, reglamentaría del artículo 27 Constitucional en la materia, que dispone.

Art. 27.- Para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional que incluyen las del subsuelo, la Secretaria deberá observar el siguiente orden de prelación.

- I.- Usos domésticos
- II.- Servicios públicos urbanos
- III.- Abrevaderos de ganado

IV.- Riego de terrenos;

- a) ejidales y comunales
- b) propiedad privada

V.- Industrias

- a) Generación de energía eléctrica para servicio público
- b) Otras industrias

VI.- Acuacultura

VII.- Generación de energía eléctrica para uso - privado

VIII.- Lavado y entarquinamiento de terrenos; y

IX.- Otros.

El Ejecutivo Federal podrá alterar este orden -- cuando lo exija el interés público, salvo el de los usos domesticos que siempre tendrán preferencia.

Como es de observarse del artículo anterior, se desprende que preferentemente al riego de los terrenos ejidales y comunales se encuentran las necesidades de los abrevaderos de ganado, por lo que, en cuanto a este punto tratandose de aguas nacionales esta totalmente previsto, no siendo el caso cuando se trate de aguas de propiedad particular y que tengan como usuario a un ejido o comunidad, que en tal caso si es procedente que fuese contemplado por la vigente legislación.

En cuanto a lo dispuesto en la fracción III, del artículo 115, de la Ley Federal de Reforma Agraria, que dispo-

ne que procede la expropiación de las aguas ejidales y comunales para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz; la ley no determina a que clase de usos industriales en específico, pero de acuerdo a lo previsto por el artículo 112 del citado ordenamiento, este uso industrial deberá ser de una mayor utilidad pública que la utilidad social prestada por el ejido o la comunidad.

En otro orden de ideas, ahora corresponde exponer en favor de quién o quienes procede la expropiación de las aguas ejidales y comunales; a este respecto, se puede aplicar el artículo 116 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que en su contenido expresa: Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o público a que se refieren las fracciones I, II, III, IV del artículo 112 de esta Ley, solo procederán a favor de los Gobiernos Federal, local o municipal, o de los organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal, los que ocuparán los predios expropiados mediante el pago o depósito de la indemnización correspondiente.

Por cuanto hace a su aplicación esta disposición del artículo 116 de la Ley Federal de Reforma Agraria, es supletoria al no existir disposición en concreto para la expropiación de las aguas pertenecientes a los ejidos y comunidades así en lo referente a la expropiación de aguas para uso doméstico y servicios públicos, tenemos que estos son bienes prestados por el gobierno federal, estatal o municipal, en este sen-

tido procede a favor de dichas entidades la expropiación; en cuanto a la fracción II, del artículo 115 queda comprendido -- dentro de la fracción II del artículo 112 de la Ley citada, -- por lo que le correspondiera a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes realizarla. En cuanto a la fracción III del artículo 115, en la que se refiere a usos distintos a la fuerza motriz esta fracción deja la posibilidad que sean otras Secretarías de Estado las posibles beneficiadas con sus planes de trabajo, como ejemplo podemos citar a la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, la Secretaría de Turismo, o bien empresas del Sector Paraestatal, como Petroleos Mexicanos; en cuanto a este punto, el tratadista Antonio Luna Arroyo en su texto nos manifiesta:

"El artículo 116 de la Ley que tiene su antecedente en el 195 del Código Agrario de 1942, mejora el precepto anterior en parte de su contenido, pues señala con sobrada razón que las expropiaciones para obras de servicio social o público a que se refieren las fracciones I, II, III y IV solo procederán a favor de los gobiernos federal, local y municipal o a organismos públicos descentralizados del gobierno federal, los que ocuparan los predios mediante el pago o depósito del importe de la indemnización correspondiente. Esta redacción es perfectamente acorde con el artículo 27 Constitucional y evita que con estas expropiaciones se enriquezcan particulares, pero olvido a las empresas de participación estatal, que también son importantes al efecto y trabajan en la materia. también sobra lo de organismos descentralizados del gobierno federal, porque los Esta-

dos soberanos también pueden expropiar -han expedido sus Leyes de expropiación- y han organizado empresas descentralizadas y de participación estatal..."(154)

(154) Idem. p.p. 126 y 127.

C A P I T U L O V .

PROCEDIMIENTO LEGAL VIGENTE EN LA EXPROPIACION
DE LAS AGUAS EJIDALES Y COMUNALES.

