

492



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Jef

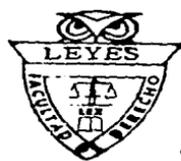
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

"ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD DE LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS EN MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUIS SAMUEL MORALES HERNANDEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Facultad de Derecho
Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de
Derecho Constitucional
y de Amparo.

P r e s e n t e .

Distinguido doctor:

Con toda atención informo a usted que he recibido completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD DE LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS EN MÉXICO", elaborada por el alumno MORALES HERNANDEZ LUIS SAMUEL, la cual denota en mi opinión una investigación seria, que reúne los requisitos académicos de conformidad al Reglamento de Exámenes Profesionales.

A T E N T A M E N T E .

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPERANZA"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 23 de 1996

Flupe Rosas Martínez
LIC. FLIPE ROSAS MARTÍNEZ
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E .

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero MORALES HERNANDEZ LUIS SAMUEL, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD DE LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS EN MEXICO" bajo la dirección del Lic. Felipe Rosas Martínez para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez en oficio de fecha 22 de noviembre del presente año, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universidad, D.F., noviembre 25 de 1966.

FRANCISCO VENEGAS TREJO,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/pac.

**A mi madre, Profra. Francisca
Hernández Hernández:**
Con inmenso amor, porque sin su
confianza, apoyo y cariño no hubiera sido
posible este propósito

**A mi padre, Lic. Luis Samuel Morales
Trinidad:**
Que con su ejemplo de honestidad y
rectitud, inculcó en mí la verdadera labor
del abogado.

**A mi hermana, Profra. Patricia
Morales Hernández:**
Con profundo cariño.

Al Lic. Nicéforo Guerrero Reynoso:
Con infinito aprecio, por haberme
inculcado grandes valores y darme la
oportunidad de considerarme su amigo,
brindándome su confianza.

Al Lic. Eriel Gómez Nucamendi:
Con respeto y agradecimiento, por sus
valiosos consejos.

Al Lic. Alberto Briceño Ruíz:
Mi admiración y agradecimiento, por
compartir conmigo sus conocimientos y
gran experiencia.

Con cariño a mis amigos, quienes forman una parte de mi vida:

**Claudia García Brambila
Ma. Luisa del Carmen Rojas N.
Ivonne Andrade Rodríguez
Ily Xolalpa Ramírez
Genaro Jaimes Olivares
Victor Pérez Brizuela
Marco Aurelio Colin Hinojosa
Pedro Pablo Morales Gutiérrez
Luis Alfredo Renero
Eider Carrillo Alcántara
José Luis Barajas Medina
Alejandro de Anda Arciga
Francisco Lujano Torres
Victor Hugo Palacios Cid
Sergio Antonio Canale Jacobson
Pedro Chapa Aguirre
César Mauricio Fonseca Alvarez
Juan Manuel Morales Prado**

Al Lic. Felipe Rosas Martínez:
Mi agradecimiento por su asesoría en la elaboración del presente trabajo.

A mi querido México.

**A la Universidad Nacional Autónoma de México, en especial a la Facultad de Derecho:
Con gratitud, por haberme permitido formar parte de ella.**

**"ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD DE LAS ASOCIACIONES
RELIGIOSAS EN MÉXICO"**

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROPIEDAD

I.1.	El Derecho de Propiedad en Roma	3
I.2.	El Derecho de Propiedad en Francia	11
I.3.	La Propiedad en México. Evolución Histórica	16

CAPÍTULO II

EL ESTADO MEXICANO Y LA PROPIEDAD

II.1.	Concepto Jurídico y Fines del Estado	56
II.2.	Análisis de la Propiedad en el Artículo 27 Constitucional	74
II.3.	Función Social de la Propiedad	80

CONCLUSIONES 151

BIBLIOGRAFÍA 156

INTRODUCCIÓN

El ensayo recepcional que presento para optar al título de Licenciado en Derecho tiene como intención tratar los temas jurídicos relativos a los criterios legales sobre el régimen patrimonial que es resultado de la personalidad jurídica de las personas morales denominadas asociaciones religiosas, es por ello que el tema en comentario lo denominé "ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD DE LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS EN MÉXICO".

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial del 28 de enero de 1992 a los artículos 3º, 5º, 24, 27, y 130 de nuestra Carta Magna, refleja el ánimo progresista del constituyente y la conceptualización clara que tiene el Estado para garantizar la libertad religiosa, la de cultos y la de creencias, de acuerdo al pensamiento e interés subjetivo de cada individuo.

La personalidad jurídica otorga a las asociaciones religiosas capacidad de tener propiedades y patrimonio propio, por esa razón se estimó necesario modificar la fracción II del artículo 27 Constitucional para que las asociaciones religiosas pudieran adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para el cumplimiento de su objeto y dejar a la ley reglamentaria la facultad de establecer las restricciones para evitar

acciones de acaparamiento, o la distracción de sus objetivos, esta limitación es acorde con la finalidad de las iglesias, las cuales no deben tener un objeto económico o lucrativo.

Se previó que en las disposiciones constitucionales, existiera un artículo transitorio que dispusiera que los templos y demás bienes que pasaron a ser propiedad de la Nación en virtud de lo previsto por el artículo 27 Constitucional que se modificó, mantendrían su actual situación jurídica, esto es, continúan siendo propiedad de la Nación.

Las modificaciones constitucionales reconocen objetivamente la realidad que se vive en nuestro país y buscan plasmar normas supremas que la canalicen en la libertad y para fortaleza de nuestra soberanía.

Las reformas mencionadas implican una nueva concepción de las asociaciones religiosas, pero no altera el carácter laico que debe tener el Estado y reafirma la separación que debe existir entre éste y las iglesias.

El nuevo marco constitucional no sólo actualizó disposiciones inalteradas desde 1917, sino que obligó a complementar con disposiciones reglamentarias el marco legal en que se desenvuelven las relaciones jurídicas que

resultan del ejercicio de las libertades con pleno respeto al orden social y al estado de derecho.

Una vez concluido el proceso de reforma constitucional, el Congreso de la Unión expidió la ley reglamentaria. El proceso de formación de esta ley revistió políticamente matices interesantes, pues fueron diversas las iniciativas que presentaron los partidos políticos.

Bajo este esquema de modernidad canalizado como respuesta al mosaico plural de creencias que impera en el país, actualmente vivimos una nueva etapa en materia religiosa, que es la del reconocimiento jurídico de las iglesias como asociaciones religiosas, con derechos y obligaciones iguales ante la ley.

El ensayo ha sido dividido en cuatro capítulos, los cuales a continuación apunto.

En el primero hablo sobre los antecedentes históricos de la propiedad. En el segundo señalo como es que se da la propiedad en el Estado Mexicano, y las protecciones del las marco en el capítulo tercero. Finalmente en el capítulo cuarto que es la parte medular de nuestro proyecto se pretende hacer un análisis de las declaratorias procedimentales para que las asociaciones religiosas adquieran bienes inmuebles, relacionándolas con la

constitución y la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Los propósitos que nos animaron fueron los siguientes:

1º Demostrar que la institución de la propiedad privada ha prevailecido en el desarrollo histórico de las Instituciones.

2º Que los diversos ensayos llevados a la práctica para comunizar la propiedad, han desembocado necesariamente en el fracaso.

3º Que la propiedad privada es conveniente a la naturaleza humana, y es por ende de Derecho Natural Permisivo.

4º Que la propiedad, además de su finalidad individual, lleva implícita una finalidad social, a través de la cual puede realizarse el bien común.

5º Que es absolutamente necesario restaurar el derecho de propiedad en toda su plenitud y en su justa acepción, como un medio indispensable para alcanzar el equilibrio social.

6º Finalmente, considero que debe hacerse una revisión minuciosa de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, principalmente en lo referente a su régimen patrimonial para así evitar abusos de éstas y sobre todo no pasar por alto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROPIEDAD

Haciendo una pequeña síntesis en función de las ideas que jurídicamente fundamentan el título que ostenta el estudio en desarrollo, es necesario previamente, dejar al margen la interrogante planteada respecto de cómo usaron el derecho de propiedad los hombres de la prehistoria, pues resultaría aventurado afirmar o negar algo basado en especulaciones puramente teóricas, -serán por consiguiente analizados en forma concreta y breve los aspectos conocidos de este complejo problema, a la luz de datos reales proporcionados por la historia del derecho.

