

554
res



Universidad Nacional Autónoma de México

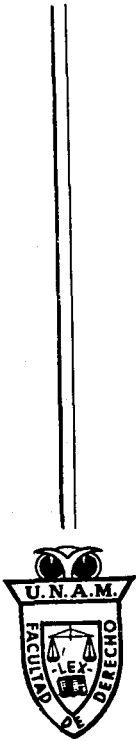
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD DEL ESTADO,
DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO
ADMINISTRATIVO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
RAMON MARQUEZ SANTIAGO

ASESOR: LIC. MIGUEL JIMENEZ PARRA.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1993



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
FACULTAD DE DERECHO.
U.N.A.M.

"FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD DEL ESTADO, DESDE
EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO."

INTRODUCCION.....	I
CAPITULO 1. FUNCION SOCIAL.....	1
1.1. Acepciones del término: función.....	1
1.2. Postura de Augusto Comte.....	3
1.3. Funciones del Estado.....	6
1.3.1. Función Legislativa.....	10
1.3.2. Función Jurisdiccional.....	16
1.3.3. Función Administrativa.....	19
1.3.4. Función Pública.....	25
CAPITULO 2. CONCEPTO DE PROPIEDAD.....	30
2.1. Propiedad Comunal.....	30
2.2. Derecho Real de la Propiedad en el Derecho Romano.....	34
2.3. Sistema Jurídico Neo-Romanista.....	38
2.4. Sistema de Propiedad Privada.....	45
2.5. La Propiedad como Función Social.....	50
CAPITULO 3. PROPIEDAD DEL ESTADO.....	59
3.1. Régimen Patrimonial del Estado.....	59
3.2. Adquisición de la propiedad del Estado.....	62
3.2.1. Propiedad originaria.....	62
3.2.2. Formas de adquisición de Derecho	

Público y Derecho Privado.....	64
3.2.3. Registro Público de la Propiedad Federal.....	70
3.3. Bienes de Dominio Público.....	72
3.4. Bienes de Dominio Privado.....	76
3.5. Bienes de Dominio Directo.....	79
CAPITULO 4. EFECTOS DE LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD DEL ESTADO.....	86
4.1. Incorporación de la propiedad como función social en la Legislación de México.....	87
4.1.1. Constitución Política de 1824.....	88
4.1.2. Constitución Política de la República Mexicana de 1857.....	89
4.1.3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	92
4.1.4. Iniciativa del artículo 27 constitucional referente a la propiedad de la República, Sesión de Diputados de 1917.....	93
4.1.5. Artículo 27 constitucional, sus reformas y adiciones.....	96
4.1.6. Legislación ordinaria.....	102
4.2. Función Social de la Propiedad del Estado.....	103
4.2.1. Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	103
4.2.2. Destinación legal de los bienes expropiados y decomisados.....	108
4.3. Función social de los bienes propiedad del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Social.....	110
4.4. Diversos efectos de la función social de la propiedad del Estado.....	117
CONCLUSIONES.....	126
BIBLIOGRAFIA.....	130

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

Por circunstancias especiales, que debía afrontar a través de años, retrasaron la anhelada oportunidad de elaborar mi tesis profesional. Me inquietó el tema de derecho de propiedad en la actualidad como función social que modificó el marco de la tesis clásica del derecho de propiedad, con las atrayentes complicaciones que producen sus efectos.

Estoy interesado por la teoría impuesta en México, en la que los ciudadanos son los mandantes y los servidores públicos los mandatarios y que el Estado está para servir a la sociedad sin constituir una carga, lo que en épocas pasadas parecía olvidarse. El Estado por reformas legales, fiscales y de todo género avanzaba en sus actividades y el particular retrocedía. En la evolución, empezó a surgir un cambio, el Estado se ocupó cada vez más en la regulación de la propiedad con marcado interés social que canalizó en sus funciones tendientes a ese fin.

El sistema jurídico de nuestro país, encausó reformas legales tendientes a satisfacer los nuevos reclamos de los entes jurídicos de la sociedad, presentando el Estado una función social, adoptando al derecho como el medio para la realización de los fines del Estado.

Es objeto del presente trabajo expresar lo relativo a la función social de la propiedad del Estado desde el punto de vista del Derecho Administrativo, en un análisis al derecho de la propiedad en la actualidad como función social, como una moderna teoría atribuida a León Duguit, que se basó para elaborarla en la

idea de Augusto Comte, expresada en su Sistema de Política Positiva.

Es de relevante importancia la incorporación de la propiedad como función social en la legislación de México, con el enfoque en la expresión legislativa de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos principalmente en su artículo 27, sus reformas y adiciones con sus disposiciones respecto al régimen de propiedad en México. La incorporación de la propiedad como función social en la propiedad privada regulada por el Código Civil del Distrito Federal y la función social de la propiedad del Estado, que se proyectó a las disposiciones constitucionales.

Cabe señalar que en el primer capítulo dedicado a Función Social, se contempla: Aceptaciones del Término Función, Postura del eminente filósofo y sociólogo, Augusto Comte; así como la referente a las funciones del Estado, abarcando la legislativa, jurisdiccional, administrativa y pública.

El capítulo segundo será enfocado al concepto de propiedad desde el aspecto de propiedad comunal; el clásico derecho real de propiedad en el Derecho Romano; sistema de propiedad privada; sistema jurídico neromanista, que predomina en la América Latina y en nuestro país; el derecho de propiedad en la actualidad como función social, que aparece en este siglo y su expresión legislativa en México.

Como tercer capítulo haremos referencia a la propiedad del Estado, su régimen patrimonial; formas de adquisición, propiedad originaria, de Derecho Público y Derecho Privado y Registro

originaria, de Derecho Público y Derecho Privado y Registro Público de la Propiedad, Bienes de Dominio Público y Bienes de Dominio Directo.

Finalmente en el cuarto capítulo se referirá a los Efectos de la Función Social de la Propiedad del Estado, incorporación de la Propiedad como Función Social en la Legislación de México, Constitución Política de 1824, Constitución Política de la República Mexicana de 1857, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Iniciativa del Artículo 27 Constitucional, referente a la Propiedad de la República, Sesión de Diputados de 1917, Artículo 27 constitucional, sus reformas y adiciones, Legislación Ordinaria, Función social de la propiedad del Estado, Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Destinación legal de los bienes expropiados y decomisados, Función social de los bienes de propiedad del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo social y Diversos efectos de la función social de la propiedad del Estado.

CAPITULO 1. FUNCION SOCIAL.

1.1. Acepciones del término Función.

Con intención de presentar las diversas acepciones del término función, surgen interesantes observaciones: así, fisiológicamente puede entenderse como actividad ejercida por un elemento vivo, órgano o célula --funciones de nutrición--(1); como el desarrollo de un espectáculo artístico, teatral o público, función de acuerdo al horario de moda o noche; también como un conjunto de propiedades de un cuerpo o grupo humano --en función de-- las actividades de una persona como director de una agrupación o representante de una empresa de la iniciativa privada --función de ejecutivo o gerente--. En cuanto a las características especiales de una cosa, mueble o inmuebles, por las mejores prestaciones que ofrece para su aprovechamiento es usual denominarle --funcionalidad de--; como objetivo relativo a las funciones orgánicas o matemáticas que responden a una determinada función --arquitectura funcional--; como el ejercicio en un empleo o puesto público --el señor Magistrado entró en funciones o el C. Presidente de la República en funciones--.

Es de señalarse que a la persona que desempeña las actividades de un cargo en la administración pública se ha reconocido como funcionario público, manifestando al respecto Jorge Olivera Toro, "funcionario en forma simplista, es aquel que desempeña funciones públicas, mediante las cuales el Estado realiza su actividad. Funcionario administrativo es el que

desarrolla funciones por las cuales la administración cumple su finalidad." (2)

Por reforma constitucional se les denomina servidores públicos, igual lo hace la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aún cuando subsiste referencia constitucional.

Atento a la vastedad del término función podríamos inferir que es un término unívoco, a mayor abundamiento en lo que toca a un grupo social en conflicto, surgirían: funciones de conflicto social, dividiéndose; en función de establecer los intereses del grupo, función de promover equilibrio entre el grupo, función de solidarizar a los miembros del grupo, función de conservar al grupo y función del conflicto en la estructura del grupo. Etimológicamente, función proviene del latín "fungor, eris, fustus, sumt; cumplir, desempeñar una función, ejecutar, hacer". (3)

De todo lo anterior se advierte que el término función gravita básicamente en diversas actividades de la persona, que pueden concretarse en ordenar, cumplir, prohibir y desempeñar una función.

Interesa a nuestro estudio los aspectos de la función social de la propiedad del Estado y las funciones en que interviene el Estado, que se desarrollan en función legislativa, función jurisdiccional, función administrativa y función pública, que apoyándonos fundamentalmente en el Derecho Administrativo, en la legislación ordinaria y en lo necesario en las disposiciones del

Código Civil del D.F, así como aspectos Derecho Romano y la Sociología serán, tratados en los apartados de este capítulo.

1.2. Postura de Augusto Comte.

Isidoro Augusto Maria Francisco Comte, nació en Montpillier, Francia, año de 1798, destaca brillantemente entre los filósofos del siglo pasado simplemente con el nombre de Augusto Comte.

En una fecunda y pensante vida que no alcanzó los sesenta años, Comte deja su grandiosa obra filosófica para la posteridad con su fundamental aporte a la sociología. Como personalidad relevante en la materia es objeto de reconocimiento con adhesiones al maestro de sus seguidores y de las críticas correspondientes de los detractores.

En su inquietante existencia destaca como matemático, estudia un curso de medicina, culminando como extraordinario filósofo con proyección a la Sociología, atribuyendole la mención del fundador de la ciencia de la Sociología, así la filosofía Comtiana, produce inquietudes, al respecto el maestro Alberto F. Senior expresa: Augusto Comte es quien reúne méritos relevantes para ser considerado como fundador de la ciencia de la Sociología. (4)

En otra opinión de nuestro medio el maestro Leandro Azuara, menciona a Comte, mediatizandolo al referirse al concepto de Enciclopedismo Sociológico como una corriente que estimaba que la sociología será una especie de enciclopedia del saber, Comte puede considerarse como el padre de esta dirección sociológica y según él, deberá basarse en las leyes, así, la ciencia de la sociología supondrá progresivamente las leyes, de las matemáticas,

astronomía, física, química y de la biología; al hacerlo la sociología se convierte en una especie de enciclopedia del saber. (5)

El profesor Gomezjara, al referirse a Comte, asienta: la ciencia basada en los fenómenos de la experiencia y el estudio de las relaciones entre ellos coloca a la sociología en el nivel más alto en la escala de las ciencias por ser la menos general y más compleja de todas. Mérito indudable de Comte es haber elaborado una ciencia específica para el estudio de la sociedad. (6)

Según afirman sus biógrafos, Comte recién llegado a París en 1814, ingresó en la escuela politécnica, donde perfeccionó sus estudios científicos, principalmente las matemáticas y ciencias físicas. Por su pujanza mental aprendía rápido y le sobraba tiempo para dedicarse a la historia y a la política. Convertido en el joven profesor de matemáticas le impresionaron los problemas sociales de su época lo que caracterizó su personalidad mental suma del científico y del reformador social. La totalidad de sus opúsculos de juventud base de la sociología de los opúsculos de Augusto Comte versan sobre materia de historia y política.

El influyente pensador de la filosofía social en Francia, Claudio Enrique de Rouvroy, Conde de Saint-Simon, con su Socialismo Humanitario Industrial, conocido únicamente como Saint-Simon a quien Comte aceptó como su maestro, influyó en la elaboración de sus opúsculos. Por su propio temperamento Comte, no podía admitirse como discípulo por mucho tiempo, al alejarse de Saint-Simon, por considerar Comte que no tenía los suficientes

conocimientos científicos. En su constante inquietud, Comte sintió la necesidad de la constitución de una filosofía positiva y lo más pronto posible la aplicación de esa filosofía a la política. (7)

De la extensa obra de Comte refiriendonos a su Filosofía Positiva sin internarnos a sus interesantes profundidades y especialmente en su Sistema de Política Positiva en el que Comte manifiesta que su objeto consiste en coordinar el orden con el progreso, manteniendo el equilibrio de la sociedad, pero procurando su evolución y trata interesantes temas mencionando las funciones del positivismo como un destino social.

Comte expresa: Que las ideas gobiernan al mundo, pero la inteligencia y el afecto, o sea el poder espiritual requieren del poder material, refiriendose a la riqueza inherentes al poder social, faltando una fuerza material no podría cumplirse ninguna función social, ahí donde la fuerza material no hubiera comenzado por crear adecuadamente régimen cualquiera. El único principio de cooperación, sobre el cual reposa la sociedad política resulta naturalmente el gobierno que debe mantenerla y desarrollarla, que aparece esencialmente material pues resulta siempre de la grandeza o la riqueza.

Aquí destacamos La postura de Comte respecto a la Función social y a la propiedad. La institución del lenguaje debe cotejarse con la institución de la propiedad, prestando la primera la vida espiritual a la humanidad un servicio fundamental equivalente al de la segunda respecto a la vida. La propiedad trae consigo dueños individuales, cuya eficacia social, aumenta gracias

A una sensata concentración, contrariamente en relación con las riquezas que implican una posesión simultánea sin sufrir ninguna alteración instituye una comunidad total en que todos aprovechan libremente el tesoro universal y concurren espontáneamente a su conservación. Pero los dos sistemas de acumulación suscitan abusos equivalentes en ambos del resultado del deseo de gozar sin producir. Los conservadores de los bienes materiales pueden degenerar en arbitrios exclusivos de su uso dirigidos hacia satisfacciones egoístas. (8)

Es válido, entonces señalar que a la propiedad y los bienes tangibles o intangibles que la constituyen tienen una función social derivada al bienestar de los seres humanos que integran una sociedad.

1.3. Funciones del Estado.

Ante la diversidad en las acepciones del término función mencionadas, hemos de canalizarlo al de funciones del Estado, que podrían considerarse como las actuaciones del Estado en razón del fin jurídico, que no se concretiza únicamente en ordenar y prohibir a los particulares integrantes de la sociedad, también se enfocan en ocuparse de satisfacer las necesidades de las colectividades en lo que no puedan hacerlo los particulares.

En una definición del Derecho Administrativo, las funciones del Estado ocupar lugar preponderante al respecto el Dr. Gabino Fraga expresa: "El Derecho Administrativo, rama del Derecho Público regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa. Esta idea encierra tres elementos

fundamentales; actividad del Estado, funciones del mismo y régimen a que está sujeto. El concepto de función se refiere a la forma y a los medios de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones". (9)

Las funciones de una comunidad corresponden a las funciones del Estado como organización política al atender satisfactoriamente a las grandes necesidades colectivas, mediante una actividad que puede ser de acuerdo a su intensidad abstencionista o intervencionista.

El maestro Serra Rojas al referirse a las funciones del Estado, manifiesta: Los fines del Estado constituyen metas, propósitos o tendencias de carácter general, fijan el extenso campo de la actividad pública que va desde el Estado abstencionista con un número limitado de fines, hasta el Estado intervencionista en una constante situación de la actividad privada. Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado."(10)

De un lógico y natural enlace de la doctrina de división de poderes, en México siguiendo una tradición que inicia desde la independencia de la Corona Española, a los tiempos que corren, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el título tercero, capítulo uno, artículo 49 consagra a la doctrina de división de poderes, como se desprende del citado precepto: "El Supremo Poder de la Federación, se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el

Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar." Quedando establecido a rango constitucional la unidad de poder del Estado y concomitante la diferenciación de funciones: a) para el Poder Legislativo atribuida la función legislativa; b) para el Poder Ejecutivo la función administrativa; c) para el Poder Judicial atribuida la función jurisdiccional.

Es de señalarse que por diversas razones de necesidad orgánica cada uno de los poderes mencionados, además de su función específica, por excepción le corresponden otras funciones que referiremos en los casos respectivos.

Por las interrelaciones entre los poderes se determinan dos criterios para la clasificación de las funciones del Estado, el formal y el material, al respecto el maestro Daniel Moreno expresa: para el criterio formal toda función, independientemente de su contenido se clasifica por el órgano que la ejecuta así, un acto realizado por el Poder Legislativo, formalmente es una función legislativa, aunque materialmente no es esa función, como el caso del nombramiento del empleado que se realiza en las Cámaras. Formalmente se trata de actos de la función legislativa, pero materialmente son actos administrativos, esto ocurre con los demás poderes. (11)

Debido a su atrayente complicación es de mencionarse la teoría de las funciones en relación con la teoría del acto jurídico que conlleva a un análisis de los elementos del acto jurídico, clasificación de los actos jurídicos, por razón del efecto jurídico que producen y clasificación de los actos jurídicos por razón del elemento voluntad.

El maestro Acosta Romero en lo que toca expresa: "La doctrina francesa ha establecido una clasificación de los actos jurídicos siguiendo dos criterios. a) por las voluntades que intervienen en la formación de los mismos; y b) por los efectos que producen". (12)

Referente a las funciones materiales y jurídicas requieren las segundas una valoración interna al no estar limitadas a una simple ejecución. Las funciones jurídicas suponen una actividad ideológica o volitiva. al no poder actuar el órgano del Estado si no a través de las personas físicas, confían a estas las actividades que al realizarse se imputan jurídicamente al órgano (en lo interno) y al Estado (en lo externo). El órgano se integra con dos elementos, institución y titular, la institución actúa a través de su titular, persona física que en el desempeño de sus funciones representa al órgano como entidad abstracta.

Interesante observación representa la expresión de los titulares del órgano del Estado mencionados, tradicionalmente reconocidos como funcionarios en referencia al desempeño de las funciones públicas y una categoría menor de empleados públicos. Con la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, en su exposición de motivos estableció denominarlos servidores públicos y especificó que responden ante la ley por el uso de las facultades que expresamente se les confiere y que la irresponsabilidad del servidor público, genera ilegalidad, señalando en los artículos respectivos a los servidores públicos sometidos a esa ley, con sujeción a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las autoridades competentes para aplicar la ley en su caso.

1.3.1. Función Legislativa.

Como quedó expresado, al Poder Legislativo se le atribuye la función legislativa. Tradicionalmente se ha considerado al Poder Legislativo como el más directo representante de la Nación o de las Entidades Federativas. Las asambleas legislativas son aceptadas como las que ejercen con mayor legitimidad los poderes de la soberanía nacional. Caracteriza al Estado ser creador del derecho, toda norma jurídica emana del poder público, corresponde a las funciones del Poder Legislativo básicamente la elaboración de la ley, con la menor o mayor intervención del Ejecutivo y la participación que se pueda dar a la ciudadanía. También tiene funciones administrativas y en menor escala judiciales, contempladas en la Constitución General de la República.

Al respecto el maestro Serra Rojas dice, la función legislativa creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico, expidiendo las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política. La función legislativa es la función que se encomienda formalmente al Poder

Legislativo Federal. Excepcionalmente y con expresa indicación constitucional pueden los otros poderes realizar actos legislativos. Las legislaturas de los Estados legislan en su competencia territorial. (13)

La función legislativa por parte de los autores es objeto de asertos y expresiones tendientes a presentar un análisis y evolución de ella y sus efectos para determinar la naturaleza se adoptó el método selectivo con dos criterios, el criterio formal tomando en cuenta el órgano que realiza la función y el criterio material que prescinde del órgano realizador de la función y considera el acto legislativo en su elemento material o propio; al respecto el maestro Gabino Fraga refiere, "que podemos afirmar que la ley desde el punto de vista material se caracteriza por ser una acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica en general". (14)

Como norma de derecho, la ley es norma imperativa implicando el mandato de someterse a sus disposiciones, norma de conducta abstracta e impersonal, general y permanente, obligatoria para todos los que se encuentran en el supuesto de la ley, debe tener los medios adecuados para garantizar su cumplimiento que de acuerdo a los casos puede ser una coacción material, sanción jurídica o mixta.

Acorde al sistema constitucional mexicano en materia federal, debe distinguirse la naturaleza jurídica del Poder Legislativo Constituyente y el Poder Legislativo Ordinario. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el título tercero

especialmente se refiere al Poder Legislativo, en el capítulo II, secciones I, II, III y IV, ahí consagra de la elección e instalación del Congreso, de la iniciativa y formación de las leyes, de las facultades del Congreso y de la Comisión Permanente respectivamente.

El artículo 50 consitucional establece, "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores." Precepto que no ha sido reformado y se conserva igual desde la publicación de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1917. Al depositar el Poder Legislitivo en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de dipueados y otra de senadores, impuso el vigente sistema bicameral.

Han surgido interesantes y extensos comentarios por este artículo constitucional que expresamente establece un Congreso General como depositario del Poder Legislativo y es de señalarse que a través del capítulo II indicado, se menciona excepcionalmente el Congreso de la Unión, Expresión frecuentemente utilizada en actos solemnes del Estado y reiteradamente en el texto constitucional se menciona simplemente "Congreso".