Corresponde al presente capítulo, la exposición del procedimiento vigente en materia de expropiación de aguas pertenecientes a las comunidades indígenas y ejidos; primeramente diremos que el artículo 14 Constitucional, establece que toda persona para que sea privada de sus propiedades, posesiones o derechos, debe ser mediante juicio previo, con lo cual se consigna la garantía procesal; al respecto tenemos:

" La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos -- del 5 de febrero de 1917 en su artículo 14, garantiza el respeto a las formas procesales, siendo esta la garantía para una perfecta administración de la justicia; en consecuencia, encontramos que el proceso social agrario observa las formas procesales, fundamentalmente las formas esenciales del procedimiento." (157)

Consagrada constitucionalmente la garantía procesal, y teniendo en cuenta que el proceso da origen a un procedimiento, tenemos que el proceso social agrario da origen al procedimiento agrario; en este sentido, es preciso diferenciar entre proceso y procedimiento, para lo cual acudimos a la si--

(157) Chávez Padrón Martha. El Proceso Social Agrario y Sus -- Procedimiento. Porrúa, S.A. Tercera Edición, México 1979. p.-
99 .

guiente exposición que al respecto realiza la tratadista Martha Chávez Padrón:

" El proceso se caracteriza por finalidad jurisdiccional compositiva de litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo. Así pues, mientras la noción de proceso es esencialmente teleológico, la del procedimiento es de índole formal, y de ahí que como luego veremos, tipos distintos de proceso se pueden substanciar en un mismo procedimiento, y viceversa, procedimientos distintos sirven para tramitar procesos de idéntico tipo." (158)

En materia agraria tenemos que existen diversos procedimientos siendo uno de ellos el procedimiento expropiatorio que nos ocupa, al cual nos abocamos, no entrando en detalle de los procedimientos dotatorios de tierras y aguas o de división, fusión, permutas ejidales, etc., referente al procedimiento en cuestión, Martha Chávez Padrón dice:

"Una segunda categoría de procedimientos son de tipo administrativo agrario, porque el Ejecutivo Federal aplica la Ley, -- sin disputa entre las partes, tal es el caso de la expropiación de bienes ejidales y comunales." (159)

(158) Idem. p. 99.

(159) Idem. p. 103.

De acuerdo a lo anterior, podemos manifestar que el procedimiento expropiatorio de los bienes ejidales, es un - procedimiento de carácter administrativo, ya que será el Presidente de la República el encargado de aplicar la legislación.-

Así tenemos que el procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales se efectúa ante la Secretaría - de la Reforma Agraria, institución que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley General de Administración Pública-Federal (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976) el Presidente de la República delega funciones en materia agraria a dicha Secretaría de Estado; en materia de expropiación concretamente tenemos que el artículo -- 113, de la Ley Federal de Reforma Agraria establece: En ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales sin la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Pasaremos ahora a exponer lo que propiamente es el procedimiento de expropiación, mismo que se encuentra delimitado en los artículos comprendidos del 343 al 349, de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, correspondiendo su inicio, a la petición hecha por los interesados a saber:

A) SOLICITUD.

Por cuanto se refiere a la solicitud de expropiación de las aguas ejidales o comunales, tenemos que la podrán-

promover tanto personas físicas, personas morales, Secretarías de Estado, Industrias paraestatales y organismos descentralizados, debiendo para ello tener como objetivo al promoverla que el interés de utilidad pública sea superior que la utilidad social del ejido o la comunidad; la solicitud deberán efectuarla los interesados en la Secretaría de la Reforma Agraria, debiendo contar con los requisitos siguientes establecidos en el artículo 343 de la Ley de Reforma Agraria vigente.

I.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación.

II.- El destino que pretende darseles.

III.- La causa de utilidad pública que se invoca

IV.- La indemnización que se proponga.

V.- Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.

Ahora bien, en materia de aguas el solicitante deberá manifestar el volumen concreto que se pretende expropiar, en litros por segundo, fuente de aprovechamiento de la que se pretende tomar el volumen solicitado, ubicación de la misma, el fin para lo cual la soliciten; en cuanto a la causa de utilidad pública que se invoque, esta debe ser superior a la utilidad social del ejido o comunidad, y debe estar comprendida dentro de las causas enumeradas en el artículo 115 de la Ley Federal de Reforma Agraria para que sea procedente; por lo que hace a la indemnización, el promovente deberá manifestar -