Es consideración generalizada que conforme la sociedad y el derecho evolucionan, originan corrientes ideológicas de matices peculiares, así surgieron dos corrientes jurídicas que llegaron a constituirse en moldes de los que con posterioridad derivarían legislaciones de gran trascendencia; de esta manera se tiene la seguridad que en derredor de ellas, gira el objeto medular del tema a desarrollar; la primera de estas corrientes está formada por la concepción que los romanos tenían acerca de la propiedad, al considerarla como un derecho absoluto e inmutable al devenir histórico; pero en la vida práctica de los pueblos las instituciones jurídicas nacen y se

transforman al ritmo de las necesidades sociales, y así surgieron las limitaciones a este derecho omnimodo, que aún cuando reglamentadas de manera incipiente, la importancia que ellas implican no son únicamente de carácter histórico, pues sus proyecciones se han hecho manifiestas en la ciencia jurídica general, la segunda de estas corrientes se integra con los principios doctrinarios aportados por los filósofos que encauzaron la Revolución Francesa y que con posterioridad a la misma, dieron forma a novedosas concepciones del derecho en el Código Civil Napoleónico el cual como es sabido impuso a la propiedad privada restricciones en cuanto a la manera de usar de ella, sujetándola al respecto de leyes y reglamentos; basadas en estos principios emergieron las ideas socialistas, que hechas realidad con el transcurso del tiempo en el terreno jurídico, ocasionaron una verdadera revolución en el tradicional concepto de la propiedad privada, pues de un derecho absoluto sobre una cosa, se transforma en un derecho de propiedad cimentado en la función social.

Con estos antecedentes y en relación con el problema racional e históricamente planteado, se estima que la organización del derecho moderno y especialmente el Derecho Mexicano queda colocado dentro de esta última orientación, como lo demuestra el contenido de la Carta Fundamental al dar vigencia jurídica a instituciones como las Modalidades y Limitaciones al derecho de propiedad privada.

I.1 El Derecho de Propiedad en Roma.

Según la tradición, el primer rey, Rómulo, creó la propiedad y el senado. Numa Pompilio estableció la religión. Tulio Hostilio, el tercero, organizó la milicia y Anco Marcio, con quien termina la dinastía latina, estableció los ritos militares.

"En 617 a. C., se inicia la dinastía etrusca con Prisco Tarquino, el antiguo. Servio Tulio, sexto monarca, dividió la ciudad en distritos territoriales: 4 tribus o pagi, 193 centurias y 5 clases que constituyeron el punto de partida para la nueva organización militar. Aunque se afirma tradicionalmente que la distribución de los ciudadanos por clases tuvo como base la riqueza, no tenemos elementos suficientes para afirmar que así haya sido. El último rey, Tarquino el Soberbio, marcó el fin de la monarquía y de la dinastía etrusca, y dio lugar al nacimiento de la república en 509 a 510 a. C".¹

La transformación del sistema político romano fue impuesta sin duda por las necesidades políticas y económicas imperantes. "La tradición señala el año 510 a. C. como el inicio de la fase republicana, pero su instauración esta rodeada de la misma oscuridad que

¹ FUSTEL DE COULANGES, Francois. La Ciudad Antigua. 3ª edición. Europea. Madrid, 1908. p. 98

caracterizó el período anterior".² Por un lado, la reacción latina contra los etruscos y por otro, las necesidades militares debidas a la expansión son aducidas como factores que impulsaron el cambio de la forma de gobierno.

"El imperio romano nace a la historia en la batalla de Actium, el año 31 a. C. Octavio recibe el año de 29 a. C. el título de *Augustus*, el imperio proconsular y la potestad *tribunicia*. Se le designa además *cónsul*, *princeps*, *senatus*, gran pontifice y *pater patriae* con carácter vitalicio".³

La primera fase del imperio que abarca desde Augusto hasta Dioclesiano, se denomina diarquía, porque el príncipe comparte con el senado el poder público. Paulatinamente, el príncipe anuló al senado hasta convertirse éste, después de Adriano, en un cuerpo servil. Los comicios no encajaban en el nuevo ordenamiento institucional. El príncipe fue sustrayendo poco a poco sus funciones administrativas y legislativas.

"El primer reformador romano fue Licinio Stolón, dictó la Ley Agraria, en la que dispuso que las tierras podían ser ocupadas por plebeyos y por patricios y además nadie

² FUSTEL DE COULANGES, op. cit. p. 102

³ Ibidem. p. 105

podía explotar en su provecho más de 500 yegüadas, o sean 125 hectáreas de tierras públicas; las leyes de Licinio descubrieron el mal y le pusieron remedio, retardando la aparición de los latifundios, que habrían de ser causa de la despoblación de Italia y de todo el mundo entonces conocido. Dentro de los reformistas también se puede citar a Tiberio y Cayo Graco, al ordenar que se distribuyera la tierra a los campesinos, misma que no se podía vender con el objeto de que no se presentara el fenómeno del acaparamiento, estas disposiciones recibieron fuerte oposición y con la muerte de los precursores fueron levantadas todas las prohibiciones de vender e hipotecar con lo cual los campesinos fueron perdiendo las tierras que se les habían distribuido".⁴ De lo antes expuesto se puede colegir que en Roma ya existían los limitantes a la propiedad privada, mismas que con variantes se dan en nuestros días.

"Entre los reformistas también se puede considerar a Julio Cesar, pues trató de formar una clase campesina libre y acomodada como base del Estado, para tal fin expidió la Lex Julia Agraria en la que disponía la expropiación de las tierras necesarias para ser entregadas a los agricultores, distribuyendo además subsidios para que vivieran porque en su concepto el Estado Universal debía descansar sobre las

⁴ PETIT, Eugene. Derecho Romano. 20ª edición. Porrúa. México, 1995. p. 49

bases de una clase productiva libre".⁵ De lo anterior puedo decir que estas medidas fueron adoptadas como una respuesta a la grave situación surgida al perder sus tierras los miles de campesinos que no teniendo otras fuentes de trabajo se concentraron en Roma llegando a constituir una masa de desposeídos que se agitaron cada vez con más fuerza.

Con este ligero repaso histórico se obtiene un panorama general del derecho de propiedad practicado por los romanos, necesario para examinarla en seguida en forma particular, en su aspecto jurídico, pues fueron los estudiosos del derecho romano los que le dieron forma, estudiándola desde distintos ángulos de vista, descomponiéndola en sus más simples elementos e integrándola de tal manera que con las características asignadas, llegó a constituir la primera corriente inspiradora de la cultura jurídica de épocas posteriores y de la que directa o indirectamente todas le son herederas.

"El concepto de la propiedad en Roma era el de un derecho absoluto que una persona tenía sobre una cosa corpórea, a lo que técnicamente denominaron derecho real, consistente en los diferentes beneficios que el hombre

⁵ Ibidem. p. 65

podía obtener de la misma".⁶ Esencialmente individualista ese derecho, es fácilmente comprensible por qué era el más completo, pues el titular del derecho poseía todos los elementos en que los romanos descompusieron esta figura jurídica; "los textos romanos no definen el derecho de propiedad, sólo se limitan a decir que es Plena In Re Potestas o también según Gayo, Plenum Jus, este omnimodo poder se desprende de la legislación deserviral, como un derecho propio y exclusivo de la clase privilegiada de la ciudad, que tenía sobre las cosas materiales y se ejercía a través del jus utendi, para usarlas; jus fruendi, para disfrutarlas; jus vindicandi, para reivindicarlas y el jus abutendi para consumir, disponer, enajenar o destruir la cosa, esto es, el poder absoluto, hacer lo que mejor le plazca con ella".⁷ Sobre este particular algunos autores sostienen que los romanos permitían el ejercicio de este elemento siempre que estuviera de acuerdo con la razón y la naturaleza de la cosa, o sea, que no admitía el jus abutendi como el afán de obrar deliberadamente con el fin de perjudicar a terceros sin obtener utilidad o beneficio de ninguna especie, encontrándose en estos motivos los antecedentes que posteriormente constituyen las limitaciones a la propiedad privada.

⁶ BIALOSTOSKY, Sara. Panorama del Derecho Romano. 2ª edición. UNAM. México, 1994. p. 173

⁷ FLORIS MARGADANT, Guillermo. Derecho Romano. 13ª edición. Esfinge. México, 1994. p. 26

Dentro de esta institución quedan comprendidas: la exclusividad consistente en que el derecho de propiedad únicamente podía ser ejercitado por una sola persona. La perpetuidad, o sea que tal derecho se transmitía de manera vitalicia o duración sin fin y para siempre.

Para transmitir la propiedad requería que se cumplieran determinadas formalidades porque por la simple traditio no se adquiría el dominio, únicamente se tenía la propiedad; por ejemplo en las cosas mancipi se transmitía el dominio a través de la mancipatio o también por la in jure cessio; La prescripción en derecho romano era un elemento necesario para adquirir el dominio cuando por los otros medios no se obtenía éste; ya para la época justineana son superadas estas diferencias entre dominio y propiedad, quedando únicamente la propiedad como concepto aglutinante de ambas, al mismo tiempo que la transmisión se hizo más práctica por los medios señalados previamente.

Problema en verdad discutido, es el relativo a cuál era la forma de propiedad territorial en Roma, problema al que se le han dado diversas soluciones; desde luego los estudios realizados por los sociólogos han constatado que al parecer las sociedades primitivas, en su incipiente organización, fatalmente por su natural evolución atraviesan por tres etapas distintas en lo tocante a la tenencia de la tierra; se sabe que su primer sistema fue

el de la comunidad agraria, como en el caso de Roma antigua en la que el terreno pertenecía a la colectividad. El siguiente grado en su evolución le corresponde a la propiedad familiar, que como su nombre lo indica cada familia es dueña de una determinada extensión de terreno, transmitida de varón a varón que descendiera de la misma familia. En el siguiente paso evolutivo aparece ya la propiedad individual, en la que el terreno pertenece a cada individuo, a cada ciudadano, que dispone libremente de ella al ser dueño con todos los atributos inherentes.