Un Poder Legislativo Federal bicameral. tiene algunas ventajas tecnicas según la doctrina constitucional en los siguientes terminos: Un Poder Legislativo de una sola Camara sería demasiado poderoso en relación al Poder Ejecutivo, así que dividido en dos Cámaras, se debilita equilibrandose la fuerza de ambos poderes; de surgir una confrontación entre el Poder

Legislativo y el Poder Ejecutivo, a la Cámara no involucrada en el conflicto le permite una intervención mediadora tendiente a la resolución respectiva, de existir conflicto del Poder Ejecutivo con ambas Cámaras, se presume que la razón le asiste al Poder Legislativo; por la importancia de la función legislativa para el desahogo del proceso legislativo sea en dos Cámaras, permitiendo que se aprueben las leyes sin precipitación y en aras del bienestar social.

Es de señalarse que el artículo 50 estrictamente se relaciona con otros preceptos constitucionales, como el 29 que se refiere a la aprobación del Congreso de la Unión de la suspensión de garantías constitucionales, en los artículos 39, 40 y 41 que aluden al poder público, el mencionado precepto 49 que establece la división de poderes.

Indudablemente que la función básica del Poder Legislativo es legislativa, pero en la actualidad la teoría de la división de poderes es difícil de cumplir y los poderes realizan actos distintos que de acuerdo a la citada teoría no les corresponden. Acosta Romero expresa: "Así el Poder Legislativo no se restringe únicamente a dictar leyes, puede constituirse en gran jurado función jurisdiccional o intervenir con el presidente de la República en la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Magistrados de los Tribunales Superior y Fiscal de la Federación, aplicar su presupuesto, escuchar el informe anual presidencial y designar a sus funcionarios y empleados, actos diversos al de dictar leyes." (15)

No puede soslayarse que es de mayor comentario la diversidad de funciones del Poder Legislativo, de acuerdo a los textos constitucionales. Destacamos que en el "procedimiento" del juicio político a que se refiere el artículo 110 constitucional que en amplia enumeración señala a los funcionarios o servidores públicos dependientes de los tres poderes excluyendo al C. Presidente de la República, Directores Generales o equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedad y asociaciones asimiladas a estos y fideicomisos publicos, que podrán ser sujetos a juicio político, por violaciones graves a la Constitución y Leyes Federales que de ella emanan, así como el indebido manejo de fondos y recursos federales. Se entiende así en razón de que no se puntualiza en los dos primeros párrafos del precepto, en los que se maneja a los sujetos a juicio político a nivel federal o local de las entidades Federativas. A continuación señala las sanciones que se limita a la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o concesiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Antes de la aplicación de sanciones se dispone una función especial a la Cámara de Diputados como órgano acusador ante la comisión de senadores, previa a esta función la de órgano instructor al mencionar la sustentación de procedimientos respectivos y con la audiencia del inculpado, requiriendose la declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en la sesión respectiva de la Cámara de diputados y en

interesante fase se concede en la Cámara de Senadores función jurisdiccional al erigirse en jurado de sentencia, expresión que sustituye en reforma del artículo a la de "gran jurado", para conocer la acusación y aplicar la sanción correspondiente, debería decir establecida, mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros de la sesión de la Cámara de Senadores. Son inatacables las resoluciones y delcaraciones de las Cámaras de Senadores y Diputados.

Objeto de comentario es la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados estipulada en el precepto constitucional 74 en su fracción V, para declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubiesen incurrido en delito en términos del artículo 111 de la misma Constitución.

Con el prósito de proteger la función constitucional de ciertos servidores públicos de alta jerarquía, de posibles agresiones con fines políticos y denuncias temerarias y preservar la continuidad de su función se justifica la inmunidad procesal que establece el artículo 111 de la Ley fundamental, sin pasar por alto que pueda abusarse de ella. El tradicional "Desafuero Constitucional", fue descrito simplemente por la declaración de proceder penalmente contra el inculpado, por la absoluta mayoría de los miembros de la Cámara de diputados presentes en la sesión correspondiente, lo que se traduce en el desafuero y se extingue la inmunidad procesal del servidor público de referencia quedando a disposición de las autoridades competentes para que actuen con arreglo a la ley.

Situación excepcional surge en el caso de que el presidente de la República sea el inculpado, los artículos 108 y 111 constitucionales, en sus párrafos segundo y cuarto establecen: que sólo podrá ser acusado por la Cámara de diputados, por los delitos de alta traición a la patria y por los delitos graves del orden común, surgiendo la interrogante de cuáles son esos delitos, que todavía no tiene respuesta adecuada, debiendo resolver la Cámara de senadores con base en la legislación penal aplicable, constituyéndose en Tribunal Judicial y realizando una función jurisdiccional.

Finalmente el artículo 76 constitucional, fracción V, faculta a la Cámara de senadores para nombrar al gobernador provisional de un Estado en el que hayan desaparecido todos los poderes constitucionales, a propuesta de terna del presidente de la República. El gobernador provisional convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del Estado de referencia.

De los anteriores comentarios, aparece claramente que el Poder Legislativo tiene también funciones jurisdiccionales y administrativas reservadas al Poder Judicial y Poder Ejecutivo.

1.3.2. Función Jurisdiccional.

Debatido tema en la doctrina es reconocer al Poder Judicial como un verdadero poder y que algunos lo consideran integrado al Poder Ejecutivo. Jhon Locke, no obstante ser distinguido teórico de la división de poderes, le negó al judicial categoría de poder, postura opuesta adoptó Montesquieu, catalogando al Poder Judicial como esencial en la división de poderes.

En nuestro país la duda se despeja, acorde a lo dispuesto en el artículo 94 con base en el 49 de la Constitución General de la República, que reconoce al Poder Judicial como a uno de los tres poderes del Supremo Poder de la Federación, desprendiéndose de la lectura del párrafo primero del mencionado precepto "se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Jueces de Distrito".

Aparece así, con mayor claridad la naturaleza de la función del Poder Judicial, diversa a la función legislativa del Poder Legislativo, y a la administrativa del Poder Ejecutivo. Es de mencionarse que se le denomina con frecuencia función jurisdiccional aunque se menciona en menor grado función judicial, con base en el criterio formal de esta función por el órgano que la produce, León Duguit, no está de acuerdo con esta expresión y sugiere el empleo de "Función Jurisdiccional", que se refiere a la verdadera naturaleza de dicha función. (16)

Jurisdiccional se afirma que proviene del latín Iurisdictio, onis, acción y derecho de juzgar, de administrar justicia, la facultad de administrar justicia, jurisdicción, autoridad, competencia. (17)

Al plantearse que las funciones de crear el derecho, se atribuyen al Poder Legislativo y de ejecución de las leyes al Poder Ejecutivo, cuál es la función Jurisdiccional del Poder Judicial para ser diferente. De acuerdo al criterio formal, la

disposición del citado precepto 94 de la ley fundamental, atribuye esa función al Poder Judicial.

En el otro aspecto recurriremos a las opiniones de destacados autores mexicanos:

El maestro Gabino Fraga expresa: La función judicial está organizada para evitar la anarquía social, que se produciría al hacerse cada quien justicia por propia mano, mantener el orden jurídico y dar estabilidad a las situaciones de derecho. "Hay que advertir que el acto jurisdiccional está constituido únicamente por la sentencia y no por los actos previos del procedimiento". (18)

El maestro Serra Rojas aserta: "La función jurisdiccional corresponde al tercer grupo de las actividades del Estado o autonomías funcionales y se manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia, al igual que la ley corresponde a la función legislativa y la decisión administrativa." (19)

El maestro Acosta Romero, al plantear la distinción entre las funciones o cometidos legislativos judiciales y administrativos, afirma: "el problema se presenta cuando se trata de establecer la distinción entre los actos administrativos y los jurisdiccionales que son creados de situación jurídica individual...la sentencia judicial es creadora de situación jurídica concreta, su finalidad es resolver un determinado conflicto, reconociendo el derecho aplicable." (20)

De lo anterior, los autores citados en esencia coinciden al señalar a la sentencia judicial como elemento básico de la función

jurisdiccional. Podemos inferir que mediante la función jurisdiccional se declara y se aplica al derecho a casos concretos con base en la sentencia, su función es esencial y atribuible al Poder Judicial y no a otro poder, y su existencia es reconocida constitucionalmente.

Afirman lo anterior, los respectivos preceptos en nuestra Constitución de 1917; 13, 14, 16, 17, 21, 41, 49, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106 y 107. Artículos de gran significación para el establecimiento, organización y procedencia de la función jurisdiccional. Los órganos de la jurisdicción federales y locales están, además de los preceptos constitucionales aplicables respectivos, reglamentados por las leyes orgánicas correspondientes para el Fuero Federal y Fuero común, y los respectivos reglamentos que emanan de ellas.

1.3.3. Función Administrativa.

Insuficiente para definir la función administrativa es el sistema de exclusión, partiendo de la base que son tres las funciones del Estado, lo que no constituye función legislativa o jurisdiccional lógicamente será administrativa. Indudablemente que la función administrativa es de primordial atención por el lugar que le corresponde en los principios del Derecho Administrativo.

Limitativa de la función administrativa es la tendencia de significarla simplemente en la actividad de la ejecución de las leyes, diversas actividades se ubican en la función administrativa que desvirtúan esa definición.

El maestro Serra Rojas, al referirse a las funciones del Estado expresa: "La competencia, atribuciones o cometidos, constituyen la forma de ejercicio de las funciones. Las funciones del Estado comprenden: a la función legislativa que tiene como acto básico la ley, a la función administrativa el acto administrativo, y a la función jurisdiccional a la sentencia." (21)

Al igual que las otras funciones del Estado, la administrativa, se aprecia en el criterio formal y el material. Al respecto el maestro Serra Rojas expresa: "comprendiendo el criterio formal y el material decimos que la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público a la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general bajo un régimen de policía o control". (22)

Acorde al criterio formal la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza mediante el Poder Ejecutivo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 80 dispone: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'." Categórica e indiscutiblemente se establece, que en México el Poder Ejecutivo al ser depositado en un sólo individuo denominado

"Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", coloca al Poder Ejecutivo en posición contraria a los otros dos poderes, catalogados órganos colegiados, como un Congreso bicameral o una Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El precepto constitucional en cita permite inferir que el Poder Ejecutivo corresponde exclusivamente al C. Presidente, así los demás funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, desde el Secretario de Estado hasta los empleados de última categoría, constituyen el aparato administrativo que lo auxilia, ejerciendo una autoridad delegada, conforme a lo que autorizan las leyes y las disposiciones del Presidente con base en esas leyes.

Consumado el movimiento de Independencia de 1810, se discutió la conveniencia de introducir un Ejecutivo Colegiado en la emisión de la Constitución de 1824, que dificultaría el surgimiento de una dictadura en México. Ha dejado de ser tema de actualidad la discusión entre académicos y políticos sobre la conveniencia de un Poder Ejecutivo colegiado o un Poder Ejecutivo unitario y han prevalecido los argumentos para que sea un Poder Ejecutivo unitario, establecido constitucionalmente.

Surgen variados comentarios en torno a que por disposición constitucional se depositó el ejercicio del "Supremo" Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. "El sistema presidencialista" en México, se ha afirmado y por el gran poder que se ha atribuido al Presidente de México permite a algunos autores compararlo con un

célebre personaje de la historia, el Rey francés Luis XIV, renombrado por el poder absoluto que tuvo a tal grado que creyó que el Estado era él. También se considera al presidente mexicano como un "emperador sexenal".

El Presidente de México goza de un poder extraordinario, derivado de facultades, que se desprenden de las XVIII fracciones vigentes del artículo 89 constitucional. Se robustece el poder del Presidente de la República con las disposiciones de las fracciones VI y VII del mencionado artículo 89 de la ley fundamental, que lo colocan como jefe supremo de las fuerzas armadas, al facultarlo la fracción VI, para disponer de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. La fracción VII le otorga facultades de disponer de la guardia nacional para los mismos objetos en términos de la fracción IV del artículo 76 constitucional.

Complementando las disposiciones de los textos constitucionales a las facultades legislativas o de iniciativa de ley del Presidente de México, que se contemplan en el número 71 las facultades de contenido económico, se comprenden en los preceptos 25, 26, 27 y 28, y el artículo 29 regula ciertas facultades de emergencia.

Sin pretender presentar un análisis profundo del extenso, interesante y apasionante tema del llamado sistema presidencialista en México es únicamente de mencionarse que la doctrina le atribuye al Presidente de México, facultades

"extraconstitucionales", actualmente las denominan metainstitucionales, el Dr. Jorge Carpizo afirma "El jefe real del PRI es el Presidente de la República y nadie lo discute, lo que otorga al Presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional como son la designación de sucesor, el nombramiento de los gobernadores, senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales, por se el PRI un partido predominante y semioficial integrado por sectores que le da al Presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole que representan las organizaciones más fuertes de México." (23)

Conforme a la Constitución General de la República el Poder Ejecutivo tiene una participación impuesta en la creación de leyes en el Estado Mexicano moderno. Así que en la realidad los poderes ya no se limitan a realizar una determinada clase de actos, el Poder Ejecutivo realiza funciones diversas a las que estrictamente se contemplan en la función administrativa, tendientes a coordinarse con los otros poderes para llevar a cabo las funciones comunes del Estado.

Es materialmente imposible e ilógico que el Presidente de México desempeñe las extensas funciones del Poder Ejecutivo, el maestro Olivera Toro expresa: "Por el principio de división de trabajo, la administración pública se descompone en una serie denominada órganos administrativos." (24)

Todo lo anterior no satisface la pretensión de obtener una definición de la función administrativa, reputados tratadistas de Derecho Administrativo, han expresado sus definiciones como Hourou, Mayer, Jellinek y Labrad, citados por el maestro Gabino Fraga, quien al respecto concluye: "Un concepto completo de la función administrativa es una actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinen situaciones jurídicas para casos individuales." (25)

Actualmente la Ley de Planeación establece que el Poder Ejecutivo Federal, debe aprobar y publicar, en los primeros seis meses de gobierno el Programa Nacional de Desarrollo. Es de mencionarse que en el presente sexenio en la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el decreto respectivo el 31 de mayo de 1990 el Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari expresa: "El Plan Nacional de Desarrollo es nuestro principal instrumento y la participación del pueblo, el motor que nos impulsará... contamos con la voluntad y el apoyo de la mayoría de los mexicanos para emprender el camino de la modernización nacional. El Plan es de todos...ni la sociedad permitiría ni el Estado claudicará en su empeño común por hacer realidad una nueva idea de progreso para todos. Es la concepción de una sociedad más justa, más solidaria y coparticipativa frente a los retos que plantea el desarrollo del país." (26)

De lo anterior y de gran parte del contenido del Plan Nacional de Desarrollo se desprende que el Estado impone el interés social para la superación de los problemas mediante la amplia superación de la sociedad, basado en que la Constitución es la base del Estado de Derecho fundado en la soberanía del pueblo.

1.3.4. Función Pública.

Asertada tendencia, es homologar la actividad de los servidores públicos con la función pública por su objetivo que es la idea de servicio público. Se concretiza la función pública en la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Empero no forman parte de la función pública todas las personas que prestan servicios al Estado, a través de contratos administrativos o contratos privados el Estado obtiene servicios de personas sin incorporarlos a su servicio como sus trabajadores.

Sin abordar la naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y sus trabajadores en la historia del movimiento burocrático en México, los trabajadores al servicio del Estado paulatinamente lograron el reconocimiento y declaración de sus derechos. Se crearon Instituciones que estabilizan a los trabajadores al servicio del Estado en sus puestos o empleos, se fijaron sus derechos y deberes imponiendo un sistema de seguridad social a estos trabajadores y se establecieron tribunales para las contiendas laborales con el Estado.

A este respecto el maestro Gabino Fraga expresa: "Hasta la expedición del Estatuto de los trabajadores al Servicio de los

Poderes de la Unión, el 5 de diciembre de 1938, el régimen de la función pública, salvo algunos casos especialmente reglamentados, no llegó a definirse legalmente, únicamente servían de norma en la materia algunas disposiciones aisladas de orden constitucional o distribuidas en leyes secundarias."(27)

El régimen legal se inició con el estatuto mencionado, importante reforma constitucional, publicada el 5 de diciembre de 1960, del artículo 123 adicionando las bases jurídicas para los Trabajadores al Servicio del Estado, en el apartado "B" publicandose también la Ley Reglamentaria de ese apartado evitó la inseguridad jurídica de esos trabajadores estableciendose un marco legal de rango contitucional a la función pública.

Conforme a la Ley Burocrática, trabajador es toda persona que presta un servicio físico intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento expedido por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales y excluye de su concepto y régimen a los trabajadores de confianza tutelando sólo a los de base que tienen por inamovibles en sus artículos tercero y octavo. Por lo que cada seis años al cambio del Presidente de la República, y con base en favoritismos políticos, se nombra al nuevo personal, en sustitución de todos los despedidos sin causa aparente.

No obstante en seguridad social la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la establece no sólo para los trabajadores a que se refiere la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional,

también la hace extensiva a los trabajadores de entidades paraestatales incorporadas por ley o decreto.

Los trabajadores de los organismos descentralizados de las empresas de participación estatal, de los fideicomisos públicos y de las sociedades nacionales de crédito no tienen un régimen unitario. La minoría se rige por la Ley reglamentaria del apartado "B" del 123 constitucional y la mayoría por la Ley Federal de los Trabajadores reglamentaria del apartado "A". La voluntad política presidencial decide incluir en uno u otro apartado a los trabajadores de esas entidades públicas a través de las iniciativas de ley o expedición de decretos que fijen esa situación.

La responsabilidad de los trabajadores que pueden incurrir en la función pública ya sea civil, administrativa o penal, se regula en forma diferente, que a la penal se ha querido enfocar preponderantemente y la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene la intención de hacer efectiva la responsabilidad penal de los servidores públicos, en los términos de la Constitución General de la República.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1).- Diccionario, Larousse Ilustrado. México, Editorial Larousse. 1970. 7a. tirada. p. 487.
- (2).- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo 4a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1976. p. 337.
- (3).- Diccionario Manual Latino-Español, Español-Latino. Barcelona, España. Editorial Raón Sopena: S.A., 1978. p. 212
- (4).- Senior F., Alberto. Sociología. Editorial Porrúa. 12a. Edición. México, 1993. p. 105.
- (5).- Azuara Perez, Leandro. Sociología. 6a. Edición. México. 1982. p.211.
- (6).- Gomezjara, Francisco. Sociología. 22a. Edición Editorial Porrúa. México. 1991. p. 24.
- (7).- Comte, Augusto. Opusculos de la Sociología. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. 1984. p. 61.
- (8).- Comte, Augusto. La Filosofía Positiva. Editorial Porrúa. pp. 103 y 104.
- (9).- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 6a. Edición. Editorial Porrúa, México, 1953. p. 329.
- (10).- Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. T. I. 13a. Edición. Editorial Porrúa, México. 1985. p. 37.
- (11).- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax. 3a. Edición. México, 1976. p. 395.
- (12).- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 7a. Edición, Editorial Porrúa. Mexico 1989. p. 520.
- (13).- Serra Rojas, Andres. Ob. Cit. pp. 40 y 41.
- (14).- Fraga Gabino. Ob. Cit. p. 47.
- (15).- Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. pp. 519 y 520.
- (16).- Citado por. Serra Rojas, Andres. Ob. Cit. p. 50.
- (17).- Diccionario Latin-Español, Español Latin. Ob. Cit. p. 273.

- (18).- Fraga Gabino. Ob. Cit. p. 57.
- (19).- Serra Rojas, Andres. Ob. Cit. p. 49.
- (20).- Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. pp. 524 y 525.
- (21).- Serra Rojas, Andres. Ob. Cit. p. 55.
- (22).- *Ibíd.* p. 55.
- (23).- Carpizo, Jorge. El Presidencialismo en México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1985. p. 21.
- (24).- Olivera Toro, Jorge. Ob. Cit. p. 329.
- (25).- Fraga Gabino. Ob. Cit. pp. 70 y 71.
- (26).- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. p. 8.
- (27).- Fraga Gabino. Ob. Cit. p. 246.

CAPITULO 2: CONCEPTO DE PROPIEDAD.

2.1. Propiedad Comunal.

La propiedad como género presenta un extenso campo de interpretación con diversos puntos de vista, que rebasan al derecho y se proyectan a las ciencias denominadas sociales y de su estudio produce atrayentes complicaciones. Limitaremos en breve apuntamiento con proyección al derecho, este trabajo al fundamental tema de la propiedad.

Intentando marcar un lineamiento, iniciaremos con la evolución histórica de la propiedad, en sus orígenes con el aspecto de propiedad comunal. Cuando los seres humanos primitivos aparecen en grupos sedentarios, para satisfacer sus necesidades, se apropian de las cosas que están al alcance de su mano originando la propiedad comunal, esto es la propiedad de todos los integrantes de la comunidad primitiva sobre esas cosas.

En esa época de barbarie, en límites del salvajismo predomina la apropiación de productos que la naturaleza ofrece hechos. Los hombres primitivos captaban los frutos y raíces para su alimento. Posteriormente se apropian de animales por medio de una rudimentaria caza y pesca para su consumo. Lentamente aparecen las uniones de poligamia y monogamia, con la admisión de un sólo macho adulto germinandose así la familia patriarcal.

