

422
Rej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"LA DISTRIBUCION Y EXPLOTACION AGRICOLA
EN LAS ZONAS FEDERALES"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ADRIANA HERRERA GARCIA

FALLA DE ORIGEN





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.

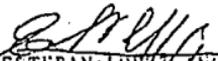
Cd. Universitaria, D.F., a 18 de Octubre de 1994.

C. ING. LEOPOLDO SILVA
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

La pasante de Licenciatura en Derecho, ADRIANA HERRERA GARCIA, con No. de Cuenta: 8615572-6, solicitó su inscripción en este Seminario a mi cargo, y registró su tema intitulado: "LA DISTRIBUCION Y EXPLOTACION AGRICOLA EN LAS ZONAS FEDERALES", designandosele como asesor al LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO.

Después de haber leído y revisado el mencionado trabajo y en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne los requisitos que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, autorizo su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Exámen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


LIC. ESTEBAN LOPEZ ARGUULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO



Cd.Universitaria, D.F., 18 de Octubre de 1994.

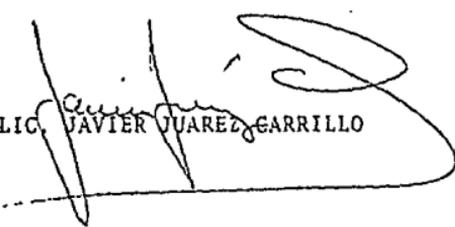


UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

C. LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO
P R E S E N T E

El presente trabajo de tesis intitulada: "LA DISTRIBUCION Y EXPLOTACION AGRICOLA EN LAS ZONAS-FEDERALES", que presenta la alumna ADRIANA HERRERA GARCIA, con No. de Cuenta: 8615572-6, y que - Usted me encomendó asesorar y revisar, lo encuentro correcto, salvo su mejor opinión.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


LIC. JAVIER JUAREZ GARRILLO



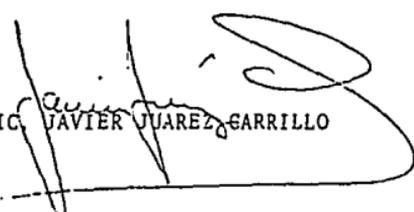
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Cd.Universitaria, D.F., 18 de Octubre de 1994.

C. LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO
P R E S E N T E

El presente trabajo de tesis intitulada: "LA DISTRIBUCION Y EXPLOTACION AGRICOLA EN LAS ZONAS-FEDERALES", que presenta la alumna ADRIANA HERRERA GARCIA, con No. de Cuenta: 8615572-6, y que - Usted me encomendó asesorar y revisar, lo encuentro correcto, salvo su mejor opinión.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


LIC. JAVIER JUAREZ GARRILLO

A MIS PADRES, CONSUELO Y ALBERTO:

Por su invaluable apoyo, comprensión y consejos he podido culminar con éxito un anhelo que ha significado años de estudio de mi parte, así como desvelos y sacrificios de su parte, que espero se vean recompensados aunque sea en una pequeña parte con la realización de este trabajo.

A MIS HERMANOS, ALBERTO, AIDA Y ALEJANDRO:

Por estar conmigo tanto en los momentos gratos como en los difíciles brindándome siempre su apoyo y afecto incondicionales.

A MIS ABUELITOS, MA. DEL REFUGIO Y CAMILO:

Con su presencia y su entusiasmo me estimulan y con sus consejos me orientan para realizar mis inquietudes.

IN MEMORIAM †

A MIS ABUELITOS, HERMELINDA Y FERMIN:

Cuya ausencia física hoy más siento pero su recuerdo me alienta para continuar siempre adelante.

A MIS TIAS, TIOS Y PRIMAS:

Por su apoyo moral y afectivo.

AL LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO:

Con respeto, admiración y profundo agradecimiento por su valiosa asesoría para llevar a buen término la presente tesis.

A RAY DAVID FRAGOSO SALAZAR:

Por brindarme su amistad, apoyo y colaboración incondicionalmente en todo momento.

A ISABEL CAZARES SOTO:

Por ser una gran amiga y por la ayuda pronta y desinteresada que siempre me ha brindado.

AL ING. JORGE LEON Y AL LIC. JOSE JUAN GARCIA:

Por sus valiosos consejos y asesorías en computación para la elaboración de este trabajo.

A MIS AMIGAS Y AMIGOS:

Sin pretender omitir ningún nombre, por su confianza y apoyo.

Con todo respeto y cariño a los profesores que han intervenido en mi formación profesional y en especial a:

*LIC. SERGIO PECH MOGUEL.
LIC. SONIA VENEGAS ALVAREZ.
LIC. PEDRO A. REYES MIRELES.
LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.*

Especial agradecimiento por haberme otorgado la oportunidad de iniciar una preparación profesional y de concluirla desarrollando el presente trabajo, a:

*Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Derecho
Seminario de Derecho Agrario*

LA DISTRIBUCION Y EXPLOTACION AGRICOLA EN LAS ZONAS FEDERALES.

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION.....	I
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO

EVOLUCION HISTORICA DE LA PROPIEDAD EN MEXICO

1. ANTECEDENTES.....	2
1.1. EPOCA PREHISPANICA.....	
1.2. EPOCA COLONIAL.....	12
1.3. EPOCA DE LA INDEPENDENCIA.....	26
1.4. PERIODO DE 1857 A 1910.....	31
1.5. LA CONSTITUCION DE 1917 A LA FECHA.....	44

CAPITULO SEGUNDO

LA PROPIEDAD Y EJERCICIO DEL DOMINIO DEL GOBIERNO FEDERAL SOBRE LAS ZONAS FEDERALES

1. CONCEPTO DE PROPIEDAD.....	58
1.1. PROPIEDAD AGRARIA.....	62

2. CLASIFICACION DE LOS BIENES PROPIEDAD	
DE LA NACION.....	69
2.1. BIENES DE DOMINIO PUBLICO.....	76
2.2. BIENES DE DOMINIO PRIVADO.....	84
2.3. BIENES DE DOMINIO DIRECTO.....	89
3. EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.....	96

CAPITULO TERCERO

LA DEMARCACION DE LAS ZONAS FEDERALES

1. CONCEPTOS DE ZONA FEDERAL Y DE USO AGRICOLA DE ACUERDO CON LA LEY DE AGUAS NACIONALES Y SU REGLAMENTO.....	115
2. FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.....	119
3. EL INTERES SOCIAL.....	137

CAPITULO CUARTO

DISTRIBUCION AGRICOLA DE LAS ZONAS FEDERALES

1. LA PROPIEDAD PRIVADA.....	146
1.1. MODALIDADES.....	155
1.2. LIMITACIONES.....	166

Pág.

2. DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS AL USO Y APROVECHAMIENTO DE LAS ZONAS FEDERALES.....	169
3. PREFERENCIA DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES EN LA DISTRIBUCION DE LAS ZONAS FEDERALES.....	187
CONCLUSIONES.....	203
BIBLIOGRAFIA.....	210

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

El agua desde la antigüedad ha sido un recurso natural altamente importante en el desarrollo y progreso de los pueblos, sobre todo cuando su economía tiene un perfil preponderantemente agrícola; razón por la cual la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fija las bases generales de la estructura jurídica en materia de aguas, determinando las que son de propiedad de la Nación en el párrafo quinto de su artículo 27, cuyo dominio es inalienable e imprescriptible de acuerdo con el párrafo sexto del mismo artículo.

Con base en lo anterior, el tema que me interesa sobremanera para llevar a cabo la presente tesis es el referente a que la distribución y explotación con fines agrícolas de las zonas federales de nuestro país, en este caso de las aguas propiedad de la Nación; requiere

II

forzosamente de concesiones otorgadas únicamente por el Ejecutivo Federal conforme a lo establecido en las leyes mexicanas; y que el derecho que otorgan dichas concesiones no está establecido en interés exclusivo del concesionario sino que debido a la importancia que tienen esos bienes para la vida económica del país, sólo la intervención del Estado, evitando que un régimen de propiedad privada deje al arbitrio de dicho concesionario tal explotación; puede ser una garantía de que tanto la distribución como la explotación se realicen en las mejores condiciones y con el mayor rendimiento que exigen los intereses colectivos como veremos en el desarrollo del capitulado correspondiente a este trabajo.

Cabe señalar que en el capítulo primero dedicado a la evolución histórica de la propiedad en México, se contempla: Reseña histórica de la propiedad abarcando desde la época prehispánica, la época colonial, la época independiente, el período de 1857 a 1910, así como la Constitución de 1917 hasta la fecha.

III

Por lo que respecta al capítulo segundo, se abarcan los conceptos de propiedad en general y el de propiedad agraria propiamente dicha; Clasificación de los bienes de la Nación en sus tres clases de dominio : público, privado y directo; sin faltar por supuesto un análisis referente al artículo 27 constitucional, precepto fundamental y base del régimen de propiedad en México.

El capítulo tercero será enfocado a la demarcación de las zonas federales, destacando los conceptos de zona federal y de uso agrícola que dan la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento respectivo, así como las Facultades del Poder Ejecutivo Federal para hacer la declaratoria correspondiente de zonas federales, reducción o supresión de las mismas y el otorgamiento de concesiones cuando sea procedente, entre otras que analizaremos en su momento; y por último este capítulo contiene lo relacionado con el interés social que es el interés de la sociedad, alrededor de la cual gira todo el aparato estatal tendiente a la satisfacción de sus necesidades primarias económicas, políticas y culturales.

IV

Finalmente, en el capítulo cuarto haremos referencia a la distribución agrícola de las multicitadas zonas federales tomando en cuenta las modalidades y limitaciones que la ley impone a la propiedad privada, incluyendo las disposiciones legales relativas a la explotación, uso o aprovechamiento de las zonas federales, así como la preferencia de los ejidos y comunidades en cuanto a la distribución mencionada.

C A P I T U L O P R I M E R O

*EVOLUCION HISTORICA DE LA
PROPIEDAD EN MEXICO*

1 . A N T E C E D E N T E S

1 . 1 . EPOCA PREHISPANICA

El estudio histórico se inicia en la precolonia, raíz en que se apoya el desarrollo posterior del pueblo de México. Concretándose a considerar la organización de los Tenochcas que dominaban gran parte de ese territorio y tenían una de las civilizaciones aborígenes más evolucionadas en la época de la Conquista, así como la del pueblo Maya, el cual por las condiciones peculiares del suelo y clima en que se desarrolló, presenta puntos evidentes de diferencia en su organización a la de los Aztecas.

Los Tenochcas fundaron en el año de 1325 de nuestra era, la ciudad-estado de Tenochtitlán en el Valle de Anáhuac, con sus cinco lagos de agua salada y dulce, que merced a su iniciativa e industria, transformaron en un portento, mediante las chinampas o jardines flotantes, que maravilló a los españoles a su llegada.

La organización socio-política de los Tenochcas ha sido una cuestión debatida. Sobre ese particular se han sustentado diversas teorías que a continuación nos permitimos resumir.

I.- TEORIA TRADICIONALISTA

Esta teoría, conocida también con la denominación de Clásica, se sustenta en las versiones que derivan de los cronistas españoles, quienes consideraron que los Aztecas vivían una etapa similar a la feudal, gobernados por monarcas absolutos.

II.- TESIS MODERNA

El pueblo Azteca vivía una etapa prepolítica por lo que no había una diferencia de castas o clases sociales, además de que las instituciones que se pueden considerar políticas se encontraban en una etapa indiferenciada, no existiendo una clara distinción entre gobernantes y gobernados, y tenían un régimen comunal de los bienes.

III.- TESIS ECLECTICA

La que interpreta la verdadera realidad en cuanto a la organización institucional de los Aztecas.

a) ORGANIZACION POLITICO-SOCIAL

La organización política, se fundaba en un principio democrático, pues el supremo jefe, llamado Tlacatecutli, era designado por elección y se seleccionaba tomando en consideración sus virtudes personales y sus hechos guerreros. Según la tradición histórica, Acamapixtli fue el primer gobernante que se consigna.

I.- *Primera Categoría.* Constituida por los Señores Supremos: Tlatoques, término derivado de Tlatoa, que significa hablar; eran aquellos que tenían el mando de todas las provincias y pueblos sometidos a su autoridad, con plena jurisdicción civil y criminal.

II.- Segunda Categoría. Integrada por los llamados Tectecutzin, que tenían encomiendas específicas sobre determinada región o provincia.

III.- Tercera Categoría. La cual estaba conformada por los Calpullec o Chinancallec, quienes integraban consejos de parientes mayores o ancianos con jurisdicción en los barrios o poblados de los que formaban parte.

IV.- Cuarta Categoría. Aquí figuran los Pipiltzin, hijos, nietos y bisnietos de los Señores Supremos.

Es importante hacer somera referencia a la organización social de los Tenochcas, por la estrecha relación que guarda con la estructura de la tenencia comunal de la tierra; organización que se integraba por los grupos de personas emparentadas entre sí, las que al fundarse la gran Tenochtitlán formaron barrios específicos; es decir, que cada grupo se asentó en una área determinada de la ciudad dando origen a un Calpulli, institución social que tenía un marcado carácter totémico.

La organización política y social del pueblo azteca guarda estrechas relaciones con la distribución de la tierra. De ahí que sean dos las formas básicas de tenencia: *I.- Tierras Comunales*; y *II.- Tierras Públicas*.

I . TIERRAS COMUNALES.

Distinguimos dos tipos fundamentales: *a) Calpullalli*, tierras de Calpulli, que se dividían en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias que las detentaban y las que eran transmitidas por herencia entre los miembros de una misma familia; *b) Altepetlalli*, que eran tierras de los pueblos.

A) Calpullalli. Con respecto a las tierras del Calpullalli podemos resumir su naturaleza y régimen normativo en los siguientes puntos:

- Se asignaban las parcelas (tlamilles o milpas) exclusivamente a los miembros del Calpulli que vivieran en el barrio correspondiente.

- No se podía recibir más de una parcela, que se cercaba con magueyes o piedras, de ahí que se castigara la monopolización de predios.

- Era requisito cultivar personalmente la parcela, excepto que fuera huérfano, menor de, muy viejo o que estuviese enfermo.

- No se permitía arrendar la tierra, salvo cuando el titular del Calpulli se lo arrendaba a otro Calpulli para satisfacer un servicio público.

- La falta de cultivo de la tierra por dos años continuos era causa de sanción, y si durante el siguiente año continuaba sin sembrarse se le privaba de los derechos sobre la parcela y ésta se reintegraba al calpulli para ser adjudicada a otra persona.

- Mediante la herencia se transmitía la parcela a los descendientes. En caso de que no hubiese familiares la parcela se reintegraba al calpulli.

B) Altepeltalli. Eran tierras de los pueblos que se encontraban enclavadas en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos.

II. TIERRAS PUBLICAS.

Eran aquellas destinadas al sostenimiento de instituciones u órganos del gobierno, es decir a financiar la función política. Se señalaban los siguientes tipos:

a) TECPANTLALLI.

Los nobles que servían al palacio (*tecpanpouhque*) usufructuaban tierras, que a la vez financiaban los gastos del gobierno y la conservación y mantenimiento de los palacios.

b) *TLATOCALALLI.*

Tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento del Tlatocan o Consejo de Gobierno y altas autoridades.

c) *MITLCHIHALLI.*

Tierras cuyos frutos se destinaban al sostenimiento del ejército y a gastos de guerra.

d) *TEOTLALPAN.*

Que eran aquellas áreas territoriales cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por el sostenimiento de la función religiosa o culto público.

TIERRAS DE LOS SEÑORES.

Las referidas tierras se otorgaban para recompensar los servicios de los señores y que eran las llamadas

Pillalli y Tecpillalli, las primeras eran posesiones otorgadas a los Pipiltzin, con la facultad de transmitir las por herencia a sus descendientes; en tanto que las segundas se otorgaban a los señores llamados Tecpantlaca, que servían en los palacios de Tlacatecutli, o jefe supremo.

YAHUTLALLI.

Independientemente de las formas de tenencia de las tierras que hemos reseñado, es útil consignar la existencia de las llamadas Yahutlalli, tierras recién conquistadas por los Aztecas y a las cuales la autoridad correspondiente no había dado un destino específico, encontrándose a disposición de las autoridades.

Las nociones que anteceden en materia de tenencia de la tierra podemos sintetizarlas con el siguiente cuadro:

FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA
ENTRE LOS AZTECAS. ¹

1.- ALTEPETLALLI: Tierras del pueblo.

I.- COMUNAL

2.- CALPOLLALLI: Tierras del barrio.

1.- TECPANTLALLI: Tierras destinadas al sostenimiento de los palacios del Tlacatecutli.

2.- TLAFOCALALLI: Tierras del Tlatocan o Consejo de Gobierno.