Se ha sostenido que las poblaciones romanas atravesaron por estas etapas respecto de la propiedad privada, pero desafortunadamente no existe documento alguno que de fé de estos periodos, principalmente de la propiedad familiar porque en lo relativo a la propiedad comunal, se sabe que pertenecía en su origen al pueblo y lentamente se fue constituyendo la propiedad privada por concesiones del Estado.

"De acuerdo con Sara Bialostosky al irse extendiendo el territorio romano por las conquistas sucesivas, las tierras de los vencidos se aplicaron al Estado, constituyéndose con ellas Ager Públicos que se distribuía a los ciudadanos de acuerdo con las características propias de las tierras, formándose de esta manera el Ager Privatus, dividiéndose para ser repartidas, en tierras cultivadas y

tierras incultas; para otorgar la propiedad de tierras cultivadas se usaba de tres procedimientos: 1) gratuitamente a los ciudadanos pobres se les distribuía una extensión de 42,000 metros cuadrados. 2) Ya en la república hubieron ventas realizadas por los cuestores, agricuestori. 3) El agri assignati, esta otra forma de otorgar la propiedad de la tierra, era la que el Estado asignaba a veteranos a quienes se quería recompensar por sus servicios, o también cuando se fundaban colonias lejanas, se les otorgaban tierras a los ciudadanos".⁸

Para otorgar la propiedad de las tierras incultas pertenecientes al Ager publicus, no se requería ninguna formalidad especial, podían los ciudadanos ocupar las extensiones que desearan pagando al Estado un censo, a estas concesiones se les denominó agri occupatori, de las cuales el ocupante tenía la posesión; por ser los ciudadanos y los patricios los que tenían exclusivamente este derecho, además de poseer recursos económicos de consideración para poder cultivar grandes extensiones, llegaron a convertirse en verdaderos latifundistas, que cultivaban por medio de sus esclavos y por sus clientes a los que sólo concedían títulos precarios sobre la tierra; esto provocó graves descontentos entre los plebeyos que fueron quedando despojados de sus antiguas posesiones y no

⁸ Ibidem. p. 108

percibían ningún beneficio del Estado como podemos observar las clases más desprotegidas son las que han llevado los derechos en la obtención de tierras para su propiedad.

I.2 El Derecho de Propiedad en Francia.

Para referirse al derecho de propiedad en este país, se debe tener presente que, tuvieron vigencia en un principio todas las instituciones jurídicas proporcionadas por el Derecho Romano, por lo tanto es necesario hacer este análisis a raíz del derrumbamiento del Imperio Romano, hasta la Revolución Francesa; en este lapso queda comprendido el régimen feudal, como una nueva estructura de la organización económica, política y social de los pueblos, y por ende el derecho de propiedad experimentó una transformación notable, pues al titular del mismo se le coloca no sólo en la situación de poseer todos los atributos del derecho romano, sino además algunas prerrogativas de carácter político como en caso de los señores feudales a quienes se les investía de cierta potestad sobre las personas que se encontraban dentro de sus dominios; esto ya era en plena Edad Media, "en la que se reconoció al señor Feudal el dominio directo sobre las tierras, concediéndole lo que se llamó dominio útil sobre las personas de los vasallos o de los siervos que solicitaban protección, pero sujetándolos a una serie de

cargas y gravámenes insoportables, convirtiéndolos de hecho en parte de la misma tierra".⁹

Pero a pesar del rigor con que los señores feudales ejercitaban su derecho, existía el de propiedad con más o menos restricciones sobre los objetos muebles.

En todo el período del medioevo, la propiedad otorgaba a los señores feudales una serie de grandes privilegios, llegando a constituir en la mayoría de los casos una especie de órgano del propio Estado.

Esas condiciones sociales originaron reacciones violentas, hostiles contra todo lo que representaba, culminando con el gran movimiento revolucionario de 1789 y con la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en la cual se reconocía que la propiedad es un derecho innato en el ser humano y por lo tanto el Estado sólo puede reconocerlo y protegerlo, pero jamás crearlo o restringirlo, la sociedad entera está interesada en que se protejan los derechos naturales del hombre, y muy especialmente la libertad y la propiedad. Asimismo con el triunfo de la Revolución Francesa, se proclamaron principios que sentaron precedente en la doctrina los cuales resultan de interés mencionar aquí, porque

⁹ HUBERMAN, Leo. Los Bienes Terrenales del Hombre. 10ª edición. Nuestro Tiempo. México, 1995. p. 73

influyeron decisivamente en las legislaciones, estos son: "1) Todos los hombres son libres e iguales. Lo fueron en el estado de naturaleza. La nueva forma de la sociedad debe tener como divisa que la libertad del hombre es su finalidad. 2) Cada hombre persigue su finalidad o utilidad. La utilidad es el fundamento de las acciones humanas; es necesario dejar a cada quien se desarrolle libremente y persiga por voluntad propia su interés personal. 3) El derecho ha de regular la coexistencia de la libertad. El hombre es libre sin más limitaciones que no impedir a los demás idéntica libertad. La misión del Estado consiste en garantizar a cada hombre la esfera de libertad que el derecho concede. 4) Existe un orden natural universal en todos los órdenes de la vida y nadie puede impedir su libre juego. El Estado no debe intervenir ni en la economía ni en las relaciones jurídicas, su divisa ha de ser *laisse faire, laissez passer*".¹⁰

Estos principios filosóficos fueron los que señalaron la directriz que se habría de seguir en las nuevas concepciones jurídicas desarrolladas en el Código Civil francés, como sucedió con la protección que se estableció al interés individual, de esta forma consideramos que es muy importante conocer la forma en que fue reglamentado el

¹⁰ PLANIOL, Marcel y RIPERT, Jorge. Tratado Práctico de Derecho Civil Francés. T. II. Cultura. Habana, 1968. p. 199

derecho de propiedad a raíz del movimiento revolucionario de Francia, para ello se debe estudiar el Código Napoleónico, pero antes es menester subrayar la repercusión que causó en todas las legislaciones del mundo, así su gran influencia se hizo sentir en la legislación española, pues como se sabe el proyecto de Código Civil Español de Florencia García Goyena tuvo como base el ordenamiento citado; esto es de gran trascendencia en virtud de que la legislación civil mexicana de 1870 y 1884 tuvieron como fuente el mencionado proyecto Español.

De acuerdo con la legislación francesa que se comenta, puedo decir que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, siempre que no se haga de ella un uso prohibido por las leyes o reglamentos". Esta legislación como se verá posteriormente fue la fuente de inspiración del proyecto del Código Civil de España que sirvió de modelo a la Legislación Civil Mexicana.

Consideramos que esta definición tiene el defecto de no señalar más que una característica de la propiedad, cuya exactitud misma puede ser atacada, puesto que ni el derecho de goce ni el de disposición a favor de los titulares son absolutos, sino por el contrario tienen numerosas restricciones. La propiedad tiene otra característica que le es esencial, exclusiva, consistente en la atribución de

goce a favor de su titular y con exclusión de todos los demás.

Como ya señalamos en párrafos anteriores, con los nuevos fundamentos filosóficos, el Código de Napoleón, confirma el derecho de propiedad similar al establecido por los romanos, pues al establecer que el derecho de propiedad es absoluta para usar y disponer de una cosa artículo 544 y en el señala el carácter de inviolable, no hace más que configurar los tres elementos clásicos de la propiedad romana, sin embargo el autor citado nos advierte que esta facultad ha de entenderse en el sentido de proposición de la cosa por su consumo, por su destrucción material o por la transformación de su substancia y no en el aspecto moderno de querer hacer aparecer el abuso como un acto contrario a derecho; además la facultad de libre disposición de la cosa tiene numerosas restricciones, por lo que puede afirmarse que no es absolutamente libre; es criticable este artículo, por considerar que contienen dos proposiciones enteramente contradictorias, primero dispone que el propietario está en libertad de usar de la cosa de la manera más absoluta y segundo, añade: Siempre que no se haga de ella un uso prohibido por las leyes o reglamentos, con lo cual se hacen factibles todas las limitaciones posibles, ya que en la Codificación Civil Francesa el legislador ha rodeado, protegido a la propiedad, sobre todo a la inmueble, de una serie de formalidades administrativas

y de toda clase de molestias, inspirándose unas veces, en la utilidad general y otras en un simple interés fiscal, por esto si bien puedo resumir diciendo que la propiedad es el más completo de los derechos reales.

Al examinar la legislación Civil Francesa, someramente hemos hecho alusión a los aspectos generales del concepto del derecho de propiedad, que ya no es una concepción absolutista, sino como ha quedado demostrado tiene expresamente señaladas las limitaciones que el Estado puede imponerle a través de las leyes y reglamentos que expida; el exagerado individualismo que refleja la propiedad romana, es atenuado en el derecho francés con lo que paulatinamente ha ido perdiendo su antiguo rigorismo al serle impuestas diversas restricciones, que no tienen otro propósito que el de garantizar el correcto ejercicio de este derecho siempre con la finalidad de dar primacía al interés de los demás. Ese individualismo lentamente ha ido cediendo terreno para dar paso a las nuevas corrientes sociales, pues los intereses colectivos deben estar muy por encima de los intereses particulares.