Federico Engels, al respecto expresa: "La economía domestica del comunismo primitivo, que camina exclusivamente hasta muy entrado el estadio medio de la barbarie, prescribía una extensión

máxima de la comunidad familiar, variable según las circunstancias pero más o menos determinada en cada localidad."(1)

La conformación familiar, la aparición de la agricultura, domesticación de animales, la cría de ganado y rebaños establecen fuentes de riqueza desconocida hasta entonces, creando relaciones sociales nuevas. Ante esto, muy pronto debió desarrollarse la propiedad privada, antes de abordar este tema aludiremos a la propiedad comunal en México.

Anterior a la conquista española, existió un complicado régimen patrimonial en el México prehispánico. En breve apuntamiento destaca el régimen de propiedad comunal, por su importancia y utilidad eran básicas las tierras comunales. El pueblo principalmente a través del "Calpulli" (unidad político administrativa) cuyos miembros los "Macehuales" tenían tierras para su uso y posesión generalmente destinadas al cultivo. También se menciona al "Altapetlalli" tierras de uso comunal para todo el pueblo.

Los conquistadores españoles al principio reconocieron a las comunidades indígenas establecidas a través de la Ley de las Indias con la finalidad de fomentar la producción de las tierras. Las comunidades rurales novohispánicas, tanto indígenas como españolas se estructuraron en base al sistema de tierras comunales.

En los núcleos de población, agrupamientos de indios que habitaban fuera de los asentamientos de los españoles, se desarrolló la propiedad comunal, la que funcionó en la época

colonial, en virtud de los fines económicos y tributarios en beneficio de la corona española.

El gran acaparamiento de tierras en unas cuantas manos por los españoles poderosos y de la potente organización eclesiástica, creó los grandes latifundios en la Nueva España.

En el México independiente, fueron suprimidos los núcleos de población. Benito Juárez, legalmente restó poderío al clero, para minimizar sus extensas propiedades en las tierras. Con las Leyes de Reforma, basadas en la separación de la Iglesia y el Estado, la primera de ellas; Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859, que dispuso en su artículo primero: "Entran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistían, el nombre y aplicación que hayan tenido." Siguió la extinción de las ordenes monásticas, la Ley sobre la institución del registro civil, la ley sobre el matrimonio y la referente a la secularización de los cementerios y posteriormente la de la tolerancia de cultos.

No obstante las Leyes de Reforma, Juárez no logró su propósito se formaron nuevos latifundios, colocando a los campesinos en un estado social y económico deprimente. Al amparo de las leyes de colonización y baldíos decayó la propiedad comunal.

Con la tolerancia del porfiriato aparecen los poderosos hacendados, en su mayoría de origen extranjero convertidos en

propietarios de grandes extensiones de tierra, logradas a través de despojos a las comunidades indígenas. Con sus haciendas sujetan a los indios a despiadada explotación como peones acasillados a la hacienda y con las nefastas tierras de raya quedaron los campesinos en condición marginada, cercana a la esclavitud.

En la Constitución de 1917 se allegó el movimiento político social de la revolución de 1910, tiene entre sus principales objetivos reivindicatorios, contener la respuesta a las demandas de los campesinos en el artículo 27 ya los trabajadores en el artículo 123, preceptos torales en la Ley fundamental. El artículo 27 constituye un poderoso instrumento legal para dismantelar el sistema de propiedad fundamental del porfiriato, basado principalmente sobre la propiedad absolutista de la tierra.

Nuestra Carta Magna reconoce a la propiedad comunal como una modalidad de la propiedad en México. En sentido estricto es aquella propiedad atribuida a las comunidades indígenas para ser explotadas en común, en sentido amplio propiedad comunal es tanto en aquellos ejido, como en los que alguna parte de sus tierras o aguas son explotadas en común.

Interesante comentario de Jorge Madrazo, al manifestar "El régimen jurídico de la propiedad comunal es parecido al del ejido, aunque entre ambas figuras hay claras diferencias: la personalidad del ejido surge con la entrega de las tierras; en cambio, las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos que la Constitución les autoriza para disfrutarlos en común. Los procedimientos de dotación y ampliación de ejidos son distintos de

los correspondientes a la restitución de tierras a las comunidades o a su confirmación y titulación."(2)

Con la reciente reforma de 1992 el artículo 27 constitucional reafirma la proscripción del latifundismo, otorga una mayor certeza a la tenencia de la tierra, consolida la propiedad comunal y ejidal busca hacerla más productiva. Diego Valadez comenta "Por lo que toca al fortalecimiento de la vida ejidal y comunal el primer párrafo de la fracción VII modificada reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, con ello tal como se anuncia en la exposición de motivos se confirma al ejido y a la comunidad como forma de propiedad."(3)

2.2. Derecho Real de la Propiedad en el Derecho Romano.

Con el arraigo del hombre a la tierra, la evolución del núcleo familiar, el incremento de la riqueza y la organización paulatina política social de la comunidad aparece la propiedad privada, dictándose disposiciones legislativas y administrativas adecuadas sobre la constitución de la propiedad, su protección procesal y los modos de transmisión de esa propiedad.

Los romanos no definieron la propiedad, para ellos la propiedad significó el derecho real por excelencia confundiéndola con el objeto, podemos inferir que el derecho de propiedad procura todo los beneficios de una cosa objeto del mismo en favor de su titular.

Al no definir la propiedad los romanos sólo analizaron los beneficios que otorga a su titular, estos son: el ius utendi, ius

fructus o fructus y ius abutendi o abusus. Utendi es el derecho de servicio de la cosa conforme a su naturaleza o destino. Fructus designa el derecho de percibir los frutos en sus diferentes clases. Abusus, se caracteriza por actos que agotan la forma o sustancia de la cosa y el derecho del propietario.

Expresa el Doctor Margadant: La propiedad, con la familia, los contratos y la sucesión mortis causa son los cuatro pilares en los cuales descansa el Derecho Privado Romano, durante un mismo período de la historia de las instituciones jurídicas, un sólo espíritu suele penetrar en estos cuatro temas. (4)

El derecho de propiedad presenta tres caracteres: a) exclusivo, por que sólo el propietario puede beneficiarse de las ventajas que le confiere su derecho; b) absoluto, por que al propietario nadie puede restringirle su ejercicio; c) perpetuo, por que la propiedad no es temporal.

Referente a la propiedad en su terminología romana varió en el transcurso del tiempo, en los primeros siglos de Roma llamaban a la propiedad mancipium cuya etimología latina, es manu capere - asir con la mano. aprehender materialmente el objeto. Posteriormente la propiedad encerró la noción de señorío y se le llamó dominium y a su titular dominus, a fines de la época clásica y en la postclásica se le designa propietas y al dueño propietarius.

Al principio existió el dualismo en la propiedad romana, propiedad quiritaria y propiedad bonitaria. La primera protegida por el derecho civil, con rango superior y características

propias. La propiedad bonitaria protegida por el derecho honorario. El dualismo del derecho romano constituido por la coexistencia del derecho civil con disposiciones del derecho honorario, se aplicó en los litigios surgidos por conflictos en la propiedad romana.

Designan los textos a la propiedad quiritaria como dominium ex iure quiritium, quien no la tenía en Roma no era considerado propietario. Requería la propiedad quiritaria: a) Que el titular fuera ciudadano romano o latino, con ius comerci; b) Que la cosa tuviera carácter romano, que fuese mueble o suelo itálico; c) Que se haya adquirido su propiedad en las formas establecidas por el Derecho Civil.

Constituida la propiedad privada reseñamos su transmisión con los modos derivativos del ius civile. Como principio general sólo el propietario puede transmitir la propiedad, de acuerdo a las solemnidades impuestas por la Mancipatio y la In iure Cessio.

MANCIPATIO, modo solemne que desde la antigüedad se utilizó para adquirir en Roma la propiedad, reservado a las cosas (res mancipi) y entre ciudadanos romanos, requería para su solemnidad la presencia de cinco testigos todos ciudadanos romanos, el enajenante y el adquirente, el librepens, una balanza y un pedazo de bronce (símbolo del precio). En la época clásica el adquirente coge la cosa con la mano y dice: "me pertenece por derecho quiritario y me ha sido vendida por la ley del cobre y la balanza". A continuación toca con el cobre la balanza y lo entrega al enajenante. Justiniano suprimió este modo arcaico de adquirir

la propiedad, sin embargo, en la práctica la *mancipatio* sobrevivió hasta fines del primer milenio de la era cristiana.

IN IURE CESSIO, proceso ficticio de reivindicación, estando de acuerdo el adquirente que hacía el papel de actor y el enajenante que personificaba al demandado, personas con acceso a la justicia romana y *ius commercii*, comparecían ante el magistrado, el adquirente afirmaba solemnemente que la cosa era suya según el derecho *quiritario*, el enajenante o vendedor no contravindica y el magistrado sanciona la pretensión del adquirente (comprador) autorizándola pasando al adquirente la propiedad de la cosa *mancipi* o *nec mancipi*.

La adquisición de las cosas por los modos derivativos mencionados constituía la propiedad *quitiraria* adquiriéndose el título de nudo propietario, y la protección de la *actio reivindicatoria* y otras acciones del Derecho Civil.

En el caso que la transmisión de las cosas *mancipi* fuese a través de modos diferentes a los establecidos por el Derecho Civil, como la *traditio*, modo derivativo del *ius gentium*, el título de *nudus proprietarius*, no se transmitía, únicamente entregaba la cosa, quedando el adquirente sin protección del Derecho Civil en esta propiedad denominada *bonitaria*, que de acuerdo al diccionario de Derecho Romano "es denominación dada por los interpretes a las situaciones *in bonis habere* o *in boni esse*; es decir, a todos aquellos supuestos en que una persona había adquirido una *res mancipi* por otro modo distinto a la *mancipatio* o *iure cessio*." (5) El Derecho Honorario, protegía a la propiedad

bonitaria con la acción real publiciana, atribuida al pretor Publico que tenia para los efectos del derecho a la persona que estaba en vías de usucapir una cosa, como si la hubiera usucapido. Constituyendo una verdadera defensa procesal a la propiedad bonitaria.

La desaparición gradual de la diferencia entre el Derecho Civil y Derecho Honorario, permitió que Justiniano suprimiera el dualismo entre propiedad quiritaria y propiedad bonitaria. El emperador Justiniano, el unificador del Derecho Romano, con sentido práctico evitó las complicaciones del dualismo de la propiedad romana, logrando la unificación del concepto de propiedad.

2.3. Sistema Jurídico Neoromanista.

Una larga historia tiene el Derecho Romano, que se extiende de la ley de las XII tablas (siglo V o IV a. de J.C.) hasta nuestros días. Expresa Fritz Schulz "El Derecho Romano está hoy aún vivo y por tanto su historia no ha terminado." (6)

El aserto de que el Derecho Romano existe hasta nuestros días y su historia no ha terminado es objeto de interesantes comentarios a través del desarrollo del Derecho Romano, que podemos expresar así:

a) Coinciden algunos autores al manifestar que el Derecho Romano es el conjunto de principios de derecho que rigieron a la sociedad romana desde su origen hasta la muerte del emperador Justiniano en el año de 565 d. de J.C. En esta tendencia limitativa es procedente presentar un breve apuntamiento de la

obra legislativa y compilación justiniana. El emperador Justiniano en más de treinta años en el poder, realizó una actividad altamente productiva por lo que toca el derecho.

En una época en la que dominaban en los tribunales romanos, las doctrinas de grandes juristas, predominando los clásicos de la ley de citas, y las constituciones imperiales contenidas en los *codex*, había confusión en los jueces y magistrados para la aplicación de la justicia. Apremiaba una reforma a las leyes romanas. Justiniano, concibió un plan de conciliación en el derecho vigente, que desarrolló desde su inicio como emperador. Intentó en sus compilaciones jurídicas; a través de los juristas a sus ordenes, infundir nuevamente un espíritu clásico al Derecho Romano.

Era natural, expresa Arangio Ruíz, que la audaz tentativa de Justiniano llevara a una obra imperfecta, deficiente especialmente en la parte de el *Digesto* o *Pandectas*, resultado que se produjo por la idea de presentar un derecho romano--helénico, en ropaje clásico. (7)

Eugene Petit, manifiesta: la compilación justiniana producto de la actividad del ser humano tiene natural contenido de aciertos y errores sujetos a la consecuente crítica. Debe ser apreciada como la codificación de gran parte del Derecho Romano existente en su época y antes de ella. Además es una obra de legislación, pues Justiniano dio fuerza de ley a toda su compilación, como legislador es autor de excelentes reformas, enemigo de sutilesas y compilaciones inútiles y con el mérito de imponer equidad, se

puede citar el nuevo sistema de sucesión ab-intestato, establecido por las novelas. (8)

Además la unificación del derecho de propiedad quiritaria y bonitaria, suprimiendo el dualismo de la propiedad romana. El tratadista alemán Rodolfo Shon, afirma: Con su obra Justiniano preservó una parte de los textos jurisprudenciales clásicos. El sacrificio de la pureza del derecho clásico debido a las interpolaciones, se explica por la intención de Justiniano para elaborar un derecho práctico aplicada a las necesidades del pueblo que gobernó. Apreciada en el aspecto histórico, constituye la principal fuente de la formación del Derecho Romano. (9)

El Corpus Iuris Civilis con su triada: Codex, Digesto e Instituciones es utilizado por los romanistas actuales en su habitual actividad de buscar interpolaciones que logran con la comparación que hacen sobre otros textos, principalmente las Instituciones de Gayo. Gracias a esta investigación de las interpolaciones, es posible reconstruir en parte el derecho clásico romano.

De las opiniones en pro y en contra sobre la compilación Justiniana surge un inhiesto reconocimiento de autores destacados, al calificarlo como el derecho justiniano. Con ello, Justiniano queda recompensado en sus inquietudes y su obra imperecedera para las futuras generaciones de abogados. El nombre del emperador Justiniano, proyectado al derecho justiniano, es reconocido por estudiantes y estudiosos del derecho. De tal relieve es la compilación justiniana, que muchos autores, marcan

con ella concomitante a la muerte del emperador año 565, de la era cristiana, el fin de la historia del derecho romano, aunque esta se proyecta más allá de Justiniano.

b) En interesantes opiniones de autores romanistas se inicia la segunda vida del Derecho Romano, con el redescubrimiento del Digesto, sus sucesivas reinterpretaciones de glosadores y comentaristas hasta las codificaciones del derecho moderno.

En el año de 1090, un monje--filólogo llamado Irnerio o Guarnerio, descubrió en una biblioteca de Piza un manuscrito del Digesto, como hombre culto, aprecia adecuadamente su descubrimiento, fascinado por el interés jurídico de la obra llama la atención a los juristas de Bolonia, logrando el reconocimiento y admiración por el Digesto, compilación de la antigua jurisprudencia romana y con sus mejores discípulos Bulgaro, Martín, Hugo y Jacobo, se constituyen en los glosadores.

En la escuela de Bolonia renace el derecho justiniano, los glosadores estudian el Derecho Romano a través del Corpus Iuris Civilis que toma ese nombre por oposición al Corpus Iuris Canonici, buscan el sentido de los textos, añadiendo notas marginales o interlineales, completan citas dispersas del Digesto y por ello les proviene el nombre de glosadores. Por varias generaciones los glosadores realizan sus reinterpretaciones que culmina con la gran glosa alrededor del año de 1227, con sus glosas explican la aplicación del derecho justiniano. La Gran Glosa fue más utilizable en la práctica, al grado que se aceptó: Lo que la Gran Glosa no reconoce como derecho válido, no lo

reconera el tribunal. La glosa ya tenía más autoridad que el Corpus Iuris Civilis.

Los comentaristas, también conocidos como postglosadores o bartolistas, ofrecen un aspecto creativo en oposición a los glosadores, buscando las teorías fundamentales del Corpus Iuris Civilis y extendiéndose en fatigosos comentarios. El autor culminante de la escuela de los postglosadores, es Bártolo de Sassoferato que destacó con su obra "comentarios fundamentales a diversas partes del Corpus Iuris Civilis."

No obstante a las críticas a los postglosadores, elaboraron algunas ideas importantes de carácter jurídico, declarándolas como teorías justinianas que sobreviven en nuestra época, *exempli gratia*: La representación directa. La servidumbre in faciendo, los contratos a favor de terceros. Logrando que el Digesto o Pandectas como obra utilizable de los glosadores fuera una obra utilizada, consecuentemente el derecho justiniano se impuso y entró en la práctica forense de la edad media aplicándose en los tribunales de esa época.

Francia, Alemania, España y otros países, tuvieron la recepción de ese Derecho Romano con las reinterpretaciones de glosadores y comentaristas con influencia del derecho canónico y la aplicación a sus tribunales como un derecho supra nacional. Surgen seguidores del Derecho Romano con gran intensidad en Alemania, donde se produjo el *Usus Modernus Pandectarum*. Escuela histórica y la Pandectística alemana, con base en el Digesto o Pandectas parte principal del derecho justiniano. En menor

intensidad en Inglaterra donde surge el Derecho Anglosajón, con cierta influencia del Derecho Romano.

c) En los países donde imperó el Derecho Romano, el espíritu nacionalista se acrecentó con la tendencia de no aplicar el Derecho Romano considerándolo como un derecho extranjero, apareciendo el movimiento codificador y con ello propiamente surge el Sistema Jurídico Neoromanista.

La oposición al Derecho Romano, iniciada por las Escuelas Humanista y Ius Naturalista no lo venció. El movimiento codificador se desarrolló en los países en que se aplicaba el *Corpus Iuris Civilis*, con disposiciones de derecho local de marcado espíritu nacionalista tendiente a codificar su derecho privado independiente del Derecho Romano. Al imponerse el movimiento codificador despojó al Derecho Romano de su carácter de derecho positivo principalmente con los Códigos Civiles de Francia y de Alemania.

En los países neoromanistas, el Derecho Privado ha sido codificado. Los Códigos respectivos se inspiraron en parte en el *Corpus Iuris Civilis*, o en sus reinterpretaciones y comentarios. A través de el Código Civil Francés o de Napoleón y el Código Civil Alemán en países europeos y americanos que los imitaron. Quedó así profundamente marcada la influencia del Derecho Romano en los sistemas jurídicos positivos modernos. Las codificaciones neoromanistas puede clasificarse en dos grupos: Los Códigos Romano-Latinos, de filiación al Código Civil Francés Napoleónico y

los Codigos Romano Germanos con influencia del Código Civil Alemán.

En México, la recepción del Derecho Romano inicialmente fue a través de los siglos de dominación española, en la época virreynal principalmente por las Siete Partidas del Rey Alfonso el sabio obra jurídica basada en el Derecho Romano con las reinterpretaciones de los glosadores y postglosadores, con su corriente de *Mos Italicus*.

En la época colonial la legislación de Indias no fue practicada y de hecho se aplicaban desde el Fuero Real, las Siete Partidas hasta la Nueva y Novísima Recopilación basadas en el Derecho Romano. Paralelamente desde la época virreynal, en México, tuvo recepción del Derecho Romano por la enseñanza del derecho y la actividad académica, que inicia con la fundación de la Real y Pontificia Universidad de México en 1553, origen de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México. Consecuentemente la recepción del Derecho Romano fue intensa en México.

Consumada la Independencia de México, se intentó cambiar la legislación civil de "origen español" por una propia. Hasta el proyecto de redacción del Código Civil del Doctor Justo Sierra inspirado en el Código de Napoleón sirvió de guía e influyó en la redacción del Código Civil de 1870 y la comisión redactora integrada por Mariano Yañez, José María la Fragua y Rafael Donde, declararon expresamente que se tomó al Derecho Romano en consideración al elaborar ese Código. Se advierte la influencia del Derecho Romano muy marcada en los Codigos Civiles de 1870,

1884 y el vigente de 1928, publicado en 1932, y las disposiciones fundamentales del Derecho Romano en su aspecto de Sistema Jurídico Neoromanista.

2.4. El sistema de Propiedad Privada.

Como quedó expresado los romanos no definieron el derecho real de propiedad, se concretaron a expresar sus beneficios y por los desmenbramientos de la propiedad, significaron los derechos reales sobre cosas ajenas *Iure in re Aliena*. Establecieron sus caracteres en la propiedad de: exclusivo absoluto y perpetuo. Empero es de mencionarse que desde su origen la propiedad privada en Derecho Romano tuvo modalidades y restricciones.

Fustel de Coulanges, relata de un pasaje del Digesto D. XVII, 1.6: era costumbre antigua enterrar a los muertos en el campo de cada familia. El suelo donde reposan los muertos es inalienable e imprescriptible. La ley romana exige que si una familia vende el campo donde está su tumba sigue siendo la propietaria de la tumba y que conserva eternamente el derecho de atravesar ese campo para poder cumplir las ceremonias del culto. (10)

A los romanos con base en los derechos reales sobre cosa ajena de goce y garantía, les impusieron limitaciones y modalidades a su derecho de propiedad y también sufrieron restricciones con la copropiedad.