la cantidad líquida en dinero que esta dispuesto a compensar - al núcleo de población afectado o bien proponer algún otro - bien a cambio para beneficiar al ejido o comunidad afectada; - además deberá anexar la documentación indispensable para com-- probar su interés y los planos de los proyectos en que va a -- destinar las aguas solicitadas.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos la solici-- tud de expropiación de aguas presentada por el C. Carlos Santi-- bañez para expropiar un volúmen de 25 litros por segundo, del manantial denominado "La Mora", perteneciente al ejido Pedro - Montaña, del Municipio de Cuautla, Estado de Morelos, así como de 10-00-00 hectáreas de terrenos ejidales, invocando como cau-- sa de utilidad pública el establecimiento de un centro turísti-- co y un balneario, ofreciendo como indemnización, la construc-- ción de un puente y el 25% por ciento de los rendimientos lí-- quidos que produzca el balneario, además, liquidar todos los - adeudos extraños a la federación que graviten sobre el balnea-- rio, vease particularmente el expediente No. 272.2/149.

B) INICIACION DEL TRAMITE.

Con la solicitud presentada la Secretaría de la REforma Agraria instaura el expediente respectivo, asignandole el número correspondiente, dando con ello inicio al trámite le gal formalmente, procediendo a efectuar las:

§...

1.- NOTIFICACIONES.

Una vez efectuada la instauración del expediente la Secretaría de la Reforma Agraria realiza las notificaciones de Ley correspondientes al Comisariado ejidal y a quién demuestre tener interés en el asunto, para los efectos se utilizan - las tres formas que mas adelante se detallan, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

1.1.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

La Secretaría de la Reforma Agraria, solicitara por oficio la publicación de la solicitud de expropiación, en el Diario Oficial de la Federación, con la finalidad de darle a conocer a la sociedad y en especial al comisariado ejidal la solicitud de expropiación para su conocimiento.

1.2.- GACETA OFICIAL DEL ESTADO.

La Secretaria de la Reforma Agraria, también mediante oficio, deberá solicitar la publicación de la solicitud en la Gaceta Oficial del Estado, a donde pertenezca el ejido - cuyas aguas serán expropiadas.

1.3.- POR OFICIO.

La Secretaria de la Reforma Agraria, no importan

do haber efectuado las notificaciones al comisariado ejidal y núcleo de población, mediante la publicación de la solicitud en el Diario Oficial de la Federación y la Gaceta Oficial del Estado, deberá comunicar la solicitud de expropiación mediante oficio al comisariado ejidal o al de bienes comunales, para que estos comuniquen en Asamblea General, a los demás intergrantes del ejido o comunidad, y así aleguen lo que a su derecho convenga en el procedimiento expropiatorio.

C) TRABAJOS TECNICOS INFORMATIVOS.

Ahora bien, una vez realizadas las notificaciones, la Secretaria de la Reforma Agraria, comisionará perso-nal capacitado a efecto de llevar a cabo los trabajos técni-cos informativos correspondientes, los cuales deberán constar:

Estos consistirán en documentos de la forma de-como adquirió los derechos de propiedad el núcleo ejidal o comunal, al que se le pretende expropiar, ya que sea que si es-tos los obtuvo por resolución presidencial dotatoria, restitutoria, ampliatoria o bien, por acuerdo de accesión de aguas; -el volumen que se requiere expropiar; el volumen total que goza el ejido o comunidad, superficie que riega actualmente y -su productividad; asimismo, el nombre de la fuente de aprovechamiento que se utiliza, el gasto total de dicha fuente, usuos de la misma, indicando si el volumen total es aprovechado por el ejido, y si por la afectación propuesta se verifca --

afectado el volúmen total producido por la fuente o bien si esta afectación solamente sería parcial; plano de localización de la fuente; y plano de la inspección efectuada.

D) OPINIONES.

Además de los trabajos técnicos informativos señalados, la Secretaria de la Reforma Agraria deberá recabar -- las opiniones siguientes:

1.- GOBERNADOR DEL ESTADO.

La Secretaria de la Reforma Agraria mediante oficio en el cual especifique el bien que se pretende expropiar -- (en este caso el volúmen de agua que se pretende afectar), la fuente de aprovechamiento, el nombre del núcleo ejidal o comunal al cual pertenece, el nombre de la persona física o moral -- que la solicite y, la causa de utilidad pública por la cual se invoque la expropiación, fin al cual se va a destinar, solicitará del Gobernador de la entidad federativa, en donde se ubiquen los bienes a expropiar, su opinión referente a la procedencia o improcedencia de la citada solicitud; otorgándole de acuerdo a lo establecido en el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria un plazo de 30 días para que se manifieste, señalándole que de no hacerlo se le considerará que no existe oposición y se proseguirá con la expropiación solicitada.

0...

2.- COMISION AGRARIA MIXTA.