I.3 La Propiedad en México. Evolución Histórica.

La sociedad mexicana antigua era esencialmente tribal y comunista, teniendo por tanto este mismo carácter su régimen de propiedad.

"En tal sociedad el nombre, el rango, los derechos ceremoniales y los objetos de uso personalísimo: armas, vestidos, etc., era lo único que pertenecía al individuo: la tierra, el bosque, la casa, etc., eran propiedad común del clan o de la tribu que tenía el derecho de excluir de ellos a todas las demás tribus o bandas. La tierra, como el agua y el fuego, no pueden venderse, decía un indio Omaha".¹¹

Los mismos que la labraban tenían solo sobre ella un relativo usufructo. Si los indios se reunían para determinadas expediciones de caza o pesca, lo así adquirido era propiedad común. Todos tomaban de la totalidad del botín lo necesario para su subsistencia.

"En el clan residía ordinariamente el derecho hereditario. Cuando el indio moría, los objetos de uso personalísimo acompañaban al cadáver y el resto de sus útiles pasaba en propiedad común al clan y sólo en uso a los parientes más próximos. En general la repartición de los bienes comunes era equitativa, dependiendo,

¹¹ GONZÁLEZ ROA, Fernando. El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana. 6ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. p. 214

naturalmente, del modo de su producción, base económica de los sistemas distributivos tribales".¹²

Resumiendo lo anterior, podemos decir que el concepto de propiedad tal y como lo conocemos en nuestros días no fue ajeno a los aztecas y en general a los demás grupos sociales de América ya que tenían una noción generalizada de apropiación.

Cuando los españoles conquistaron México, halláronse con que los indios poseían diversas ideas respecto de la tierra. "Las tribus nómadas que habitaban las llanuras del norte, las montañas de la Sierra Madre Oriental y algunas de las zonas costeras, tenían una concepción más o menos pequeña sobre la propiedad de la tierra".¹³

De lo anterior, podemos decir que antes de la llegada de los españoles la población de las zonas productivas de México se organizó en tribus. Cada tribu estaba compuesta de un número de pequeñas unidades, o sean grupos familiares, parentales o clanes. Estos grupos parentales fueron llamados por los mexicanos calpulli. Las casas que componían el calpulli se colocaban juntas y varios

¹² MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario. 7ª edición. Harla. México, 1995. p. 81

¹³ LEWIS, Morgan. Derecho Antiquo. 3ª edición. Fondo de Cultura Económica. Universo. México, 1980. p. 91

calpulli, distintos, se agrupaban generalmente en un pueblo.

Sin embargo, el empleo del vocablo calpulli no es siempre inequívoco. La palabra se usó también para designar una gran sala o casa y podemos, por esto, inferir que, originalmente al menos, todos los miembros de un grupo parental vivían bajo un mismo techo. De esta forma se puede decir que ni las parcelas públicas ni los lotes asignados a los individuos podían ser enajenados por ninguna circunstancia. Ni aún los jefes ni el emperador podían despojar de ellas al calpulli. Sin embargo, podían ponerse a renta, ora de aquellos del mismo grupo, ora a los extraños. La renta pagada fue una parte de la cosecha recogida y ésta es aún el método usual seguido en México con el nombre de aparcería.

Respecto a la propiedad del monarca, su idea se asemejaba más bien a la de los pueblos musulmanes, que consideraban al soberano como único propietario y a los súbditos como meros usufructuarios, salvo que el monarca indígena no se consideraba con derecho para modificar el conjunto de condiciones que vinculaban la tierra con el pueblo. "Aquél tenía la facultad de distribuir entre los habitantes la tierra que era de su jurisdicción o dominio, sin transmitir la propiedad individual o el dominio a sus miembros. Algunas veces, sin embargo, el monarca, para

premiar un servicio prestado por uno de sus súbditos en la guerra o en otras circunstancias, concedía al mismo una extensión de tierra que podía transmitir a sus herederos".¹⁴ La forma en que se ejercía el derecho de propiedad estaba íntimamente relacionada con las diversas clases de señores que había en el país. Estos eran de tres clases: "los de la primera eran los soberanos llamados Tlatoques, de la palabra tlatoa que significa hablar porque ellos daban la ley y eran señores absolutos. Los de la segunda clase eran llamados tecuhtzin y poseían las tierras que el soberano les asignaba por gracia o por retribución de servicios personales en sus casas, labraban sus sementeras, cortaban leña, acarrearán el agua o lo asistieran con sus tributos, no conservando el soberano más derecho que el de obligar a los habitantes al servicio militar. El tecuhtzin tenía que dar sueldo y ración a sus subordinados; ordenaba y vigilaba sus trabajos, no solo los que se hacían en su beneficio, sino también los de la comunidad y defendía a sus vasallos. La tercera clase de señores se llamaba calpulli o chinancalli, que significa jefe de familia o antiguo linaje y también se llamaba así el lugar en que ejercían su autoridad, lo que llegó a constituir la unidad primaria fundamental en la sociedad de los aztecas".¹⁵

¹⁴ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario en México. 2ª edición. Porrúa. México, 1994. p. 122

¹⁵ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. 9ª edición. Porrúa. México, 1993. p. 94

El pueblo azteca se dividía en cuatro partes o barrios, Moyotlán, Teopan, Aztacalco y Cuepopan en los que vivían en común los miembros de cada clan, linaje o grupo de parientes Calpulli. La tercera clase estaba subordinada a los individuos de la segunda, gozando no obstante de autoridad en el pueblo o barrio y en el cual no poseían ninguna propiedad territorial, pues el territorio que ocupaban (calpullalli) pertenecía en copropiedad a sus habitantes.

"El conjunto de estos calpullallis formaban el territorio tribal (tlaepetlalli), en el que había una área más o menos feraz y extensa cuyas cosechas se destinaban, privativamente, a las necesidades gubernamentales, al mantenimiento de los templos y demás edificios tribales o a la formación del tributo en los pueblos tributarios. El territorio de la tribu comprendía además terrenos que no pertenecían a ningún clan, sino que eran propiedad de la tribu en conjunto. Tal el sitio ocupado por el gran Teocali, templo reservado al culto de la gran divinidad de México, y el Mercado tianquiztli".¹⁶

Así sabemos que ciertas parcelas de tierras se destinaban a los jefes, pero ni ellos ni sus familias tenían sobre tales tierras derecho alguno de dominio y

¹⁶ PEREYRA, Carlos. Historia del Pueblo Mexicano. 3ª edición. UNAM. México, 1993. p. 66

debían, por lo tanto, reintegrarlas al calpulli cuando por determinado motivo cesaban de ejercer sus cargos. Si alguna familia se extinguía, el calpulli dividía su terreno entre aquellos que lo necesitaban en el pueblo y el que usufructuaba una fracción, tenía el derecho de rentarla.

Al que no trabajaba la tierra lo amonestaban para que lo hiciera a no ser muy anciano. Las gentes del calpulli elegían su señor, que había de ser siempre del mismo linaje, buscando en él al más experimentado y capaz de defenderlas.

Era una forma de gobierno basado en el derecho sobre la tierra. El jefe tenía el cuidado de ésta, juntaba los lotes en que estaba dividida con los linderos de cada porción; en caso de que aumentara la familia de alguno de los miembros del pueblo, cuidaba de darle más tierras y si alguno fallecía, los efectos personales del difunto, salvo los que se sacrificaban en los funerales pasaban a sus hijos varones, y sus derechos posesorios o de usufructo sobre la parcela o tialmilli que le había sido asignada, los heredaba el mayor de sus hijos varones, y a falta de éste los demás o los hermanos y tíos del muerto. El mayorazgo tenía la obligación de cultivar la parcela heredada y mantener a sus hermanos y hermanas hasta que contraían matrimonio y obtenían, a su vez otra porción de tierra cultivable.

Si alguno de los varones era incapaz o inválido, el calpulli en común atendía a su subsistencia. (Lamarca). Los vecinos se reunían en la casa del Calpulli para tratar lo relativo a intereses comunes. Todos los hombres casados poseían teóricamente un tlamilli (parcela) que debían cultivar los jefes, lo mismo que todos. Pero como éstos, absorbidos por sus funciones oficiales, no podían hacer producir sus tierras, se instituyeron tierras públicas (Tlatocamali) que para ellos cultivaban los Tlalmaitl gentes que no figuraban en el clan y que no poseyendo terreno para asegurar su subsistencia, se veían obligados a alquilar sus servicios.

La organización que encontraron establecida los españoles, respecto a la división de tierras, fue la siguiente:

"1º. Tierras cedidas en usufructo a los nobles, en recompensa a sus servicios. Esta organización era parecida a la organización feudal. Los propietarios estaban obligados a prestar servicios de guerra y de vasallaje; no podían enajenar sin permiso; las tierras no podían pasar a los plebeyos. A veces el rey concedía tierras con permiso de enajenar.