En crítica a la propiedad privada Proudhon, en su libro "Qué es la Propiedad", formula la famosa tesis de que la propiedad es un robo, el autor trata de probar que todos los males sociales derivan de la propiedad privada. El robo no se refiere a la

violencia, directa y fraudulenta de apropiación, si no a la expropiación del beneficio del trabajo de los demás. Proudhon reconoce que la propiedad es un bien que han de disfrutar todos, lo que rechaza es la propiedad capitalista que permite al poderoso obtenerla a costa del trabajo ajeno. (11)

Carlos Marx y Federico Engels, en su crítica a la sociedad burguesa y referente a la propiedad privada, concluyen en una fórmula de antítesis, "propiedad privada--propiedad egoísta" "mío por derecho--mío por mi fuerza o mi poder" "propiedad jurídica de otros propiedad jurídica del otro es lo que yo acepto como derecho" "propiedad privada todos los demás son ajenos a esta propiedad--mi propiedad sobre la propiedad de todos los demás." (12)

A partir del movimiento de independencia de 1810 en México, la propiedad privada ha sido reconocida como garantía individual desde la Constitución de Apatzingan de 1814. Que en sus artículos 34 y 35 tienen diversas disposiciones en torno al Derecho de Propiedad que debe de respetarse salvo cuando lo exija la necesidad pública, y que la persona tiene derecho a su justa compensación. La Constitución de 1857 en su precepto 27 dispuso "la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, si no por causa de utilidad pública y previa indemnización." La vigente Constitución de 1917 reconoce el derecho de propiedad con sentido novedoso y diverso contenido con las recientes reformas y adiciones de 1992 del artículo 27 que trataremos en los apartados correspondientes de este trabajo.

Base del régimen político, social y del sistema económico en México, se considera a la organización y distribución de la propiedad. Debido a la amplia variedad temática del artículo 27 constitucional, que antes de la reforma de 1992, en él encontraron su fundamento más de veinte leyes entre orgánicas y reglamentarias, y que establece, nuestro régimen de propiedad de carácter triangular, propiedad pública, privada y social, enfocandonos a continuación a la propiedad privada.

Respecto al derecho real y a la propiedad el maestro Rojina Villegas expresa: "La propiedad es un poder jurídico que se ejerce en forma directa e inmediata...el derecho de propiedad indica un poder jurídico directo sobre la cosa para aprovecharla totalmente. En cambio los otros derechos reales, sólo comprenden formas de aprovechamiento parcial."(13)

El vigente artículo 27 constitucional dispone en su primer párrafo que la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la que tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas constituyendo la propiedad privada. Sumariamente se refieren a la propiedad privada de tierras y aguas, los párrafos 2o. y 3o., y las fracciones I, II, III, IV, V, VI y XV del mencionado artículo 27 constitucional.

Siguiendo el régimen de propiedad privada, es ineluctable la mención de la pequeña propiedad. En la reciente reforma de enero de 1992 del artículo 27 constitucional en su párrafo 3o. se conservó la protección a la pequeña propiedad, "al establecer...en

consecuencia se dictarán medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos...para el desarrollo de la pequeña propiedad rural". La fracción XV del fundamental precepto 27 constitucional, en la mencionada reforma, establece la prohibición expresa de los latifundios en el país. Respecto a la protección de la pequeña propiedad, precisando las dimensiones de hectáreas para que un individuo de acuerdo a la clase de cultivo y la dotación del riego pueda ser considerada pequeña propiedad y que no será necesario certificado de inafectabilidad para seguirla considerando pequeña propiedad, cuando se rebasen los límites establecidos, por las mejoras de la calidad de las tierras reuniendo los requisitos de Ley.

La propiedad privada, está sujeta principalmente a dos tipos distintos de limitaciones: la expropiación por causas de utilidad pública y las modalidades que dicte el interés público; que son reguladas por el multicitado artículo 27 constitucional. A este particular, Jorge Madrazo comenta: "La propiedad privada está sujeta principalmente a dos tipos distintos de limitaciones: la expropiación por causa de utilidad pública y las modalidades que dicte el interés público. La expropiación es el acto de la administración derivado de una ley, por medio de la cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho por imperativo de interés, necesidad o utilidad social. Las modalidades constituyen el derecho que tiene el Estado para modificar el modo de ser o de externación de los tres atributos de

la propiedad (uti, fruti y abuti), en correspondencia con los dictados del interés social"(14)

La Constitución de 1917, referente a la propiedad con sus disposiciones, rompe el molde del tradicional concepto de propiedad en que imperaba el individualismo absoluto característico del derecho real de propiedad romano. En la legislación ordinaria desde el Código Civil de 1884, al disponer sobre la propiedad se imponen limitaciones. Al respecto Manuel Mateos Alarcon manifestó: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las que fijan las leyes (artículo 827, del Código Civil) de 1884."(15)

El Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia Federal de 1928 que entró en vigor el 10. de octubre de 1932, que con las reformas correspondientes es el vigente Código Civil para el Distrito Federal, en el libro 2o., título IV de la propiedad, capítulo uno. artículo 830, dispone: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes." Con esta disposición legal, se minimizan los caracteres de exclusivo y absoluto del derecho real de propiedad romano.

La propiedad privada de tierras y aguas está comprendida en la legislación ordinaria en el Código Civil mencionado, y en los de cada uno de las entidades Federativas. Las modalidades y limitaciones a que se refiere en el invocado artículo 830 se contemplan en diversas leyes y reglamentos tanto locales como Federales, algunos de estos ordenamientos vigentes en el Distrito

Federal, son la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio, la Ley del Desarrollo Urbano y los reglamentos de zonificación, construcciones y el de Establecimientos Mercantiles. De entre las leyes Federales se citan la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas.

2.5. La Propiedad como Función Social.

El tradicional concepto de propiedad, con su tesis clásica de propiedad privada característica del individualismo, evolucionó con la función social de la propiedad. El predominio en el orden jurídico de un exagerado individualismo, producto de las necesidades económicas y jurídicas de una época fue sustento de la propiedad privada.

La postura de Augusto Comte, surgida a mitad del siglo pasado en Europa en su "Sistema de Política Positiva", respecto a la función social y a la propiedad mencionada en sus términos (Supra 1.2.), a la que nos remitimos, se considera pionera y básica en la novedosa función social de la propiedad, revolucionando la tesis clásica de la propiedad privada.

El derecho de propiedad, proveniente del Derecho Romano inspiró al Código de Napoleón, en el que se destaca que el Derecho de Propiedad es absoluto y que el propietario al tener el derecho de usar, gozar y disponer la cosa objeto de su propiedad se proyecta a su derecho de no usar, no gozar, de no disponer, por consiguiente de dejar sus tierras sin cultivos, sus solares urbanos sin construcciones, sus casas sin alquilar y sus capitales mobiliarios improductivos.

Con las conferencias publicadas bajo el título de "Las Transformaciones Generales del Derecho Privado del Código de Napoleón", en 1911, León Duguit, basado en la idea de Augusto Comte, expresada en su Sistema de Política Positiva, elabora su concepto que la propiedad es una función social, manifestando "la propiedad es una institución jurídica que se ha formado para responder a una necesidad económica, que evoluciona necesariamente en nuestras sociedades modernas transformandose profundamente...la propiedad se socializa, no en el sentido de la colectivización, si no que la propiedad individual deja de ser un derecho del individuo para convertirse en una función social, los casos de afectación de riquezas son cada día más numerosos...hoy en día tenemos la clara conciencia de que el individuo no es un fin, sino un medio que el individuo no es más que una rueda de la basta máquina que constituye el cuerpo social y tiene su razón de ser por la labor que realiza en la obra social. Así, pues el sistema individualista está en flagrante contradicción con ese estado de la conciencia moderna...en las sociedades modernas la propiedad es para todo poseedor de una riqueza el deber, la obligación de orden objetivo de emplear la riqueza que posee en mantener o aumentar la interdependencia social...todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad una cierta función en razón directa del lugar que en ella ocupa el poseedor de la riqueza está obligado socialmente a aumentar la riqueza general haciendo valer el capital que posee. La propiedad no es, pues el derecho subjetivo

del propietario, es la función social del tenedor de la riqueza." (16)

En relación a la teoría de Duguit, interesante aserto del maestro Rojas Villegas al expresar: "Que es en nuestro concepto, lo que inspira el artículo 27 constitucional y que puede servir para desarrollar por lo menos en nuestro derecho el concepto moderno de la propiedad. Si la propiedad es una función social el derecho si podrá intervenir imponiendo obligaciones al propietario no sólo de carácter negativo, como ya lo esbozaba el Derecho Romano si no positivo también. No sólo el derecho podrá decir que el propietario no debe usar de la propiedad, causando perjuicios a terceros sin utilidad para él, si no que también podrá según las necesidades de la interdependencia social, indicar la forma cómo el propietario debe usar de la cosa y no mantenerla improductiva." (17)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, al tratar de la propiedad, encausa la regulación de la apropiación al beneficio social. El artículo 27 constitucional, como total precepto del régimen patrimonial mexicano, así dispone que la nación con la propiedad originaria, transmite el dominio de tierras y aguas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, a las comunidades ejidos les transmite el dominio creando la propiedad social y se reserva el derecho directo de determinados bienes que forman parte de la propiedad pública,

Jorge Madrazo afirma: en cuanto a la propiedad social reconocida por el artículo 27 constitucional, esta se refiere

esencialmente a los ejidos y comunidades. El ejido como persona moral o colectiva, ha recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de la distribución agraria. El patrimonio del ejido está formado por tierras cultivables, tierras de uso común para satisfacer necesidades colectivas, con diferencias establecidas entre ejido y la propiedad comunal. (18)

José Barragan asienta: "Propiedad social es una modalidad reconocida por la Constitución de la propiedad ejidal y comunal. Dicho texto fundamental en su artículo 27 estableció los principios reguladores de esta materia...a esta clase de propiedad se le denomina social precisamente por las características especiales que tiene por mandato constitucional." (19)

Por la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional al respecto Diego Valadez comenta: "En la actualidad ya no hay tierras para satisfacer las demandas de dotación por lo que el trámite de solicitudes que no puede atenderse, genera incertidumbre, crea falsas expectativas y limita la inversión en la actividad agropecuaria, produce una mayor pulverización del minifundio, y con ello descienden la productividad. Por eso se propuso la modificación del párrafo 3o y de la fracción XV y la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI, preceptos que contenían la reglamentación de reparto agrario y señalaban las instituciones encargadas de su aplicación... el primer párrafo de la fracción VII, modificada reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales. Con ello tal como se enuncia en la exposición de

motivos se confirma al ejido y a la comunidad como forma de propiedad."(20)

Es de mencionarse la publicación de la Ley Agraria, Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria de observancia general en toda la República que por su artículo segundo transitorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, en su título primero, artículo 2o., párrafo segundo, dispone "el ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos la Ley del Equilibrio Ecológico y ala de Protección del ambiente y demás leyes aplicables.

En el artículo segundo transitorio de la Ley Agraria dispone: "Se derogan la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina, así como todas las disposiciones que se opongan a las previstas en la presente ley."

No puede soslayarse referir la creación del juicio agrario, consecuentemente la publicación de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Reglamento del Interior de la Procuraduría Agraria, Reglamento interior de los Tribunales Agrarios y Distritos para la impartición de la Justicia Agraria.

El maestro Rubén Delgado Moya expresa: "El derecho a la propiedad como un derecho social integrante del nuevo concepto del

derecho agrario...la idea que prevalece es la del derecho de la propiedad como condición sine qua non para que opere la socialización de la tierra, y también para que se produzca la socialización de los bienes de producción, distribución y consumo en beneficio de los desheredados." (21)

Como ratificación, el referido artículo 27 de la ley fundamental, considera que la propiedad es una función social el derecho si podrá intervenir imponiendo obligaciones al propietario de carácter positivo relacionándose con la disposición del artículo 16 del Código Civil para el Distrito Federal que dispone: "los habitantes del Distrito Federal tienen la obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad bajo las sanciones establecidas en este código y en las leyes relativas.

En la exposición de motivos del mencionado Código Civil, en su libro segundo referente de los bienes, afirma al tratar a la propiedad; se separa la comisión de la tendencia individualista que campeaba en el Derecho Romano, en la legislación napoleónica y en gran parte de nuestro Código Civil, y aceptó la teoría progresista, que considera el derecho de propiedad como el medio de cumplir una verdadera función social. Por tanto no se consideró la propiedad como un derecho individual, si no como un derecho mutable que debe de modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales está llamado a responder preferentemente. A este efecto y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos se impusieron algunas modalidades a la propiedad,

tendientes a que no quedara al arbitrio del propietario, dejar improductiva su propiedad y a que no usara ese derecho con perjuicio de tercero o con detrimento de los intereses generales.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1).- Marx, Carlos y Engels, Federico. Obras Escogidas. "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado." Editorial Progreso. Edición en Español. Moscú, Rusia. p. 499.
- (2).- Andrade Sanchez, Eduardo (Compilador). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Editorial Porrúa. México. 1992. p. 78.
- (3).- Ibidem. p. 128.
- (4).- Margadant F., Guillermo. Derecho Privado Romano. "Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea". Editorial Esfinge. México, 1974. p. 244.
- (5).- Diccionario de Derecho Romano. Madrid, España. Editorial Reus, S.A., 1982. Tercera Edición. p. 538.
- (6).- Schulz, Fritz. Derecho Romano Clásico. Editorial Bosch, Carcelona España, 1951. p. 2.
- (7).- Arangio Ruíz, Vicenzo. Instituciones del Derecho Romano. Traducción a la 10a. Edición Italiana. Ediciones Palma, Buenos Aires, 1973. p. 9.
- (8).- Petit, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Traducción de la 9a. Edición Francesa. Editorial Nacional. México. 1952. p. 43.
- (9).- Shom, Rodolfo. Instituciones de Derecho Privado Romano. Editorial en Español, Antigua librería Robrego. México, 1951. p. 96.
- (10).- De Coulanges, Fustel. La Ciudad Antigua. 2a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1974. p. 43.
- (11).- Citado por Comte, Augusto. La Filosofía Positiva. Editorial Porrúa, México. 1990.
- (12).- Marx, Carlos y Engels, Federico. La Ideología Alemana Ediciones de Cultura Popular. México, 1974. p. 413.
- (13).- Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. T. II. Editorial Porrúa. México, 1980.
- (14).- Diccionario Jurídico Mexicano. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa--UNAM. 1989. pp. 2609 y 2610.

- (15).- Mateos Alarcon, Manuel. Estudios sobre el Código Civil del Distrito Federal, promulgado en 1870, con Anotaciones Relativas a las Reformas de 1884. Publicación del Tribunal Superior de Justicia. México, 1992. p. 46.
- (16).- Duguit, León. Las Transformaciones del Derecho Público y Privado. Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina. 1975. pp. 235, 236, 238, 239 y 240.
- (17).- Rojina Villegas, Rafael. Ob. Cit. p. 304.
- (18).- Madrazo Jorge en Constitución Política... Ob. Cit. p. 78.
- (19).- Citado por Diccionario Jurídico Mexicano. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa--UNAM. 1989. pp. 2611 y 2612.
- (20).- Valadez, Diego en Constitución Política... Ob. Cit. pp. 127 y 128.
- (21).- Delgado Moya, Rubén. Derecho a la Propiedad Rural y Urbana, Asentamientos Humanos y el Derecho Económico. P.A.C. México, 1993. pp. 850 y 851.

CAPITULO 3. PROPIEDAD DEL ESTADO.

3.1. Regimen patrimonial del Estado.

Previo a) tratamiento de este tema ensayariamos sobre la personalidad jurídica del Estado, basado en opiniones de los autores y considerar al Estado como un ente capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones.

Desde el Derecho Romano, clasificaron a las personas en físicas y colectivas, jurídicas o morales. Se ha explicado la existencia de las personas morales como una ficción creada por el poder de abstracción del derecho. La persona moral como ente jurídico es capaz de tener un patrimonio propio y su personalidad es distinta a la de sus componentes. En las sociedades modernas, las personas morales ocupan lugar preponderante en las actividades socioeconómicas y políticas.

Ineluctable para su funcionamiento es el reconocimiento legal a las personas morales, en México, en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal, dispone en las fracciones I y II del artículo 25: "Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios; II. Las demas corporaciones de carácter público reconocidas por la ley." Y el artículo 26 dispone: "Las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución."

El maestro Olivera Toro al respecto manifiesta: "Cuando se trata de una persona jurídica de carácter público que cuenta con patrimonio propio, se dice que tiene autonomía económica o

patrimonial pero cabe advertir que la esencia de toda persona jurídica es tener un patrimonio propio." (1)

Al referirse a las características de las personas jurídicas colectivas de derecho público el maestro Rafael Martínez afirma: En correspondencia con los atributos que los tratadistas y la legislación le han reconocido en materia civil a las personas jurídicas debemos aceptar que los órganos conformantes del aparato del Estado y que conocemos como personas jurídicas de derecho público poseen sus propios atributos o características los cuales le proveen de la capacidad para ser sujetos de derechos y obligaciones y que los fines perseguidos es el interés público y que además de la capacidad, tienen el patrimonio constituido por los recursos que le han sido provistos para el cumplimiento de su objeto consistente en las atribuciones y tareas que le han sido asignadas de acuerdo con la normatividad, a cada persona jurídica de derecho público y con un régimen jurídico específico. (2)

Al mencionar a las personas públicas Enrique Sayagués, expone: "La palabra Estado tiene actualmente dos significados distintos que conviene precisar para evitar equívocos. En un primer sentido el vocablo es comprensivo de todas las entidades estatales, cualquiera sea su categoría: nacionales, provinciales, municipales, etc. Con ese alcance la expresión individualiza todo aquello que constituye la organización jurídica de la colectividad. En un segundo sentido, el Estado sería simplemente la persona jurídica mayor." (3)

Esencial para el régimen patrimonial del Estado es el concepto de patrimonio, que por su carácter específico, presentamos conceptos de algunos autores sobre patrimonio denominado estatal.

El maestro Acosta Romero, manifiesta: "El patrimonio es el conjunto de bienes de toda índole y de derechos valuables económicamente, de que dispone en un momento dado para cumplir con actividades y objeto en la persecución de sus fines."(4)

El maestro Serra Rojas, expresa: "El patrimonio del Estado se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, en caminados a la realización de sus fines."(5)

El maestro Gabino Fraga, opina: "El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio del propio Estado."(6)

Coinciden en esencia los anteriores conceptos del patrimonio estatal al considerarlo como un conjunto de bienes y derechos valuables económicamente para realizar los fines del Estado. Es de observarse que omiten las obligaciones (deudas), aspecto pasivo que inevitablemente existe y debe integrarse al patrimonio. En México es alarmante la deuda pública externa que se agrava marcadamente con la deuda pública interna.

Respecto al régimen patrimonial del Estado, natural es la postura, tendiente a que no debe regularse por el derecho privado,

lógicamente se trata de un régimen jurídico excepcional, con la clasificación y régimen jurídico que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes establecen, consecuentemente sometido a un régimen de derecho público.

3.2. Adquisición de la Propiedad del Estado.

Como quedó asentado, el Estado tiene reconocimiento de persona jurídica. Es de mencionarse que de las Constituciones políticas de los Estados de la Federación, singularmentè la Constitución del Estado de México, en título único, Capítulo II "Del Estado como ente jurídica", en el artículo 13, establece: "El Estado de México, como entidad jurídica, constituye una persona moral, capaz de derechos y obligaciones.

Así el Estado, como persona jurídica es capaz de adquirir bienes derechos y créditos estimables en dinero y ser titular del derecho de propiedad de los mismos.

Adquisición por propiedad originaria y a través de las formas de derecho público o de derecho privado que a continuación trataremos.

3.2.1 Propiedad originaria.

Desde el Derecho Romano se contemplaron los modos originarios y derivativos para adquirir la propiedad. Las cosas están en constante circulación, las no consumibles, como los inmuebles permanecen por muchos años y hasta siglos en circulación sus propietarios y poseedores forman una larga cadena. Las personas

por medio de los modos originarios o derivativos adquieren la propiedad.

Modos originarios son aquellos en que la adquisición es sin enajenación convierten en propietario de la cosa a una persona sin intervención de otra. Generalmente son cosas que no tienen dueño, que se toman y disponen de ellas por medio de la *Ocupatio* y *Accesio*.

El artículo 27 de la Constitución vigente, contempla la clasificación, organización y régimen de la propiedad en México. Con la triada de propiedad pública, propiedad privada y propiedad social, se determina la característica de la economía mexicana.

Constitucionalmente el primer párrafo del precepto 27 es la base y punto de arranque de todo el régimen de la propiedad en nuestro país. Establece la propiedad originaria de la nación al preceptuar "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada."