3.- MILCHIMALLI: Tierras para sufragar gastos militares y de guerra.

II.- PUBLICA

4.- TEOTLALPAM: Tierras cuyos productos se destinan al culto público.

5.- DE LOS SESORES:

a) PILLALLI: Tierras de los Pipiltzin.

b) TECPILLALLI: Tierras de los Tecpantla.

6.- YAHUTLALLI: Tierras que estaban a disposición de las autoridades.

¹ LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. México, 1985. Editorial Porrúa. P. 73.

1 . 2 . EPOCA COLONIAL

El problema agrario en México tiene hondas raíces en el pasado. Ya entre los Aztecas había desigualdades y durante la dominación española la tierra se distribuyó entre los conquistadores y sus descendientes -los criollos-, el clero y los indígenas. A los primeros se les otorgaron grandes extensiones, el clero las fue adquiriendo a lo largo de tres siglos y los indios y sus pueblos sólo pudieron poseer pequeñas propiedades, casi siempre en régimen comunal.

El reparto de tierras en esta época fue injusto, tanto si se contempla la extensión como si se atiende a la calidad de las otorgadas, a los colonizadores por una parte, y a los indígenas por otra. Además, su explotación no se hizo adecuadamente, pues el trabajo agrícola recayó sobre el indio encomendado y pese a la generosa legislación indiana, modelo de humanitarismo, la explotación llevada a cabo por los conquistadores sobre los vencidos fue un hecho cierto.

Una vez que los conquistadores españoles hubieron instalado el gobierno de la Colonia, Hernán Cortés, basándose en las disposiciones de la Real Cédula del 18 de junio de 1513, procedió al reparto de las tierras conquistadas entre los capitanes y soldados de su ejército; de esta manera es como surge la propiedad territorial en la Nueva España, quedando distribuidas de la forma siguiente:

a) La propiedad privada de los militares del ejército conquistador; y el de los españoles que arribaron a estas tierras, una vez consumada la conquista.

b) La propiedad de la iglesia; y

c) La propiedad de los indios, misma que les fue adjudicada mediante cédulas y disposiciones de la Corona Española.

La Corona Española fundó su derecho sobre las tierras conquistadas, en la Bula del Papa Alejandro VI, por medio

de la cual delimitó las que correspondían a la Corona Española y a la de Portugal, con la condición de que se propagara la religión católica entre los indígenas conquistados.

Esta Bula, de dudoso valor jurídico, carente de legalidad, fue emitida debido a la invocación que hiciera la Corona Española, con el objeto de solucionar la disputa entablada entre España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas y con el ánimo de darle una apariencia de legalidad; pero lo que determinó en realidad el problema, fue el derecho de ocupación y la conquista, estos elementos justificaron el concepto jurídico de la propiedad territorial.

Por muchos autores es considerado que las tierras descubiertas en América eran propiedad privada de los monarcas de España y de Portugal, fundándose en la mencionada Bula Papal, de tal forma que los monarcas españoles dispusieron siempre de los territorios de Indias como cosa propia, tan es así que en las cédulas que

emitían, declaraban ser de propiedad particular o de la Corona Española indistintamente.

Una vez lograda la conquista de México, para asegurar la subsistencia de los conquistadores se les dotó de tierras y un número bastante de indígenas para que, aparentemente, los instruyesen en la fe cristiana, pero en la práctica los naturales fueron explotados por los españoles, sirviéndoles de peones en las tierras que les dieron como recompensa por su colaboración en la conquista de México.

Los actos de apropiación privada de la tierra, propiamente dicha, fueron los repartos que de ella se hicieron entre los conquistadores, distribuciones que los reyes confirmaron y que hicieron directamente.

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez señala: " *Los repartos de que se hace mérito, aún cuando fueron concedidos o confirmados por disposiciones reales, no pueden considerarse como simples donaciones de los*

soberanos, sino como pago o remuneración de servicios prestados a la Corona. A título de simple donación, se repartieron más tarde grandes extensiones de tierra, cuyo objeto no fue otro que el de estimular a los españoles para que colonizaran los desiertos territoriales de la India ". ¹

La Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, dada el 18 de junio de 1513, es la disposición más antigua sobre el particular, en ésta se disponía la conveniencia de que se repartieran tierras, casas y solares, a todos los que fueran a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares que fuesen señalados por el gobernador. A los repartos efectuados en virtud de esta ley se les conoció con el nombre de " *mercedadas* ", porque para que tuviesen validez se necesitaba que fueran confirmadas por una disposición real llamada " *merced* ".

¹ MENDIETA Y NUNEZ, Lucio. El Problema Agrario de México. México, 1982. Editorial Porrúa. P. 42.

Después de la conquista, los españoles que arribaron a la Nueva España se dieron a la tarea de colonizar las tierras descubiertas, por medio de fundaciones de pueblos españoles que sirvieron de avanzada o punto de partida en los territorios antes dominados por tribus indígenas. Además de que iban solicitando y adquiriendo tierras por los puntos por donde pasaban, las cuales, en cuanto a extensión, además de estar sujetas a calidad y méritos del solicitante, igualmente lo estaban a la situación y clase de los terrenos y al uso para el que iban a destinarse. Pero, no obstante que no hubo disposición alguna que señalase el máximo o el mínimo de tierras que podía repartirse a cada colono, fundamentalmente puede suponerse que ninguno recibió menos de una peonía o de una caballería de tierra.

Las fundaciones de pueblos se llevaban según lo dispuesto en las Ordenanzas de Población, que prácticamente dejaron en manos de los particulares la colonización de los países conquistados. Las Ordenanzas no eran otra cosa que la repetición de las leyes y costumbres

de los españoles, esto es, debería determinarse una extensión de tierra suficiente para dehesas y ejidos, otra para propios y el resto se dividiría en cuatro partes; una para el que había obtenido la capitulación, las tres restantes para repartir suertes iguales entre los pobladores y lo que, por falta de población quedase sin repartir, se reservaba para los que posteriormente se establecieran en el pueblo.

Después de la conquista de la Nueva España se presentó el problema de la adquisición de tierras por parte de las órdenes religiosas, no obstante que la Cédula del 27 de octubre de 1535 prohibió que se vendieran tierras a la iglesia, so pena de perderlas.

El espíritu religioso que prevalecía en la época, impidió que se llevasen a cabo esas prohibiciones, motivo por el cual el Clero llegó a adquirir grandes extensiones de tierra, llegando a constituir grandes latifundios, propiedad de las órdenes monásticas, logrando acaparar por ese concepto inmensas fortunas, prevaleciendo las mismas circunstancias que se daban en España.

Dichas adquisiciones fueron efectuadas por el Clero por medio de donaciones, legados, obras pías, así como compras; de tal manera que a finales del siglo XVIII, éste tenía acumulada una inmensa riqueza, misma que se mantenía inamovible. Paralelamente a estas propiedades crecían también las de los particulares, de manera principal las de los conquistadores y sus hijos criollos.

Los reyes españoles que se consideraban dueños de América, otorgaban " *mercedes* " a las personas que con algunos méritos se las solicitaban, preferentemente a quienes habían servido en la guerra, y ésta institución de la " *merced* ", al lado de la encomienda, formaba el origen del derecho de propiedad.

Los españoles se posesionaron de la tierra de diferentes modos: *La encomienda*, que sólo daba cierto derecho de carácter tributario pero que no transmitía la propiedad; *la merced*, que era una donación real en favor de personas merecedoras de ella, la simple ocupación de tierras baldías; *las asignaciones individuales* eran a

menudo de una magnitud principescza y pertenecían a dos clases; la *peonía* y la *caballería*, recompensas otorgadas a los infantes y las tropas montadas, respectivamente. Una peonía comprendía algo menos de cincuenta hectáreas; la caballería se componía de cerca de trescientas hectáreas. Estas tierras se daban sin derecho de propiedad, el que se adquiría con cuatro años de ocupación y el mejoramiento de la tierra. Todo esto es el derecho, los hechos fueron muy distintos, compras lesivas, despojos y atropellos en contra de los naturales.

El resultado fue dos siglos más tarde, después de la conquista, con la amortización de bienes de manos del Clero e incorporación de la mayor parte de la propiedad territorial en manos de latifundistas y el Clero, grandes propiedades en poder de un número reducido de propietarios.

Fueron tan extensas y numerosas estas posesiones, que al paso del tiempo quedó muy poca tierra útil que pudiera ser cultivada por los indígenas, ignorándose cuáles

pertenecían al rey, a la iglesia y cuáles eran patrimonio de los aborígenes.

Las leyes españolas distinguen cuatro clases de propiedades comunales por su origen y aplicación : El fundo legal, el ejido, las tierras de repartimiento y los propios.

La Cédula Real del 28 de abril de 1523 dispuso que se señalara a cada villa y lugar que se poblara, las tierras y solares que fuere menester para que sobre ellas se edificaran los pueblos.

EL FUNDO LEGAL. - Debe entenderse como la mínima y no como la máxima extensión que debería tener cada pueblo, asimismo debe considerarse exclusivamente el casco del pueblo, no estando comprendidos los terrenos de labor utilizados para la subsistencia de los habitantes, ni los que éstos poseían antes de ser reducidos a pueblos.

El fundo se otorgó a la entidad pueblo, pero no a personas particulares, por lo que su origen era inenajenable.

EL EJIDO. - Tuvo su origen en la disposición expedida por el Consejo de Indias, bajo el reinado de Carlos V en el año de 1546; la propiedad del ejido comprendía tierras suficientes para que los pobladores se dedicasen a los trabajos agrícolas.

Antes de la conquista española, los indígenas tenían el equivalente del ejido español, llamado Altepetlalli, estas tierras continuaron con el mismo destino y fueron para estos pueblos lo que el ejido en los de nueva fundación.

Además de los ejidos, los montes, los pastos y aguas eran de uso común para los indios y los españoles; los ejidos existían también en España, eran tierras de uso común, ubicadas a las salidas de las poblaciones.

LAS TIERRAS DE REPARTIMIENTO.— Los pueblos indígenas repartieron tierras entre las familias que habitaban sus barrios, y en los pueblos de nueva fundación se dejó, según estaba ordenado por la cédula del 19 de febrero de 1560, que los que a ellos fuesen a vivir continuasen en el goce de las tierras que hasta antes de ser reducidos poseían.

Estas tierras y las de labranza se les dieron por disposiciones y mercedes especiales, constituyendo las llamadas tierras de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad.

Los españoles respetaron los usos indígenas en cuanto a distribución de la tierra, por lo que las tierras de repartimiento se daban en usufructo a las familias que habitaban los pueblos, con la obligación de utilizarlas siempre; al extinguirse la familia o al abandonar el pueblo, las parcelas que por éste u otros motivos quedaban vacantes, eran repartidas entre quienes las solicitaban.

El nuevo régimen gubernamental sólo introdujo variaciones en cuanto a las autoridades encargadas de hacer los repartos, pues, organizaba la Nueva España en su régimen administrativo, sobre las bases de municipios; sus ayuntamientos fueron los encargados de todo lo relativo a las tierras de comunidad y en general, de cuanto se relacionaba con las propiedades agrarias de los pueblos.

LOS PROPIOS.- Desde la época prehispánica era costumbre que cada barrio o " *calpulli* ", tuviese parcelas cuyos productos se destinaban a cubrir determinados gastos públicos. Estas parcelas eran cultivadas colectivamente por trabajadores del barrio a que pertenecían.

En época de la Colonia, tanto los pueblos de españoles como los de indios, de nueva fundación, poseyeron por disposición expresa de los reyes españoles, terrenos para cubrir sus gastos públicos. A éstos se les daba el nombre de " *propios* ", pero en vez de ser cultivados colectivamente, los ayuntamientos, que eran las

autoridades encargadas de su administración, los daban en arrendamiento o a censo, entre los vecinos del pueblo, aplicando lo percibido a sufragar los gastos públicos.

En conclusión, en la época colonial prevaleció la lucha entre los grandes y pequeños propietarios, en la cual aquéllos tendían a extenderse invadiendo y despojando a los aborígenes de sus terrenos, ya fueran éstos de propiedad individual o comunal.

Los españoles hicieron presa fácil a los indígenas, pues su ignorancia y su pobreza facilitó que los despojaran de sus tierras, no obstante que las leyes los protegían, pero como se ha mencionado anteriormente, los conquistadores simplemente ignoraron estas disposiciones.

1 . 3 . EPOCA DE LA INDEPENDENCIA.

El movimiento armado por la Independencia de la Nueva España, se inicia el 15 de Septiembre de 1810 y es la culminación de los brotes de rebeldía por parte de grupos indígenas, criollos y mestizos que se dieron en la época colonial. A la cabeza de la lucha estuvieron grandes e ilustres hombres como Miguel Hidalgo y Costilla, Ignacio Allende, José María Morelos y Pavón, Vicente Guerrero, entre otros.

Indudablemente que muy diversas y complejas fueron las causas que motivaron la guerra de independencia, pero sobresale por su importancia el problema agrario. Apremiado el gobierno español por las manifestaciones de rebeldía que iniciaron el movimiento de independencia, comenzó a dictar una serie de leyes y disposiciones con el objeto de conjurar, hasta donde fuera posible, que el movimiento cundiera en el país.

Las medidas tomadas por el gobierno español a raíz de la guerra de independencia, fracasaron porque nadie tenía fé en las disposiciones legales. La experiencia de tres siglos había demostrado que sólo eran expresión de la buena voluntad del gobierno, pero completamente ineficaces en la práctica y por lo tanto, los indígenas veían en el movimiento insurgente que se iniciaba una esperanza de recuperar las tierras de las que habían sido despojados.

Don José María Morelos y Pavón en su "*Proyecto para Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos Adictos al Gobierno Español*" enuncia varios e importantes conceptos que habrían de ilustrar el ideario político de la independencia, influyendo de manera destacada en las posteriores organizaciones constitucionales.¹

El Acta de Independencia de 1813, redactada en Chilpancingo; la primera Constitución Política de 1814,

¹ FABILA, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria. S.R.A., C.E.H.A.M. México, 1981. P. 79.

redactada en Apatzingán; la segunda Acta de Independencia de 1821, así como la Constitución de 1824, afirman en esencia postulados de soberanía, independencia e igualdad, sin profundizar en el estudio y solución del problema de la tierra.

Consumada la independencia once años más tarde, mediante los Tratados de Córdoba, firmados por el Virrey Don Juan O'Donoju el 27 de septiembre de 1821, los nuevos gobiernos trataron de resolver el problema agrario considerándolo desde un punto de vista distinto del que predominó en la época colonial.

La primera disposición dictada en México después de la independencia, fue ordenada por Agustín de Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821, concediendo a los miembros del Ejército Trigarante un par de bueyes y una fanega de tierra, lo que demuestra que no existía criterio alguno para la competencia de las autoridades para distribuir las tierras baldías, del naciente país independiente.

Posteriormente, se expidieron diversas leyes con relación al reparto de tierra, entre las que sobresale la *LEY DE DESAMORTIZACION* expedida el 25 de junio de 1856, que ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al seis por ciento anual. Lo mismo debería hacerse con los que tuviesen predios en enfiteusis, capitalizando el canon que pagasen, al seis por ciento anual para determinar el valor del predio.

El artículo 25 de esta Ley incapacitó a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrarlos, con excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio de la institución.

Este mismo artículo ejerció una influencia decisiva en la organización de la propiedad de los pueblos indios.

En la práctica, los resultados de esta ley fueron que los arrendatarios de las tierras, por causas económicas, perjuicios morales y religiosos en el campesino mexicano, les impidieron aprovecharse de los beneficios de la misma.

La finalidad de esta ley y su reglamento tuvieron su origen en lo económico, puesto que el Clero mantenía sin movimiento la propiedad inmueble y por lo tanto el gobierno dejaba de percibir los impuestos correspondientes, por concepto de traslado de dominio.

1 . 4 . PERIODO DE 1857 A 1910

Es de capital importancia el período en cuestión, toda vez que aún tiene su trascendencia política, económica y social en la vida del país hasta nuestros días, muestra de ello es la " Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos ", expedida el 12 de junio de 1859, la que en su primer artículo menciona: "... *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 haya tenido...* ", exceptuándose de la nacionalización, únicamente los edificios destinados directamente a los fines del culto. Los efectos de esta ley fueron eminentemente políticos, pues en cuanto a la organización de la propiedad inmueble, en nada trastocó lo establecido por las leyes de desamortización.

En síntesis, las leyes de desamortización y de nacionalización dieron fin a la concentración eclesiástica, pero florecieron y dejaron a su suerte una pequeña propiedad demasiado débil, en manos de la población indígena.