La Secretaría de la Reforma Agraria, deberá recabar por oficio, donde consten los datos que han quedado expresados al referirnos a la opinión del Gobernador del Estado, la conformidad de la Comisión Agraria Mixta en la entidad federativa en la cual se encuentren localizados los bienes, estableciendo al mismo plazo de 30 días para emitir su opinión, con la advertencia que de no hacerlo en el término se tendrá manifestado en forma de que no existe oposición y se proseguirá -- con el trámite de la expropiación solicitada.

3.- INSTITUCION DE CREDITO EJIDAL.

La Secretaría de la Reforma Agraria también deberá solicitar mediante oficio, en el cual manifieste los mismos datos que hemos expuesto al referirnos a la solicitud de la -- opinión del Gobernador del Estado, la opinión de la Institución de Crédito Ejidal con la cual venga operando el ejido o comunidad, para que exprese lo que a su interés convenga en un plazo de 30 días, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria señalándose que en caso de no hacerlo, se le tendrá expresado en forma de que no existe -- oposición y se proseguirá con el procedimiento respecto a la -- expropiación solicitada.

Cabe destacar que respecto al plazo concedido a

estas Instituciones, el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en su primer párrafo dispone textualmente que: pedirá las opiniones del Gobernador de la Comisión Agraria Mixta de la Entidad donde los bienes se encuentren ubicados, y del banco oficial que opere con el ejido, las que deberán rendirse en un plazo de treinta días transcurrido el cual, no hay respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites.

Ahora bien, independientemente de las anteriores opiniones, es de manifestar que no solamente deberán requerirse estas, sino que también sería conveniente solicitar la opinión de la Comisión Nacional del Agua, organismo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en los casos que se trate de aguas nacionales, sobre las cuales - los ejidos expropiados se encuentren como usuarios, controladas por la citada Comisión, ya que es la encargada de la Administración de los Recursos Hidrológicos de la Nación y no solamente darle intervención para ajustar los volúmenes expropiados, asimismo, sería conveniente solicitar la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuando se trate de instalar una Industria diferente a la producción de fuerza motriz, para que se dicten las medidas necesarias y evitar la contaminación de las aguas que se expropien y el daño que la instalación de esta industria en la Región ocasione a la ecología .

f...

E) AVALUOS.

La Secretaría de la Reforma Agraria, mediante -- Oficio solicitará de la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que efectuó el Avalúo correspondiente, toda vez -- que de acuerdo a lo establecido por el artículo 37, fracción-- XIII, de la Ley Organica de la Administración Pública Federal, corresponde a dicha Dependencia del Ejecutivo Federal, efec-- tuar los Avalúos de los bienes muebles e inmuebles nacionales, al disponer: Una de sus funciones es mantener al corriente el-- avalúo de los bienes inmuebles nacionales y reunir, revisar y-- determinar las normas y procedimientos para realizarlo.

Es conveniente comentar también que a la fecha - las aguas para fines agrícolas no tienen fijado un valor comercial, por lo que, no ha sido factible fijar un precio por re-- gión de ella en nuestro país, y solamente se realice el cobro-- por el servicio, así podemos decir respecto de las aguas nacionales controladas por la Comisión Nacional del Agua en las cuales los ejidos o comunidades son usuarios, en caso de expropiación sería dicha cuota el valor que se tomaría como base para-- calcular el monto de la indemnización correspondiente.

Asimismo, podemos exponer que de acuerdo a lo manifestado en entrevista sostenida con el C. Subdirector de la-- Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales, Area I,-

del Area Agropecuaria, actualmente no existe un procedimiento especifico para determinar el valor del agua para sus diversos usos; al respecto podemos manifestar que anteriormente el Departamento Agrario para calcular el valor comercial de dicho bien lo realizaba comparando el valor comercial de una hectárea de terrenos de riego en la zona en donde se localiza el ejido al que se le expropia, con una hectárea de agostadero, y la diferencia de valor que existe entre una y otra es el precio del agua, ya que es esta la que le dá el aumento de precio comercialmente, así por ejemplo, tenemos el avalúo realizado en los trabajos ejecutados con fecha 27 de julio de 1942 en el ejido Otilio Montaña, antes Amilcingo, municipio de Cuautla, Estado de Morelos, por personal técnico adscrito a dicho departamento agrario, determinando que:

"2. Una hectárea de riego en la zona de Cuautla vale aproximadamente de \$ 900.00 a \$1,000.00 .