Esta original disposición del párrafo primero, del artículo 27 constitucional, que no fue reformado, ha suscitado interesante debate doctrinal y jurisprudencial. Existen distintas tendencias interpretativas, del concepto de propiedad originaria. Jorge Madrazo, comenta: "Existen no menos de cinco tendencias interpretativas. Una de ellas conocida como la teoría patrimonialista del Estado, considera que la nación mexicana, al

independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la corona española, derechos que se dicen le fueron conferidos por la bula de Alejandro VI en 1493. Otra teoría considera que la propiedad originaria de que habla el primer párrafo del 27 significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal, como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de esta. Diversa teoría, asimila el dominio eminente a la propiedad originaria y consecuentemente considera que en este primer párrafo se reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas contenidas dentro de los límites del territorio nacional. En otra teoría, un importante sector de la doctrina reconoce en la propiedad originaria postulada por este primer párrafo del 27 constitucional un derecho nuevo y singular, no sólo un dominio eminente como en el siglo pasado, sino uno más concreto y real que, como dice Felipe Tena Ramires, fue desplazada la propiedad privada convirtiendo en dominiales los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la nación." (7)

3.2.2. Formas de adquisición de derecho público y derecho privado.

El Estado puede adquirir bienes, a través de formas de derecho público al respecto el maestro Rafael Martínez Expresa: "Dentro de los modos de adquisición de bienes, regulados por el Derecho Público, existen algunos excepcionales, como la conquista, recuperación de territorios (caso del Chamizal), anexión, etc. Usualmente, será por medio de la expropiación, el decomiso y la requisición la manera en que el poder público obtenga bienes;

podríamos agregar la obra pública como otro modo, dentro del derecho público, en el que el Estado obtiene el pleno dominio." (8)

Expropiación.- Al tratar de la propiedad privada y sus restricciones (Supra 2.4.) delineamos el concepto de expropiación, sus características, utilidad pública y la indemnización, por lo que en obvio de tiempo y espacio, damos por reproducidos como si literalmente fuera. Por la expropiación el Estado obliga a los particulares, privandoles de sus bienes, que con sus características adquiere el Estado en propiedad.

En apreciación personal la expropiación va más allá de la simple adquisición de propiedad del Estado de los bienes de los particulares. El tema de la expropiación es extenso y de interesantes complicaciones que comentaremos en el siguiente capítulo.

Decomiso.- El Estado adquiere por medio del decomiso la propiedad de las cosas empleadas como instrumento por las personas en la comisión de delitos, que como sanción pierde el particular a favor del Estado por su conducta ilícita.

El artículo 21 constitucional no ofrece claridad, respecto a que el decomiso sea una imposición de pena exclusiva de la autoridad judicial y tampoco lo hace en la competencia que otorga a la autoridad administrativa, para la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos administrativos y de policía, que son limitativas. El artículo 22 constitucional expresamente prohíbe la confiscación de bienes y parece admitir el decomiso de los bienes, al no considerarlo como confiscación.

Los artículos 24 fracción B, 40, 172 bis y 199 del Código Penal para el Distrito Federal, considerado como Código Penal Federal, y los preceptos 181, 535 del Código Federal de Procedimientos Penales, fundamenta el decomiso como penalización a las conductas delictivas y el destino de los bienes decomisados.

En resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha admitido la procedencia del decomiso precisando que el empleo de instrumentos para la comisión del delito debe de ser reiterado y no ocasional, como aparece en la resolución de la Primera Sala que se transcribe: "DECOMISO DE VEHICULOS IMPROCEDENTE, TRATANDOSE DEL DELITO CONTRA LA SALUD. Aunque el artículo 199 del Código Penal Federal, establece que se decomisarán los vehículos 'que se emplearen' en la comisión de los delitos contra la salud, tal disposición debe interpretarse rectamente en el sentido medio, esto es, que el vehículo esté dedicado específicamente a ser usado en forma sistemática y reiterada para la comisión de los delitos mencionados; pero si sólo se utiliza un vehículo en forma ocasional y accesoria para transportar la droga, eso no significa que el vehículo sea un instrumento para la comisión de delitos contra la salud. Amparo Directo No. 3884/73. Quejoso: Robert Stanley Lasek y Richard Joseph Lasek. Resuelto el 10. de febrero de 1974. Unanimidad de 4 votos. PONENTE: MTRD. LIC. MANUEL RIVERA SILVA. Srio. Lic. José de la Peña."(9)

Requisición.- En la parte final de su último párrafo el artículo 16 de la Carta Magna, establece constitucionalmente la

requisa únicamente por actividades militares, en tiempos de guerra y con los requisitos impuestos, en dicho precepto.

A fin de evitar abusos que llegaron a saqueos a los particulares, por la requisita, esta será decretada por una autoridad militar, Secretaría de la Defensa Nacional o Secretaría de Marina, mediante indemnización y no implica la pérdida de la propiedad a excepción de las cosas consumibles.

Es de plantearse la interrogante, ¿concretamente cuál es la adquisición?. Quizá al referirse el mandato constitucional en cita "En tiempos de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente." Al mencionar otras prestaciones, pueden ser equipos utilizables para transporte, comunicaciones o inmuebles para operaciones militares. Realmente queda a la especulación la posible adquisición de bienes del Estado por requisición.

Conforme a la Ley de Vías Generales de Comunicación y por circunstancias lesivas a los estratos sociales de la nación, provocaron en años anteriores la requisita o incautación de instalaciones básicas para la prestación de servicios públicos por empresas de participación estatal que de acuerdo a la publicación correspondiente del Diario Oficial de la Federación, se practicaron a Telefonos de México, S.A. de C.V., el 10 de septiembre de 1984 y 9 de abril de 1987. Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A., el 28 de febrero de 1987 y Compañía Mexicana de Aviación, S.A., el 10 de noviembre de 1987. Por tratarse en esa

época de empresas de participación estatal, para el derecho administrativo es cuestionable considerar si violaron garantías constitucionales, en virtud que el objeto de la requisita fueron instalaciones de la Administración Pública Federal. Actualmente por la desincorporación de esas empresas que hizo el Estado y adquiridas por la iniciativa privada sería interesante el análisis en caso de una requisita a las mismas, para el efecto de la constitucionalidad del acto de autoridad.

Confiscación.- Al quedar por el artículo 22 constitucional expresamente prohibida la confiscación el órgano jurisdiccional o el órgano administrativo, lo ejecutan arbitrariamente y de hecho se realiza la confiscación con sus efectos adquisitivos. El mismo precepto constitucional hace la aclaración referente a la confiscación, al establecer "No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109."

Tratan de justipreciar la aplicación de la confiscación como una medida de carácter político, para minimizar el poder económico de los enemigos del Estado.

Bienes desamortizados.- Estos bienes se encontraban en unas cuantas manos, y por no circular se calificaron como manos muertas, por la desamortización se liberan, circulan y pasan a

otras manos. En el siglo pasado la propiedad de inmuebles principalmente se concentró en corporaciones religiosas, por las Leyes de Reforma, Benito Juárez tendió a nacionalizar esos bienes sin producir resultado positivo.

El artículo 27 de la Constitución de 1917, en su fracción II reguló la nacionalización de bienes de las corporaciones religiosas, y prohibía la adquisición de bienes por esas corporaciones. Por la reciente reforma de la fracción en cita y del artículo 130 de la Constitución General de la República y la Ley reglamentaria, las iglesias y agrupaciones religiosas, con la requisitación y registro correspondiente como asociaciones religiosas tendrán personalidad jurídica.

Consecuentemente, tendrán capacidad para adquirir, poseer y administrar bienes, aunque con las limitativas legales y reglamentarias. Así esta forma de adquirir bienes por el Estado, se encuentra a la baja y tiende a desaparecer.

Adquisición de bienes por forma de derecho privado.- Respecto a esto el maestro Rafael Martínez, concretamente expresa: "Estará adquiriendo bienes por vía de derecho privado, cuando reciba un legado o una herencia, realice contratos de compraventa, comodato, donación, fideicomiso, o bien mediante la prescripción, accesión, etc."(10)

A mayor abundamiento, encontramos referente a la herencia, que desde el Derecho Romano se contempló en el derecho sucesorio, la vía ab-intestato o vía legítima, que en ausencia de testamento, la ley suplía la voluntad del DE CUJUS, para designar herederos,

tomando como base el parentesco con el autor de la sucesión, y a la no concurrencia de personas con derecho a la herencia el Estado heredaba. El Código Civil para el Distrito Federal y también Código Civil Federal en el Libro tercero, Título IV, Capítulo VII, artículos 1636 y 1637, ordenan que a falta de todos los herederos sucederá la beneficencia pública y en caso de impedimento para adquirir bienes raíces, conforme al artículo 27 de la Constitución, se venderán los bienes en pública subasta, aplicándose el precio que se obtuviere a la Beneficencia Pública.

Por disposición del artículo 2765, del mismo Código sustantivo, el que paga voluntariamente una deuda procedente del juego prohibido tiene o sus herederos tienen derecho a reclamar el 50% de lo que pagó y el otro 50% no queda en poder del ganancioso sino que se entrega a la Beneficencia Pública, esto es al Estado.

3.2.3. Registro Público de la Propiedad Federal.

Necesario para el debido control de la adquisición de bienes del Estado es la inscripción de los mismos en el Registro Público de la Propiedad Federal, en el que se elabora y maneja el inventario general de los bienes, control y registro de los bienes inmuebles del Estado, formulando programas tendientes a lograr el máximo aprovechamiento de los bienes para beneficio social.

Desaparecida la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y derogado el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que lo regulaba, artículo que le confería la facultad de llevar el Registro Público de la Propiedad Federal, habra que recurrir a la reforma correspondiente, que relaciona a

la Ley General de Bienes Nacionales, la que dispone en su capítulo VII "Del Registro Público de la Propiedad Federal, artículos 83 a 92, sobre el trámite, requisitos; especificando lo que debe de inscribirse, captación, extinción y cancelación de las inscripciones confiriendo la facultad de llevar el registro a la desaparecida Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología."

De acuerdo al decreto de reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 25 de mayo de 1992, en su artículo octavo transitorio dispone, que las referencias que se hacen a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se entienden hechas a la Secretaría de Desarrollo Social, pero como se mencionó la primera fue suprimida y las referencias del derogado artículo 37 que la fracción XIV, le confería la facultad de llevar el Registro Público de la Propiedad Federal, resulta que se interpretaría confusamente que las mencionadas referencias se hicieron no se hacen. Empero, en el mismo decreto se establece que las atribuciones que se otorgan en otras leyes (Ley General de Bienes Nacionales) y Reglamentos (Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal), se entiende que las referencias otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se otorgan a la Secretaría de Desarrollo Social y en su caso a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca en los términos del decreto mencionado. Afortunadamente se confiere atribución para manejar el Registro Público de la Propiedad de la Administración Pública, y el control de los bienes a la Secretaría

de Desarrollo Social, en el artículo 32 fracción XXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

3.3. Bienes de dominio público.

La propiedad pública es regulada por el multicitado artículo 27 de la Constitución General de la República en los párrafos cuarto a octavo y en las fracciones I y VI. La propiedad pública constituida con los bienes y derechos que forman parte del patrimonio nacional o patrimonio del Estado que se integra con los patrimonios de la Federación, entidades federativas, del Departamento del Distrito Federal, de los municipios, y de las entidades paraestatales.

Expresada en los términos anteriores la propiedad pública y patrimonio estatal, es procedente abordar la clasificación de los bienes del Estado en una secuencia que se inicia con los bienes de dominio público.

Dominio etimológicamente del latín "dominium", que en el Diccionario de Derecho Romano, dice: "Dominio, propiedad, término que expresa por excelencia la noción de señorío o poder sobre una cosa susceptible de ser objeto del mismo, propiedad o señorío jurídico pleno o potencialmente, pleno, exclusivo e ilimitado." (11)

Dominium, de propiedad privada evolucionó y se ubicó en el derecho público, apareciendo después de la Revolución Francesa, en el Código de Napoleón, como dominio público, significando el conjunto de bienes de las colectividades públicas y establecimientos públicos afectados a un servicio público.

La recién reformada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indistintamente menciona a la propiedad y dominio, lo que podría crear confuciones. Doctrinalmente el concepto de propiedad es de mayor extensión que el de dominio, aunque como se indicó la Constitución emplea los dos términos indistintamente, debe prevalecer el concepto de propiedad, en razón de su utilidad, por la amplitud del interés que protege. Es de mencionarse que en este capítulo de la tesis, se tratarán los bienes de dominio público, dominio privado y dominio directo. Al referirse los autores a los bienes del Estado, expresan bienes domaniales

Los bienes de dominio público descritos esencialmente por el supramencionado artículo 27 constitucional, están regulados por el derecho público, con régimen jurídico excepcional que el mismo precepto establece y se completa en la legislación ordinaria.

La Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 10., dispone: "El patrimonio nacional se compone de: I. Bienes de Dominio Público de la Federación; y II. Bienes de Dominio Privado de la Federación."

Al respecto Jorge Madrazo comenta, por cuanto hace a los bienes de la federación, la Ley General de Bienes Nacionales, al referirse a los bienes de dominio público de la federación regulados esencialmente por el artículo 27 constitucional están formados por: a) Los de uso común, que son a los que se refiere el artículo 27 constitucional en el párrafo 5o.; b) Los depósitos y yacimientos de minerales, los recursos del subsuelo, los recursos

naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos, de islas, cayos y arrecifes, y el espacio situado sobre el territorio nacional. Estos bienes se encuentran especificados en el 4o. párrafo del artículo 27; c) Las aguas marítimas e interiores y otras corrientes, estos bienes son los descritos en el párrafo 5o. del artículo 27; d) La zona económica exclusiva, la cual está prevista en el párrafo 8o.; e) Los bienes que hubieren poseído las iglesias, los templos destinados al culto público, y los obispados, casas curales, seminarios, asilos, etc., destinados a la administración o enseñanza de cultos religiosos; f) El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores; g) Los inmuebles destinados por la federación para la prestación de un servicio público; h) los monumentos históricos, artísticos de propiedad federal, así como los monumentos arqueológicos y los terrenos baldíos y los ganados natural o artificialmente al mar u otras aguas de propiedad federal; j) Los bienes de propiedad federal, y las pinturas murales y esculturales o cualquier obra artística aderida o incorporada a un inmueble de propiedad federal. (12)

Es de mencionarse que derivado de la reciente reforma de la fracción II del artículo 27 y del 130 constitucionales, se reconoce personalidad a las asociaciones religiosas, consecuentemente capacidad para adquirir poseer o administrar bienes con las limitativas legales y reglamentarias.

La Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 2o., establece, que son bienes de dominio público las mencionadas en su fracción I al XII.

Diego Valadez, comenta: que además de la Constitución y de la Ley General de Bienes Nacionales, establecen el régimen jurídico excepcional de los bienes de dominio público, la Ley Federal de Aguas, La Ley Forestal, la Ley General de Vías de Comunicación y otros ordenamientos de carácter administrativo. Y de lo que se establece que tales bienes son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no son objeto de gravámenes o derechos reales, y están sujetos exclusivamente a la Jurisdicción de los Tribunales Federales. Su uso aprovechamiento y explotación por los particulares requieren concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, con excepción de los bienes que no pueden ser concesionados. (13)

El maestro Serra Rojas respecto a la clasificación de los bienes de dominio público de la federación, expresa: " Los elementos que caracterizan a los bienes de dominio público son: a) Se trata de bienes que forman parte del patrimonio nacional; b) Su destino y aprovechamiento es de utilidad pública o de interés general; c) Son bienes inalienables e imprescriptibles; b) El régimen jurídico que los regula es de derecho público y de interés social." (14)

El Código Civil para el Distrito Federal y también Código Civil Federal, en los artículos 765 a 770, preceptúa sobre los bienes del poder público, clasificándolos: en bienes de uso común,

destinados a un servicio público y bienes propios, que se regularán por ese Código en cuanto no estén determinados por leyes especiales. Que los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles y para aprovechamientos especiales por los habitantes se necesita concesión con los requisitos legales y sujetos a penalización los que estorben el aprovechamiento de esos bienes y pagar los daños y perjuicios que causen. Los bienes afectados a un servicio público y los bienes propios pertenecen en dominio pleno a la federación y los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no sea desafectados del servicio público.

De lo anterior puede inferirse que los bienes propios del Estado son susceptibles de prescripción, a favor de los particulares.

3.4. Bienes de dominio privado.

Del conjunto de bienes que integran el denominado dominio privado y que fueran llamados bienes propios provocan confusiones, respecto a que deben de ser regulados por el derecho privado. Es de aclararse que tanto los bienes que forman el dominio privado como los integrantes del dominio público, son propios en el sentido de propiedad del Estado. Surge la interrogante con lo preceptuado por el artículo 60. de la Ley de Bienes Nacionales, al disponer con las excepciones señaladas que los bienes de dominio privado estarán sometidos al Código del Distrito Federal, denominado Código Civil Federal para esos efectos y que dicho

Código como se expreso clasifica sobre los bienes de dominio público a los bienes propios (Supra 3.3.).

Al mencionar el maestro Acosta Romero que autores en España y en Francia afirman que los bienes de dominio privado del Estado, se regulan por normas de derecho civil y que también en México fue sustentado en una época ese criterio por autores distinguidos, comenta: "Que en México, actualmente el dominio privado de los bienes del Estado, no está sujeto a derecho civil, sino más bien existen a mi juicio, normas de derecho público que son evidentes exclusiones del derecho civil, o si se quiere entender en otro concepto, un régimen exorbitante de derecho público y por exclusión del derecho privado." (15)

Puede inferirse por la disposición legislativa de referencia del Código Civil Federal, que el Estado puede tener bienes en su doble carácter de persona de derecho público y persona de derecho privado y con capacidad respectivamente de ser titular de bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

Los bienes de derecho privado están clasificados en el artículo 3o. de la Ley General de Bienes Nacionales que dice: "Son bienes de dominio privado: I. Las tierras y aguas de propiedad nacional, no comprendidas en el artículo 2o. de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares; II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o de enseñanza de un culto religioso; III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados

vacantes conforme a la legislación común; IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la federación; V. Los bienes muebles de propiedad Federal al servicio de las dependencias de los poderes de la unión, no comprendidas en la fracción XI del artículo anterior; VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la federación; y VII. Los bienes muebles e inmuebles que la federación adquiere en el extranjero; Los bienes inmuebles que adquiera la federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra; también se consideran bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya forman parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, (actualmente la Secretaria de Desarrollo Social), por la reforma mencionada anteriormente (Supra 3.2.3.).

En el capítulo V de la Ley General de Bienes Nacionales del artículo 57 a 63 se refiere a los inmuebles de dominio privado y regulan el destinamiento de esos bienes, los actos de administración y disposición que podrán ser objeto. Específicamente el numeral 60 dispone que los inmuebles de dominio privado son inalienables e imprescritibles y el capítulo VI es de

los bienes de dominio privado, en su artículo 77 al 82. Siendo procedente aclarar que al haber sido suprimida la Secretaría de Programación y Presupuesto de acuerdo al decreto publicado el 21 de febrero de 1992, que reformó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las atribuciones se tendrán por conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los bienes de dominio privado de la federación de acuerdo a la Ley General de Bienes Nacionales su uso o dominio es transmisible para atender necesidades sociales o para destinarlos a servicios públicos de los Estados o Municipios.

3.5. Bienes de dominio directo.

Estos bienes del Estado, originaron diversos criterios de interpretación entre los autores respecto a su naturaleza jurídica.

Dominio directo etimológicamente de latin, dominium directum.- "expresión no romana, ideada en la Edad Media, juntamente con la de dominium utili, para indicar el dominio directo que conserva el propietario de la cosa frente al útil reconocido alenfiteuta"(16)

El maestro Serra Rojas en relación al tema, menciona "El dominio directo de la Nación sobre el subsuelo", manejando básicamente la reglamentación constitucional del subsuelo apoyandose en el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, sin expresar concepto de los bienes de dominio directo. No obstante asienta interesante observación "El dominio directo a que alude el artículo 27 constitucional se refiere a una propiedad

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

definida sobre las substancias o minerales. Este tipo de propiedad corresponde al sentido moderno de una función social"(17)

El párrafo cuarto del artículo 27 constitucional ha sufrido diversas reformas al respecto Diego Valadez expresa; fue modificado por primera vez en 1934 para incorporar a los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas para fertilizantes, a la disposición que otorga su dominio directo a la Nación. En 1960 este párrafo fue adicionado para incluir a los recursos naturales de la plataforma continental y a los zócalos submarinos de las islas, así como el espacio situado sobre el territorio nacional, aceptando como límite de su extensión el fijado por el Derecho Internacional. En la iniciativa presidencial presentada refería que el derecho del mar había sufrido modificaciones substanciales, desde que se promulgó la Constitución en 1917. El descubrimiento de hidrocarburos y de otros minerales en la plataforma continental y con los recientes avances técnicos que permiten la explotación de esos recursos naturales y que tal plataforma sumergida no es la continuación física y geológica del territorio de la Nación y otras razones han determinado la creación de nuevas instituciones y categorías jurídicas. (18)

Por la expropiación petrolera se expidió la ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1958. También fue expedido el Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo en materia de

petroquímica en el Diario Oficial de la Federación del 9 de febrero de 1971. Igualmente se expidió la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales en el Diario Oficial del 6 de febrero de 1961, reformada por decreto del Diario Oficial del 4 de enero de 1966.

Entre las interpretaciones para explicar la naturaleza jurídica de los Bienes de Dominio Directo de la Nación aparece en apreciación personal, una basada en la etimología de dominium directum que mencionamos, que considera al dominio directo como un dominio semejante al que conserva el dueño de la cosa en la enfiteusis, que en el derecho romano fue regulada como iura in re aliena, derecho real sobre la cosa ajena, esto es, que para efectos de explotación agrícola el dueño del predio concedía al enfiteuta la propiedad temporal del terreno conservando el dominio, a cambio que el enfiteuta pagara los impuestos y una pensión, que podía consistir en participación proporcional en las utilidades de la explotación agrícola. Así el Estado conserva el dominio de la propiedad, y por concesiones permite la explotación minera de los recursos naturales que yacen en el subsuelo.