La Ley de Colonización del 31 de mayo de 1875, dió facultades al Poder Ejecutivo para otorgar facilidades a extranjeros que quisieran colonizar terrenos baldíos, dándoles la oportunidad de pagarlos a largo plazo; asimismo, esto fue el origen de las llamadas "*Compañías Deslindadoras*", quienes agravaron el problema agrario del país.

Las Compañías Deslindadoras se crearon a raíz de la ley antes citada y su función era medir y deslindar las tierras baldías, y otorgar a quien midiera y deslindara un baldío, la tercera parte del mismo como recompensa por el servicio.

En síntesis, las compañías deslindadoras contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad, además de que no cumplieron los fines para los cuales fueron creadas y sí contribuyeron a la formación de enormes latifundios, puesto que los terrenos deslindados de que dispuso el gobierno, fueron vendidos a terceras personas y los que correspondieron a las compañías deslindadoras como pago de su trabajo, fueron enajenados a un reducido grupo de particulares.

Es menester mencionar las Leyes sobre Terrenos Baldíos de 1863 y 1894, las cuales guardan una estrecha relación con las Leyes de Colonización; unas y otras tienden a un mismo objetivo, acrecentar la población incluyendo a extranjeros, procurando una equitativa distribución de la tierra, otorgando facilidades para la adquisición de terrenos baldíos por los particulares en general.

Una vez casi concluida la desamortización, fue expedida la que se denominó "*Ley de Liberación*", de

fecha 12 de noviembre de 1892, la cual en esencia era la renuncia de parte del Estado sobre los derechos de nacionalización de las fincas, otorgándoles un clima de seguridad jurídica, en los derechos de los propietarios sobre sus predios.

La Ley de Baldíos del 20 de julio de 1894, definió los terrenos baldíos como los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos.

Esta ley no fijó límites a la extensión denunciable y suprimió la obligación que la ley anterior imponía a los propietarios de baldíos, en el sentido de colonizarlos, acotarlos y cultivarlos, favoreciendo el acaparamiento de tierras por especuladores, auspiciando el latifundismo y lógicamente la decadencia de la pequeña propiedad.

La resultante de las diversas leyes y disposiciones, aunado a los acontecimientos políticos mencionados, dejó como consecuencia la concentración de extensos latifundios por un reducido grupo de familias, provocando el descontento de las grandes masas campesinas, desprovistas de lo elemental para ellas, que es la tierra.

Así las cosas, en 1896 se produce el primer levantamiento en señal de descontento en el Estado de Chihuahua, el motivo, los altos impuestos; en Cananea, Sonora, en el año de 1906 un grupo de obreros estalla su huelga en demanda de mejoras económicas, sociales y de condiciones de trabajo.

El 10. de junio de 1906, en la Ciudad de Saint Louis Missouri, en la Unión Americana, es publicado un manifiesto del Partido Liberal Mexicano signado por un puñado de ilustres hombres mexicanos, tal es el caso de Ricardo Flores Magón, Antonio I. Villarreal, Juan Sarabia, Enrique Flores Magón, Librado Rivera y Manuel Sarabia, constituyendo un documento de suma importancia que sirvió

de antecedente a la Revolución Mexicana, en el cual se analizan los grandes problemas de México en sus facetas política, social, económica y cultural.

Efectuando una crítica severa de los procedimientos por demás arbitrarios utilizados por el gobierno, asimismo es denunciada la intromisión del Clero en la política, las riquezas que poseía y la tendencia de éste, de intervenir en la cosa pública, soslayando la cuestión espiritual.

Se analiza la política internacional, manifestando que en igualdad de circunstancias debía darse preferencia al ciudadano mexicano sobre el extranjero y acabar con los privilegios de que éste disfruta.

Por lo que respecta al problema agrario, expresa la necesidad de hacer una distribución equitativa de la tierra entre los millones de campesinos que vegetan entre la miseria y la incultura, a efecto de lograr una mejor producción; trata de la inmigración hacia los Estados Unidos de Norteamérica de los campesinos, como consecuencia del despojo de sus tierras.

En síntesis, hacia fines del año de 1909 la situación política, social y económica del régimen porfirista presentaba las siguientes características:

- 1.- Carencia absoluta de civismo.
- 2.- Condiciones paupérrimas de la clase campesina.
- 3.- Inexistencia de garantías para los obreros, no se les reconocía el derecho de huelga.
- 4.- Concentración de la propiedad rural y urbana por los monopolios, compañías mineras, empresas petroleras y la banca.
- 5.- Excesivos privilegios para extranjeros y sus negocios.
- 6.- Administración de justicia supeditada al Ejecutivo Federal.

- 7.- Unas cuantas compañías colonizadoras y algunos extranjeros, estaban posesionados de aproximadamente 72 millones de hectáreas del territorio nacional.
- 8.- Concesiones ilimitadas a compañías inglesas y monopolios, los que estaban exentos de impuestos y gravámenes.
- 9.- La red de ferrocarriles existentes se basaba en un plan antieconómico de desarrollo.
- 10.- En las postrimerías del gobierno del General Porfirio Díaz, la situación del país había llegado a un estado verdaderamente alarmante.

El malestar económico era casi general y aunado al descontento político, fue lo que vino a determinar el movimiento armado acaudillado por Don Francisco I. Madero, el cual estalló el 5 de octubre de 1910, proclamando el llamado Plan de San Luis, en el que predomina

fundamentalmente una tendencia de carácter político, criticando los procedimientos administrativos del gobierno de Porfirio Díaz, la mala aplicación y efecto de las Leyes de Baldíos y Colonización; se perfila el ánimo de los caudillos de la Revolución de 1910, hacía la solución del problema agrario de México.

El Plan de Texcoco merece especial mención, pues en él su creador Don Andrés Molina Enríquez, expone con transparencia y objetividad, la insoslayable necesidad de que de inmediato se procediera a iniciar la reforma agraria del país.

El Plan de Ayala, expedido por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, es de contenido eminentemente agrario. En resumen establecía:

- 1.- La restitución de los ejidos a los pueblos.
- 2.- La restitución de las tierras a los despojados, como individuos particulares.

- 3.- La expropiación por causa de utilidad pública, con indemnización equivalente a la tercera parte del valor del latifundio.

- 4.- La nacionalización de sus bienes a los opositores del Plan, como sanción.

Aunque la Revolución armada de 1910 se propagó rápidamente, la mayoría de la población experimentaba un enorme malestar y descontento; una vez que Don Francisco I. Madero llegó al poder, su gobierno adoptó una actitud indecisa y tibia en relación con los grandes problemas del país, provocando con ello que algunos militares que se habían distinguido en la lucha contra el Porfiriato, entre ellos Pascual Orozco, quien el 25 de marzo de 1912 suscribió el Plan de Chihuahua, que no llegó a cumplirse, pues Pascual Orozco fue derrotado por Victoriano Huerta, quien meses después como consecuencia de sublevaciones de facciones importantes del ejército, encabezadas por los Generales Felix Díaz y Bernardo Reyes,

asumiría el poder, mediante los arteros asesinatos del Presidente Francisco I. Madero y del Vicepresidente Don José María Pino Suárez, del Presidente y del Vicepresidente, el 22 de febrero de 1913.

Contra esta situación se inició el Movimiento Constitucionalista encabezado por Don Venustiano Carranza, quien expidió el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913 en el Estado de Coahuila, su contenido es esencialmente político, pasando por alto el problema agrario, aunque es justo reconocer que la revolución constitucionalista tuvo básicamente carácter económico y social desde sus comienzos.

Posteriormente, el 12 de diciembre de 1914, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista expidió en Veracruz una ley complementaria del Plan de Guadalupe, en la que expone el verdadero programa de la Revolución.

Esta ley mencionaba en su artículo 2o. que durante la lucha se dictarían las leyes agrarias que favorecieran

la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados, asimismo, el artículo 3o. facultaba al jefe de la Revolución para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública que fueran necesarias para el reparto de la tierra, fundación de pueblos y demás servicios públicos.

Asimismo, el 15 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza expide en Veracruz el proyecto de Ley Agraria, en el cual se contempla el problema agrario y las soluciones al mismo.

Empero, es hasta el 6 de enero de 1915 cuando el ilustre Licenciado Don Luis Cabrera, precursor de la Reforma Agraria y autor de la Ley del 6 de Enero de 1915, señala el rumbo que habrían de tomar las decisiones políticas de los regímenes postrevolucionarios, en materia agraria.

Esta ley reconoció el derecho de los pueblos campesinos para que se les dote de todas las tierras necesarias para su subsistencia y se les restituyan a aquellos que habían sido despojados. En ella se hace la declaración de nulidad de todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos que se hubieren hecho en contravención a la Ley del 25 de junio de 1856. Crea las autoridades agrarias y se fija la tramitación a que deberán sujetarse las solicitudes de dotación y restitución de tierras. Estos dos ordenamientos fueron sin lugar a duda, los que sirvieron de plataforma social a la revolución constitucionalista y que influyeron para que los campesinos y los trabajadores de la República se sumaran al movimiento revolucionario.

1 . 5 . LA CONSTITUCION DE 1917 A LA FECHA.

Consumado el triunfo de la Revolución, se procedió al estudio del proyecto de Constitución de 1916-1917, discutido y aprobado en el Congreso Constituyente en Querétaro, el 5 de febrero de 1917.

En el artículo 27 de dicha Constitución descansa el régimen de la propiedad territorial, teniendo como antecedente directo, la Ley del 6 de Enero de 1915.

El acercamiento del Licenciado Luis Cabrera con Molina Enriquez, le ayudó a delinear su política agraria y las alternativas correspondientes, la que plasmó el 6 de enero de 1915 en la "*Ley que declara Nulas Todas las Enajenaciones de Tierras, Aguas y Montes Pertenecientes a los Pueblos, Otorgadas en Contravención a lo Dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856*"; la cual fue expedida por el Presidente Carranza, en la Ciudad de Veracruz, Veracruz.

Esta ley trataba por la vía restitutoria, de rescatar las propiedades comunales de los indígenas, que les habían sido usurpadas conforme a la Ley del 25 de junio de 1856. Ya que la Constitución del 57 no les reconocía capacidad a los pueblos y comunidades para poseer bienes raíces; concomitantemente no se les otorgaba personalidad jurídica para defender sus derechos, de ahí que no tuviesen opción legal alguna. Igualmente, en el Quinto Considerando planteaba el desmembramiento del latifundio rural, que hiciera posible el reparto de tierras para los ciudadanos de México.

En nuestro concepto, lo que definió el rumbo del problema fue la carencia de títulos de los pueblos para solicitar la restitución, o que dichos documentos no acreditaban debidamente el carácter de propietario porque esos terrenos se habían supuestamente enajenado conforme a la ley, lo que imposibilitaba se reintegraran al patrimonio de sus auténticos propietarios.

En el artículo 3o. quedó reglamentada la acción de dotación, al asentar:

" Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote el terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentra inmediatamente colindante con los pueblos interesados ".

Se trató de hacer del ejido una de las instituciones agrarias fundamentales, donde los pueblos tuviesen una fuente permanente de abastecimiento para la alimentación de sus habitantes y que fuera el centro de gravedad de la economía local y regional.

Con base en la Ley del 6 de enero de 1915, se hicieron repartos agrarios en algunas zonas del país, que estaban bajo control de los constitucionalistas y lo más importante fue que sirvió de base para el Artículo 27 Constitucional.

En el Artículo 27 se señala en el párrafo primero que: *".... La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada...."*. Esto significa el reconocimiento expreso de la limitación que el derecho de propiedad de los individuos tiene, en beneficio de la colectividad.

Difiere este precepto del relativo de la Constitución de 1857, en el que se hacía una declaración de absoluto respeto a la propiedad privada, concepto derivado del liberalismo clásico y de las teorías individualistas predominantes en aquella época.

El Artículo 27 de la Constitución de 1917, es de suma importancia, pues considera el problema agrario en todos sus aspectos, asimismo, aporta principios generales que habrán de ser rectores para la redistribución de la tierra y el agua, y por lo mismo sienta las bases jurídicas de la

propiedad rústica en México, a través de lineamientos fundamentales de la reforma agraria, con su necesaria reglamentación, para su exacta y mejor aplicación.

Es a través de numerosas circulares como se inicia la legislación agraria, siendo hasta el 28 de diciembre de 1920 que se expide la "*Ley de Ejidos*", que a su vez es la primera ley reglamentaria de la Ley del 6 de enero de 1915 y el Artículo 27 de la Constitución de 1917.

Posteriormente, la Ley de Ejidos es abrogada mediante el decreto de fecha 22 de noviembre de 1921 y además dá las bases de la subsecuente legislación agraria.

Es de mencionarse también la "*Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas*", del 23 de abril de 1927, que a su vez fue reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.

El Reglamento Agrario, promulgado por el Presidente Alvaro Obregón el 17 de abril de 1922, señala quiénes

pueden solicitar y obtener tierras por concepto de dotación y restitución de ejidos en toda la República; al igual que la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de fecha 21 de marzo de 1929.

Empero, no es sino hasta el 22 de marzo de 1934 que se empieza a codificar la legislación agraria, precisamente con el "*Código del 34*", otorgándole coherencia y orden a tanta circular y decreto que se expidió con anterioridad, desterrando la confusión y en ocasiones la multiplicidad; y por qué no decirlo, hasta cierto punto la contraposición de leyes existentes sobre la materia; justo es decir que el Código en mención, no sólo compiló las disposiciones existentes sobre el tema, sino que se incluyeron algunas innovaciones tales como la capacidad de los núcleos de población, esto es, la existencia previa del núcleo gestor de solicitud de dotación o restitución de tierras, a la solicitud correspondiente.

También señala el Código Agrario de 1934 la extensión de la parcela ejidal; asimismo se fija la extensión de la pequeña propiedad en tierras de riego o su equivalente en tierras de otro tipo; se reconoce el derecho de los peones acasillados para figurar en los censos agrarios y por ende formar parte de los nuevos centros de población; además se prevee la ampliación de ejidos, cuando las tierras no sean suficientes para los miembros de los ejidos, también se crea la acción agraria de nuevos centros de población, para los casos en que se tenga que dar tierras a núcleos de población en lugares distantes de su origen y por último se contemplan también las responsabilidades agrarias en que incurren los funcionarios y empleados que intervengan en la resolución de los expedientes agrarios. Sobresaliendo la responsabilidad en que puede incurrir el Presidente de la República en el caso de que perjudique a los grupos solicitantes con su falta de resolución de los expedientes que en los términos de ley debe dictar.

Con relación al Código Agrario, promulgado el 23 de septiembre de 1940 por el Presidente Lázaro Cárdenas,

se distinguen tres grandes partes fundamentales :

- 1.- *Autoridades Agrarias;*
- 2.- *Derechos Agrarios;* y
- 3.- *Procedimientos.*

Es de hacer mención que en el Código de 1940 se conservaron disposiciones del Código anterior, sin embargo sobresale la inclusión denominada Concesiones de Inafectabilidad Ganadera, en la que se señalan los requisitos que deberán cumplir los propietarios de fincas dedicadas a la explotación ganadera.

Por lo que respecta al Código Agrario de 1942, promulgado el 31 de diciembre de 1942, es definitivamente un avance en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria, su vigencia fue de 29 años, tiempo en el cual existieron lagunas y deficiencias, e incluso preceptos anticonstitucionales, entre ellos los relativos a las concesiones de inafectabilidad ganadera, la cual favorecía a los ricos terratenientes del país dejando lesionados los intereses de millares de campesinos ignorantes y pobres.

En el período presidencial de Luis Echeverría se publica un cuerpo de leyes en materia agraria, conocido como "*Ley Federal de Reforma Agraria*", precisamente el 16 de abril de 1971, la cual por supuesto conserva antecedentes de los Códigos Agrarios anteriores y asimismo ofrece innovaciones dignas de comentarse.

Los temas básicos de la Ley Federal de Reforma Agraria son siete, mismos que aparecen en otros tantos libros, a saber:

Libro Primero.- Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo.

Libro Segundo.- El Ejido.

Libro Tercero.- Organización Económica del Ejido.

Libro Cuarto .- Redistribución de la Propiedad Agraria.

Libro Quinto .- Procedimientos Agrarios.

Libro Sexto .- Registro y Planeación Agrarios.

Libro Séptimo.- Responsabilidad en Materia Agraria.

A continuación señalaremos algunas innovaciones que aparecen en la Ley en comento y que a nuestro juicio merecen ser señaladas y son:

En el *Libro Primero*, lo relativo a suprimir la distribución legal que se hacía anteriormente desde el Código Agrario de 1940, entre autoridades y órganos agrarios y se crea la posibilidad de que todas las autoridades administrativas actúen como auxiliares, contemplado en el Artículo 2o.

Asimismo, en el Artículo 12 se contempla que las Comisiones Agrarias Mixtas se conviertan en órganos de primera instancia que conocen de privaciones y nuevas adjudicaciones y en general de procedimientos interejidales, así como la nulidad de fraccionamientos ejidales.