3. La hectárea de agostadero en la misma región tiene un valor de \$ 50.00 a \$ 80.00 aproximadamente, pero debido a su ubicación el valor de ellas puede subir hasta \$ 200.00 hectárea - teniendo en cuenta la cercanía a la ciudad de Cuautla, a la carretera, balneario, etc.

4. La diferencia respecto al precio comercial, que existe entre la hectárea de riego y la de agostadero es, pues, de - - - \$ 700.00 a \$ 800.00

5. La diferencia entre el valor comercial de una hectárea de riego a una de agostadero si puede constituir propiamente el valor del agua, toda vez que siendo las tierras de agostadero-

y labor aproximadamente igual en su constitución física, el hecho de tener agua en una la hace muy superior en precio a la otra que no la tiene."(160)

Todos los trabajos anteriores deberá realizarlos la Secretaría de la Reforma Agraria en un término de 90 días hábiles, contados a partir del inicio del expediente expropiatorio.

F) ANTEPROYECTO DE DICTAMEN.

La Secretaría de la Reforma Agraria a través de su Dirección General de Tenencia de la Tierra, Dirección de Ordenamiento Territorial, elaboró con las constancias procesales recabadas un anteproyecto de dictamen, de conformidad a lo establecido en el Reglamento Interior de la Secretaría del Ramo.

"Art. 22.- La Dirección General de Tenencia de la Tierra tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Formular los proyectos de resoluciones, decretos expropiatorios, acuerdos presidenciales y los planos -- proyectos de localización respectivos, así como las resoluciones que correspondan al Secretario en los distintos procedimientos que prevé la legislación;

XVII.- Tramitar los asuntos relacionados con la adquisición, dotación, ampliación, expropiación y distribución de

(160) Expediente 272.2/149, Expropiación Ejidal. Poblado Otilio Montaño antes Amilcingo, Municipio Cuautla, EdO. de Morelos.

aguas formalizando acciones integradas con la Secretaría de -- Agricultura y Recursos Hidráulicos en los distritos de riego - constituidos y en los que se encuentren en proyecto;" (161)

La citada Dirección General de Tenencia de la --- Tierra, remitirá su anteproyecto de dictamen al Cuerpo Consultivo Agrario para su trámite subsecuente.

G) DICTAMEN.

El Cuerpo Consultivo Agrario, con los datos aportados y previo estudio del expediente de expropiación, elaborará su dictamen correspondiente, mismo que someterá al pleno de dicho organo colegiado para su aprobación; una vez aprobado dicho dictamen, lo remitirá a la Dirección General de Tenencia - de la Tierra, Dirección de Derechos Agrarios, para la elaboración del proyecto de decreto presidencial y el plano proyecto- de localización y ubicación de la fuente de aprovechamiento -- afectable.

H) PROYECTO DE DECRETO PRESIDENCIAL.

La Dirección General de Tenencia de la Tierra, - una vez elaborado el proyecto de Decreto Presidencial se remitirá la Unidad de Acuerdos Presidenciales, dependiente organi-

(161) Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Publicado en el Diario Oficial el 27 de Agosto de 1985.

camente de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios, para su aprobación del Decreto Presidencial, mismos que firma el Secretario de la Reforma Agraria, para cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

I) DECRETO PRESIDENCIAL.

Una vez recabada la firma del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, remitirá el decreto para firma del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que rubricara y mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación.

1.- PUBLICACION.

La Presidencia de la República, enviara por oficio al Diario Oficial de la Federación, y al Periodico Oficial de la Entidad Federativa al cual pertenezca el poblado expropiado para efectos de notificación a las partes interesadas, dando con ello cumplimiento a lo establecido en la primera parte del artículo 346 de la Ley Federal de Reforma Agraria que dispone: El decreto en que se resuelva sobre la expropiación-

será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el -
Periodico Oficial de la Entidad donde se encuentren ubicados -
los bienes ejidales que se expropien.

J) EJECUCION.

Ahora bien, una vez expedido y publicado el de-
creto expropiatorio, la Secretaria de la Reforma Agraria antes
de ordenar la ejecución deberá verificar primeramente que el -
monto de la indemnización fijada por los bienes, sea debidamen-
te pagada al núcleo de población afectado, o bien, que dicho -
pago sea garantizado, así lo dispone el artículo 343 de la Ley
Federal de Reforma Agraria vigente, en su parte final; una vez
efectuado lo anterior, dicha Secretaría de Estado procedera a-
la ejecución del decreto expropiatorio.

1.- AUTORIDAD EJECUTORA.

La autoridad ejecutora del decreto expropiatorio
de acuerdo a la legislación agraria vigente, es la Secretaria-
de la Reforma Agraria, de ésta forma lo establece el artículo-
343 citado, con anterioridad.