Otro criterio de interpretación considera ese dominio directo de la nación como un verdadero derecho de propiedad. En apoyo a esa interpretación arguyen que la característica de inalienabilidad e imprescriptibilidad, fortalecen la propiedad de la Nación, sobre los recursos naturales que especifica el referido párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, precisando el

dominio directo de la nación sobre esos recursos naturales preponderantemente en relación a la explotación de substancias minerales y en realidad específicamente al petróleo.

Aunque se presentan objeciones correspondientes a esta interpretación, es la de mayor aceptación, es de recordarse que en el texto constitucional se maneja indistintamente los términos de propiedad u dominio y que debe prevalecer el de propiedad.

El maestro Gabino Fraga menciona los bienes de dominio directo, aunque no expresa un concepto de los mismos y respecto a que el dominio directo, es un verdadero derecho de propiedad en favor de la nación, afirma: "En efecto, la propiedad atribuida a la Nación sobre las substancias minerales, no es una propiedad privada regida por las normas de derecho civil, si no afectada a la satisfacción de ciertos fines sociales como son la necesidad de satisfacer exigencias de carácter general, la de garantizar una eficaz explotación de los elementos naturales y de suprimir las cargas que los propietarios del suelo representan para un aprovechamiento regulado por el interés social."(19)

El maestro Rafael Martínez no menciona los bienes de dominio directo y señala: "Todos los bienes cuya titularidad directa sea del Estado" y expresa: "Ciertamente que el Estado tiene la posibilidad de imponer modalidades a todos los bienes ubicados en el ámbito territorial en que ejerce su soberanía, pero sólo es titular de algunos bienes que por muy diversas causas le pertenecen, los cuales son considerados patrimonio estatal, bienes estos que el Estado los posee directamente y los cede en casos aislados y

temporalmente a los particulares por medio de concesión o contrato, cuando la ley así lo permita."(20)

Lo anterior posibilita inferir que entre los autores no establecen un criterio uniforme respecto al concepto de bienes de dominio directo, que pueden asimilarse al de propiedad por el manejo de ambos términos que indistintamente hace el texto constitucional.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1).- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo 4a. Edición. Editorial Porrúa. México 1976. p. 269.
- (2).- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, Primer Curso. Editorial Harla, S.A. México. p. 38.
- (3).- Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Uruguay. Editoroal Montevideo. 1963. p. 157.
- (4).- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 7a. Edición. Ed. Porrúa. 1986. p. 65.
- (5).- Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. T. II. 13a. Edición. Editorial Porrúa. México 1985. p. 121.
- (6).- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 6a. Edición. Editorial Porrúa. Mexico 1955. p. 449.
- (7).- Madrazo, Jorge. en Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Editorial Porrúa. Mexico 1992. p. 37.
- (8).- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, Segundo Curso. Editorial Harla, S.A., Mexico. p. 60.
- (9).- Legislación y Jurisprudencia. Gaceta Informativa UNAM p. 96.
- (10).- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, Segundo Curso... Ob. Cit. p. 60.
- (11).- Diccionario de Derecho Romano. Madrid, España. Editorial Reus, S.A.. 1982. Tercera Edición. p. 203.
- (12).- Madrazo, Jorge. Ob. Cit. p. 76.
- (13).- Valadez, Diego. en Constitución Política de los Estados Mexicanos, Comentada. Ob. Cit. p. 126.
- (14).- Serra Rojas, Andres. Ob. Cit. p. 133.
- (15).- Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Octava Edición. Editorial Porrúa. Mexico. 1977. p. 171.
- (16).- Diccionario de Derecho Romano... Ob. Cit. p. 203.

- (17).- Serra Rojas, Andres. Ob. Cit. p. 171.
- (18).- Valadez, Diego. La Constitución Reformada. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Mexico, 1987. pp. 55 y 56.
- (19).- Fraga Gabino. Ob. Cit. p. 172.
- (20).- Martínez Morales, Rafael I. Ob. Cit. p. 47.

CAPITULO 4. EFECTOS DE LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD DEL ESTADO.

Considerada moderna la teoría de la propiedad como función social y de la que quedó asentado tiene su inicio en la postura de Augusto Comte, al referirnos a su sistema de política positiva que apareció en Europa en la primera mitad del siglo XIX.

Apartandose la postura comtiana de la tesis clásica de la propiedad proveniente del Derecho Romano, en la que predominaba el individualismo, en los términos mencionados con anterioridad (supra 1.2), que en obvio de tiempo y espacio aquí reproducimos como si literalmente fuera.

Posteriormente León Duguit, a principios del siglo XX, basado en la idea de Augusto Comte, en su Sistema de Política Positiva, elabora su concepto de que la propiedad es una función social, revolucionando lo sustentado en la tesis clásica de la propiedad, en la que el propietario tiene el derecho de usar, gozar y disponer de la cosa objeto de la propiedad, o de no usarla, no gozarla y tampoco disponer de ella, consecuentemente, dejar sus tierras, sin cultivar, sin construcción sus predios, sin alquilarlas y dejar improductivos sus capitales. Transformando el sistema individualista de la propiedad convertida en función social, considerando en la sociedad moderna, al propietario con el deber de emplear su riqueza para mantener o aumentar la interdependencia social, en los términos mencionados anteriormente (supra 2.1), que como si a la letra fuera damos por reproducidos en obvio de repeticiones inútiles.

4.1. Incorporación de la propiedad como función social en la legislación de México.

Se comentará la propiedad como función social que inicialmente fue encausada a la propiedad privada en México, con su incorporación en la legislación, también se ubica en la propiedad del Estado. Es de recordarse lo expuesto con anterioridad respecto a la propiedad social (supra 2.5), que no debe confundirse con la función social de la propiedad del Estado.

Desde los inicios de la lucha de independencia de la Corona Española, hasta los días que corren, la vida política en el país ha sido regulada, orientada y condicionada por los siguientes documentos constitucionales: Decreto Constitucional para la Libertad de la América de México o Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814; el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824; las dos Constituciones Centralistas, las Siete Leyes de 1836, y las Bases Orgánicas de 1843; el Acta Constitutiva y de Reforma del 21 de mayo de 1847; la Constitución del 5 de febrero de 1857; y la Constitución del 5 febrero de 1917.

La Constitución de apatzingán tuvo escasa vigencia dentro del territorio insurgente, aunque los artículo 34 y 35 contienen diversas disposiciones en torno al derecho de propiedad y precisan que esta se debe respetar salvo cuando lo exija la necesidad pública, en cuyo caso la persona tiene derecho a la justa compensación. Se puede concluir que las tres Constituciones fundamentales que rigieron a nuestro país fueron las

Constituciones de 1824, 1857 y la vigente de 1917, que a continuación comentaremos.

4.1.1. Constitución Política de 1824.

Con apego a lo dispuesto en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 y atendiendo a la realidad federativa que en ese momento vivía el país, el Congreso Constituyente de 1824, organizó al Estado en forma republicana, democrática y representativa, con el fin de lograr la unificación, adoptó la forma de organización política administrativa Federal.

En relación al tema del presente trabajo, es de mencionarse que en el Acta Constitutiva de la Federación en su artículo primero dice: "La Nación Mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del Virreynato llamado antes de Nueva España, en el que se decía Capitanía General de Yucatán y el de las Comandancias Generales de Provincias internas de oriente y occidente." (1)

En la Constitución Política de 1824, Título I. Sección Unica el artículo 2 expresa: "Su territorio comprende el que fúe del virreynato llamado antes Nueva España, el que se decía Capitanía General de Yucatán y el de las Comandancias Generales llamadas antes de privincias internas de oriente y occidente y el de la Baja y el de la Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. Por una ley Constitucional se hará una demanrcación de los límites de la Federación, luego que las circunstancias lo permitan."

Acorde al criterio de considerar al territorio donde se asienta la soberanía del Estado como propiedad de la Nación, es de inferirse que este artículo es antecedente del párrafo primero del vigente artículo 27 Constitucional, que es la base y punto de arranque de todo el régimen de la propiedad en nuestro país como se mencionó con anterioridad (supra 3.2.1),

El artículo 112 de la Constitución de 1824, establecía el respeto a la propiedad privada salvo que fuera necesario para objeto de conocida utilidad general en cuyo caso se requería aprobación previa del senado e indemnización previa al afectado. De lo anterior no se advierte que se hubiese incorporado a la legislación la propiedad como función social.

4.1.2. Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

El Congreso Constituyente de 1857, retomó la tradición constitucional mexicana y reafirmó que los derechos del hombre son el origen, centro y finalidad de las instituciones políticas y jurídicas, ratificó la decisión del pueblo soberano, para constituirse en forma republicana, democrática, representativa y federal. y con objeto de rubustecer el propósito de hacer de México, un Estado de Derecho, es decir, un Estado en que el ejercicio del poder se subordine a la ley.

El artículo 27 de la Constitución de 1857, ratificó el derecho de propiedad, consagrado en el artículo 35 de la Constitución de Apatzingán y el del artículo 112 de la Constitución Federal de 1824.

En dicho artículo 27, se dispuso que: "la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba ser la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, de dominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución."

Este artículo en 25 de septiembre de 1873 tuvo la siguiente adición. "Ninguna Institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre estos con la sólo excepción establecida en el presente artículo. El 14 mayo de 1901 tuvo reforma respecto a las corporaciones e instituciones religiosas negandoles capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar más bienes raíces que los edificios que se destinan inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones.

Lo anterior, es de relacionarse con las Leyes de Reforma del presidente Juárez en los términos mencionados con anterioridad y que no lograron su propósito (supra 2.1).

A través de leyes, reglamentos, decretos y demás disposiciones legales que en su conjunto integran el derecho positivo, por lo que la realización de la vigencia del derecho no se agota en el momento ni en la expedición de los textos

constitucionales sino que es un proceso que se proyecta a través del tiempo.

Con el porfiriato se propició el latifundismo. Porfirio Díaz expidió en su largo período en el poder leyes que favorecieron la concentración de la tierra en unas cuantas manos, entre ellas la ley de baldíos de 1883. La cual se proponía impulsar la colonización de terrenos nacionales. Para alcanzar este propósito autorizó la creación de compañías llamadas "deslindadoras", para hacerse cargo de la planificación de todas las tierras del país con el objeto de delimitar los huecos sin dueño que hubiera entre los predios y conocer los grandes lotes de los terrenos nacionales no titulados ni poseídos por alguien. Las compañías tenían también la facultad de deslindar las fincas de propiedad particular para reducir los linderos y superficies que marcaban sus títulos con el fin de que la nación dispusiera del resto dando derecho de preferencia al poseedor para que lo adquiriera como excedencia o demasía. (2)

El porfiriato, también alentó que grandes extensiones de tierras se constituyeran en poder de los hacendados que protegió, originando la marginada situación que vivieron los campesinos mexicanos en los términos mencionados (supra 2.1).

Con el tiempo diversos acontecimientos evidenciaron que si se quería poner fin a la concentración de las tierras en unas cuantas manos y reivindicar la propiedad de la nación sobre los recursos naturales del subsuelo, se requería procurar un cambio en la orientación política, mismo que debía ser gestionado por vía de la

lucha revolucionaria y el cual había de concretarse en una revolución jurídica, evitando que todos los esfuerzos realizados no se quedaran en una vana e intrascendente perturbación política. De lo anterior no se desprende que se hubiese incorporado en la legislación la propiedad como función social.

4.1.3. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El descontento del pueblo mexicano, con la dictadura de Díaz y sus ataques a la propiedad de comunidades indígenas y campesinos, generó el movimiento social y político revolucionario de 1910 y dio paso a la vigente Constitución Política de 1917.

La lucha revolucionaria partió de la consideración de que se pueda alcanzar el bienestar social sin necesidad de sacrificar la libertad, si el Estado interviene en la vida económica en representación de los intereses de la comunidad y orienta el desarrollo de las fuerzas económicas de tal manera que ese desarrollo se apoye en la capacidad creativa de todos los grupos y no en la miseria generalizada del pueblo.

A través de leyes, decretos, planes y proclamas empieza a gestarse en los mismos campos de batalla una nueva idea del derecho: la idea del derecho social, que se propone regular no solo la conducta del hombre, en sociedad, sino también para la sociedad considerando a las personas ya no en forma aislada sino como miembros de un grupo social, cuya actividad repercute en el estado que guardan los demás grupos sociales de la colectividad.

Con el tiempo se fue evidenciando que los principios básicos de la idea del derecho social representaban un cambio radical

respecto a los principios básicos del derecho individualista y liberal, por lo que resultaba imperioso que los contornos de la idea del derecho social se precisaran a nivel constitucional.

El Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917 contiene la diversidad de opiniones, de interesantes intervenciones de los diputados constituyentes desde su iniciación en diciembre de 1916, hasta su clausura el 31 de enero de 1917. La propiedad tema que nos ocupa ahí encuentra la fuente fundamental de consulta en la génesis y desarrollo del artículo 27 constitucional, relación de diputados que intervinieron, dictamen de las comisiones, presentación de argumentos en pro y en contra del artículo y la votación final de aprobación que le dio lugar en la Constitución Vigente.

4.1.4. Iniciativa del artículo 27 Constitucional referente a la propiedad en la República, Sesión de diputados de 1917.

Reviste especial interes, la iniciativa sobre el artículo 27 del proyecto de Constitución de 1917, referente a la propiedad de la República presentada por varios C.C. Diputados en la sesión celebrada el día 25 de enero de 1917, y presentada al C. Presidente del Congreso Constituyente.

De acuerdo a la impresión del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, lo que consideramos de mayor importancia del artículo 27 constitucional, transcribimos a continuación: "El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tiene por fuerza que asentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de

los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional. Por que en el estado actual de las cosas no será posible conceder garantía alguna a la propiedad, sin tener que determinar con toda precisión los diversos elementos que la componen... la propiedad tal cual ha llegado hasta nosotros se formó en la época colonial y es extremadamente compleja...El rey era en efecto el dueño, a título privado, de los bienes y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición, concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio que tomaban todas las formas de derechos territoriales...en los últimos años la política económica resueltamente seguida por la dictadura favoreció tanto a los grandes propietarios que estos comenzaron a invadir por todas partes los terrenos de los indígenas y lo que es peor, protegió por medio de las leyes de baldíos los despojos de la pequeña propiedad...y es más necesario aún, que la ley constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse no eludan como lo hizo la de 1857 las cuestiones de propiedad por miedo a las consecuencias. Es preciso abordar todos los problemas sociales de la nación, con la misma entereza y con la misma resolución con que han sido resueltos los problemas militares interiores y los problemas políticos internacionales. Si, pues, la Nación ha vivido durante cien años con los trastornos producidos por el error de haber adoptado una legislación extraña e incompleta en materia de propiedad, preciso será reparar ese error

para que aquellos tengan fin...El proyecto que nosotros formulamos reconoce las tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país, la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramas o sea la individual o la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad y la de las posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y su condición ha establecer la primera clase, van dirigidas las disposiciones de las fracciones I, II, III, V, VI y VII de la proposición que presentamos; a restablecer la segunda, van dirigidas las disposiciones de las fracciones IV y VIII; a incorporar la tercera con las otras dos, van encaminadas las disposiciones de la fracción III."(3)

El proyecto presentado consta de tres párrafos iniciales y catorce fracciones del artículo 27 constitucional por los diputados constituyentes encabezados por Pastor Rouaix, presidente de la Comisión, con Julián Adame D. Pastrana--Pedro A. Chapa--José Alvarez--José N. Macías--Porfirio del Castillo--Federico Ibarra--Rafael I. de los Ríos--Alberto Terrones B.--S. de los Santos--Jesus de la Torre--Silvestre Dorador--Dionisio Zavala--E. A. Enriquez--Antonio Gutierrez--Rafael Martínez Escobar--Rubén Martí.

Es de mencionarse, de acuerdo al Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917 que en la sesión permanente efectuada los días 29, 30 y 31 enero de 1917, de conformidad al sumario 1--Se abre la sesión y se inicia el debate del artículo 27, siendo discutidos y reservados para su votación los primeros

seis párrafos. Previa discusión se concede permiso a la comisión para retirar el párrafo VII, y hacerle una modificación suspendiéndose enseguida la sesión para continuarla en la noche. 2--Reanudada la sesión y después de sucesivas discusiones son reservadas para su votación las fracción I, II, III, IV, V, VI y VII del artículo 27. Se acuerda que el último párrafo de la fracción VI quede como artículo transitorio.

4.1.5. Artículo 27 Constitucional, sus reformas y adiciones

Después de interesantes intervenciones de los diputados constituyentes, con sus argumentos en pro y en contra a los párrafos (incisos) y fracciones del artículo 27 constitucional, referente a la propiedad de la República Mexicana y la capacidad para adquirirla fue aprobado el dictamen con las adiciones respectivas en la votación correspondiente quedando integrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El texto original del artículo 27 constitucional de 1917, tiene extraordinario contenido en sus disposiciones visionarias para regular la propiedad en México.

Con seis párrafos al principio del artículo, los constituyentes de 1917 consolidaron, lineamientos básicos torales en el mandamiento constitucional, tendientes a constituir la propiedad, modos de adquisición y transmisión de la propiedad y la protección legal al derecho de propiedad. La Facultad que el precepto constitucional confiere al Estado para imponer modalidades y restricciones a la propiedad; estableciendo la inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes del dominio

directo de la Nación, las fracciones del I al VII en el texto original del artículo 27, quedaron establecidas con sus lineamientos para la posteridad. Es de mencionarse que la fracción VII contempla la capacidad para adquirir y administrar la propiedad con las restricciones impuestas, quedando constitucionalmente ordenado que será el interés de la sociedad y la utilidad público preponderante a la propiedad privada. Debe destacarse la preocupación del Constituyente de 1917, de restituir a las comunidades de campesinos, sus tierras que les habían privado al declarar nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones, deslindes, sentencias, transacciones, enajenaciones y remates que han originado esa privación de tierras a las rancherías, tribus o pueblos.

Sería extenso, aunque interesante reproducir el texto original del multicitado artículo 27 de la Constitución de 1917 y que somos reticentes a calificarlo como documento histórico ya que está vigente, implícito en las reformas gran parte de su contenido, representando la esencia del derecho social que inspiró al Congreso Constituyente de 1916-1917.

Empero, no es posible dejar de transcribir, el párrafo primero del texto original del artículo 27 constitucional que dispone: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada."

Párrafo original que ha permanecido intocado, a más de 75 años, sigue imponiendo con su vigencia, constitucionalmente la base y punto de arranque de todo el régimen de la propiedad en nuestro país, como quedó expresado anteriormente (supra 2.1).

En estrecha relación con el tema de este trabajo está en los párrafos cuarto y quinto del texto original del artículo 27, con el sustento jurídico de los bienes de dominio directo del Estado y la propiedad a que se refiere de la Nación, con un manejo de dominio y propiedad indistintamente.

La nueva idea del derecho configurada por el constituyente de 1917 no podía dejar de provocar la reacción de todos los grupos que resultaron afectados por ella. Fue combatida por los reaccionarios la Constitución de 1917, afectados en el artículo 3o. por los industriales descontentos con el artículo 123, por el clero resentido por el artículo 130 y muy particularmente por los terratenientes y compañías petroleras extranjeras afectadas por el artículo 27 constitucional.

Un artículo toral como es el 27 constitucional, paradigma del derecho social que sustento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, sustituyendo al derecho individualista que reguló al ser humano en sociedad, por derecho social que regula el comportamiento humano fundamentalmente para la sociedad, debe de quedar para la posteridad.

Las reformas del artículo 27 constitucional obedecen a la debida adecuación del régimen de la propiedad con las cambiantes

necesidades que demanda la sociedad su satisfacción, para una mejor regulación y protección de la propiedad en México.

En el complejo proceso de reformas al artículo 27 constitucional, aludiremos las reformas relativas a la propiedad del Estado, mencionando los párrafos, cuarto, quinto, sexto y el adicionado párrafo séptimo, y las fracciones correspondientes.

El párrafo cuarto desde 1934 ha sufrido diversas reformas como se manifestó con anterioridad (supra 3.5).

El párrafo quinto del 27 constitucional, fue objeto de profundas reformas, en 1945 desapareciendo la expresión ambigua que confundía al dominio directo con la propiedad al iniciarse el párrafo "son también propiedad de la nación..." suprimiendo la palabra también. En la misma reforma estableció referente a la propiedad de la nación de los ríos o arroyos que el arranque debía considerarse desde el punto del cause en que se inician las primeras aguas permanentes. En los mismos términos se precisaron las características de las aguas, de los ríos, arroyos o barrancos pertenecientes a la nación y de las que sean extraídas de las minas o formen los causes de los lagos y corrientes interiores y se adicionó que las aguas del subsuelo pueden ser libremente extraídas lo que permite su apropiación por el dueño del terreno facultando al Ejecutivo Federal para establecer sus zonas vedadas en los mismos términos que para las demás aguas de propiedad nacional.