En el *Libro Segundo*, que la Asamblea General es la máxima autoridad interna del ejido. Artículo 23.

En el Artículo 67, que todo ejidatario tiene el derecho al aprovechamiento proporcional de los bienes ejidales que se hayan destinado al uso común.

En el *Libro Tercero*, sobresale la coordinación que debe existir entre las autoridades y organismos que participan en el agro, conformando programas y actividades afines. Artículo 128.

El Artículo 140, señala que en los ejidos de explotación colectiva se podrá asignar a cada ejidatario, un máximo de dos hectáreas para la explotación individual de una granja familiar, lo anterior es clara muestra de la convivencia de la economía mixta.

En el *Libro Cuarto*, en el Artículo 260 prevalece la clasificación de lo que debe entenderse como terreno de agostadero y señala que la producción de pastos deberá destinarse al consumo del ganado que se tenga en el predio, pequeña propiedad ganadera, y en caso de que se demuestre que se comercia con la producción de pasto, en los casos del Certificado de Inafectabilidad Agropecuaria, la pequeña propiedad dejará de ser inafectable, fijándose la extensión de la pequeña propiedad agrícola y el resto se aplicará a la satisfacción de necesidades agrarias;

asimismo se señala la acción de nulidad, total o parcial para los fraccionamientos ejidales. Artículo 266.

En el *Libro Quinto*, el artículo 308 señala que las resoluciones de dotación de tierras, bosques o aguas a los campesinos, se tendrán por ejecutadas en el momento de firmar los miembros del Comisariado, sin ulterior procedimiento, excepto inconformidad de los núcleos agrarios, en tal caso la Secretaría de la Reforma Agraria ordenará una investigación, recibirá pruebas y posteriormente emitirá el respectivo dictamen.

El Artículo 310, menciona que en ningún caso procederá la revocación del mandamiento gubernamental que otorgó la posesión provisional a un núcleo agrario, lo cual prohíbe que se dicte una resolución presidencial negativa por haber disminuido el número original de los solicitantes, o por haberse destituido éstos.

En el *Libro Sexto*, el Artículo 447 señala la obligación del Registro Agrario Nacional, de llevar nota y registro de todos los terrenos nacionales, baldíos y

demasías, así como pequeñas propiedades, ejidales y comunales del país.

Por otra parte, en el Artículo 449 se obliga a las Autoridades Agrarias a comunicar al Registro Público de la Propiedad, todas las resoluciones expedidas con objeto de reconocer, crear, modificar o extinguir derechos sobre bienes rústicos, haciendo las anotaciones marginales preventivas o definitivas, respecto de bienes sobre los que existan solicitudes agrarias.

En el *Libro Séptimo*, en el Artículo 471 se señala que se sancionará con la destitución del cargo que desempeñen a quienes promuevan la privación ilegal de un ejidatario o comunero; asimismo, con las reformas a la Ley, efectuadas el 29 de diciembre de 1983, se adicionó una fracción que señala que tratándose de autoridades representativas de núcleos ejidales y comunales, no sólo debe ser sancionada con la pérdida de sus derechos individuales sobre la unidad de dotación que les corresponde, sino que además debe tipificarse como delictiva y sancionarse con pena privativa de libertad.

C A P I T U L O S E G U N D O

*LA PROPIEDAD Y EJERCICIO DEL
DOMINIO DEL GOBIERNO FEDERAL
SOBRE LAS ZONAS FEDERALES*

1 . CONCEPTO DE PROPIEDAD

Es casi opinión unánime, que el derecho de propiedad en el mundo actual no puede revestir las características de que fue dotado inicialmente en la civilización romana durante la etapa del Derecho Quiritario, en que se concibió a la propiedad como profundamente individualista, con un dominio absoluto, exclusivo, perpetuo e irrevocable sobre los bienes; ni tampoco es posible aceptar las características que adoptó posteriormente en el Liberalismo del siglo XIX, en el que se afirmó la existencia de la propiedad individual y privada, determinándose como un derecho inviolable del hombre.

La propiedad en el mundo contemporáneo, en el que se encuentran dos grupos antagónicos claramente identificados: aquéllos que carecen de todo, y los propietarios que todo tienen, ha hecho necesario un replanteamiento de la institución, distinguiendo, si el

derecho de propiedad social es simplemente la relación del hombre con el bien de su pertenencia, en cuyo caso será limitado, exclusivo y absoluto; o si bien supone la obligación de todos los demás ciudadanos a su respeto, lo que planteará hasta qué punto el uso de ese derecho puede ir en contra del interés general de todos los ciudadanos o en suma hasta qué límite llega la obligación de todos los ciudadanos de respetar el cuerpo social.

Concretamente, el concepto de propiedad ha sufrido diversas modificaciones a través del tiempo, desde la época romana hasta nuestros días se han vertido diversos y hasta opuestos conceptos sobre el particular, los que en el presente trabajo no analizaremos por no ser este el objeto del mismo; concretándonos a localizar una definición con la cual coincidimos y en ese contexto tenemos el siguiente concepto civilista de propiedad, perteneciente al maestro Rafael Rojina Villegas: " *el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en*

*sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto.....".*⁵

Por su parte, en nuestro derecho positivo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que : " *La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público ... así como que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización* ".

El Código Civil para el Distrito Federal a su vez, señala en el Artículo 831: " *La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización* ".⁶

⁵ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Bienes, Derechos Reales y Sucesiones. México, 1985. Editorial Porrúa. P. 79.

⁶ Código Civil Para el Distrito Federal. México, 1993. Editorial Porrúa. P. 193.

Como una referencia histórica mencionaremos que en el Derecho Romano el concepto de propiedad era considerado como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo para usar, disfrutar y disponer de una cosa; jus utendi, fruendi y abutendi.

1 . 1 . PROPIEDAD AGRARIA

Posterior al decreto del 6 de Enero de 1915, el General Francisco Villa formuló en León, Guanajuato, una ley agraria que no tuvo aplicación práctica por la derrota militar de éste, y disponía en su artículo 17 que: " *Los Gobiernos de los Estados expedirán leyes para constituir y proteger el patrimonio de la familia sobre las bases de que éste sea inalienable, que no podrá gravarse, ni estará sujeto a embargo* ". ¹

El inciso g) de la fracción XVII del Artículo 27 Constitucional, contiene una declaración que se funda en los mismos principios.

Otro aspecto de la Ley Villista a opinión de Martha Chavéz es que : " evidenció el pensamiento de la

¹ SILVA HERZOG, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Editorial Fondo de Cultura Económica. P. 269.

gente norteña que le daba preferencia a la creación de la pequeña propiedad. Así se explica que el sistema agrario que poco tiempo después se consagrara en la Constitución de 1917, equilibre el ejido y la pequeña propiedad, que respete a ambas instituciones como anhelos emanados del pueblo; la pequeña propiedad por los caudillos norteños y el ejido defendido por el ejido suriano ".

Y desde esta perspectiva se entenderá por qué en la Constitución de 1917 : " se consignan las garantías y derechos sociales, junto a los individuales y se consagran los principios jurídicos emanados del movimiento revolucionario e histórico de México, que darán lugar a una larga trayectoria de evolución pacífica, pero ascendente, en la Reforma Agraria, durante los años subsecuentes ".⁸

⁸ CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. México, 1989. P. 305.

A fines de 1915, la fracción Carrancista había dominado la mayor parte del territorio nacional y el propio Venustiano Carranza expidió el 19 de Septiembre de 1916 la convocatoria para la reunión de un Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de ese mismo año, que había elaborado la nueva Constitución para promulgarla el 5 de febrero de 1917.

El artículo 27 de la Constitución de la República, expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917, elevó a la categoría de Ley Constitucional la del 6 de enero de 1917.

En cuanto al concepto de propiedad que debía establecerse en la Constitución y pese a las exposiciones por parte de los integrantes del Congreso de las diferentes doctrinas, prevalecía entre ellos la idea de consagrar el derecho de propiedad con una función social; el individuo ya no es propietario sólo para su aprovechamiento personal como lo conceptuaba el derecho romano, sino que es considerado como parte integrante de un organismo social al que debe prestar su contribución,

sujetando su propiedad a las modalidades que le imponga el interés público, el interés superior de la comunidad.

" Siendo el concepto de propiedad con función social el fundamento del derecho de propiedad consagrado en el Artículo 27, es clara la facultad que el Estado tiene para controlar la distribución y aprovechamiento de las riquezas naturales y cuidar su conservación ".⁹

Los principales puntos agrarios del Artículo 27 Constitucional, son los siguientes:

I.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación.

II.- La nación tiene el derecho de transmitir el dominio de dichas tierras a los particulares para constituir la propiedad privada.

⁹ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Ob. Cit. P. 196.

III.- Establece un nuevo concepto de la propiedad privada: " *La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación* ".

IV.- Amplifica el concepto del interés público en relación a la Constitución de 1857 y simplifica los trámites de la expropiación, la cual sólo se puede hacer por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

V.- Decreta la limitación de los latifundios y dicta medidas para el fraccionamiento de ellos. Por otra parte crea la pequeña propiedad.

VI.- Crea los sistemas agrarios de dotación, restitución, ampliación y creación de nuevos centros de población agrícola.

VII.- Establece las bases fundamentales para los distintos procedimientos agrarios y establece un conjunto de autoridades agrarias.

VIII.- Restablece la capacidad de los núcleos de población que guarden estado comunal, para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que le pertenezcan o que se les restituyan.

IX.- Declara nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos y comunidades realizadas por jefes políticos y otras autoridades, así como las concesiones, composiciones y ventas hasta la fecha en que entra en vigor la Constitución.

Asimismo declara nulas las diligencias de apeo y deslinde que se hayan hecho en detrimento de las tierras pertenecientes a los núcleos de población.

X.- Otorga el recurso de amparo a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación

a los que se les haya expedido certificado de inafectabilidad.

XI.- Organiza el sistema ejidal y señala la extensión mínima de la parcela en diez hectáreas o su equivalente.

XII.- Se declaran revisables y susceptibles de ser declarados nulos, todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876.

XIII.- Se restringe la capacidad de adquirir propiedades a los extranjeros, a las asociaciones religiosas, a las instituciones de beneficencia y a las sociedades anónimas.

Las normas jurídicas que integraron el Artículo 27, dieron expresión completa a la reforma agraria mexicana. La nueva estructura de la tenencia de la tierra y su uso, produjo como consecuencia inmediata tres tipos de realidades agrarias: *el ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal.*

*2 . CLASIFICACION DE LOS BIENES
PROPIEDAD DE LA NACION.*

Previo al tratamiento de este tema, es importante hacer algunas anotaciones respecto a la personalidad del Estado considerándolo como un ente capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones.

Desde el Derecho Romano, se ha clasificado 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 demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley* ".

El artículo 26 del mismo ordenamiento 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* ".¹³

¹³ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 4a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1986. P. 269.

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 ". ¹¹

Al mencionar a las personas públicas, Enrique Sayagués expone: " La palabra Estado tiene actualmente dos

¹¹ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Harla. México, 1986. P. 38.

significados distintos que conviene precisar para evitar equívocos. En un primer sentido el vocablo es comprensivo de todas las entidades estatales, cualquiera que 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 ".¹¹

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

El maestro Acosta Romero, manifiesta : " El patrimonio es el conjunto de bienes de toda índole y de derechos valubles económicamente, de que dispone en un

¹¹ SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Montevideo. Uruguay, 1988. P. 157.

momento dado para cumplir con actividades y objeto en la persecución de sus fines ".¹³

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, encaminados a la realización de sus fines ".¹⁴*

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 ".¹⁵*

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 7a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1990. P. 65.

¹⁴ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo II. 13a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1985. P. 121.

¹⁵ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 6a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1990. P. 449.

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.

Por otra parte, es natural la postura tendiente a que el régimen patrimonial del Estado, no debe regularse por el derecho privado sino que como 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 sometido a un régimen de derecho público.

La propiedad pública es regulada por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los párrafos cuarto a octavo y en las fracciones I y VI. La propiedad pública está 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.

2 . 1 . BIENES DE DOMINIO PUBLICO.

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* ". ¹⁵

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 confusiones.

¹⁵ DICCIONARIO DE DERECHO ROMANO. Editorial Reus. Madrid, España. 1982. 3a. Edición. P. 203.

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.

Los bienes de dominio público descritos esencialmente por el mencionado 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 obisposados, casas rurales, 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;

i) Los bienes de propiedad federal, y las pinturas murales y esculturales o cualquier obra artística adherida o incorporada a un inmueble de propiedad federal ".¹¹

¹¹ MADRAZO, Jorge. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Editorial Porrúa. México, 1992. P. 76.

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 los mencionados en sus fracciones de la I a la XII.

Diego Valadés, 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 de Aguas Nacionales*, 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 ".¹¹

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;

¹¹ VALADES, Diego. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Editorial Porrúa. México, 1992. P. 126.

d) El régimen jurídico que los regula es de derecho público y de interés social ".¹¹

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 :

1) *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.

2) *Bienes destinados a un Servicio Público.*- Pertenecen en dominio pleno a la Federación y son inalienables e imprescriptibles, mientras no sean desafectados del servicio público.

¹¹ SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. P. 121.

3) *Bienes Propios del Estado.*- Pertenecen en dominio pleno a la Federación y son susceptibles de prescripción a favor de los particulares.

Los bienes de uso común, los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, se regularán por el Código Civil Federal y para el Distrito Federal en cuanto no estén determinados por leyes especiales.

2 . 2 . BIENES DE DOMINIO PRIVADO.

El 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 6o. de la Ley General de Bienes Nacionales, al disponer con las excepciones señaladas que los bienes de dominio privado estarán sometidos al Código Civil del Distrito Federal denominado Código Civil Federal para esos efectos y que dicho Código como se expresó, clasifica sobre los bienes de dominio público a los bienes propios.

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* ". ²⁰

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:*

²⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 8a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1990. P. 171.

I. Las tierras y aguas de propiedad nacional, no comprendidas en el artículo 2o. de esta ley que no 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 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 adquiriera la Federación; y

VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiere en el extranjero; los bienes inmuebles que adquiriera 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 Social ".

En el Capítulo V de la Ley General de Bienes Nacionales del artículo 57 al 63 se refiere a los inmuebles de dominio privado regulando el destinamiento de esos bienes, los actos de administración y disposición de que podrán ser objeto. Específicamente el numeral 60

dispone que los inmuebles de dominio privado son inalienables e imprescriptibles y el Capítulo VI es de los bienes de dominio privado, en sus artículos 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.

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

2 . 3 . BIENES DE DOMINIO DIRECTO

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

DOMINIO DIRECTO etimológicamente del latín " *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* ". ¹¹

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 apoyándose en el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, sin expresar concepto de los bienes de dominio directo. No obstante asienta interesante

¹¹ DICCIONARIO DE DERECHO ROMANO. Ob. Cit. P. 203.

observación: " El dominio directo a que alude el artículo 27 constitucional se refiere a una propiedad definida sobre las substancias o minerales. Este tipo de propiedad corresponde al sentido moderno de una función social ". ¹¹

El párrafo cuarto del artículo 27 constitucional ha sufrido diversas reformas, al respecto Diego Valadés 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 éste 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

¹¹ SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. P. 171.

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 ". 11

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 el ramo del petróleo en materia de

11 VALADES, Diego. La Constitución Reformada. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1987. P. 55 Y 56.

petroquímica en el Diario Oficial de la Federación del 9 de febrero de 1971. Asimismo se expidió la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de explotación y de 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 pensio, 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 las características 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 o 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, sino 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 "*.¹¹

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*

¹¹ FRAGA, Gabino. Ob. Cit. P. 172.

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 ".¹⁵

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.

¹⁵ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Ob. Cit. P. 47.

3 . *EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.*

Reviste especial interés el artículo 27 de la Constitución de 1917 referente a la propiedad de la República por lo que iniciaremos con una breve reseña histórica del mismo.

La iniciativa sobre el artículo 27 del proyecto de Constitución de 1917 fue 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 tienen 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. Porque 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 éstos 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 a establecer la primera clase, van dirigidas las disposiciones de las fracciones I, II, V, VI y VII de la proposición que

presentamos; a establecer 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 ".²⁴

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 Julian 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-- Jesús de la Torre-- Silvestre Dorador-- Dionisio Zavala-- E. A. Enríquez-- Antonio Gutiérrez-- Rafael Martínez Escobar-- Rubén Martí.

²⁴ 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. P. 1171-1181.

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 de 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 fracciones 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.

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 de la I a la VII en el texto original del artículo 27 quedaron establecidas con sus lineamientos para la posteridad.