La Secretaría de la Reforma Agraria procederá a-
ejecutar el decreto expropiatorio en sus términos.

2.- TRABAJOS DE POSESION.

Siendo la Secretaría de la Reforma Agraria la encargada de la ejecución del decreto presidencial expropiatorio, corresponderá a ella misma poner en posesión del bien expropiado al beneficiado, realizando en el acto posesorio los siguientes trabajos:

- 1.- Acta de posesión, mediante la cual otorgue la posesión al beneficiado.
- 2.- Elaboración de un plano definitivo de la -- ubicación de la fuente afectable.
- 3.- Recorrido y entrega material del volúmen expropiado.

Una vez, otorgada la posesión al beneficiado -- con la expropiación, la Secretaría de la Reforma Agraria solicitará de su similar de Agricultura y Recursos Hidráulicos, -- proceda a realizar el ajuste procedente en los aprovechamientos y a reglamentar el derecho de quienes en el futuro son los nuevos usuarios; lo anterior de acuerdo a lo establecido en el artículo 348 de la Ley Federal de Reforma Agraria que establece. Si la expropiación hubiese recaído sobre derechos ejidales o comunales el aprovechamiento de aguas a moción de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Ganadería practicará el reajuste procedente en los aprovechamientos y reglamentará el derecho de quienes en adelante hubieren de usarlos, conforme a la Legislación particular en la materia.

K) ARCHIVO

La Secretaría de la Reforma Agraria, una vez -- ejecutado el decreto expropiatorio, pasará el expediente de -- ejecución a su Dirección General de Tenencia de la Tierra, para su estudio y aprobación, remitiendolo posteriormente al archivo como asunto totalmente concluido; de conformidad al reglamento interior de la citada secretaria dispone en su artículo 22 fracción III.

" ... Vigilar el debido cumplimiento de la ejecución de las resoluciones presidenciales de las distintas acciones agrarias y emitir su opinión al respecto." (162)

C A P I T U L O V I .
C O N C L U S I O N E S .

1.- La expropiación es la figura de derecho admnistrativo consagrada en el artículo 27 de la Constitución de 1917 de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- La expropiación va dirigida a una persona determinada, a la cual se le priva de su bien por una causa de - utilidad pública, que es urgente satisfacer.

3.- La nacionalización, es la figura jurídica medante la cual el estado ejerciendo su autonomía en materia -- económica, recobra la propiedad originaria de determinados bienes que habían sido otorgados a los particulares para su explotación.

4.- La nacionalización va dirigida principalmente a lograr el control por parte de la nación o estado, de los medios de producción que le son indispensables para su desarrollo.

5.- La municipalización, en nuestro país asume - la prestación de un servicio público para beneficio de la colectividad.

6.- La municipalización solo se puede concebir en

su aplicación cuando el Municipio tenga la necesidad de asumir la administración, dirección y prestación de un servicio municipal en beneficio de la comunidad.

7.- La propiedad de las aguas durante la época de la Colonia, fueron clasificada en: Propiedad del rey, cuando las aguas se destinaban al uso común de todos los habitantes de la colonia; de propiedad particular que son las de propiedad privada, mismas que correspondían a los dueños de las tierras, ya que el agua se consideraba como parte integrante de ella; y por último, tenemos la propiedad de las aguas de las comunidades indígenas, mismas que les fueron concedidas por merced real.

8.- La Constitución de 1824, no se ocupó de legislar respecto del agua, considerándose entonces aplicable la antigua legislación española y los decretos que se dictasen en el congreso, por lo que, en lo referente a la propiedad de las aguas tenemos que se siguió con la misma clasificación, siendo ahora que la propiedad del rey pasa a ser propiedad de la República Mexicana; propiedad particular de los españoles y propiedad de las comunidades indígenas.

9.- La propiedad de las aguas en la Constitución de 1857, quedó durante la vigencia de esta Constitución en aguas de propiedad particular y en aguas de propiedad del estado.

10.- La Constitución de 1917, consagra en su artículo 27 la propiedad social de las aguas de los núcleos agrarios.

11.- De acuerdo al artículo 115 Constitucional, los municipios son propietarios de las aguas que broten dentro de los predios de su propiedad o bien almacenados en sus terrenos, con lo cual se da la propiedad municipal de las aguas.

12.- La propiedad de las aguas es transmitida a los particulares para su aprovechamiento dando lugar con ello a la propiedad privada de las aguas, siendo de esta forma de propiedad derivada.