El original párrafo sexto señalaba refiriéndose a los dos párrafos anteriores que el dominio de la nación es inalienable e

imprescriptible y que sólo sería posible que el gobierno Federal otorgara concesiones con los requisitos que mencionó. Al respecto Diego Valadéz, menciona "en 1940 se adicionó este párrafo señalándose que por lo que se refiere a la explotación de petróleo y de carburos de hidrógeno sólidos líquidos o gaseosos, no se expedirían concesiones dejándose a la nación la explotación directa de esos productos. Esta reforma fue un indispensable corolario de la explotación petrolera llevada a cabo en 1938...se agregó en 1960 que el Gobierno Federal está facultado para establecer reservas nacionales y para suprimirlas haciendo las declaraciones correspondientes por el Ejecutivo. Por lo que se refiere al petróleo y a los carburos sólidos, líquidos o gaseosos, se agregó que no se otorgarían concesiones ni contratos sustituyendo la expresión de no se expeditan concesiones." (4)

Fue adicionado el párrafo séptimo al artículo 27 en 1975 para determinar que corresponde a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para generar energía nuclear así como la regulación de sus aplicaciones, con la única restricción de que el uso de la energía nuclear sólo podrá realizarse con fines pacíficos correspondiendo así también a los términos del Tratado de Tlatelolco.

Por su parte, la fracción I fue adicionada en 1948, al respecto Diego Valadéz, expresa: "Para facultar al Estado de acuerdo con los intereses públicos y los principios de reciprocidad, para conceder autorización a otros Estados a efecto de que adquieran en el lugar permanente de la residencia de los

Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles, necesarios para el servicio directo de sus embajadas o de sus legaciones." (5)

La reciente reforma del artículo 27 constitucional de 1992, reafirma la proscripción del latifundio, otorga mayor certeza a la tenencia de la tierra y consolida la propiedad comunal, como se expresó con anterioridad (supra 2.1) se conservó la protección a la pequeña propiedad y su desarrollo como se manifestó anteriormente (supra 2.4.) la misma reforma de 1992, actualizó las disposiciones para la propiedad social, con la modificación del párrafo tercero y de la fracción XV, y la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII y XVI, y la fracción VII modificada, reconoce la propiedad jurídica de los núcleos de población ejidales comunales como se mencionó con antelación (supra 2.5).

Especial señalamiento requiere la reforma a la personalidad y capacidad para la adquisición de la propiedad de las corporaciones religiosas en la reciente reforma de 1992 del artículo 27 constitucional a la fracción II relacionada con el artículo 130 dispone que tendrán capacidad para adquirir y administrar bienes, como quedó expresado anteriormente (supra 3.2.2.).

La fracción IV reformada, autorizó a las sociedades mercantiles por acciones, para ser propietarios de terrenos rústicos y que podrán tener en propiedad terrenos dedicados a actividades agrícolas, ganaderas y forestales, aunque limitados en sus extensiones en términos de la fracción XV del mismo artículo 27 constitucional.

4.1.6. Legislación Ordinaria.

En realidad, en los ordenamientos de legislación ordinaria, es donde inicialmente se incorpora la teoría de la función social de la propiedad, en el Código Civil del Distrito Federal y de aplicación en toda la República en materia Federal, en su exposición de motivos, del Libro segundo referente a los bienes, así lo expresa, como quedó anotado precedentemente (supra 2.5.).

Además en la misma exposición de motivos del Código Civil mencionado, se asienta: "La célebre fórmula de la escuela liberal laissez-faire laissez passer, es completamente inadecuada, para resolver los importantísimos y complejos problemas que a diario se presentan en la vida contemporánea. La idea de solidaridad arraiga cada vez más en las conciencias y encausa por nuevos derroteros las ideas de libertad y de igualdad...Es preciso socializar el derecho por que como dice un publicista: una socialización del derecho será un coeficiente indispensable de la socialización de todas las otras actividades en oposición con el individuo egoísta haciendo nacer así el tipo de hombre más elevado: el hombre social...socializar el derecho significa extender la esfera del derecho del rico al pobre, del propietario al trabajador..."

También está en las disposiciones fundamentales de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que comentaremos en el apartado correspondiente por la importancia en el contexto de este trabajo.

4.2. Función social de la propiedad del Estado.

Como quedó mencionado en la legislación ordinaria inicialmente se incorporo la teoría de la función social de la propiedad, claramente lo expresa la exposición de motivos del Código Civil del Distrito Federal vigente, como se manifestó con anterioridad (supra 2.5.) y se reafirma con lo asentado en el apartado precedente (supra 4.1.6.).

Respecto a la función social de la propiedad del Estado, tema de relevante importancia en este trabajo, lo desarrollaremos a continuación secuentemente en los apartados correspondientes. No debe olvidarse que el Código Civil del Distrito Federal en sus artículos 765 a 770, preceptúan sobre los bienes propiedad del Estado y en cierta forma aluden la función social de la propiedad de alguno de esos bienes, que clasifican como quedó mencionado anteriormente (supra 3.3).

4.2.1. Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Teniendo como esencia de la moderna teoría de la propiedad como función social; el deber del propietario de usar, gozar y disponer de la cosa objeto de su propiedad privada, en beneficio e interés de la sociedad; al transmitir lo anterior a la propiedad del Estado, aunado a la incipiente exploración del tema, produce atrayentes complicaciones para exponerlo.

Debe destacarse que prestigiados maestros universitarios tocan con sutileza el tema mencionado, apoyandose en disposiciones de la Constitución General de la República, específicamente en el multicitado artículo 27, de nuestra Carta Magna.

Partiendo de lo anterior, presentaremos lo sustentado por dos connotados maestros de nuestra universidad, mencionando la teoría de la propiedad como función social y los fines del Estado y nos atreveremos a exponer nuestra modesta apreciación personal.

Aun cuando el artículo 27 constitucional se encuentra inserto dentro del capítulo de las garantías individuales en atención a su contenido puede afirmarse que consagra una garantía social que en materia de recursos naturales contiene principios fundamentales.

El párrafo primero del artículo 27 constitucional con su texto original, es objeto de diversas tendencias interpretativas en los términos mencionados anteriormente (supra 3.2.1).

Ahora que es de señalarse, que respecto a la propiedad originaria atribuida al Estado se presenta una teoría relacionada con la función social de la propiedad, al respecto el Maestro Lucio Mendieta y Nuñez, expone: "Consideramos que el primer párrafo del artículo 27 contitucional encuentra su más firme apoyo en la combinación de la moderna teoría de la propiedad como función social y de la teoría de los fines del Estado. De esta combinación resulta que la propiedad privada es la manera más eficaz de utilizar la tierra, por que al explotarla el individuo no sólo colma sus necesidades sino también los de la sociedad. Teniendo la propiedad una función social es indudable que corresponde al Estado vigilar e intervenir en su reparto como medio para lograr el bienestar social."(6)

La Teoría de la propiedad como función social y de los fines del Estado, es atinada y es dable a inferir, que siendo la

propiedad de tierras y aguas compendidas dentro del territorio nacional originariamente de la nación, esa propiedad tiene una función social al ser transmitida a los particulares, para una utilidad eficaz y al explotarla satisfacen sus necesidades individuales y paralelamente las necesidades de la sociedad.

El párrafo segundo del artículo 27 constitucional que autoriza la expropiación de la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización, además de lo mencionado con antelación (supra 2.4), comentaremos a continuación lo que consideramos va más allá de la simple adquisición de propiedad del Estado, por la expropiación como se manifestó con anterioridad (supra 3.2).

Respecto a los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 27 constitucional, respetados por la reciente reforma y adiciones de 1992, fueron ratificados así como la fracción sexta parcialmente. En la exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el C. Presidente de la República se expuso en lo conducente: "En el artículo 27, el Coconstituyente de Querétaro estableció decisiones políticas fundamentales, principios fundadores de la institución de la propiedad en México. Ratificamos y respetamos estas decisiones históricas para nuestra Nación. Por ello, se mantienen en el texto del artículo 27; la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas: primer párrafo, el dominio directo, inalienable e imprescriptible, sobre los recursos

naturales que el mismo artículo establece. En particular se ratifica y mantiene la decisión que da a la Nación la explotación directa del petróleo, los carburos de hidrógeno y los materiales radiactivos, además de la generación de la energía eléctrica al servicio público y nuclear, párrafos tercero a séptimo. Tampoco se modifica la potestad de ejercer derechos en la zona económica del mar territorial, párrafo octavo, y la facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar la indemnización correspondiente, párrafo segundo y fracción VI, parcialmente..." (7)

Los párrafos en cita del artículo 27 constitucional, aluden en algunas disposiciones la propiedad del Estado como función social, e. g. el párrafo tercero, inicia disponiendo que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública."

De lo anterior y debido a la imprecisión del párrafo al referirse a los "elementos naturales" susceptibles de apropiación, cabe reflexionar al no tratarse de bienes vacantes o mostrencos que deben ser propiedad originaria de la Nación, al relacionarlo con la riqueza pública. Ahora bien, todo derecho implica un deber, así puede inferirse que el Estado tiene el deber de regular en beneficio social esa propiedad implícita en los elementos

naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza.

El párrafo cuarto del multicitado artículo 27 constitucional se refiere a los bienes de dominio directo comprendidos en la propiedad del Estado, que originaron diversos criterios de interpretación entre los autores, respecto a su naturaleza jurídica, como quedó asentado precedentemente e igualmente las reformas que ha tenido este párrafo (supra 3.5.), complementado con lo mencionado en (supra 4.1.5.).

Encontramos en esta disposición constitucional, apoyo en la valorada opinión ya citada del maestro Serra Rojas, y por su importancia repetimos al exponer concretamente: "El dominio directo a que alude el artículo 27 constitucional se refiere a una propiedad definida sobre las sustancias minerales. Esta tipo de propiedad corresponde al sentido moderno de una función social."

Apartandonos de la explotación del petróleo, los particulares pueden obtener concesiones para explotación de fundos mineros, que de acuerdo a la disposición constitucional son de dominio directo de la Nación, la propiedad atribuida a la Nación sobre las sustancias minerales no es una propiedad privada regida por las normas del Derecho Civil, sino afectada a la satisfacción de ciertos fines sociales y de suprimir las cargas que los propietarios del suelo representan para un aprovechamiento regulado por el interés social, de acuerdo a lo mencionado por el maestro Gabino Fraga, como quedó con prelación anotado (Supra 3.5.).

En ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dispone: "En las minas, el dominio directo corresponde a la Nación y el dominio útil al concesionario, así, el que indebidamente explota un fundo minero lesiona el dominio directo de la Nación e incurre en las sanciones que establece la fracción III del artículo 153 de la Ley de Industrias Minerales; que no sólo presumen la intención dolosa sino que exigen que el propietario justifique haber procedido por error fundado para no ocurrir en las penas que dicho artículo señala y el proceso relativo es el de la exclusiva jurisdicción de los Tribunales Federales, puesto que está de por medio el dominio directo de la Nación". Semanario Judicial de la Federación. T. 25. pp. 2293 y 2293.

Así podemos apreciar que la disposición constitucional en cuestión se refiere a propiedad del Estado como función social imponiendo el deber al Estado de disponer de su propiedad en favor de la colectividad con beneficio social. El derecho de explotar minerales o sustancias materia del artículo 27 de la ley fundamental, se adquiere originalmente de la nación mediante concesiones otorgadas por el Poder Ejecutivo.

4.2.2. Destinación legal de los bienes expropiados y decomisados.

La disposición constitucional del vigente segundo párrafo del artículo 27, ratificado y respetado por la reciente reforma de 1992, así como parcialmente la fracción VI es básico para que por la expropiación el Estado, fundado en acto de autoridad, por causa de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente priva a los particulares de su propiedad privada o parte de ella,

adquiriendo el Estado esos bienes en propiedad como quedó mencionado anteriormente (supra 2.4.), complementado con lo expresado precedentemente (supra 3.2.3.).

La Ley de Expropiación, no define el concepto de utilidad pública, limitandose a enumerar las causas de utilidad pública señalando las reglas procesales relativas a la declaratoria de utilidad pública, refiriendose a la declaratoria de expropiación por parte del Ejecutivo Federal, a la determinación y fijación del monto de indemnización y modalidades de su pago.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta el criterio de extender la concepción de utilidad pública para que comprenda el interés social. Por lógica natural ese criterio del cuerpo colegiado de mayor jerarquía del poder jurisdiccional debe prevalecer.

De lo anterior es relevante para el objeto de este trabajo que la propiedad del Estado adquirida mediante la expropiación la ley impene el deber al Estado para destinar su uso a la utilidad pública en favor de la colectividad tendiente a producir beneficio social. En caso de distinta destinación de los bienes expropiados, se sanciona con el ejercicio del derecho de reversión que otorga la ley. Así se constituye con la destinación de bienes expropiados función social de la propiedad del Estado, por disposición constitucional.

Referente a la destinación de los bienes que adquiere el Estado en propiedad por decomiso con base en lo dispuesto por el artículo 22 en relación con el 109 fracción III de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los preceptos del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales en los términos expuestos anteriormente (supra 3.2.2.).

Contemplado el decomiso por el derecho Administrativo como una de las formas de dominio público para adquirir bienes en propiedad el Estado, debido a la remisión que hacen los mencionados preceptos constitucionales a las leyes penales y estas a su vez lo concretan básicamente en las disposiciones del artículo 40 del Código Penal Federal, que ordena la destinación de los bienes decomisados fundamentalmente por determinación de la autoridad competente para beneficio de la administración de justicia o para la investigación y la docencia y también el producto de aquellos bienes decomisados rematados en pública subasta y que no fueren reclamados en el término legal, salvo los que deban destruirse por su peligrosidad a juicio de la autoridad judicial.

En apreciación personal esos bienes decomisados adquiridos por el Estado en propiedad, por disposición legal el Estado tiene el deber de destinarlos como se dijo fundamentalmente al beneficio de la administración de justicia o de la investigación y la docencia que indudablemente es en favor de la colectividad con beneficio social, presentandose así la función social de la propiedad del Estado por disposición constitucional.

4.3. Función social de los bienes del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Social.

En un país como el nuestro donde la gran mayoría coexiste en una miseria material e indigencia espiritual extremas, esa mayoría

de conacionales agrupa a indígenas, campesinos, obreros miniasalariados, subempleados y habitantes urbano populares, con apremiantes demandas de satisfacer sus necesidades, es ineluctable atenderla con una eficaz función social del Estado.

Para acometer esa actividad, apoya el Estado su función social en la Ley de Planeación, que obliga al Poder Ejecutivo, en los primeros seis meses de gobierno de cada sexenio publicar el Plan Nacional de Desarrollo, como quedo asentado, con las referencias del sexenio actual con anterioridad (supra 1.3.3).

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en funciones, por los programas de desarrollo social implementados, a los que se integró el Programa Nacional de Solidaridad tendientes a un mayor bienestar social y justicia social, propuso al H. Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que aprobada cobró vigencia al publicarse el decreto en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992.

Básicamente en la iniciativa presidencial de referencia, quedó asentado, que la reforma propuesta a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para concretar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo Federal y que se traducen en acciones tendientes al desarrollo social, expresando: "El Estado debe comprometerse plenamente en la solución de los problemas de desarrollo urbano vivienda y calidad de vida. Las funciones que se proponen para la Secretaría de Desarrollo Social

buscan crear las condiciones necesarias para la consecución de estos propósitos." (B)

La creación del Gabinete de Desarrollo Social, presidido por el titular del Ejecutivo Federal, para substituir al Gabinete del Bienestar Social, a que se refiere la mencionada iniciativa presidencial, coloca a la Secretaría de Desarrollo Social, creada por la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública citada, para substituir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológico, como rectora al facultarla para coordinar las tareas del Gabinete de Desarrollo Social, con la Participación de los Secretarios de Educación Pública, Salud y Trabajo y Previsión Social, así como por los titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, del Fideicomiso Fondo Nacional y del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.

Considera la citada iniciativa presidencial; por las actividades que tendrá a su cargo la Secretaría de Desarrollo Social, estas requieren atención inmediata para definir, evaluar y hacer el seguimiento de los programas de desarrollo que se determinen y formará parte del Gabinete Económico para lograr una atención y asignación de recursos para la instrumentación del tipo de programas y asegurar que las decisiones económicas contemplen las necesidades que plantea el desarrollo social a nivel nacional, sectorial y regional.

Al formar parte del Gabinete económico posibilita al Secretario de Desarrollo Social (SEDESOL), lograr la atención oportuna y asignación de recursos económicos suficientes para estructurar adecuadamente el programa a instrumentar, considerando las necesidades que plantea el desarrollo social a nivel nacional, sectorial y regional.

De lo anterior, no obstante que la iniciativa presidencial impone la creación del Gabinete de Desarrollo Social con predominante participación de la SEDESOL para substituir al Gabinete de Bienestar Social, no se advierte un cambio substancial. Plasmandose la encomiable intención del Ejecutivo Federal de favorecer al beneficio social, aportando los recursos económicos que forman parte de la propiedad del Estado, que se concreta en función social a través de la SEDESOL.

En la reformada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quedaron establecidas las atribuciones de la SEDESOL, en su artículo 32, iniciando ese precepto "A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:" que se describen en sus XXXIII fracciones.

En la fracción I, preceptúa "Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y en particular la de asentamiento humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología".

Esa fracción le confiere a la SEDESOL, en forma básica atribuciones para la política general de Desarrollo Social y también la facultad en el aspecto de asentamientos humanos,

desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología, que representan necesidades sociales, que demandan inmediata atención tendiente a solucionarlas con el consiguiente beneficio social.

Lo anterior se relaciona con lo ordenado por la fracción IV, que faculta concretamente a la SEDESOL para autorizar las acciones e inversiones convenidas conforme a lo dispuesto en las fracciones II y III en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es de señalarse que en esas fracciones contempla la participación correspondiente a gobiernos estatales y municipales para la planeación regional y las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.

Es de particular mención que la fracción VI faculta a la SEDESOL, a ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos y en especial de los grupos indígenas y de la población de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas para elevar el nivel de vida de la población, obviamente con la intervención de las entidades de la Administración Pública Federal, Gobiernos Estatales y Municipales y con la participación de los sectores sociales y privados.

Queda así legalmente plasmada, parte importante de la iniciativa del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari, que entraña la plausible intención del Ejecutivo Federal para apoyar a través de la SEDESOL a los sectores sociales más desprotegidos, con la intervención de

las entidades de la Administración Pública Federal, Gobiernos Estatales y Municipales correspondientes y además la participación del sector social y privado, concretándose el plan de SOLIDARIDAD, para que el Estado y sector social y privado, unidos canalicen soluciones.

Ahora que, surge la interrogante, que representa "la ejecución de programas especiales" tendientes a mejorar el nivel de vida de los sectores sociales más desprotegidos podríamos encontrar lógicamente la respuesta; apoyo con los recursos económicos propiedad del Estado, que al ser aplicados en beneficio social, concretan la función social de la propiedad del Estado.

Sería extenso tratar de analizar las fracciones correspondientes del artículo 32 mencionado, referente al despacho de los asuntos de la SEDESOL, que se traduciría en esencia a lo antes expresado, proyectándose en lo conducente la función social de la propiedad del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Social, mencionando las fracciones que consideramos afines al tema.

La fracción XXII del Artículo 32 multicitado, confiere a la SEDESOL, con una disposición atinada, la facultad para operar el Registro Público de la Propiedad Federal, con las inscripciones de adquisición de bienes, la elaboración general de los mismos, en los términos anotados con anterioridad (Supra 3.2.3).

Es de trascendental importancia las disposiciones de las fracciones XVII a XXI, en las que se establecen las atribuciones a la SEDESOL referentes a los bienes propiedad del Estado.

La fracción XIX, faculta a la SEDESOL para ejercer la posesión y propiedad de la Federación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar y administrar en los terminos de ley.

Destaca la disposición de la fracción XVII, que atribuye a la SEDESOL, la facultad de poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad Federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general mencionando a las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal, lo anterior se canaliza al beneficio social de los particulares usuarios, para efectos de recreación y cultural en ambiente familiar.

En estas disposiciones legales se desprende la función social de la propiedad del Estado desde el punto de vista del Derecho Administrativo.

La Ley de Bienes Nacionales en su artículo 3o. clasifica los bienes de dominio privado del Estado en sus VII fracciones como quedó transcrito con antelación (Supra 3.4.), en la parte final de la fracción VII establece "...también se consideran bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya forman parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación familiar, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, (actualmente la Secretaría de Desarrollo Social), por la refoma ya

mencionada de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Supra 3.2.3).

De lo que se desprende claramente que bienes de dominio privado, integrantes de la propiedad del Estado al ser destinados a la solución del problema de la habitación popular tiene una función social esa propiedad del Estado desde el punto de vista del Derecho Administrativo, ya que requiere la declaración expresa de la SEDESOL.

4.4. Diversos efectos de la función social de la propiedad del Estado.

Es natural consecuencia que la función social de la propiedad del Estado, en su ámbito de desarrollo genere diversos efectos, que clasificaríamos en jurídicos, sociales y económicos los que tienen lógica interrelación. Nos apoyaremos en lo expuesto en este capítulo cuarto para sus referencias.

Iniciando con lo manifestado respecto a la teoría de la propiedad como función social y los fines del Estado, que relaciona con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en su párrafo I, que establece la propiedad originaria de la nación de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, y al transmitir esa propiedad estatal a los particulares tiene una función social como quedó asentado (Supra 4.2.1).