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 a más de setenta y cinco años sigue imponiendo con su vigencia, constitucionalmente la base y punto de arranque de todo el régimen de la propiedad en nuestro país.

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 y muy particularmente por los terratenientes y compañías petroleras extranjeras afectadas por el artículo 27 constitucional.

Las reformas del artículo 27 constitucional obedecen a la debida adecuación del régimen de la propiedad con las cambiantes necesidades cuya satisfacción demanda la sociedad, para una mejor regulación y protección de la misma en México.

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

El párrafo quinto, 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 cauce 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 cauces 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 Valadés,

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 expropiación 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 expedirán concesiones ". ¹¹

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

¹¹ VALADES, Diego. Ob. Cit. P. 57 - 58.

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 Valadés, 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*".²³

La reciente reforma del artículo 27 constitucional del 3 de enero, publicada el 6 de enero de 1992, reafirma la proscripción del latifundio, otorga mayor certeza a la tenencia de la tierra y consolida la propiedad comunal, se

²³ *Ibidem.* P. 60.

conservó la protección a la pequeña propiedad y su desarrollo. 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 XIV; y la fracción VII modificada, reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales.

Especial señalamiento requiere la reforma a la personalidad y capacidad para la adquisición de la propiedad de las corporaciones religiosas en la reciente reforma del 6 de enero de 1992 del artículo 27 constitucional a la fracción II relacionada con el artículo 130, que dispone que tendrán capacidad para adquirir y administrar bienes.

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.

Aún 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 de dicho artículo con su texto original, es objeto de diversas tendencias interpretativas. 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 Mandieta y Núñez, expone: *" Consideramos que el primer párrafo del artículo 27 constitucional 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, porque al explotarla el individuo no sólo colma sus necesidades sino también las 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 ".²¹

Respecto a los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 27 constitucional, respetados por las recientes reformas 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 Constituyente 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*

²¹ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. 8a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1988. P. 29.

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 II fracción sexta, ... ".³¹

Los párrafos en cita del artículo 27 constitucional aluden en algunas disposiciones la propiedad del Estado como función social, por ejemplo el párrafo tercero, inicia disponiendo que : " *la Nación tendrá en todo tiempo*

³¹ SECRETARÍA DE GOBERNACION. Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1990-1992. México, 1990. P. 70.

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 relacionarlos 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.

Al respecto del párrafo cuarto del multicitado artículo que 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; encontramos apoyo en la valorada opinión del maestro Serra Rojas: *" El dominio directo a que alude el artículo 27 constitucional se refiere a una propiedad definida sobre las sustancias minerales. Este tipo de propiedad corresponde al sentido moderno de una función social "*.

Los particulares pueden obtener concesiones para explotación de fundos mineros, que de acuerdo a las disposición constitucional son de dominio directo de la Nación, la propiedad atribuida a la misma 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.

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 exige 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. P. 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 recursos naturales o sustancias materia del artículo 27 de la Ley Fundamental, se adquiere originalmente de la Nación mediante concesiones otorgadas por el Poder Ejecutivo.

C A P I T U L O T E R C E R O

*LA DEMARCACION DE LAS
ZONAS FEDERALES*

1. *CONCEPTOS DE ZONA FEDERAL Y DE USO AGRICOLA
DE ACUERDO CON LA LEY DE AGUAS NACIONALES
Y SU REGLAMENTO.*

CONCEPTO DE ZONA FEDERAL.

La *Ley Federal de Aguas* promulgada el 30 de diciembre de 1971 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972; señala el concepto de zona federal en :

Artículo 4o.- " Para los efectos de esta ley, los siguientes términos tendrán la connotación que se indica :

VIII.- " Riberas o zonas federales ", las fajas de diez metros de anchura contiguas al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional. La amplitud de las riberas o zonas federales se reducirá a cinco metros en los cauces cuya anchura sea de cinco metros o menor; "

Esto era lo que se conceptuaba como zona federal hasta antes de que la Ley Federal de Aguas fuera derogada por la Ley de Aguas Nacionales promulgada por decreto del 27 de noviembre de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de diciembre de 1992 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

En la *Ley de Aguas Nacionales* se dice :

Artículo 3o.- " Para los efectos de esta ley se entenderá por:

VIII.- " Ribera o zona federal " : las fajas de diez metros de anchura contigua al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional, medida horizontalmente a partir del nivel de aguas máximas ordinarias. La amplitud de la ribera o zona federale será de cinco metros en los cauces con una anchura no mayor de cinco metros. El nivel de aguas máximas ordinarias se calculará a partir de la creciente máxima ordinaria que será determinada por " La Comisión ", de acuerdo con lo

dispuesto en el reglamento de esta ley. En los ríos, estas fajas se delimitarán a partir de cien metros río arriba, contados desde la desembocadura de éstos en el mar;".

CONCEPTO DE USO AGRICOLA.

Este concepto se halla contenido en el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales promulgado el 11 de enero de 1994, publicado el 12 del mismo mes y año; y que abrogó al Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1936, al Reglamento de la Ley en materia de aguas del subsuelo de 1958, al Reglamento para la Prevención y C6ntrol de la Contaminaci6n de Aguas de 1973, as6 como al Reglamento del Art6culo 124 de la Ley Federal de Aguas de 1975; que no mencionaban nada al respecto.

El Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales establece que " *Uso Agr6cola* " es :

Artículo 2o. .- " Para los efectos de este Reglamento se entiende por :

XVI.- Uso Agrícola : la utilización de agua nacional destinada a la actividad de siembra, cultivo y cosecha de productos agrícolas, y su preparación para la primera enajenación, siempre que los productos no hayan sido objeto de transformación industrial; ".

2 . FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Al C. Presidente de la República se le señaló como autoridad agraria desde el Decreto del 6 de Enero de 1915 (artículo 9), así como en el decreto que reformó este artículo y el 8, del 19 de septiembre de 1916 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 del mismo mes y año, en cuyo artículo 8 se señaló que la resolución de los Gobernadores sería provisional " *y deberá ser revisada por el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación* ".

Bajo el Código Agrario de 1942 se siguió señalando al Presidente de la República como la máxima Autoridad Agraria (artículo 33). Se consideró que sus resoluciones no podían ser modificadas, considerándose resoluciones definitivas las que pusieran fin a un expediente de: restitución; dotación de tierras o aguas; de ampliación; de creación de nuevos centros de población ejidal; de reconocimiento de la propiedad de bienes comunales; y de reconocimiento de la pequeña propiedad inafectable. Es de

observarse que el Presidente de la República dictaba otras resoluciones que no se encuentran mencionadas en el artículo 33 de referencia, como son las relativas a: fusión de ejidos; división de ejidos; permutas ejidales; expropiación de bienes ejidales o comunales; nulidad de fraccionamientos; de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios individuales, colectivas y temporales; de derechos de usuarios sobre aguas de propiedad nacional (artículo 89); de modificación o rectificación de las inscripciones en el Registro Agrario Nacional; y todas aquellas que se preveían en la legislación agraria.

El Artículo 2 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 , fracción I, señalaba al Presidente de la República como autoridad a la cual le está encomendada la aplicación de la ley; el artículo 8 especificaba sus atribuciones señalando que es la suprema autoridad en materia agraria, que está facultado para tomar las medidas que sean necesarias para realizar los objetivos de la ley y dictar resoluciones definitivas inmodificables en los expedientes

de restitución, dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población ejidal, confirmación de bienes comunales, privación y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, de segregación de zonas urbanas y los demás que le señale la ley. En cuanto a la inmodificabilidad de las resoluciones presidenciales, se señala como documento que puede consultarse el decreto de fecha 26 de mayo de 1971, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes y año, en relación al predio Santa Gertrudis, perteneciente al dominio público de la Nación, destinado a la Secretaría de la Defensa Nacional, que fue afectado en un expediente de ampliación de ejido al poblado de Naica, Municipio de Saucillo, del Estado de Chihuahua.

De acuerdo con todo lo anterior, la autoridad del Presidente de la República es tan grande en materia agraria, que no sólo se considera una especie de juez supremo que dicta la última resolución e interpreta las leyes, sino que tiene además facultades legislativas en materia agraria, las cuales se localizaban en el artículo 480 de la L.F.R.A. de 1971 (cuyo antecedente está en el

artículo 362 del Código Agrario de 1942), mediante el cual puede establecer interpretaciones o llenar lagunas legales; además, puede proveer reglamentando las cuestiones agrarias, desde el Decreto de las Bases de 1921, el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, y los artículos 473 y 476 de la L.F.R.A de 1971, cuyos antecedentes se encuentran en los artículos 357 y 361 del Código Agrario de 1942.

Hasta aquí los antecedentes relativos a las facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, basados en las leyes que prevalecieron en México hasta antes de la reforma del 3 de enero de 1992 en decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero del mismo año, aunque en la realidad la autoridad del Presidente de la República en su calidad de titular del Poder Ejecutivo Federal, sigue siendo absoluta como a continuación analizaremos en la Constitución Federal, la *Ley Agraria* (reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia agraria), la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento.

En relación al tema que nos ocupa en la presente tesis, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala expresamente las facultades y atribuciones del Ejecutivo Federal principalmente en el artículo 27.

El artículo 27 constitucional establece en su párrafo quinto que: " ... Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional... ".

En su párrafo sexto el artículo mencionado anteriormente señala que: " En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a

las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes... El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean...".

En la fracción XIX del 27 Constitucional se menciona que: " ... Para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal... ".

La Ley Agraria reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria, promulgada el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 del mismo mes y año, reformada por decreto de 30 de junio de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de julio del mismo año; se refiere al Ejecutivo Federal en sus artículos 3o, 4o, 7o. y 8o, facultándolo para:

- Promover la coordinación de acciones con los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus correspondientes atribuciones, para la debida aplicación de la Ley Agraria.

- Promover el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional.

- Concertar con las organizaciones de productores, para su aplicación, las propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo que las mismas elaboren.

- Promover y realizar acciones que protejan la vida en comunidad, que propicien su libre desarrollo y que mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes.

- Formular programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución, para el desarrollo integral del campo mexicano; contando con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas y en los términos que establece la Ley de Planeación.

La *Ley de Aguas Nacionales* reglamentaría del artículo 27 constitucional en materia de aguas nacionales, promulgada el 27 de noviembre de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1 de diciembre de 1992; que derogó a la Ley Federal de Aguas de 1972; establece en relación al Ejecutivo Federal, lo siguiente:

- Le corresponde la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, ya sea ejerciéndola directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua (artículo 4o).

- Para el cumplimiento y aplicación de la Ley de Aguas Nacionales:

a) Promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, sin afectar sus facultades en la materia y en el ámbito de sus correspondientes atribuciones;

b) Fomentará la participación de los usuarios y de los particulares en la realización y administración de las obras y los servicios hidráulicos (artículo 5o).

- Le Compete:

I. Expedir los decretos para el establecimiento o supresión de la veda de aguas nacionales;

II. Reglamentar el control de la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, inclusive las que hayan sido libremente alumbradas, así como de las aguas superficiales;

III. Establecer distritos de riego cuando implique expropiación por causa de utilidad pública;

IV. Expedir por causas de utilidad pública los decretos de expropiación, de ocupación temporal, total o parcial de los bienes o la limitación de los derechos de dominio (artículo 6o).

- Le corresponde la aprobación del programa nacional hidráulico respectivo (artículo 15 fracción I), que someta a su consideración el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

- La explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales por parte de personas físicas o morales se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional del Agua, de acuerdo con las reglas y condiciones que establecen la Ley y su Reglamento (artículo 20 párrafo primero).

- El Ejecutivo Federal previos los estudios técnicos que al efecto se elaboren y publiquen, conforme a lo dispuesto en el artículo 60. de la Ley, podrá reglamentar la extracción y utilización de aguas nacionales, establecer zonas de veda o declarar la reserva de aguas en los siguientes casos de interés público:

I. Para prevenir o remediar la sobreexplotación de los acuíferos;

II. Para proteger o restaurar un ecosistema;

III. Para preservar fuentes de agua potable o protegerlas contra la contaminación;

IV. Para preservar y controlar la calidad del agua;

o

V. Por escasez o sequía extraordinarias (artículo 38).

Además, fijará los volúmenes de extracción y descarga que se podrán autorizar, las modalidades o límites a los derechos de los concesionarios y asignatarios, así como las demás disposiciones especiales que se requieran por causa de interés público.

Igualmente, en circunstancias de sequías extraordinarias, de sobreexplotación grave de acuíferos o en estados similares de necesidad o urgencia por causa de fuerza mayor, el decreto del Ejecutivo Federal podrá adoptar las medidas que sean necesarias en relación con la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, para enfrentar estas situaciones (artículo 39).

- El Ejecutivo Federal podrá declarar o levantar mediante decreto la reserva total o parcial de las aguas nacionales para usos específicos (artículo 41).

- El Ejecutivo Federal promoverá la organización de los productores rurales y la construcción de la

infraestructura necesaria para el establecimiento de distritos de riego (artículo 71 párrafo primero).

- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Comisión Nacional del Agua y con la participación de los productores, promoverá y fomentará el establecimiento de unidades de drenaje a efecto de incrementar la producción agropecuaria (artículo 76 párrafo primero).

- Por causas de interés público, el Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua, podrá reducir o suprimir mediante declaratoria la zona federal de corrientes, lagos y lagunas de propiedad nacional, así como la zona federal de la infraestructura hidráulica, en las porciones comprendidas dentro del perímetro de las poblaciones (artículo 117 párrafo primero).

El *Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales* promulgado el 11 de enero de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero del mismo año; en sus artículos 6 y 78 menciona otras facultades y atribuciones del Ejecutivo Federal.

Además de las facultades que tiene el Ejecutivo Federal como ya mencionamos en párrafos anteriores, le corresponde decretar por causas de utilidad pública, la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial de los bienes de propiedad privada o la limitación del dominio en los términos de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley de Expropiación y de las demás disposiciones aplicables para la administración del agua.

El Ejecutivo Federal también podrá decretar la reserva de aguas nacionales para:

I. Usos domésticos y abastecimiento de agua a centros de población;

II. Generación de energía eléctrica;

III. Garantizar los flujos mínimos que requiera la estabilidad de los cauces, lagos y lagunas, y el mantenimiento de las especies acuáticas; y

IV. La protección, conservación o restauración de un ecosistema acuático, incluyendo los humedales, lagos, lagunas y esteros, así como los ecosistemas acuáticos que tengan un valor histórico, turístico o recreativo.

Lo anterior en virtud de proporcionar una mejor estabilidad a la economía nacional garantizando la correcta administración de los recursos naturales del país para todos y cada uno de los fines u objetivos planteados durante el período que dure la gestión del Poder Ejecutivo Federal en ejercicio de sus funciones, aunque el que se haga uso de ese poder dependerá de factores diversos como la correlación de fuerzas, la necesidad de la estabilidad social, y hasta de la visión política del gobernante en turno. Por supuesto que toda esta fuerza y recursos presidenciales también pueden usarse en sentido contrario, es decir, contra los intereses campesinos, desviando y neutralizando sus demandas, aunque es indudable que una resolución negativa o una decisión privadora de los derechos agrarios desgasta a la institución presidencial.

Las innumerables atribuciones y facultades del Presidente de la República, lo ubican en el vértice de la administración pública agraria y lo colocan como una figura mítica a los ojos de los campesinos, como un máximo representante que, tomando prestada la expresión de Marx : " *tiene que aparecer al mismo tiempo como un señor, como una autoridad por encima de ellos, como un poder ilimitado de gobierno que los proteja de las demás clases y les envíe desde lo alto la lluvia y el sol* " ³¹; mismos que lo convierten en el defensor que aparece como traicionado por los funcionarios menores que malinterpretan su política cuando no resuelven las demandas agrarias. Por eso cada seis años, al renovarse el mando nacional, se renuevan las ilusiones y esperanzas campesinas en la solución de sus problemas. Esa colocación e imagen del Presidente atrae a las masas hacia el gobierno a través del apoyo otorgado al Ejecutivo, quien siempre, por alguna razón, podrá resolver favorablemente

³¹ MARX, Carlos. El Brumario de Luis Bonaparte: Obras Escogidas. Tomo I. Editorial Progreso. Moscú, 1971. P. 314.

las acciones agrarias. Los campesinos apoyan así al gobierno y éste se apoya en aquellos, en un juego de relaciones políticas y económicas cambiantes, dependientes a su vez de correlación de fuerzas que están en permanente transformación.

Por otro lado, amplios estudios se han realizado para mostrar que la acumulación de funciones legales por el Presidente de la República lo han convertido no sólo en el jefe de Estado, jefe de Gobierno, y jefe nato del Partido Oficial, sino también en una institución que acumula un poder sin contrapeso en los otros poderes constitucionales.³¹

No obstante, algunos analistas de la situación política del país vieron en esa característica del régimen, un elemento progresivo y un instrumento útil y funcional que

³¹ CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. UNAM. México, 1991.

acabó con las conspiraciones, el caudillismo y el caciquismo regional; y consolidó a un Estado interventor en la economía y promotor del desarrollo económico ¹¹.