2º. Tierras poseídas en común por los pueblos. No podían ser reducidas a propiedad particular ni enajenadas.

3º. Propiedad ordinaria.- El jefe repartía las tierras entre las personas de la agrupación. Ninguno adquiría la propiedad privada y periódicamente se hacían redistribuciones.

Los miembros de un calpulli no podían tener participación en otro, aunque si podían tomar tierras en arrendamiento, y el que había recibido un mal lote, podía pedir que se le cambiara si hubiera otro vacante. Los templos también tenían en propiedad grandes porciones de tierra para el sostenimiento del culto.

Este sistema descrito no hay duda alguna que se ajustaba en su fundamento a las condiciones sociales de aquel antiguo pueblo.

Por un lado esta organización se parece a la de la gensromana; por otro lado, tiene enorme parecido con la organización norteamericana del patrimonio familiar. Producía, es cierto, el aislamiento de los individuos dentro de su agrupación e impedía el adelanto general del país, pero, en cambio, esta organización era causa de tranquilidad pública y de que no hubiera ocasión de que la desidia de unos cuantos se apoderara de la propiedad ajena, dejando a sus semejantes sin los medios de subsistencia. El latifundismo, tal como hoy se concibe, era un fenómeno

desconocido en la época anterior a la conquista. Y por último:

4º. Tierra que el rey apartaba para sí o para los miembros de su familia en forma de mayorazgo, o que concedía a ciertos empleados públicos dentro del desempeño de su cargo para sostener con decoro los empleos, o bien eran destinadas para mantener con su cultivo a los ejércitos en tiempo de guerra. Este derecho general del rey sobre estas tierras se parecía al que por largos años ha caracterizado a la posesión territorial de la corona inglesa".¹⁷ En la península de Yucatán las tierras se cultivaban también en común, aunque este sistema no fue tan general, puesto que había leyes que arreglaban las herencias, lo cual indica un sistema más perfecto de propiedad. En otras regiones especialmente en el norte de la República, no se conocía sino muy incompletamente el derecho de propiedad, pues eran zonas desiertas o recorridas por tribus nómadas dedicadas a la caza y a la pesca.

¹⁷ AGUILAR BERLIOS, Carlos. Aspectos de la Evolución en el Régimen de la Propiedad Agraria. 2ª edición. Esfinge. México, 1994. p. 242

LOS MAYAS

En Yucatán el sistema de propiedad era más perfecto y encontramos leyes que reglamentaban las herencias. Los mayas tuvieron un conocimiento bastante amplio del derecho civil. Parece que entre ellos en tiempos en que predominaban los lazos familiares, la propiedad fue comunal; sobrevino la propiedad privada cuando aparecieron las clases sociales: la nobleza, el sacerdocio, los plebeyos y los esclavos; al establecerse la estructura económica, la adquisición de la tierra se hizo por compraventa. Hubo una propiedad del estado, cuyo producto quedó afectado a las necesidades públicas, cultivada por colonos libres que utilizaban como bestias de carga a los esclavos. La propiedad particular perteneció a la nobleza, pero todos a excepción de los esclavos tuvieron acceso a la propiedad privada.

"En la época colonial la organización de la tenencia de la tierra consistió en substituir violentamente el sistema de la propiedad comunal que tenían los nativos, por el régimen de la propiedad privada, individual, y salvo pequeñas posesiones que les fueron respetadas porque las circunstancias y las leyes las impusieron, las medidas radicales adoptadas por los españoles, ocasionaron el despojo más despiadado y con él, toda una serie de conflictos entre las autoridades, los españoles residentes

y los aborígenes, que al no comprender los distintos funcionamientos de las propiedades en el primer caso individual y en el segundo colectiva, produjeron una constante fricción social, en la que ventajosamente participaron los conquistadores".¹⁸

Aún cuando las legislaciones expedidas por la Corona de España tenían un fondo benéfico para los aborígenes, se realizó en la práctica bajo un sistema político de despojo en que basaron su administración los colonizadores, pues las leyes establecieron en principio la evangelización de los nativos, pero ellos desviaron su aplicación hacia otros cauces muy distintos como fueron, la explotación en gran escala tanto de los elementos naturales como las fuerzas de trabajo del ser humano, de ahí que para dar cumplimiento a estos propósitos, tuvieron que distribuir las tierras en máximas extensiones incluyendo entre ellas a pueblos enteros, de los que aprovecharon la mano de obra abundante y a bajo precio.

Fue en esta arbitraria distribución de la tierra, en donde tuvo su origen el latifundismo, que a tanto tiempo de distancia no ha concluido su eliminación total.

¹⁸ BARRAGAN BARRAGAN, José. El Eido. 5ª edición. SELECTOR. México, 1995. p. 129

Sobre este particular José Lorenzo Cossio dice "En efecto el 6 de julio 1529 se concluyó el marquezado del Valle de Oaxaca, por medio de la Cédula Real correspondiente. Dicho marquezado comprendía el Valle de Oaxaca, el Valle de Cuernavaca, el Valle de Toluca, y las jurisdicciones de Coyoacán, Charo en Michoacán, Tuxtla y Jalapa; en total 18 pueblos y Villas con 23,000 vasallos. El rey de España premiaba al gran Capitán que servicios tan importantes le prestara, no sólo concediéndole inmensos territorios sino también regalándole millares de hombres".¹⁹

El Licenciado Ángel Caso en su obra Derecho Agrario hace una exhaustiva enumeración al decir: "Las instituciones creadoras de la propiedad territorial, durante el Colonizaje, pueden clasificarse para su estudio, de la siguiente manera: "La propiedad dividida en Propiedad Privada y en Propiedad Pública; 1. LA PROPIEDAD PRIVADA Subdividida en las siguientes instituciones: Encomiendas, Mercedes Reales, Compensaciones, Confirmaciones y Prescripciones. 2. LA PROPIEDAD PÚBLICA: dividida por tres conceptos:

a) DEL ESTADO: En Realengos, Montes, Aguas y Pastos;

¹⁹ COSSIO, Lorenzo José. La Propiedad en la Colonia. 5ª edición. Porrúa. México, 1990. p. 339

b) De los Pueblos: En de uso comunal, Ejidos y Lehasas;

c) DE USO INDIVIDUAL: En terrenos de común repartimiento, parcialidades y suertes, de los municipios.²⁰

La Encomienda.- Constituyó una figura dentro del régimen de la propiedad privada, considerándosele como una donación de grandes extensiones de terrenos en los que se incluía un número determinado de nativos, en beneficio del clérigo titular favorito del soberano, con el derecho de cultivar la tierra y aprovecharse de sus productos naturales y de la fuerza de trabajo de los moradores, con la relativa obligación de convertir a los encomendados al cristianismo, de esto último le vino su nombre.

Merced Real. Era la retribución que el conquistador recibía de parte del soberano, consistente en extensiones de terrenos, ya que la conquista se hacía siempre para y en nombre del Rey.

Compensación. Era el sistema mediante el cual quien estaba en posesión de tierras durante un período de 10 años o más, podía adquirirlas de la Corona mediante pago, previo un informe de testigos que acreditaran esa posesión siempre

²⁰ CASO, Ángel. Derecho Agrario. 11ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p. 168

y cuando no hubiera en el otorgamiento un perjuicio para los indios. Tal y como lo preceptúan las leyes 15 y 19 de la Recopilación de Indias.. "Los que hubieran introducido y usurpado más de lo que les pertenece conforme a las medidas, serán admitidos en cuanto al exceso, pagando una moderada compensación, y se les despachen nuevos títulos".²¹

Confirmación.- Esta sirvió para que las tierras que hubieran sido tituladas indebidamente, o bien que carecieran de títulos sobre ellas las personas que las poseyeran, pudieran mediante la confirmación de este estado de hecho que hiciera el Rey disfrutarlas jurídicamente, bastando este hecho para establecer el derecho del titular a su favor.

Prescripción. Medio de adquirir la propiedad que tenía los rasgos distintivos de la institución romana, en un plazo de 10 a 40 años atendiendo a la buena o mala fe del poseedor.

Realengos. Eran las tierras descubiertas y conquistadas que no habían sido adjudicadas o adecuadas para algunas de las finalidades que los otros tipos de

²¹ COSSIO, Lorenzo. op. cit. p. 340

propiedades establecidas; eran aquellas tierras que el rey reservaba para disponer de ellas a su voluntad;

Montes, Aguas y Pastos. Los montes, pastos y aguas de los lugares contenidos en las Mercedes fueran comunes a los españoles y a los indios; eran caracterizados como propiedades del Estado y de disfrute comunal.

Fundo Legal. Terrenos dedicados directa y exclusivamente para servir de casco a la población; debía tener una forma regular y estar dividido en manzanas, subdividida cada manzana en solares, debiendo haber un espacio entre cada manzana para establecer las calles.

Dehesas. Establecida como una parte o porción de tierra acotada destinada regularmente para pasto de ganado.

Propios. Eran las propiedades de los ayuntamientos, de las poblaciones; aquellos bienes que servían a los municipios para subvenir a sus necesidades; considerándose como propios los bienes que pertenecían a los ayuntamientos, como las casas de Cabildos, las de beneficencia, las cárceles, las fincas rústicas y urbanas.