El efecto jurídico se hace consistir que al transmitir esa propiedad el Estado, como propietario originario con un modo derivativo a los particulares, constituye legítimamente la propiedad privada.

Respecto al efecto social, el artículo 27 constitucional aún cuando esté inserto dentro de las garantías individuales, por su contenido consagra la garantía social. Así consecuentemente consagra la garantía social a la propiedad privada constituida por el Estado, con el consiguiente beneficio social, además de la función social de la propiedad estatal referida.

En lo que toca al efecto económico al transmitir el Estado su propiedad originaria a los particulares para constituir la respectiva propiedad privada, finca la base de su patrimonio, reconociendo el derecho de propiedad de los ciudadanos.

Con fundamento en el artículo 27 constitucional párrafo segundo, al adquirir el Estado por la expropiación de la propiedad privada de los particulares bienes que se integran a la propiedad estatal por causa de utilidad pública y mediante la indemnización al expropiado que impone el mandato constitucional con la función social de esa propiedad del Estado como quedó mencionado (Supra 4.2.2).

El efecto jurídico lo representa la observancia por parte del Estado al mandato constitucional, para surtir los supuestos de la causa de utilidad pública y la indemnización al expropiado y de lo ordenado por la Ley de Expropiación, para fundamentar el Ejecutivo Federal su declaratoria de expropiación.

Referente al efecto social, los bienes expropiados por el Estado deberán aplicarse a la utilidad pública para el beneficio social concretándose la función social de la propiedad del Estado.

Por lo que hace al efecto económico, el Estado por la privación de la propiedad al particular expropiado, lo retribuye económicamente mediante la indemnización impuesta por el mandato constitucional.

El artículo 27 constitucional en su párrafo cuarto se refiere a los bienes de dominio directo comprendidos en la propiedad del Estado y de acuerdo a la valorada opinión del maestro Serra Rojas, a ese tipo de propiedad corresponde al sentido moderno de una función social, como quedó citado (Supra 3.5) y complementado con lo expresado (Supra 4.2.1).

El efecto jurídico se manifiesta en el derecho del particular de explotar por concesión otorgada por el Poder Ejecutivo de las substancias o minerales clasificadas como bienes de dominio directo propiedad del Estado.

El efecto social, de acuerdo a lo expuesto y apoyado en la valorada opinión del maestro Serra Rojas, al referirse al artículo 27 Constitucional, respecto a los bienes de dominio directo del Estado, que en este tipo de propiedad corresponde al sentido moderno de una función social, concretándose en esta disposición constitucional la función social de la propiedad del Estado.

Respecto al efecto económico se produce para el particular concesionario por las utilidades que produce la explotación de bienes de dominio directo del Estado y para éste como concesionario la percepción de los derechos correspondientes.

Los efectos de la función social de los bienes propiedad del Estado, a través de la SEDESOL, con base en la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, en su artículo 32, que en sus fracciones respectivas, menciona en términos generales corresponde a SEDESOL: "Formular, coordinar, evaluar, proyectar, establecer, autorizar y ejecutar los programas de desarrollo". Para la manifestación de los efectos de la función social de los bienes propiedad del Estado a través de la SEDESOL, nos fijaremos en acciones concretas.

Es de particular mención que la fracción VI del artículo 32 de la citada ley, faculta a la SEDESOL, a ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos con la función social de la propiedad del Estado como quedó precedentemente asentado (Supra 4.2.3.).

El efecto jurídico se manifiesta con la disposición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que autoriza a la SEDESOL a ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos que refiere para elevar su nivel de vida.

Se presenta el efecto social en el sentido que si bien el Estado aporta bienes o recursos económicos de su propiedad para la ejecución de los programas especiales mencionados tendientes al beneficio colectivo de los sectores sociales más desprotegidos, también el sector social y privado participa uniéndose con el Estado para canalizar soluciones a las necesidades que demanda la sociedad en este aspecto.

En lo que toca al efecto económico en este caso, con recursos económicos de propiedad estatal y del sector privado

respectivamente hacen la aportación económica en beneficio de los sectores sociales más desprotegidos.

La fracción XVII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al atribuir a la SEDESOL la facultad de poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes inmuebles propiedad del Estado destinados a fines de interés social o general, refiriéndose a las plazas, paseos y parques públicos en beneficio de los particulares como usuarios para efectos de recreación y cultura desprendiéndose la función del Estado desde el punto de vista del Derecho Administrativo, como quedó expresado (Supra 4.2.3).

El efecto jurídico se manifiesta al atribuir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la facultad a la SEDESOL de poseer, vigilar, conservar y administrar los bienes inmuebles propiedad del Estado, destinados a fines de interés social o general.

En lo que toca al efecto social, ha quedado asentado que por esta disposición legal se manifiesta la función social de la propiedad del Estado desde el punto de vista del Derecho Administrativo, por el beneficio social que reporta a los particulares usuarios.

Por lo que hace al efecto económico el Estado destina sus recursos económicos a la conservación y vigilancia de los inmuebles destinados al interés social o general y los particulares usuarios, generalmente satisfacen el aspecto

recreativo y cultural en esos inmuebles en ambiente familiar gratuitamente.

Un tema de tratamiento delicado como es el de la función social de la propiedad del Estado, produce atrayentes complicaciones, que se inician desde su ubicación en las disposiciones legales hasta la mención de sus efectos. Sería limitativo concluirlo con lo antes expuesto.

Continuaremos mencionando sin pretender agotar el tema otros efectos de la función social de la propiedad del Estado y un breve apuntamiento a la redacción del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El enfoque de la política social que ha desplegado el Estado en la actualidad, se basa en una readecuación de las necesidades sociales a la instauración de prioridades y estrategias tendientes a su solución. Atender las necesidades básicas de la población y combatir la pobreza extrema, son lineamientos que guían su actividad.

Lamentablemente aparece el efecto negativo, no obstante la plausible intención del Ejecutivo Federal, de asignar los recursos económicos suficientes propiedad del Estado e incrementarlos en su caso para su función social, los servidores públicos que intervienen en el manejo de esos recursos, los desvían ilegalmente para su provecho personal, provocando desconfianza en el sector privado con su ilícita conducta. Esos efectos son reales, constatándose por la comunicación de los medios masivos de información.

En reciente publicación periodística aparece: "Fueron detectadas 121 irregularidades en obras en los últimos cinco años, 118 funcionarios implicados en toda clase de violaciones. el gobierno de la República destinó el año pasado para SOLIDARIDAD y Desarrollo Regional 7.2 billones de pesos (viejos), 200 millones de pesos más que el presupuesto autorizado por el Congreso de la Unión, reportó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Frente a la realización de miles de obras efectuadas en los cinco años recientes, informó que por irregularidades, se han instaurado 121 diversos procedimientos, 29 sanciones administrativas, 37 medidas disciplinarias, tres juicios políticos y 52 denuncias penales. Los sujetos de dichas sanciones han sido 118 servidores públicos entre ellos 17 presidentes municipales, 36 ex-alcaldes y cuatro tesoreros así como 61 servidores públicos más, indicó. Ante miembros de la Comisión de Programación, presupuesto y cuenta pública de la Cámara de Diputados, comparecieron los tres subsecretarios de la SEDESOL, Carlos Rojas Gutierrez de Desarrollo Regional, José Luis Soberanes de Desarrollo Urbano e Infraestructura y Alfredo Phillips de Vivienda e Inmuebles, así como el Presidente del Instituto Nacional de Ecología Sergio Reyes Lujan." (9)

En 1992, se creó la Secretaría de Desarrollo Social, para conjuntar las políticas públicas destinadas a superar la pobreza, fortalecer el pacto federal y al desarrollo regional y urbano, así como impulsar la oferta de vivienda y proteger el medio ambiente.

Atribuyendole sus facultades la reformada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32.

De la lectura del mencionado artículo se advierte imprecisión en la redacción de las fracciones correspondientes o con expresiones políticas inentendibles.

Al referirse la fracción VI "...A los sectores sociales más desprotegidos...con la participación de los sectores social y privado". Por la copulativa expresada surge el cuestionamiento a que sector social se refiere o si sector social y privado es lo mismo. Repitiéndolo al final de las fracciones VIII, XII y XXIII la expresión "y con la participación de los sectores social y privado". Y en las fracciones XI y XIV terminan asentando "y con la participación de los diversos grupos sociales".

En la fracción XXXI expresa: "...que le presenten los sectores público, social y privado, de acuerdo con la normatividad aplicable". En otro aspecto maneja indistintamente en las fracciones respectivas "interés general, interés social, interés social o general, beneficio social", generando confusión.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1).- Acta Constitutiva de la Federación. Año de 1824. Publicada por Decreto en que se declara Año de la República Federal y del Senado. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1973.
- (2).- Rouaix, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Edición de la Comisión Federal de Electricidad. México. 1978. p. 21.
- (3).- Diario de los Debates. Congreso Constituyente 1916-1917. Tomo II. Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana. pp. 1171-1181.
- (4).- Valadez, Diego. en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Editorial Porrúa, México. 1992. pp. 57-58.
- (5).- Ibidem. p. 60.
- (6).- Mendieta y Nuñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. 5a. Edición. Editorial Porrúa. México 1980. p. 29.
- (7).- Secretaría de Gobernación. Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1990-1992. México, 1990. p. 70.
- (8).- Presidencia de la República. Documento LV/002/92 P.O. (II). p. XVII.
- (9).- El sol de México. Septiembre 12 de 1993. pp. 1 y 17.

C O N C L U S I O N E S .

En épocas pasadas, el Estado por reformas legales, fiscales y de todo género, avanzaba en sus actividades y el particular retrocedía. En la evolución, empezó a surgir un cambio, el Estado se ocupó cada vez más en la regulación de la propiedad con marcado interés social que canalizó en sus funciones tendientes a ese fin.

De la postura de Augusto Comte respecto a la función social y la propiedad, destaca: "La propiedad trae consigo dueños individuales, cuya eficacia social aumenta gracias a una sensata concentración, contrariamente con las riquezas que implican una posesión simultánea en que la comunidad aprovecha libremente el tesoro universal y concurren espontáneamente a su conservación.

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo tiene una participación expresa en la creación de leyes en el Estado Mexicano moderno. Así que en la realidad los Poderes ya no se limitan a realizar una determinada clase de actos, realizando funciones diversas a las que estrictamente se contemplan en la función administrativa para el Poder Ejecutivo, tendientes a coordinarse con los otros poderes para realizar las funciones comunes del Estado.

La propiedad como género presenta un extenso campo de interpretación, con diversos puntos de vista, que rebasan el derecho y se proyectan a las ciencias denominadas sociales y de su estudio producen atrayentes complicaciones.

Con el arraigo del hombre a la tierra, la evolución del núcleo familiar, el incremento de la riqueza y la organización

paulatina política social de la comunidad aparece la propiedad privada, dictándose disposiciones legislativas y administrativas adecuadas sobre la constitución de la propiedad, su protección procesal y los modos de transmisión de esa propiedad.

Se advierte la influencia del Derecho Romano en los Códigos Civiles de 1870, 1884 y el vigente de 1928 para el Distrito Federal con las disposiciones fundamentales del Derecho Romano en su aspecto del Sistema Jurídico Neoromanista.

León Duguit, en su concepto "De la propiedad es una función social", esencialmente afirma: "Todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad una cierta función en razón directa del lugar que en ella ocupa, el poseedor de la riqueza está obligado socialmente a aumentar la riqueza general haciendo valer el capital que posee. La propiedad, no es el derecho subjetivo del propietario, es la función social del tenedor de la riqueza.

La Constitución de 1917, en su artículo 27 referente a la propiedad con sus disposiciones de derecho social, rompe el molde del tradicional concepto de propiedad en que imperaba el individualismo absoluto característico del derecho real de propiedad romano, evolucionando con la función social de la propiedad.

Coinciden en esencia los autores en sus conceptos del patrimonio del Estado, al considerarlo como un conjunto de bienes y derechos valubles económicamente para realizar los fines del Estado. Es de observarse que omiten mencionar las obligaciones (deudas), aspecto pasivo que inevitablemente existe, y debe

integrarse al patrimonio. En México es alarmante la deuda pública externa que se agrava con la deuda pública interna.

Por la propiedad del Estado adquirida mediante la expropiación, la ley impone el deber al Estado para destinar su uso a la utilidad pública en favor de la colectividad tendiente a producir beneficio social, así se constituye con la destinación de los bienes expropiados función social de la propiedad del Estado por disposición constitucional, del artículo 27 párrafo segundo.

En el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, referente a los bienes de dominio directo, integrantes de la propiedad del Estado, apoyados en la valorada opinión del maestro Serra Rojas que expone categóricamente: "El dominio directo a que alude el artículo 27 constitucional se refiere a una propiedad definida sobre las substancias minerales. Este tipo de propiedad corresponde al sentido moderno de una función social". Así podemos apreciar que en esta disposición constitucional se concreta a la propiedad del Estado como función social.

En un país como el nuestro donde la gran mayoría coexiste en una miseria material a indigencia espiritual extremas, esa mayoría de conacionales agrupa indígenas, campesinos, obreros miniasalariados, subempleados y habitantes urbano populares, con apremiantes demandas para satisfacer sus necesidades, es ineluctable atenderlas con una eficaz función social del Estado.

En 1972, se creó la Secretaría de Desarrollo Social para conjuntar las políticas públicas destinadas a superar la pobreza, fortalecer el pacto federal y el desarrollo regional y urbano, así

como ha impulsar la oferta de vivienda y proteger el medio ambiente. Atribuyendole sus facultades la reformada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32.

El citado artículo en su fracción VI faculta a la Secretaría de Desarrollo Social a que ejecute programas especiales para la atención de los grupos sociales más desprotegidos tendientes a mejorar su nivel de vida, surgiendo la interrogante ¿que representa la ejecución de programas especiales?, será lógica la respuesta, apoyo con suficientes recursos económicos propiedad del Estado, que al aplicarse en beneficio social, concretan la función social de la propiedad del Estado desde el punto de vista del Derecho Administrativo.

La Ley General de Bienes Nacionales, en la parte final de la fracción VII de su artículo tercero; considera también bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que forman parte de su patrimonio y susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de habitación popular, previa declaración en cada caso de la Secretaría de Desarrollo Social. Se desprende de esta disposición legal que a través de la SEDESOL, en la solución del problema de la vivienda, que es de sus atribuciones, se concreta la función social de la propiedad del Estado desde el punto de vista del Derecho Administrativo.

Es natural consecuencia que la función social de la propiedad del Estado, en su ámbito de desarrollo genere diversos efectos, que clasificaríamos en jurídicos, sociales y económicos los que tienen lógica interrelación.

B I B L I O G R A F I A.

- Azuara Perez, Leandro. Sociología, 6a. Edición, México, 1982.
- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 7a. Edición Ed. Porrúa. 1986.
- , Segundo Curso de Derecho Administrativo. 1a. Edición. Ed. Porrúa. México. 1989.
- Acosta Romero, Miguel y Martínez Morales, Rafael. Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública. Panorama de la legislación administrativa. 3a. Edición. Editorial Porrúa Mexico 1987.
- Arangio Ruiz, Vicenzo. Instituciones del Derecho Romano. Traducción a la 10a. Edición Italiana. Ediciones Palma Buenos Aires., 1973.
- Arellano, Jose. Acta Sociológica. Coordinación de Sociología. FCPyS, UNAM, México, 1990.
- Arias Ramos, J. Derecho Romano I. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, España. 1962.
- Bonfante, Pedro. Instituciones del Derecho Romano. Publicaciones del Instituto Crisoforo Colombo de Roma. Traduc. Madrid España. 1985.
- Carpizo, Jorge. El Presidencialismo en Mexico. FCE. Mexico, 1985.
- Comte, Augusto. Primeros Ensayos. 1a Edición Española, 1941, FCE.
- , Opusculos de la Sociología. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. 1984.

- La Filosofía Positiva. Editorial Porrúa,
México, 1990.
- De Coulanges, Fustel. La Ciudad Antigua. 2a. Edición, Editorial
Porrúa, México 1974.
- Delgado Moya, Rubén. Derecho a la Propiedad Rural y Urbana,
Asentamientos Humanos y el Derecho Económico. Editorial F.A.C.
México. 1993.
- Diccionario. Jurídico Mexicano. México, Instituto de
Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa-UNAM. 1989.
- Diccionario. Larousse Ilustrado. Mexico, Editorial Larousse. 1970,
7a, tirada.
- Diccionario de Derecho Romano. Madrid. España, Editorial Reus,
S.A., 1982, Tercera Edición.
- Diccionario Manual Latino-Español, Español-Latino. Barcelona,
España. Editorial Raón Sopena, S.A., 1978.
- Duguit, León. Las Transformaciones del Derecho (Público y
Privado). Buenos Aires, Argentina. Editorial Heliesta, 1975.
- Gomezjara, Francisco. Sociología. 22a. Edición Editorial Porrúa,
México, 1991.
- Gutierrez y Gonzalez, Ernesto. El Patrimonio Pecuniario y Moral,
Derechos de las Personas. 4a. Edición Editorial Porrúa. Mexico.
1993.
- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 6a. Edición. Editorial
Porrúa, México 1955.
- Ibarrola, Antonio. Cosas y Sucesiones. 7a. Edición, Editorial
Porrúa, Mexico, 1991.

Kunkel, Wolfgang. Historia del Derecho Romano. Editorial Ariel, Barcelona España, 1973.

Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Harla, S.A., México.

----- Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Harla, S.A. México.

Marx, Carlos y Engels, Federico. La Ideología Alemana, Ediciones de Cultura Popular, México. 1974.

----- Obras Escogidas, "El origen de la Familia, de la Propiedad Privada y el Estado." Editorial Progreso. Edición en Español. Moscú Rusia.

Margadant F., Guillermo. Derecho Privado Romano. "Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea." Editorial Esfinge. México, 1974.

Mendieta y Nuñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. 5a. Edición. Porrúa. México, 1980.

Mateos Alarcon, Manuel. Estudios Sobre el Código Civil del D.F., promulgado de 1870. con anotaciones relativas a las Reformas de 1884. Publicación del Tribunal Superior de Justicia. México. 1972.

Mommsen, Theodor. Historia de Roma. T. I. Editorial Aguilar, México. 1962.

Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax. 3a. Edición México, 1976.

Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 4a Edición Editorial Porrúa. México. 1976.

Planeol, Marcel. Tratado Elemental de Derecho Civil. Editorial Copilco. México. 1980.

Petit, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Traducción de 9a. Edición Francesa. Editoria Nacional. México. 1952.

Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. T. II Editorial Porrúa, México 1980.

----- Derecho Civil Mexicano. T.III. 7a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

Rouaix, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Edición de la Comisión Federal de Electricidad. Mexico. 1978.

Sayagues Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Uruguay. Ed. Montevideo, 1963.

Schulz, Fritz. Derecho Romano Clásico. Editorial Bosch, Barcelona España, 1951.

Senior F., Alberto. Sociología. Editorial Porrúa. 12a. Edición. México, 1993.

Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. T. I. 13a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

----- Derecho Administrativo. T. II. 8a. Edición. Editorial Porrúa, México. 1977.

Shom, Rodolfo. Instituciones de Derecho Privado Romano. Edición en Español, Antigua librería Robredo. Mexico. 1951.

Valadez, Diego. La Constitución Reformada. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1987.

Weber, Max. Economía y Sociedad. T. I. 2a Reimpresión FCE., México, 1974.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 97a. Edición. México. 1993.

Constitución Política del Estado de México. Secretaría de Gobernación. Constituciones de los Estados de la Federación. T. I. 1980.

Código Civil para el Distrito Federal, incluye la Ley de Propiedad en Condominios para Inmuebles en el Distrito Federal. 61a Edición, Ed. Porrúa, México. 1992.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Colección Porrúa. 27a. Edición, México, 1992.

Ley General de Bienes Nacionales. Colección Porrúa. 27a. Edición. México. 1992.

Ley de Planeación. Colección Porrúa. 27a. Edición. México. 1992.

Ley de Vías Generales de Comunicación. Colección Porrúa 27a. Edición. México. 1992.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Secretaria de la Contraloría General de la Federación. Talleres Graficos de la Nación 1984.

Ley Agraria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. 26 de febrero de 1992.

Código Penal para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, 48a. Edición. México, 1992.

Código Federal de Procedimientos Penales. Colección Porrúa. 41a. Edición. México, 1989.

Semanario Judicial de la Federación. T. 25.

Amparo Directo No. 3884/73. Quejoso Robert Stanley Lasek y Richard Joseph Lasek. Resuelto el 10. de febrero de 1974. Unanimidad de 4 votos. FONENTE: MTRD. LIC. MANUEL RIVERA SILVA.

DOCUMENTOS.

Comercio Exterior. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Edición Especial. Vol 39, México, 1989.

Diario de los Debates. Congreso Constituyente 1916-1917. Tomo II. Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana. México. 1980.

Legislación y Jurisprudencia. Gaceta Informativa. UNAM. 1992.

Acta Constitutiva de la Federación año de 1824. Publicada por decreto en que se declara Año de la República Federal y del Senado. Publicado en el Diario Oficial de la Federación 2 de enero de 1974.

Secretaría de Gobernación. Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1990-1992. México. 1992.

Presidencia de la República. Documento LV/002/92 P.O.

Periódico. El Sol de México. Septiembre 12 de 1993.