El deterioro de la autoridad moral y política del Ejecutivo Federal es un hecho real, derivado de una sociedad civil más informada y capaz de cuestionar las políticas económicas y las medidas propiamente políticas de los últimos tres sexenios.

¹¹

LEAL, Juan Felipe. México: Estado, Burocracia y Sindicalismo. Editorial El Caballito. México, 1984. P. 88-89.

3 . EL INTERES SOCIAL

De manera simple y sencilla puede decirse que el interés social es el interés de la sociedad, o sea, de la misma colectividad humana. Sin embargo, esta sinonimia no conduce a la demarcación del concepto que pretendemos exponer, puesto que en toda sociedad existen diferentes grupos humanos que, a su vez, representan un conjunto de intereses de diferente contenido. En efecto, el todo social no es monolítico, sino heterogéneo. En él actúan diversas colectividades no sólo distintas sino en algunas ocasiones opuestas, teniendo cada una de ellas diversa implicación demográfica. Entre dichos grupos existe una especie de gradación jerárquica en cuanto a la importancia que cada uno de ellos representa, por lo que no puede hablarse de un sólo interés social sino de varios intereses sociales que operan en el contexto de la sociedad misma.

Asentado lo anterior, y con referencia al orden jurídico - político mexicano, podemos afirmar que existe una gama de intereses sociales que corresponden a los distintos elementos humanos colectivos que integran la esfera federal, la esfera local y la esfera municipal, primordialmente. En el ámbito federal, es decir, tomando en cuenta al mismo Estado Mexicano en su equivalencia conceptual de " *Federación* ", el interés social se manifiesta en el interés nacional, o sea, en el interés de toda la Nación o de todo el pueblo que forma el elemento humano de la entidad estatal federal. Por ende, el supremo interés social es el interés nacional, cuyo contenido, variado y variable, puede ser económico, cultural o político.

Por otra parte, desde el punto de vista de la estructura política del Estado Mexicano, éste comprende diversas Entidades Federativas, llamadas también " *Estados* ", que, como personas morales de derecho público tienen un elemento humano, que es su respectiva población. En consecuencia, el interés social también se

localiza en el interés mayoritario de las colectividades humanas que pertenecen a las Entidades Federativas o Estados y cuya importancia es evidentemente menor que el interés nacional, pudiendo tener los distintos contenidos variables mencionados.

Ahora bien, dentro de la organización política y administrativa de los Estados existe el municipio como estructura fundamental en los términos del artículo 115 de la Constitución del país. El municipio es también una persona moral de derecho público y cuenta indispensablemente de un elemento humano, que es la colectividad municipal. Por tanto, el interés mayoritario de ésta implica también un interés social aunque de menor importancia que los otros dos tipos que hemos mencionado, o sea, el interés nacional y el interés mayoritario de la población de las Entidades Federativas.

Además, si tomamos en cuenta que dentro de cada municipio existen ciudades y otros centros de población, el interés social también se revela en el interés general

de los grupos mayoritarios que integran los núcleos urbanos y rurales que existen dentro de cada territorio municipal.

De las consideraciones brevemente expuestas se deduce que existen diferentes tipos demográficos de interés social dentro de una gradación jerárquica en lo que atañe a su importancia y trascendencia, ubicándose en la cumbre el interés nacional o interés de la Nación o pueblo mexicano como elemento humano del Estado Federal.

Por otra parte, el interés social puede manifestarse en un interés público, en un interés general o mayoritario o en un interés común que puede subsumirse dentro de los diferentes niveles demográficos que hemos señalado.

Ahora bien, en cualesquiera de dichos niveles, el interés social opera en las siguientes hipótesis :

a) Hay interés social cuando a través de medidas legislativas o administrativas se pretende satisfacer

alguna necesidad de que adolezcan los grupos mayoritarios de cualquier colectividad en las diferentes esferas que hemos indicado.

b) También opera el interés social cuando se trate de solucionar o de evitar algún problema de cualquier índole que afecte o vaya a afectar a dichos grupos.

c) Igualmente habrá interés social en la propensión de mejorar las condiciones vitales de dichos grupos.

Por otra parte, no es lo mismo interés social, interés particular, interés público e interés nacional; pero es cierto que todos ellos se implican en forma mediata y no existe un lindero claro o una exclusión firme entre ellos. Sin embargo, la figura tradicional de la Justicia, con su balanza, nos ayuda a explicar en forma simplista la jerarquía y funcionamiento e interrelación entre los intereses jurídicos. Cuando el interés de un solo particular, que en el presente caso puede ejemplificarse con el de un latifundista, se opone el

interés de veinte individuos capacitados legalmente para obtener una dotación, la balanza favorece a éstos últimos y el interés social de este grupo necesitado debe prevalecer sobre el del latifundista; en consecuencia, se afectará la gran propiedad hasta reducirla a los límites de la pequeña propiedad que legalmente se puede detentar. De la misma manera, cuando el interés público, ejemplificado a través de una obra de interés público, como una carretera, una presa, etc., en la cual se cifre el interés y beneficio de un número mayor de personas que el de un ejido, permite y justifica la expropiación de bienes ejidales. En igual forma, cuando la realización de una obra pública pudiera implicar problemas o peligro para de toda la Nación, prevalece el interés nacional sobre el interés público.

En el caso del Derecho Agrario, a la luz de nuestra historia vinculada al problema de la tenencia de la tierra y la forzosa necesidad que compromete la estabilidad interna del país, de la que la tierra esté en manos de muchos que produzcan y no de unos cuantos latifundistas,

explica y justifica que el interés de un solo particular ceda ante el interés de un núcleo de población necesitado de tierras y de que en sus intereses se implique indirectamente el interés público a que hace referencia la Ley de Expropiación; estas mismas circunstancias explican que en el caso agrario se afecte a un propietario para beneficiar a veinte ejidatarios sujetos a modalidades; que la expropiación sufra otras modalidades; que se le denomine como " *afectación* "; y que en la resolución del problema agrario se satisfaga un interés social en forma inmediata y un interés público y nacional en forma mediata.

Resulta así que, en realidad, el interés máximo es el nacional y que éste implica a todos los demás; que el interés público se refiere a la expropiación en materia administrativa fundándose en el párrafo segundo del artículo 27 constitucional; y que el interés social siendo diferente del anterior se funda en las fracciones X y XIV del 27 constitucional, y crea con ello otra figura jurídica, la *afectación*, muy parecida a la expropiación,

pero diferente en su elemento esencial y formal, supuesto que a un latifundista se le sustituye su bien jurídico (su latifundio), por causa de un interés social, y se le sustituye dicho bien, con bienes distintos a los utilizados en la expropiación administrativa. A mayor abundamiento, cuando en la expropiación los bienes expropiados " *no fueron destinados al fin que dio causa a la declaración respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate* ", mientras que en materia agraria los bienes afectados y destinados a una finalidad agraria, no están sujetos al derecho de reversión por el propietario afectado.

Finalmente, cabe señalar que las fracciones X y XIV del artículo 27 constitucional han sido derogadas por la reforma de 1992.

C A P I T U L O C U A R T O

DISTRIBUCION AGRICOLA DE LAS

ZONAS FEDERALES

1 . LA PROPIEDAD PRIVADA

La propiedad privada es el derecho que tiene un particular, persona física o moral de derecho privado, para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en la ley, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no se perjudique a la colectividad.

Los romanos no definieron el derecho real de propiedad, se concretaron a expresar sus beneficios y por los desmembramientos 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 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 ". ³¹

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

³¹ DE COULANGES, Fustel. *La Ciudad Antigua*. Editorial Porrúa. 7a. Edición. México, 1981. P. 26.

fraudulenta de apropiación, sino 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. ³⁵

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 de 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* " . ³⁶

³⁵ CITADO POR COMTE, Augusto. La Filosofía Positiva. Editorial Porrúa. México, 1990. P. 79.

³⁶ MARX, Carlos y ENGELS, Federico. La Ideología Alemana. Ediciones de Cultura Popular. México, 1984. P. 413.

A partir del movimiento de Independencia de 1810 en México, la propiedad privada ha sido reconocida como garantía individual desde la Constitución de Apatzingán de 1814. Que en sus artículos 34 y 35 tiene diversas disposiciones en torno al derecho de propiedad que debe respetarse salvo cuando lo exija la necesidad pública, y que además, 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, sino 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 de su artículo 27.

A la organización y distribución de la propiedad se le considera como la base del sistema económico así como del régimen político y social en México. 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; nos enfocaremos 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* ". ³⁷

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 cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada* ".

³⁷ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Ob. Cit. P. 97.

Sumariamente se refieren a la propiedad privada de tierras y aguas, los párrafos 2o. y 3o., así como 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 tercero 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 como tal, 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 de restricciones: la expropiación por causas de utilidad pública y las modalidades que dicte el interés público; que son reguladas por el multicitado artículo 27 de la Constitución Federal. 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 del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho por imperativos 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 dela propiedad (uti, fruti y abuti), en correspondencia con los dictados del interés social "* 11

11 DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Editorial Porrúa. México, 1989. P. 2609 y 2610.

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 Alarcón manifiesta : " *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)* ". ³⁾

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 Segundo, Título IV " *De la Propiedad* ", Capítulo

³⁾ 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.

Primero, 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.

1 . 1 . M O D A L I D A D E S .

La modalidad es una medida legal que modifica la figura jurídica de la propiedad, a diferencia de la expropiación que se concreta a un caso particular, las modalidades deben ser expresadas en la ley. Ellas no extinguen la propiedad, sino que la restringen o limitan.

Ignacio Burgoa nos dice : " El alcance de la disposición constitucional que faculta a la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, es, sin embargo, difícil de precisar. En otras palabras, para demarcar la extensión e índole misma del derecho consagrado en favor de la Nación, es indispensable determinar qué se entiende por modalidades a la propiedad privada, y sobre todo, cuál es su implicación. Es obvio que la imposición de modalidades a dicha propiedad no equivale a la abolición absoluta de la misma en detrimento de su titular, pues ello significaría el egreso definitivo del bien de que se trate de la esfera

jurídica de una persona, lo cual configuraría la expropiación como fenómeno diferente de aquél. Por lo tanto, la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión de algunos derechos reales inherentes y consustanciales a ella, a saber, el derecho de usar de la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disposición respectiva. En consecuencia, sólo cuando afecta supresiva o limitativamente alguno de tales derechos puede hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada ". 40

Lucio Mendieta y Núñez sobre esta materia nos dice :
" Si como hemos dicho, modalidad es la manera de ser de una cosa, habrá modalidad en cuanto se conserve el ser, porque lo fundamental es el ser, después el modo de ser, cualesquiera que sean las modificaciones que se impongan a los tres atributos del derecho de propiedad, habrá modalidades y no expropiación mientras el propietario conserve el ejercicio de esos atributos. La modalidad

40 BURGEO ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 24a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1991. P. 362.

puede afectar el derecho de libre disposición de la cosa, la nula propiedad misma, como cuando ordena la ley que el propietario no podrá disponer libremente de ella, sino dentro de condiciones determinadas; pero como no pierde totalmente el derecho de disponer de su propiedad, como ejerce el atributo de la manera impuesta por la ley, es indudable que no hay expropiación sino modalidad. La modalidad puede afectar al uso o al usufructo o sólo a la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre que reconociendo el derecho del propietario para ejercer esos atributos de la propiedad, se concreta a imponer la forma de expresión de tales atributos, el modo en que serán ejercitados ". 41

El nuevo concepto de propiedad privada parte de tres nociones esenciales:

a) El disfrute normal de un bien por un particular.
Artículo 830 C.C. El propietario de una cosa puede gozar

41 MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Ob. Cit. P. 96 a 98.

y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

b) La propiedad como función social, Artículos 836 a 840 del C.C.

c) La facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, " que solamente puede ser ejercida por el órgano especialmente creado, o sea el Congreso de la Unión, o por expresa delegación ". Tesis 99. Semanario Judicial de la Federación. Compilación.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional en su iniciación dice : " La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, ... ".

Además la Constitución alude al concepto de modalidades en:

a) Artículo 25, párrafo sexto : " Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, *sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público* y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y medio ambiente ".

b) Artículo 28, párrafo tercero : " Las leyes fijarán bases para que se señalen precios que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la *distribución de esos artículos, materias o productos*, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses ".

c) Artículo 28, párrafo noveno : " El Estado, *sujetándose a las leyes*, podrá en casos de interés

general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. *Las leyes fijarán las modalidades y condiciones* que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público ".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado una importante resolución que precisa el concepto de modalidad :

" No debe confundirse como modalidad a la propiedad privada cualquier fenómeno jurídico o cualquier alteración relacionada con el ejercicio del derecho de propiedad. Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad. Son pues, dos los elementos que constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir que se introduzca un cambio general en el sistema de propiedad, y, a la vez, que esa norma llegue a crear una institución jurídica estable. El segundo elemento,

esto es, la modificación que se opera en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación del derecho de propiedad. Así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. La inteligencia del concepto de modalidad se aclara con mayor precisión, si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que produce la modalidad en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada consiste en una extinción parcial de los atributos del propietario, de tal manera, que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de sus derechos. Así, importaría, una modalidad a la propiedad privada la supresión de la facultad de transmitir a título universal la propiedad de los bienes de los que se es dueño. Como noción complementaria, debe agregarse a lo expuesto, que la finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada, no es otra que la de estructurar el régimen de la propiedad privada, dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés particular, hasta el grado en que la Nación lo estime conveniente. Finalidad que encuentra su cabal justificación en que el derecho de propiedad no se considera ya como un poder absoluto, irreductible, desorganizado, soberano y hasta despótico, sino que representa una función social que tiende y debe tender forzosamente a la satisfacción de las necesidades colectivas; por lo que, debe ser protegido y garantizado en cuanto cumpla y desempeñe debidamente esa función social; en caso contrario, el Estado no tiene la obligación de protegerlo, porque un derecho de propiedad absoluto sería tiránico para los individuos y anárquico para la sociedad.... La modalidad se traduce en una extinción parcial de los derechos del propietario; la expropiación importa la sustitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización ".

El ministro Aguirre Garza, emitió un voto particular, calificando de " caprichoso " el concepto de " modalidad " que acabamos de transcribir y expone: " Por modalidad debe entenderse cualquier alteración sufrida por el derecho de propiedad, sea o no gratuita, sea o no permanente, verbigracia, la imposición de una servidumbre no catalogada en el derecho positivo, la imposición del arrendamiento obligatorio, la ocupación a título gratuito, etc., sin que sea preciso que la servidumbre, el arrendamiento o la ocupación, en una palabra, sean de carácter permanente, ni la institución jurídica, que tales limitaciones imponga, sea perpetua ".

Más tarde, en una conferencia que sustentó trata de dar una definición diciendo: " Modalidad, en sentido general, es el modo o forma variable y determinada que puede recibir una cosa, sin que, por recibirla, cambie su esencia o se destruya. Modalidad, jurídicamente hablando, equivaldría, pues, a la posibilidad de estructurar la propiedad privada a modo de que pueda prevalecer en ella el interés público sobre el interés privado del

propietario. Concretando el caso al derecho público, podemos a la vez decir, que la modalidad, es la intervención del Estado, que no tiende a la transmisión de los derechos privados del lesionado, como en la expropiación, y por lo mismo, no entra en la noción de expropiación; pero tiene de común con ésta, que una y otra son restricciones al derecho de propiedad, y que tanto en aquella como en ésta, puede remediarse la lesión causada, con una indemnización o compensación ". ⁴¹

También, afirma: " Toda modalidad es una limitación; pero no toda limitación es una modalidad; es, pues, más restringido el concepto de modalidad que el de limitación. Limitación es toda medida al derecho de propiedad en cuanto a su extensión y contenido, en tanto que la modalidad es una restricción que afecta al derecho en cuanto a su expresión, es decir, en cuanto a su ejercicio ".

⁴¹ AGUIRRE GARZA, Agustín. Las Modalidades de la Propiedad. Conferencia sustentada en el anfiteatro Bolívar de la Universidad Nacional Autónoma de México, el día 10. de septiembre de 1938.