Arbitrios. Eran en realidad los propios de los Ayuntamientos, señalados con una designación especial, como los terrenos concedidos en censo, el capital impuesto sobre

bienes raíces, el monte usufructuado por el común y rentado para el corte de maderas gruesas; eran bienes y terrenos, que con sus productos subvenían a las necesidades del municipio, que se arbitraba recursos de ellos, y tal vez dejaría de existir si se les desposeía de dichos bienes o de esas rentas que eran su más segura ayuda. Asimismo se autorizaba a los tribunales de esa época para resolver controversias jurídicas.

Suertes. Eran terrenos de propiedad y disfrute individual; representativos de la propiedad privada hispánica en América.

Reducciones. Era la concentración que se hacía de los indígenas en sitios perfectamente determinados con fines religiosos, políticos y económicos.

De acuerdo con el abogado Antonio Luna Arroyo los terrenos de común repartimiento equivalen "a las suertes de las poblaciones, determinándose con éstas el trazo de las reducciones de la siguiente manera: 1. Fundo Legal, casco de la reducción; 2. Al margen, el Ejido de una legua de largo; 3. Los terrenos de Común Repartimiento, pertenecientes al núcleo del pueblo, de disfrute individual. Asimismo las parcialidades según este autor constituían un barrio de población de indios, lo mismo que el anterior, era un tipo de tenencia de la tierra semejante

al calpullalli o sean los terrenos pertenecientes al calpuli.²²

Cofradías. Eran instituciones de indole religiosa. Eran éstas las reuniones de personas o de pueblos, formando una especie de sociedades de tipo religioso, que llegaron a poseer grandes extensiones territoriales tanto urbanas como rurales, ganados y diversos bienes muebles, constituyéndose en un medio de concentración de la propiedad raíz durante la colonia y con posterioridad a ella, formando lo que se denominó la propiedad eclesiástica.

Como podemos ver, en la antigüedad ya existía una clasificación respecto a la propiedad misma que en nuestros días se sigue dando pero bajo otros nombres para una mejor distinción de los propietarios.

ÉPOCA INDEPENDIENTE

Al tratar lo concerniente a la etapa indicada, es necesario hacer mención a las personas que acaudillaron el movimiento independentista, porque a cada una de ellas correspondió una parte importante en el desarrollo y las tendencias que se fueron adoptando, con vista a dar

²² LUNA ARROYO, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. 10ª edición. Porrúa. México, 1995. p. 131

solución a los aspectos negativos de la vida social, que en tanto tiempo habían proliferado.

Al establecer los colonizadores su particular sistema de la propiedad de la tierra en Anáhuac, sembraron también las causas congénitas que más tarde habrían de ocasionar su propia destrucción, éstas fueron: las diferencias sociales, el monopolio político, la concentración de la tierra.

Con el objeto de terminar con esta anómala situación aparecen en el escenario político histórico los dos grandes líderes de este movimiento revolucionario, Don Miguel Hidalgo y Costilla como iniciador y Don José Ma. Morelos, como decidido continuador; el primero señalando directrices generales y el segundo complementando, ampliando, detallando y perfeccionando las mismas.

"Tomando en consideración la situación que prevalecía en todos los medios de la vida cotidiana colonial, la actitud asumida por Hidalgo no podía ser de otro modo, ya que al comienzo del movimiento de Independencia, ordena la abolición de la esclavitud y el reparto de la tierra a los naturales de sus respectivos pueblos, esto último reflejó su pensamiento en materia agraria, a lo cual se ha dicho que aún cuando la concentración de la tierra fue uno de los factores determinantes en la lucha armada, no lo entendió

como es comprendido actualmente, sino que lo percibió difusamente en relación con otros problemas sociales, pero lo que sí es verdaderamente claro es que fue él quien sentó las bases de futuras transformaciones sociales".²³

El desarrollo subsecuente de este movimiento quedó bajo la recia personalidad de Morelos, quien aparte de sus méritos relevantes como uno de los más ilustres líderes de este movimiento libertador, como singular estratega, son de más amplias dimensiones sus principios ideológicos en que se han cimentado las posteriores legislaciones en materia social. Destacó en él su clara concepción del problema de la tierra, le preocupaba por sobre todas las cosas darle solución, como trató de hacerlo al redactar el 22 de Octubre de 1814 la Constitución de Apatzingán, estableciendo en el artículo 24: "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, la integra conservación de estos derechos es el objeto de las instituciones de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas".²⁴

Así del Congreso de Chilpancingo y de la Constitución de Apatzingán se puede decir que tanto en materia social

²³ VILLORO TORANZO, Miguel. El Período de Independencia. 2ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1980. p. 101

²⁴ GONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco. Historia de la Tenencia de la Tierra. 2ª edición. S.E.P. México, 1986. p. 32

como en materia agraria, en donde quedaron plasmados los principios que inspiraron a su autor, de ahí que propiamente la Revolución de Independencia, por su programa de actividades reivindicatorias, por la proyección de sus postulados, por la organización de sus fuerzas, por haber llegado a tener una expresión jurídica, se inició indiscutiblemente con este gran insurgente José Ma. Morelos, que le reviste con los máximos caracteres de legalidad, a través del Congreso de Chilpancingo y la Constitución de Apatzingán, fue el hombre que supo encauzar con su enorme entereza y vasta inteligencia el movimiento insurreccional, dándole una orientación perfectamente definida, con el firme propósito de introducir transformaciones substanciales en esa sociedad que tantos vicios encerrara.

En el transcurso de los primeros años de Independencia, se produjeron sucesivamente diversas tendencias políticas con el fin inmediato de organizar al nuevo país, con las armas ofensivas o defensivamente sostuvieron los grupos sus posiciones políticas, como aconteció con las corrientes federalistas y centralistas, en realidad estas luchas no beneficiaron en ninguna forma a la población desposeída porque el anacrónico sistema de la tenencia de las tierras no se había modificado, continuaron en el mismo estado aplicándose las mismas leyes de la Colonia, la explotación del hombre, la miseria, la

ignorancia y tantas otras deficiencias no fueron posible erradicarlas de momento.

De la Independencia los únicos que recibieron beneficios directos fueron los terratenientes y la Iglesia, pues esta última ya no tenía que supeditarse al soberano español, sus disciplinados organismos, agrupaciones y asociaciones con diversas denominaciones decidieron definitivamente el poder económico de ésta, constituyéndose en una poderosa autoridad que en unión de los poseedores de las riquezas llegaron a restar soberanía al gobierno civil, esta situación de influencia sobre los gobernantes impidió toda promoción que tuviera como fin expedir leyes en contra de esos intereses.

Todo lo anterior fomentó la concentración de la tierra en lo civil y en lo eclesiástico, pues los capitalistas seguían acaparando inmensas extensiones de terrenos, valiéndose del préstamo usurario, del despojo, del mayorazgo, siempre con el gobierno de su parte legalizando sus posesiones. El clero, con las donaciones, legados, heredades que le hacían los capitalistas, con sus prédicas de renunciamiento impidieron todo movimiento de los desposeídos. En estas condiciones el Estado Civil experimentaba los efectos de la ausencia de la propiedad territorial, pues en poder del Clero se le privaba de la circulación comercial, además exenta como estaba de

impuestos, la Administración Pública iba en decadencia, pero a pesar de ello, no se tomaron medidas radicales contra este sistema; en todo este período se dictaron leyes y reglamentos, haciendo caso omiso del grave problema agrario; lo mismo sucedió al promulgarse la primera Constitución Mexicana de 1824, olvidaron la verdadera realidad del país, los legisladores dieron preferencia a los aspectos políticos, olvidándose del aspecto socio-económico que era el de más urgente solución; las condiciones no habían variado aún cuando todos eran ciudadanos, los miserables no dejaron de ser esclavos.

LEYES DE REFORMA

Desde el inicio en 1810 hasta la consumación de la Independencia en 1821, sucede un período que llega hasta la primera mitad del siglo pasado y en el que se patentizaron las políticas y planes legislativos que realmente carecieron de fuerza así como algunas rebeliones, cuartelazos, etc., pero ninguna solución real en beneficio de los múltiples problemas económicos y sociales imperantes, ninguna aportación jurídica verdadera en relación con el urgente y crítico sistema de la tenencia de la tierra, y las que se hicieron resultaron ineficaces, como las compañías deslindadoras, etc.

En estas situaciones históricas se engendraron, en la segunda mitad del siglo citado, las ideas reformistas, pues para el desarrollo del país eran insuficientes los moldes económicos en que se basaba la administración pública, debido en gran parte a la intromisión sistemática llevada a efecto por el sector eclesiástico dentro del Estado llano, por lo mismo los hombres de la Reforma procuraron como medida fundamental la separación del Estado de la Iglesia como uno de los primeros pasos en esa tarea transformativa, pugnando por formar un Estado laico, fundándose para ello en que el conocimiento religioso era incapaz de dar solución a los fenómenos físicos y humanos, pues éstos reclaman métodos científicos distintos, señalando con nitidez los campos de aplicación de la moral y el Derecho, dejando en manos de los religiosos la aplicación de lo moral, suprimiendo para ellos las funciones legislativas y jurisdiccionales, fortaleciéndose de esta manera la autoridad estatal; considerando además al derecho como una relación jurídica, su aplicación debía ser exclusivamente actividad del Estado como autoridad soberana, sin estar supeditado a otras instituciones, sin reconocer a otras soberanías internas sobre la suya, más que la Ley emanada del órgano material del mismo Estado.