13.- Las aguas en la Constitución de 1917, se clasifican en aguas de propiedad estatal o nacional, en aguas de propiedad municipal, aguas de propiedad particular y; aguas de propiedad social.

14.- La Constitución de 1917, desaparece la propiedad con sus características de absoluto, en la cual el propietario podía disponer de ellas a su antojo y ahora surge un tipo de propiedad de las aguas, sujeta a determinadas modalidades que el Estado le impone, consistiendo estas en prohibiciones y restricciones al uso, disfrute y disposición, dándole con ello a la propiedad una función social, es decir ejercer el derecho de propiedad en bien de la colectividad.

15.- Las aguas afectables para dotar a los ejidos, son tanto las de propiedad nacional, como las de propiedad privada, asimismo, también las que pertenezcan a los municipios en su calidad de persona moral de derecho publico.

16.- Las aguas que forman la propiedad comunal - son aquellas que se le restituyan, reconozcan o doten a los núcleos indígenas que hubieren sido desposeídos.

17.- De acuerdo a la legislación agraria vigente, la propiedad de los bienes agrarios con que se dotan a un ejido, le pertenecen al núcleo ejidal beneficiado; pero en cuanto al bien denominado agua los ejidos y comunidades solamente adquieren un derecho al uso y aprovechamiento cuando la fuente - afectada es de propiedad nacional y se les tendrá como concesionarios.

18.- Los núcleos ejidales y las comunidades indígenas podrán obtener el bien agua mediante el ejercicio de las acciones de restitución, reconocimiento, accesión, dotación, - ampliación de aguas, mismas que culminan con la resolución del Presidente de la República, con excepción de la acción de accesión de aguas que culmina su procedimiento con acuerdo del Secretario de la Reforma Agraria.

19.- Los bienes agrarios, de acuerdo con la legislación agraria vigente tiene la característica de ser in-

lienables, imprescriptibles, enembargables e intrasmisibles.

20.- No obstante las características anteriores, la propia Ley Federal de Reforma Agraria contempla que dichos bienes pueden cambiar de régimen de propiedad mediante: La división de ejidos la permuta y la expropiación de los bienes -- ejidales y comunales.

21.- Al beneficiar a los núcleos ejidales o comunales con aguas de propiedad nacional solo se les concede el derecho al uso y aprovechamiento de las mismas, y cuando los dota de aguas de propiedad particular también solo se les proporciona el derecho de su uso y aprovechamiento, pero no así la propiedad de la fuente de aprovechamiento, por lo tanto, la expropiación solo recae sobre tales derechos de uso y aprovechamiento.

22.- La Secretaría de la Reforma Agraria, será la encargada de la ejecución del Decreto expropiatorio, vigilará que previa su ejecución le sea pagada o garantizado el pago de la indemnización que le corresponda al núcleo de población que sufre la expropiación.

B I B L I O G R A F I A .

- ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A. México 1979.
- ALVAREZ JOSE MARIA. Instituciones de Derecho Real y de Indias, Tomo I, (Edición Facsimilar de la Reimpresión Mexicana de 1826), Universidad Nacional Autónoma de México.
- BLANCO MARTINEZ ROSA LINDA. El Pensamiento Agrario en la Constitución de 1857, Ed. Botas. México 1957.
- BURGOA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A. Decima Septima Edición. Revisada y Aumentada México 1980.
- BURGOA IGNACIO. Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, S.A. Vigésima Primera Edición. México 1988.

- CARPIZO JORGE. La Constitución Mexicana de 1917, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Tercera Edición. México 1979.
- CHAVEZ PADRON MARTHA. El Derecho Agrario en México, Ed. Porrúa, S.A. Sexta Edición. México 1982.
- CHAVEZ PADRON MARTHA. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Ed. Porrúa, S.A.- Tercera Edición. México 1979.
- CHAVEZ PADRON MARTHA. Ley Federal de Reforma Agraria.- Ed. Porrúa, S.A. Decima Tercera- Edición, Actualizada, México 1984
- DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO. El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno, Ed. Jus. México - 1947.
- DE SAHAGUN BERNARDINO FR. Historia General de las Cosas de la Nueva España, Ed. Porrúa, S.A. Sexta Edición, México

- DOMINGUEZ VARGAS SERGIO. Teoría Económica, Ed. Porrúa, -- S.A., Octava Edición. México 1979
- DUBLAN MANUEL Y LOZANO
JOSE MARIA. Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas desde la Independencia de la República. Tomo I, Ed. Oficial. Imprenta del Comercio, México 1876.
- DUBLAN MANUEL Y LOZANO
JOSE MARIA. Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas desde la Independencia de la República. Tomo XI, -- Ed. Oficial, Imprenta del Comercio, México 1879.
- EDICIONES ANDRADE. Legislación sobre Aguas y Bosques Colonización, Minas y Petróleo. Tomo II, Ed. Andrade, S.A. México 1967.
- FRAGA GABINO. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A. Vigésima Primera Edición México 1981.