En el Diccionario de la Academia de la Lengua, se dice que " *Modalidad* " es el " *modo de ser o de manifestarse de una cosa* ". En consecuencia, si la Nación (el Estado) puede imponer modalidades a la propiedad, eso quiere decir que podrá cambiar el modo de ser o de manifestarse el derecho de propiedad. Pero el artículo 27 constitucional agrega, en tanto que lo " *dicte el interés público* " y así tenemos ya los dos puntos esenciales de una interpretación debidamente fundada. En unos casos ese interés exigirá restricciones en el modo de ser del derecho de propiedad y en otros, la amplificación, el privilegio en favor de tales o cuales derechos de propiedad. Así por ejemplo, cuando por disposición expresa de la ley se declara que cierta clase de bienes son imprescriptibles o inembargables o gozan de exención de impuestos.

La modalidad cambia la figura jurídica del derecho de propiedad y puede ser tan general que abarque a toda la propiedad o aún en el caso de que se refiera a un género o clase de propiedad o a la propiedad ubicada en cierta

región, de todas maneras las alteraciones al derecho de propiedad son de serias consecuencias en la vida social y económica de un país y solamente el Estado mismo puede imponerlas.

1 . 2 . L I M I T A C I O N E S .

Leopoldo Aguilar Carvajal nos dice : " Se discute en Doctrina si son sinónimas las palabras empleadas por el artículo 27 constitucional, en el párrafo tercero (modalidades y limitaciones) ; los que afirman que son distintas expresan que : *modalidades quiere decir forma de aprovechamiento, mientras que limitaciones quiere decir prohibiciones impuestas por el legislador respecto a determinada facultad inherente al derecho de propiedad, ya que este derecho por naturaleza es elástico, puesto que siendo por definición el derecho de aprovecharse de todas las ventajas económicas susceptibles de obtenerse de la cosa, pudo el legislador prohibir el ejercicio de algunas de estas facultades, lo que constituye una limitación* ". ⁴³

⁴³ AGUILAR CARVAJAL, Leopoldo. Segundo Curso de Derecho Civil. 8a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1987. P. 120.

Las modalidades se precisan en la ley por medio de situaciones jurídicas generales que afectan la forma original de la propiedad. Al establecerse unas modalidades al régimen de propiedad, se crea una figura jurídica de la propiedad, a la cual se le han reducido o transformado algunas de sus características.

La limitación alude a la acción y efecto de acortar, limitar o limitarse. En estos casos se señala hasta dónde debe llegar el régimen de propiedad. Cuando se obliga legalmente a un propietario a seguir y adoptar un régimen arquitectónico (dejar en el frente de una casa un jardín), o limitarse a determinados pisos, o destinar en los casos de colonias o fraccionamientos, a destinar espacios para mercados, escuelas, jardines y otros servicios públicos, se están determinando limitaciones al derecho del propietario.

Las limitaciones quieren decir prohibiciones impuestas por el legislador respecto a determinada facultad del derecho de propiedad.

En las limitaciones la ley señala ciertas restricciones que no alteran el régimen de la propiedad, es decir, se mantiene, en su concepto original de la propiedad. Caso diferente a la modalidad que sí modifica o altera el régimen de la propiedad. Los siguientes artículos son casos de limitaciones al derecho de propiedad : 834, 839, 840, 844 a 853 del Código Civil, así como los casos a que hace referencia el artículo 27 fracción I de la Constitución Federal respecto de los extranjeros.

2 . DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS AL USO
Y APROVECHAMIENTO DE LAS ZONAS FEDERALES.

Al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 párrafo sexto establece: " la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades coonstituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.... ".

Por su parte, la Ley de Aguas Nacionales promulgada el 27 de noviembre de 1992 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10. de diciembre del mismo año señala sobre el particular :

- Son aguas nacionales, las que se enuncian en el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo régimen de propiedad nacional subsistirá aunque sean desviadas del cauce o vaso originales, se impida su afluencia a ellos o sean objeto de tratamiento, mediante la construcción de obras; al igual que las aguas residuales provenientes del uso de aguas propiedad de la Nación (artículo 16).

- La explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales por parte de personas físicas o morales se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional del Agua, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta ley y su reglamento. Asimismo, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, se podrá realizar mediante asignación otorgada por la Comisión Nacional del Agua, la que se regirá por las mismas disposiciones que se aplican a las concesiones (artículo 20).

- La explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo en las zonas en donde el Ejecutivo Federal las reglamente o decreta su veda, requerirán de :

I. Concesión o asignación para su explotación, uso o aprovechamiento; y

II. Permisos para las obras de perforación que se realicen a partir del decreto de veda o reglamentación.

Las asignaciones o concesiones se otorgarán con base en el volumen anual de agua usada o aprovechada como promedio en los dos años inmediatamente anteriores al decreto respectivo, y que se hubieren inscrito en el Registro Público de Derechos de Agua. A falta de dicha inscripción en el Registro citado, se tomará en cuenta el volumen declarado fiscalmente para efectos del pago del derecho federal por uso o aprovechamiento de agua (artículo 42).

- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como los ejidos, comunidades, sociedades y demás personas que sean titulares o poseedores de tierras agrícolas, ganaderas o forestales dispondrán del derecho de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se les hubieren concesionado en los términos de la presente ley.

Quando se trate de concesiones de agua para riego, la Comisión Nacional del Agua podrá autorizar su aprovechamiento total o parcial en terrenos distintos de los señalados en la concesión, cuando el nuevo adquirente de los derechos sea su propietario o poseedor, siempre y cuando no se causen perjuicios a terceros (artículo 48).

- Los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua para uso agrícola, ganadero o forestal se podrán transmitir en los términos y condiciones establecidas en esta ley y su reglamento.

Por otra parte, cuando se trate de unidades, distritos o sistemas de riego, la transmisión de los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua se hará cumpliendo con los términos de los reglamentos respectivos que expidan (artículo 49).

- Se podrá otorgar concesión a :

I. Personas físicas o morales para la explotación, uso o aprovechamiento individual de aguas nacionales para fines agrícolas; y

II. Personas morales para administrar u operar un sistema de riego o para la explotación, uso o aprovechamiento común de aguas nacionales para fines agrícolas (artículo 50).

- El derecho de explotación, uso o aprovechamiento de aguas por los miembros o usuarios de las personas morales a que se refiere la fracción II del artículo 50, deberá precisarse en el padrón que al efecto el concesionario

deberá llevar, en los términos del reglamento con el que deberán contar las personas morales mencionadas, dicho padrón será público, se constituirá en un medio de prueba de la existencia y situación de los derechos y estará a disposición para consulta de los interesados. Asimismo, los derechos inscritos en el padrón no se podrán afectar, sin previa audiencia del posible afectado. Además, los miembros o usuarios registrados en el padrón tendrán la obligación de proporcionar periódicamente la información y documentación que permita su actualización (artículo 52).

- La explotación, uso o aprovechamiento de aguas en ejidos y comunidades para el asentamiento humano o para tierras de uso común se efectuarán conforme lo disponga el reglamento que al efecto formule el ejido o comunidad, tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 51 mencionado con anterioridad.

- Cuando se hubiere parcelado un ejido o comunidad, corresponde a ejidatarios o comuneros la explotación, uso

o aprovechamiento del agua necesaria para el riego de la parcela respectiva. Sin embargo, en ningún caso la asamblea o el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar la explotación, uso o aprovechamiento de aguas destinadas a las parcelas sin el previo y expreso consentimiento de los ejidatarios titulares de dichas parcelas, excepto cuando se trate de aguas indispensables para las necesidades domésticas del asentamiento humano (artículo 55).

- Por otra parte, cuando la asamblea general del ejido resuelva que los ejidatarios pueden adoptar el dominio pleno de la parcela, se tendrán por transmitidos los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas necesarias para el riego de la tierra parcelada, lo cual implicará que el ejidatario o comunero explotará, usará o aprovechará las aguas como concesionario (artículo 56).

- Las transmisiones totales o parciales de los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua

dentro de una asociación de usuarios de un distrito de riego, se sujetará a lo dispuesto en el reglamento de la unidad de que se trate.

- Las transmisiones totales o parciales de los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales entre asociaciones de usuarios de un mismo distrito, se podrán efectuar en los términos del reglamento del distrito.

- La transmisión total o parcial de los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales concesionadas, a personas físicas o morales fuera del distrito, requerirá de la aprobación de la mayoría de la asamblea general de las asociaciones de usuarios del distrito, sujetándose a lo dispuesto en el reglamento de esta ley (artículo 70).

- La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, incluyendo las del subsuelo, así como de los bienes nacionales que administre la Comisión Nacional del

Agua, motivará el pago por parte del usuario de las cuotas que establece la Ley Federal de Derechos (artículo 112, párrafo primero).

- Finalmente, la Comisión Nacional del Agua sancionará conforme a lo que señale la ley, la siguiente falta (artículo 119) :

Explotar, usar o aprovechar aguas nacionales en volúmenes mayores que los que corresponden a los usuarios conforme a los títulos respectivos o a las inscripciones realizadas en el Registro Público de Derechos de Agua (fracción III).

En relación con el tema que nos ocupa, el *Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales* promulgado el 11 de enero de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 del mismo mes y año, establece:

- Los usuarios podrán explotar, usar o aprovechar el agua, directamente o a través de la forma de organización

que mejor les convenga, para lo cual se podrán constituir en alguna de las personas morales reconocidas en la legislación vigente (artículo 18).

- La Comisión Nacional del Agua entre sus muy variadas funciones tiene la de promover y apoyar la organización de los usuarios del agua para que coadyuven y participen en la explotación, uso o aprovechamiento racional de las aguas nacionales y en la preservación de su cantidad y calidad, en los términos de la ley y este reglamento. Además, para efectos de lo anterior, podrá acreditar aquellas organizaciones de usuarios del agua que se hubieran constituido al amparo de otras leyes (artículo 19).

- En el caso de que los usuarios se constituyan en personas morales que tengan por objeto administrar y operar un sistema de riego agrícola o la explotación, uso o aprovechamiento común de aguas nacionales para fines agrícolas, se estará a lo dispuesto para las mismas en el Capítulo II, del Título Sexto, de la Ley y a lo dispuesto en el presente Reglamento (artículo 20 párrafo primero).

- Las solicitudes de concesiones o asignaciones para explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, podrán ser presentadas tanto por personas físicas como por personas morales, debiendo acreditar estas últimas su existencia legal, así como la personalidad jurídica del promovente (artículo 29).

- En el uso agrícola a que se refiere el Capítulo II, del Título Sexto, de la Ley, al presentarse la solicitud de concesión no se necesitará solicitar al mismo tiempo el permiso de descarga de aguas residuales, pero en la solicitud deberán asumir la obligación de sujetarse a las normas oficiales mexicanas y a las condiciones particulares de descarga que en su caso se emitan y, en especial, a lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley y en el artículo 137 de este Reglamento.

Además, dentro del plazo establecido en la Ley para expedir la concesión o asignación de agua, en el mismo título se otorgarán las concesiones, asignaciones y permisos solicitados. También se podrán solicitar las

concesiones que se requieran para la explotación, uso o aprovechamiento de cauces, vasos y zonas federales (artículo 30, párrafos segundo, tercero y cuarto).

- Cuando de la información que obre en poder de la Comisión Nacional del Agua, se desprenda que las aguas cuya explotación, uso o aprovechamiento se solicita no sean aguas nacionales, deberá notificar tal situación al solicitante, debidamente fundada y motivada (artículo 34 párrafo segundo).

- La Comisión Nacional del Agua, en los casos que exista una explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, cuando lo considere necesario e independientemente de si existe solicitud, tramitará y otorgará de oficio el título de concesión o asignación respectivo y lo notificará al concesionario o asignatario, para los efectos correspondientes (artículo 41).

- En todo título de concesión o asignación, se deberá señalar que el concesionario o asignatario responderá por

los daños y perjuicios que cause a terceros, siempre cuando le sean imputables por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales que re
(artículo 42).

- Al término del plazo de la concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, o, en su caso, de la última prórroga de obras e instalaciones adheridas de manera permanente a bienes nacionales que se hayan utilizado para el aprovechamiento, deberán revertir a la Federación (artículo 50).

- Los concesionarios y asignatarios por explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales superficiales o del subsuelo, deberán tener los medios de volumen de agua respectivos o los demás dispositivos y procedimientos de medición directa o indirecta que señalen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como las normas oficiales mexicanas (artículo 52).

- Se podrán transmitir los derechos derivados de las concesiones o asignaciones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales superficiales dentro de una misma cuenca, o de aguas del subsuelo dentro de un mismo acuífero, cuando estén vigentes e inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua (artículo 64).

Cuando un asignatario transmita a un particular sus derechos de explotación, uso o aprovechamiento de aguas, o viceversa, no se requerirá sustituir el título, bastando la inscripción de la transmisión en el Registro Público de Derechos de Agua y la anotación de la inscripción correspondiente en el título original (artículo 65).

- En las solicitudes de concesión de agua para riego, el solicitante deberá expresar el área de los terrenos por regar, sus colindancias, su situación aproximada con relación a la extracción y la información necesaria para la estimación del volumen de agua que se aprovechará (artículo 87 párrafo primero).

- La transmisión de derechos, así como las transmisiones en unidades y distritos de riego, podrá ser temporal o definitiva.

Es temporal, cuando los derechos se transfieren por determinados ciclos agrícolas, conservando la titularidad de la concesión.

Es definitiva, cuando se transfiere o cede la titularidad de los derechos de los concesionarios en forma permanente (artículo 88).

- La transmisión total del derecho de explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales provenientes del subsuelo, cuando la extracción se va a efectuar en otro lugar, requiere de la previa cancelación del pozo respectivo dentro de los diez días hábiles siguientes a la transmisión.

La transmisión parcial del derecho de uso o aprovechamiento de aguas nacionales del subsuelo, requiere

del ajuste respectivo en los equipos de bombeo y, en su caso, de la inscripción correspondiente en el Registro Público de Derechos de Agua o en el padrón de usuarios de la unidad o distrito de riego respectivo.

Cuando la transmisión de derechos de agua del subsuelo implique la perforación de algún pozo o su relocalización, se deberá obtener necesariamente el permiso de la Comisión Nacional del Agua, conforme a lo dispuesto en la Ley y este Reglamento (artículo 89).

- Con la solicitud de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento común de las aguas nacionales con fines agrícolas, las personas morales deberán presentar a la Comisión Nacional del Agua, un proyecto de reglamento que no podrá contravenir lo establecido en la Ley y en el presente Reglamento (artículo 90).

Los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de aguas de los miembros de las personas morales, deberán registrarse en el padrón de usuarios que integrará la

Comisión Nacional del Agua y que el concesionario mantendrá actualizado, mismo que contendrá los siguientes datos:

I. El nombre y las características del usuario;

II. Los derechos de agua de que son titulares;

III. La superficie total de la parcela o lote del usuario y la superficie efectiva de riego de la misma y volumen que le corresponde;

IV. El número de lote o parcela, con el cual se le identifica;

V. El tipo de aprovechamiento de agua (artículo 92).

El concesionario, previamente a la realización de cualquier acto que pudiera afectar los derechos de riego agrícola de los usuarios inscritos en el padrón de

usuarios respectivo, deberá notificarles a los posibles afectados el motivo y fundamento de la afectación, otorgándoles un plazo de 15 días hábiles a partir de su notificación para que manifiesten, aleguen o prueben lo que su derecho convenga.

Los usuarios en defensa de sus derechos e intereses, podrán recurrir a la Comisión Nacional del Agua para efectos de conciliación y arbitraje en los términos de la Ley y el presente Reglamento (artículo 93).

Las personas físicas o morales que exploten, usen o aprovechen aguas en cualquier uso o actividad, están obligadas, bajo su responsabilidad y en los términos de ley, a realizar las medidas necesarias para prevenir su contaminación y en su caso para reintegrarlas en condiciones adecuadas, a fin de permitir su utilización posterior en otras actividades o usos y mantener el equilibrio de los ecosistemas (artículo 134).

**3 . PREFERENCIA DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES
EN LA DISTRIBUCION DE LAS ZONAS FEDERALES.**

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 a su alcance originando la " *propiedad comunal* ", es decir, la propiedad de todos los integrantes de la comunidad primitiva sobre esas cosas.

En esa época de barbarie, predomina la apropiación de productos que la naturaleza ofrece hechos, esto es que los hombres primitivos recolectaban frutos y raíces para su alimentación. Posteriormente se apropian de animales por medio de caza y pesca rudimentarias, para su consumo.

Lentamente aparecen las uniones de poligamia y monogamia, con la admisión de un solo macho adulto generándose así la familia patriarcal.

Al respecto, Federico Engels expresa: "*La economía doméstica 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*".⁴¹

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.

En el México prehispánico destaca el régimen de propiedad comunal, ya que por su importancia y utilidad

⁴¹ 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.

eran básicas las tierras comunales, generalmente destinadas al cultivo.

Los conquistadores españoles al principio reconocieron a las comunidades indígenas establecidas a través de la Ley de 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.