Ley de Desamortización. Con el objeto de incrementar el desarrollo económico de la nación y al mismo tiempo robustecer la soberanía del Estado, se dictaron las Leyes

de Desamortización de 25 de junio de 1856; éstas no tuvieron como fin inmediato la confiscación de los bienes del clero, sino que estaban encaminadas a propiciar la circulación de las riquezas acumuladas por la iglesia, sobre todo en propiedades rústicas y urbanas, tal como se desprende del artículo primero: "Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles y eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendados, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6% anual.... Artículo 26.- En consecuencia, todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen en las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones u otros títulos, podrán imponerlas como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz".²⁵

De lo antes expuesto, puedo decir que al aplicarse esta ley no produjo los resultados que eran de esperarse, por errores intrínsecos de la misma o por ataques deliberados que sufrió de la reacción; en los primeros se puede señalar que al hacer mención de las corporaciones, no

²⁵ SILVA HERZOG, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. T. I. 6ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1986. p.p. 12 y 13

hace distinguos respecto de las personas morales a quienes se dirigía, ocasionando como consecuencia la desaparición de la propiedad comunal de los pueblos, desposeyendo a los campesinos que de ese modo quedaron sin personalidad para defender sus tradicionales derechos, viéndose obligados a recurrir en demanda de trabajo a las grandes haciendas, de allí que los ricos y terratenientes fueran favorecidos indirectamente por esta ley, porque a sus grandes extensiones territoriales, se agregaba la abundante mano de obra, producida por los despojos. Otro de los aspectos negativos de esta ley lo forma su ambigüedad, al no atacar la concentración de la tierra acaparada por el elemento civil, no se hizo referencia a la propiedad particular también de exageradas dimensiones, fomentándose de esta suerte el latifundismo existente, que continuó con todos sus vicios a lo largo y ancho del territorio nacional.

Esta ley sufrió fuertes embates por parte de la Iglesia, consistentes en la prohibición inmediata de adquirir los bienes desamortizados, con la amenaza de excomulgar a los desobedientes, a ello se debió que dichas tierras no fueron adquiridas entre la población que más la necesitaba para trabajarla, por razón del exacerbado fanatismo inculcado por la religión; además, urgido económicamente como estaba el erario federal por las constantes luchas, se vio impelido a vender esos bienes a quienes los compraran y no fueron los compradores

precisamente los campesinos, sino los terratenientes, los ricos y la misma iglesia valiéndose de testaferros, los que se quedaron con las mejores tierras, adquiriéndolas en grandes extensiones, sin excluir los fundos legales de los pueblos.

Como la ley otorgaba derechos a los denunciantes, los que por alguna razón no pudieron hacerlo con los bienes de la iglesia, desviaron sus propósitos hacia los bienes comunales de los pueblos, apoderándose de estas propiedades, ocasionando este proceder graves descontentos entre los que formaban las comunidades, que al levantarse en armas provocaron sangrientos disturbios en distintas partes de la República.

El gobierno con el objeto de subsanar estas anomalías, expidió el 9 de octubre de 1856 una resolución en la que ordenaba que los terrenos que se valoraran en menos de doscientos pesos, conforme a las bases de la Ley de 25 de junio, fueran adjudicadas a sus respectivos arrendatarios, ya fuera que los tuvieran como repartimientos, ya pertenecieran a los ayuntamientos o estuvieran sujetas de cualquier modo a desamortización, sin que se le cobrara alcabala, ni se le obligara a pagar derecho alguno y sin necesidad de otorgamiento de escritura de adjudicación, pues para constituirlos en dueños y propietarios en toda forma de lo que se les vende, bastará el título que les

dará la autoridad política en papel marcado con el sello de la oficina, protocolizándose en el archivo de la misma.

Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero. La Ley de desamortización como se dijo, causó violentas reacciones del clero, desde un principio trató de neutralizar todos sus efectos posibles, aún cuando se les había garantizado el valor de sus propiedades, persistió en su enconada lucha contra la autoridad civil, propiciando constantemente las revueltas internas que sangraban la población y menguaban la soberanía del Estado, fueron estas las causas por las que el Gobierno se vio en la urgencia de adoptar medidas radicales que terminaran con esta anómala situación, expidiéndose para tal efecto el 12 de junio de 1859 la Ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos, en la que se dispone que entran al dominio de la Nación los bienes del clero secular y regular, exceptuándose únicamente los edificios que habían sido destinados directamente a los fines del culto; estableciéndose, además, que las ofrendas y las indemnizaciones, no podrían hacerse a los ministros en bienes raíces y declaró nula y de ningún valor toda enajenación que se hiciera sobre los bienes mencionados en la ley, consignando asimismo una multa del 5% para quienes infringieran tal disposición y decretaba el cese en su cargo a los escribanos que autorizaban escrituras de compraventa en contra de lo dispuesto; de la misma manera suprimió totalmente las

órdenes monásticas y declaró la separación de la iglesia y el Estado.

Encierra esta ley un contenido esencialmente político, pues únicamente centra sus efectos en forma muy especial contra los bienes del clero, es decir, no modificó en absoluto lo establecido por la ley de desamortización; este contenido hace decir al Dr. Lucio Mendieta y Nuñez que... "Las Leyes de Desamortización, en resumen dieron muerte a la concentración eclesiástica, pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y débil, en manos de la población inferior del país, la indígena, cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla sino aún para conservarla".²⁶

Ley de Colonización. Sobre el particular desde el régimen de Iturbide se legisló en esta materia, con posterioridad a ésta, se dictaron otras leyes, pero para los efectos de este estudio es importante analizar la ley expedida el 31 de Mayo de 1875, pues la colonización fue el nuevo giro dado al problema de la tierra, al fracasar en su aplicación las leyes anteriores se encauzó por nuevos derroteros, concibiéndose dicho problema como una cuestión más que de reparto de la tierra entre los individuos,

²⁶ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario en México. op. cit. p. 141

repartir adecuadamente la población hacia regiones del país escasamente pobladas. Por medio de esta ley se facultaba al Poder Ejecutivo para contratar con empresas de colonización, a las que se les concedieron toda clase de franquicias y subvenciones oficiales, con la obligación de que colonizaran el territorio nacional con familias extranjeras a quienes se les distribuirían los terrenos baldíos que existieran; para localizar tales terrenos y hacer el deslinde de los mismos se otorgaron concesiones ventajosas a las compañías deslindadoras, que efectuaban sus operaciones a cambio de obtener la propiedad de la tercera parte de los terrenos deslindados, según lo establecía la Ley de 15 de diciembre de 1883.

Esta ley de colonización propició el despojo de las tierras de los pequeños propietarios que sin protección legal alguna, violentamente se les arrebataron sus posesiones, basándose en su deficiente titulación; la aplicación de esta ley produjo resultados desastrosos para el país, porque de ella se valieron los colonizadores extranjeros que a la postre segregaron gran parte del territorio nacional; sobre tan importante asunto nosotros consideramos que, las compañías deslindadoras aceleraron la decadencia de la pequeña propiedad; no cumplieron sus fines y si contribuyeron a la formación de extensos latifundios, por que los terrenos deslindados de que pudo disponer el gobierno fueron vendidos a terceras personas y

los que a las compañías correspondieron como premio a su trabajo fueron enajenados por éstas a un corto número de particulares.

CONSTITUCIÓN DE 1917

Respecto a la Constitución de 1917 trataremos los tópicos jurídicos que enriquecen ese precepto constitucional, lo mismo que el dictamen de referencia.

La parte medular se orienta a que la propiedad es un *derecho natural*, que implica no considerarla como un derecho absoluto, que posibilita imponerle las modalidades correspondientes. Si bien la Nación con base en la propiedad originaria tiene el dominio sobre las tierras y aguas de su territorio, que le permite cederlas a los particulares para constituir la propiedad privada, que está garantizada contra expropiaciones, excepto en casos de utilidad pública. Aclarando, que el propietario del terreno no lo es del subsuelo, que requiere de concesión administrativa federal para su explotación. Este planteamiento permite aseverar que "El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía".²⁷

²⁷ AGUILAR BERLIOZ, Carlos. op. cit. p. 208

Se incluye lo relativo a la capacidad de los extranjeros, al igual que la de las corporaciones, para adquirir bienes raíces. Se critica la desigual distribución de la propiedad privada y las repercusiones económicas y sociales que produce el latifundio, el que debe ser exterminado. Para eso los excedentes de los latifundios se podían fraccionar por sus propietarios o bien el Estado, haciendo uso de la expropiación, y así los predios serían cubiertos por los adquirentes en plazos hasta de veinte años y a baja tasa de interés. Toda esta estrategia la agilizaba al proponer que el Decreto del 6 de enero de 1915 fuera elevado a la categoría de ley constitucional.