- GONZALEZ AGUAYO LEOPOLDO. La Nacionalización de Bienes Extranjeros en América Latina, Tomo I, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, - Serie de Estudios 7) México 1969
- GONZALEZ COSIO FRANCISCO. Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la Época Precortesiana hasta las Leyes del 6 de enero de 1915, Tomo I, Ed.- Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Primera Edición, México 1957.
- GUTIERRES Y GONZALEZ ERNESTO. El Patrimonio Pecuniario y Moral o Derecho de la Personalidad y - Derecho sucesorio, Ed. Cajica, S. A., Segunda Edición, Puebla, México 1980.
- IBARROLA ANTONIO DE. Derecho Agrario, Ed. Porrúa, S.A. México 1975.
- KATZAROV KONSTANTIN. Teoría de la Nacionalización (El

Estado y la Propiedad), Ed. Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición en Español traducción y apéndice sobre Derecho Mexicano, Héctor Cuadra. México 1963.

-LARES TEODOSIO.

Lecciones de Derecho Administrativo, Ed. Universidad Nacional - Autónoma de México, 1978.

-LEMUS GARCIA RAUL.

Derecho Agraria Mexicano, Ed. Porrrúa, S.A., Quinta Edición, México 1985.

-LUNA ARROYO ANTONIO.

Derecho Agrario Mexicano, Ed. Porrrúa, S.A., México 1975.

-MANZANILLA SCHAFFER
VICTOR.

Reforma Agraria Mexicana, Ed. Porrrúa, S.A., México 1977.

-MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.

Código Agrario, con Anotaciones, Concordancias, Jurisprudencia y Formularios. Ed. Porrrúa Hnos. y Cía. México 1938.

- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. El Problema Agrario de México, - Ed. Porrúa, S.A., Décima Primera Edición, Corregida y Aumentada - México 1971.
- MOLINA ENRIQUEZ ANDRES. La Revolución Agraria de México- 1910 - 1920 Tomo III, (U.N.A.M.- Coordinación de Humanidades), Ed. Miguel Angel Porrúa, S.A. México 1986.
- NOVOA MONREAL EDUARDO. Nacionalización y Recuperación - de Recursos Naturales ante la -- Ley Internacional. Ed. Fondo de- Cultura Económica. México 1974.
- PALLARES EDUARDO. Colección de Códigos y Leyes Federales, Tierras, Bosques, Aguas, Ejidos y Colonización, Ed. Herre ro Hermanos Sucesores, Novísima Edición, México 1900.
- REA MOGUEL ALEJANDRO. México y su Reforma Agraria, Ed. Antigua Librería Robledo, México 1962.

- ROJINA VILLEGAS RAFAEL. Derecho Civil Mexicano, Tomo III Ed. Porrúa, S.A., Sexta Edición, México 1985.
- SAYEG HELU JORGE. El Constitucionalismo Social Mexicano, Tomo III Ed. Cultura y - Ciencia Política, A.C. Primera - Edición, México 1974.
- SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA. Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria. Ed. Secretaría de la Reforma Agraria (Colección Justicia Agraria). -- México 1938.
- SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo, Ed. Librería de Manuel Porrúa, S.A., Segunda Edición, Corregida y Aumentada, México 1961.
- TENA RAMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., Décima Séptima Edición, Revisada y Aumentada. - México 1980.

DICCIONARIOS DE DERECHO.

- Diccionario Jurídico Mexicano Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.

LEGISLACIONES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Agrario de 1934.
- Código Agrario de 1940.
- Código Agrario de 1942.
- Ley Federal de Reforma Agraria.
- Ley Federal de Aguas.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Código Civil del Estado de México.

JURISPRUDENCIA.

- Apendice de Jurisprudencia. -
1975, Tomo II. p. 440

REGLAMENTOS.

- Reglamento Interior de la Se-
cretaría de la Reforma Agraria.

DOCUMENTOS PUBLICOS.

- Expediente 272.2/149, Expro--
piación Ejidal. Poblado Otilio-
Montaño antes Amilcingo, Munici
pio Cuautla, Edo. de Morelos.

PUBLICACIONES.

- Diario Oficial de la Federa--
ción.