En el México Independiente, fueron suprimidos los núcleos de población, se formaron nuevos latifundios, colocando a los campesinos en un estado social y económico deprimente; por lo que al amparo de las leyes de colonización y baldíos decayó la propiedad comunal.

La Constitución de 1917 tiene entre sus principales objetivos reivindicatorios, contener la respuesta a las demandas de los campesinos en el artículo 27, el cual 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 es tanto en ejidos, como en aquellos núcleos de población 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 Federal les autoriza para disfrutarlos en común. Los procedimientos de dotación y ampliación son distintos de los correspondientes a la restitución de tierras a las comunidades o a su confirmación y titulación ". ⁴⁵

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 Valadés 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 ".* ⁴⁶

⁴⁵ ANDRADE SANCHEZ, Eduardo (Compilador). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Editorial Porrúa. México, 1992. P. 78.

⁴⁶ *Ibidem.* P. 128.

Por su parte, la *Ley Agraria* establece respecto a los ejidos y a las comunidades, lo siguiente:

- Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título (artículo 9).

Además, operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley, que deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional (artículo 10).

- La explotación colectiva de las tierras ejidales puede ser adoptada por un ejido cuando su asamblea así lo resuelva, en cuyo caso deberán establecerse previamente las disposiciones relativas a la forma de organizar el trabajo y la explotación de los recursos del ejido, así como los mecanismos para el reparto equitativo de los beneficios, la constitución de reservas de capital, de

previsión social o de servicios y las que integren los fondos comunes.

Los ejidos colectivos ya constituidos como tales o que adopten la explotación colectiva podrán modificar o concluir el régimen colectivo mediante resolución de la asamblea, en los términos del artículo 23 de esta ley (artículo 11).

- En lo referente a las comunidades se menciona que el reconocimiento como tales a los núcleos agrarios deriva de los siguientes procedimientos:

I. Una acción agraria de restitución para las comunidades despejadas de su propiedad;

II. Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal;

III. La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo; o

IV. El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

De los procedimientos señalados se derivará el registro correspondiente en los Registros Públicos de la Propiedad y Agrario Nacional (artículo 98).

Por otro lado las comunidades determinarán el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según diferentes finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes (artículo 100).

Adentrándonos al tema que nos ocupa, cabe hacer mención que la Ley Federal de Aguas publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de enero de 1972, en

varios artículos les otorgaba cierta preferencia a los ejidos y comunidades en la distribución de las zonas federales para su explotación, uso o aprovechamiento, a saber:

La Secretaría de Agricultura y Ganadería (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos) podría celebrar convenios con:

- *Estados*
- *Distrito Federal*
- *Municipios*
- *Ejidos y Comunidades*
- *Particulares,*

para la construcción de obras que tengan como fin explotar usar o aprovechar aguas, cualquiera que sea su régimen legal (artículo 20).

Para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional que incluyen las del subsuelo, la Secretaría deberá observar el siguiente orden de prelación: I. Usos domésticos;

II. Servicios públicos urbanos;

III. Abrevaderos de ganado;

IV. Riego de terrenos;

a) Ejidales y Comunales;

b) De propiedad privada;

El Ejecutivo Federal podrá alterar este orden, cuando lo exija el interés público, salvo el de los usos domésticos, que siempre tendrán preferencia (artículo 27).

Cuando sean varios los solicitantes de las mismas aguas con igual destino, la concesión, a juicio del Ejecutivo Federal, se otorgará observando el siguiente orden de prelación:

I. Al que compruebe que las ha explotado, usado o aprovechado durante los últimos cinco años anteriores a la solicitud en forma pública, pacífica y continua, conforme a lo que establece el artículo 124 (superficies que no excedan de veinte hectáreas);

II. Al que pretenda el mayor beneficio social; y

III. Al primer solicitante, en igualdad de condiciones (artículo 122).

Las concesiones que se expidan para la explotación de materiales de construcción en los cauces, vasos y zonas federales, siempre que no se perjudique el régimen hidráulico y la calidad del agua, de la corriente, lago, laguna o estero de que se trate; se otorgarán de acuerdo con el siguiente orden de prelación:

- I. Ejidos y Comunidades;
- II. Sindicatos y cooperativas de campesinos;
- III. Cooperativas de pescadores;
- IV. Cooperativas de obreros; y
- V. Otros solicitantes.

Los permisos de ocupación para fines agropecuarios, se otorgarán de acuerdo con el siguiente orden de prelación:

- I. Campesinos ocupantes, de escasos recursos económicos;

- II. Ejidos o comunidades colindantes; y
- III. Pequeños propietarios colindantes.

Actualmente en la Ley Nacional de Aguas del 27 de noviembre de 1992 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10. de diciembre del mismo año no se les otorga expresamente una determinada preferencia en la distribución de las zonas federales para explotarlas, usarlas o aprovecharlas agrícolamente, pero sí existen diversas disposiciones a su respecto, tales como:

Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como los ejidos, comunidades, sociedades y demás personas que sean titulares o poseedores de tierras agrícolas, ganaderas o forestales dispondrán del derecho de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se les hubieren concesionado en los términos de la presente ley.

Cuando se trate de concesiones de agua para riego, la Comisión Nacional del Agua podrá autorizar su

aprovechamiento total o parcial en terrenos distintos de los señalados en la concesión, cuando el nuevo adquirente de los derechos sea su propietario o poseedor, siempre y cuando no se causen perjuicios a terceros (artículo 48).

Cuando los ejidos o comunidades formen parte de unidades o distritos de riego, se sujetarán a lo dispuesto para éstos en el presente ordenamiento.

Los ejidos o comunidades que no estén incluidos en las unidades o distritos de riego, se considerarán concesionarios para efectos de la presente ley y, en caso de tener sistemas comunes de riego o de hacer aprovechamientos comunes de agua, se aplicará respecto de ellos lo dispuesto en los artículos 51 y 52, en este caso serán los ejidatarios o comuneros que usen o aprovechen los mismos, los que expidan el reglamento respectivo (artículo 53, párrafos segundo y tercero).

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas en ejidos y comunidades para el asentamiento humano o para

tierras de uso común se efectuarán conforme lo disponga el reglamento que al efecto formule el ejido o comunidad, tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 51.

Cuando se hubiere parcelado un ejido o comunidad, corresponde a ejidatarios o comuneros la explotación, uso o aprovechamiento del agua necesaria para el riego de la parcela respectiva.

En ningún caso la asamblea o el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar la explotación, uso o aprovechamiento de agua destinada a las parcelas sin el previo y expreso consentimiento de los ejidatarios titulares de dichas parcelas, excepto cuando se trate de aguas indispensables para las necesidades domésticas del asentamiento humano (artículo 55).

Cuando la asamblea general del ejido resuelva que los ejidatarios pueden adoptar el dominio pleno de la parcela, se tendrá por transmitidos los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas necesarias para el

riego de la tierra parcelada, y precisará las fuentes o volúmenes respectivos, tomando en cuenta los derechos de agua que hayan venido disfrutando. En su caso, establecerá las modalidades o servidumbres requeridas.

La adopción del dominio pleno sobre las parcelas ejidales implica que el ejidatario o comunero explotará, usará o aprovechará las aguas como concesionario, en los términos de esta ley.

Los ejidatarios que conforme a la Ley Agraria, asuman el dominio pleno sobre sus parcelas conservarán los derechos a explotar, usar o aprovechar las aguas que venían utilizando. La Comisión Nacional del Agua otorgará la concesión correspondiente a solicitud del interesado, sin más requisito que contar con la constancia oficial de la cancelación de la inscripción de la parcela de que se trate (artículo 56).

Finalmente, cuando se transmita el dominio de tierras ejidales de uso común o se aporte el usufructo de parcelas, a sociedades civiles o mercantiles o a cualquier otra persona moral, en los términos de la Ley Agraria, dichas personas o sociedades adquirentes conservarán los derechos sobre explotación, uso o aprovechamiento de las aguas correspondientes, la Comisión Nacional del Agua, a solicitud del interesado, otorgará la concesión correspondiente en los términos de la presente ley y su reglamento.

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

PRIMERA.- El problema agrario en nuestro país tiene profundas raíces en el pasado ya que entre los aztecas existían desigualdades, pero como tal nació y se desarrolló durante la época colonial, de manera que al darse el movimiento de independencia ya se encontraba perfectamente definido.

SEGUNDA.- El concepto de propiedad ha evolucionado completamente del que se tenía en el derecho romano que era un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo para usar, disfrutar y disponer de una cosa (*jus utendi, fruendi y abutendi*), hasta el de nuestros días en el que el individuo ya no es propietario sólo para su aprovechamiento personal, sino que es considerado como parte integrante de un organismo social al que debe prestar su contribución, sujetando su propiedad a las

modalidades y limitaciones que le imponga el interés público; existe una diferencia radical en que actualmente el derecho de propiedad tiene como base una función social y no individual como en el pasado.

TERCERA.- En cuanto al régimen patrimonial del Estado, es conveniente señalar que no debe regularse por el derecho privado aún cuando dentro de la clasificación de los bienes de su propiedad se incluyan a los de dominio privado, sino que como se trata de un régimen jurídico excepcional está sometido a un régimen de derecho público, con la clasificación que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 y las leyes reglamentarias correspondientes establecen, y que es: bienes de dominio público, bienes de dominio privado y bienes de dominio directo.

CUARTA.- El artículo 27 constitucionalmente es la base y punto de partida de todo el régimen de la propiedad en nuestro país, refiriéndose a ésta como función social, imponiendo el deber al Estado de disponer

de la misma en favor de la colectividad con beneficio social; y cuyas reformas obedecen a la debida adecuación de dicho régimen con las cambiantes necesidades, cuya satisfacción demanda la sociedad, para una mejor regulación y protección de ésta en México.

QUINTA.- En cuanto al interés social se dice que es el interés de toda la sociedad, de toda la Nación, cuyo contenido variado y variable puede ser económico, político y cultural, y que en la materia que nos ocupa específicamente, siempre debe prevalecer sobre el interés particular.

SEXTA.- Por otra parte, con el arraigo del hombre a la tierra, la evolución del núcleo familiar, el incremento de la riqueza y la organización paulatina de la política social de la comunidad, apareció la propiedad privada dictándose las disposiciones necesarias para su constitución, protección y desarrollo aunque con las modalidades y limitaciones que las leyes le impongan con base en la función social de la propiedad, en la cual

supuestamente todo individuo poseedor de riqueza está obligado socialmente a aumentar la riqueza general haciendo valer el capital que posee, pero ésto como sabemos rara vez ocurre en la realidad de nuestro país.

SEPTIMA.- El dominio de la Nación sobre las aguas de su propiedad es inalienable e imprescriptible, pero su explotación, uso o aprovechamiento puede realizarse mediante concesiones otorgadas por el ejecutivo Federal conforme a nuestras leyes y reglamentos.

OCTAVA.- Las disposiciones legales relativas a la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional son variadas en cuanto a su contenido, ya que incluyen la obligación de los usuarios de dichas aguas, de realizar las medidas necesarias para prevenir su contaminación manteniendo así el equilibrio de los ecosistemas. Por lo que estas disposiciones constituyen un gran avance en materia legal y específicamente en la materia que nos ocupa y que es la agraria. Sólo falta que se apliquen real y correctamente.

NOVENA.- Las reformas de 1992 que comprenden la promulgación de la Ley de Aguas Nacionales con la consecuente derogación de la Ley Federal de Aguas de 1972, introdujeron una muy importante modificación al concepto de zona federal en virtud de que el anterior (artículo 4o. fracción VIII de la Ley Federal de Aguas) adolecía de varios defectos en cuanto a su redacción; en cambio el actual (artículo 3o. fracción VIII de la Ley de Aguas Nacionales) incluye además del concepto (" Ribera o zona federal " : las fajas de diez metros de anchura contigua al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional), la forma en que deberán ser medidos los metros de anchura, al igual que la manera de calcular el nivel de aguas máximas ordinarias, así como la delimitación de las fajas de anchura en los ríos para constituirse en zonas federales que será de cien metros río arriba contados desde su desembocadura en el mar.

DECIMA.- Respecto a los ejidos y comunidades cabe mencionar que aunque las leyes anteriores a la reforma de 1992 les otorgaban preferencia expresamente en cuanto a la

distribución de tierras y aguas para su explotación; no la han perdido ya que las disposiciones actuales les reconocen personalidad jurídica, patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren obtenido por cualquier otro título, así como otros beneficios que las mismas les conceden, siempre y cuando no se causen perjuicios a terceros.

DECIMOPRIMERA.- Asimismo, dichas reformas trajeron consigo una innovación al promulgarse el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales el 11 de enero de 1994, y fue que en dicho ordenamiento jurídico se incluyó el concepto de Uso Agrícola que no se había dado antes, y que es: la utilización de agua nacional destinada a la actividad de siembra, cultivo y cosecha de productos agrícolas, y su preparación para la primera enajenación, siempre que los productos no hayan sido objeto de transformación industrial (artículo 2o. fracción XVI).

DECIMOSEGUNDA.- Basándonos en las leyes que prevalecieron en México hasta antes de la reforma del 3 de

enero de 1992 y en ésta misma podemos decir que la autoridad del Presidente de la República en su calidad de titular del Poder Ejecutivo Federal, es plena, pero actualmente realiza funciones diversas tendientes a coordinarse con los otros Poderes Federales para llevar a buen término los fines comunes del Estado, es decir que se da una delegación de funciones para propiciar un mejoramiento de las interrelaciones entre los mismos, proporcionando como consecuencia un mayor y mejor servicio a la sociedad del país.

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

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 7a. ed. México, 1990.

----- . Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 8a. ed. México, 1990.

AGUILAR CARVAJAL, Leopoldo. Segundo Curso de Derecho Civil. Editorial Porrúa. 8a. ed. México, 1987.

AGUIRRE GARZA, Agustín. Las Modalidades de la Propiedad. Conferencia sustentada en el Anfiteatro Bolívar de la Universidad Nacional Autónoma de México, el día 10. de Septiembre de 1938.

ANDRADE SANCHEZ, Eduardo (Compilador). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Editorial Porrúa. México, 1992.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. 24a. ed. México, 1991.

CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. UNAM. México, 1991.

COMTE, Augusto. La Filosofía Positiva. Editorial Porrúa. México, 1990.

CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. México, 1989.

----- . El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Editorial Porrúa. 3a. ed. México, 1989.

DE COULANGES, Fustel. La Ciudad Antigua. Editorial Porrúa. 7a. ed. México, 1981.

FABILA, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria. S.R.A., C.E.H.A.M. México, 1981.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 8a. ed. México, 1990.

IBARRA MENDIVIL, Jorge Luis. Propiedad Agraria y Sistema Político en México. Editorial Porrúa. México, 1989.

LEAL, Juan Felipe. México: Estado, Burocracia y Sindicalismo. Editorial El Caballito. México, 1984.

LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1985.

MADRAZO, Jorge. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Editorial Porrúa. México, 1992.

MANZANILLA SCHAFFER, Víctor. Reforma Agraria Mexicana. Editorial Libros de México. México, 1966.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, Primer Curso. Editorial Harla. México, 1986.

----- . Derecho Administrativo, Segundo Curso. Editorial Harla. México, 1986.

MARX, Carlos. El Brumario de Luis Bonaparte: Obras Escogidas. Tomo I. Editorial Progreso. Moscú, 1971.

MARX, Carlos y ENGELS, Federico. La Ideología Alemana. Ediciones de Cultura Popular. México, 1984.

----- . Obras Escogidas: " El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado ". Editorial Progreso. Edición en Español. Moscú, Rusia. 1985.

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.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa. México, 1982.

----- . El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa. 8a. ed. México, 1989.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax. 8a. ed. México, 1986.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1986.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Bienes, Derechos Reales y Sucesiones. Editorial Porrúa. México, 1989.

----- . Derecho Civil Mexicano. Tomo III. Editorial Porrúa: 7a. ed. México, 1991.

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

SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Montevideo. Uruguay, 1988.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1985.

----- . Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Porrúa. 13a. ed. México, 1985.

SILVA HERZOG, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1989.

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

VALADES, Diego. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Editorial Porrúa. México, 1992.

L E G I S L A C I O N E S

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México, 1994.

Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, 1993.

Ley Federal de Reforma Agraria, Comentada. Editorial Limsa. México, 1989.

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

-----, Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Julio de 1993.

Ley Federal de Aguas. Editorial Porrúa. México, 1991.

Ley de Aguas Nacionales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10. de Diciembre de 1992.

Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Enero de 1994.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México, 1993. 28a. Edición.

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

D I C C I O N A R I O S

Diccionario de Derecho Romano. Editorial Reus. Madrid, España. 3a. ed. 1982.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Editorial Porrúa. México, 1989.

D O C U M E N T O S

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.

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