A continuación haremos un breve análisis de los aspectos básicos que introduce la Comisión a la propuesta del ingeniero Rouaix.

Párrafo primero. En la propiedad de las tierras y aguas a favor de la Nación, cambia la palabra Originariamente por Originalmente.

Párrafo segundo. En el aspecto expropiatorio suprime: por la autoridad.

Párrafo tercero. La fracción IX del proyecto del ingeniero Rouaix la pasa a este lugar, enriqueciéndola con

el derecho ...de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..., aspecto estructural y definitivo para regular la propiedad privada".²⁸

En ese mismo párrafo la Comisión precisa la acción de dotación a favor de los núcleos de población correspondientes.

"Los pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad.

Párrafo cuarto. Pasa íntegra la fracción X del proyecto del ingeniero Rouaix a este lugar.

"Párrafo quinto y sexto. Aquí la Comisión ubica la fracción XI del proyecto del ingeniero Rouaix, añadiendo como obligación para los particulares o las sociedades civiles o mercantiles que exploten el subsuelo o aprovechen las aguas mediante concesión federal con la ...condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata.

²⁸ *Ibidem.* p. 209

Las restantes once fracciones del proyecto del ingeniero Rouaix la Comisión las sistematiza y enriquece en siete fracciones que enseguida comentamos.

Fracción primera. Ocupa el mismo lugar que en el proyecto del ingeniero Rouaix y la acepta en su totalidad la Comisión. No establece ninguna modificación en la capacidad de los mexicanos por nacimiento y por naturalización, lo mismo que las sociedades para adquirir tierras y aguas. En tanto, para que los extranjeros gozaran de ese derecho, debían renunciar a su calidad de extranjeros ante la Secretaría de Relaciones, precisando la Comisión que el trámite sería ...por conducto de sus representantes diplomáticos...

Fracción segunda. Ocupa el mismo lugar que en el proyecto del ingeniero Rouaix, y la Comisión la acepta en su totalidad. En esta fracción se asienta la falta de capacidad de la Iglesia para poseer, adquirir y administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos. La Comisión introduce que los bienes de la Iglesia entrarán al dominio de la Nación, ...concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia...

Fracción tercera. Equivale a igual lugar que en el proyecto del ingeniero Rouaix, la que acepta en su totalidad la Comisión sin introducirle ninguna modificación. Fracción que se refiere a las instituciones de beneficencia pública y privada, y a las prohibiciones para adquirir bienes raíces.

Fracción cuarta. La Comisión acepta sin ningún cambio la fracción quinta del proyecto del ingeniero Rouaix, ubicándola en el cuarto orden de la iniciativa. De esta forma reafirma la prohibición a las sociedades comerciales de títulos al portador para adquirir, poseer o administrar fincas rústicas.

Fracción quinta. En el proyecto del ingeniero Rouaix ocupa el sexto lugar, la que acoge en su totalidad la Comisión sin introducirle ningún cambio. Con esto a los bancos se les limita tener capitales impuestos sobre fincas rústicas y urbanas, y tener en propiedad sólo los bienes raíces que su objetivo requiera.

Fracción sexta. Se localizaba en el cuarto lugar en el proyecto del ingeniero Rouaix, la que en su totalidad ratifica la Comisión con una mínima ampliación. Así, los condeñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal disfrutará en común de sus

tierras, bosques y aguas. La ley determinará la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

Fracción séptima. Conjuga las fracciones VII, VIII, XII y XIV del proyecto del ingeniero Rouaix, distribuidas en seis párrafos, además de las adiciones que hace la Comisión y que básicamente constan en siete apartados. A continuación trataremos los aspectos básicos de esta fracción VII.

El primer párrafo transcribe la fracción VII del proyecto del ingeniero Rouaix, en el que ratifica la limitante y prohibición a las corporaciones civiles para tener en propiedad o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos. Particulariza que los estados, el Distrito Federal, los territorios y los municipios si tienen capacidad para adquirir y administrar los bienes raíces que requieran los servicios públicos.

El segundo párrafo se basa en la fracción XII del proyecto del ingeniero Rouaix, el que a la vez amplía la Comisión. Con esto se determina cuándo la federación o los estados pueden ocupar la propiedad privada, por causa de utilidad pública, declaración que compete a la autoridad administrativa. La base para fijar la indemnización será el valor fiscal del bien, más un 10% adicional. La Comisión incluye que Las leyes de la Federación y de los

estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada...

Párrafo tercero. Equivalente a la fracción octava del proyecto del ingeniero Rouaix, que es rubricada en su totalidad por la Comisión, que a la vez le introduce adiciones. En él se asienta la nulidad para los actos y hechos jurídicos que en forma parcial o total hayan privado de sus tierras, bosques y aguas a los condeñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población. Para esto procede la acción de restitución para los núcleos de población anotados que aún existan o, en su defecto, la de dotación. Procedimiento basado en el Decreto del 6 de enero de 1915:

...que continuará en vigor como ley Constitucional. En caso de que con arreglo a dicho Decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas se les dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso dejen de asignárseles las que necesitare.

No procedía la nulidad en las tierras tituladas conforme a la Ley del 25 de junio de 1856, o poseídas a nombre propio y a título de dominio por más de diez años y

hasta cincuenta hectáreas; el excedente se regresaba al propietario y se le indemnizaba. Finalmente se establecía:

Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El párrafo cuarto corresponde a la fracción décimocuarta del proyecto del ingeniero Rouaix, que es acogida en su totalidad por la Comisión, que no le introduce ningún cambio. Se precisa que las acciones que corresponden a la Nación generadas por el artículo 27, se ceñirán al procedimiento judicial para hacerse efectivas.

Los párrafos quinto y sexto son obra de la Comisión, en los que se establece que las Legislaturas de los estados y el Congreso de la Unión expedirán las leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, bajo las siguientes bases: a) en cada entidad federativa se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser propietario un solo individuo o sociedad; b) el excedente del terreno debe ser fraccionado por el propietario; c) si el propietario del terreno excedente se negare a fraccionar lo hará el gobierno, mediante expropiación; d) se establece un plazo de veinte años para el pago de los

terrenos, a una tasa del 5% anual; e) se crea la deuda agraria como garantía a los vendedores; f) tiene prioridad, para adquirir terrenos, los que hayan militado en el ejército constitucionalista o sus descendientes, y, g) el patrimonio de familia es inalienable.

Finalmente, y a sugerencia del ingeniero Rouaix, la Comisión incluyó el sexto párrafo de la fracción VII:

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público".²⁹

²⁹ Cfr. ROUAIX, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. 5ª edición. Porrúa. México, 1985. p. 163

CAPÍTULO II

EL ESTADO MEXICANO Y LA PROPIEDAD

En la escala de valores que tutela la Legislación, se encuentra en primer lugar la protección a la vida y a la libertad humanas; en segundo término la protección a la propiedad que es el derecho real más amplio para usar, gozar y disponer de las cosas y que adquiere el hombre con el fruto de su esfuerzo y su trabajo cuando se desenvuelve libremente en sociedad, para obtener los satisfactores de sus necesidades. Por ello nada más justo que ese esfuerzo representado por la propiedad de las cosas o derechos, sea un fin del Estado y trate de protegerlo tanto en Leyes substantivas como en las adjetivas correspondientes.

En México la legislación protege el derecho de propiedad de manera especial en el Código Civil de 1928. También lo hace en el Código de Procedimientos Civiles, con los interdictos y acciones; en la Ley de Expropiación, en el Código Agrario, el Código Penal y asimismo como digo, en forma primordial a través de las garantías Constitucionales contenidas en los artículos 14 y 27 de la Carta Magna. El 14 establece en su segundo párrafo que "nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades o posesiones sino mediante juicio" y el 27 establece en su primer párrafo que "la propiedad de las tierras y aguas

comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyéndola propiedad privada.

Protegiendo la legislación el derecho de propiedad, está amparando lo que con su trabajo el individuo ha conseguido y, en un régimen como el mexicano, es la consolidación de instituciones tan sagradas como son el derecho de la vida y a la libertad.

Pero, no es únicamente con codificaciones que debe mantenerse incólume el derecho a la propiedad, sino que deben ser los encargados de la aplicación de los cuerpos legales, las autoridades, las que con estricto apego a su espíritu y sin invadir esferas de competencia determinen en cada caso los derechos que a cada quien pertenece.

Por este motivo, en el presente capítulo hablaremos en primer lugar del concepto jurídico y fines del estado así como de su concepción en el artículo 27 constitucional y la función social que, de la propiedad se tiene.

II.1 Concepto Jurídico y Fines del Estado.

El nacimiento del Estado Mexicano, evidentemente debe fijarse en el momento histórico en que la Nueva España se

independizó de la Corona española y cobró perfiles definidos como Entidad Política con vida propia en virtud de lo acordado por Agustín de Iturbide y O'donojú en los Tratados de Iguala y de Córdoba de 1821, siendo a raíz de esos momentos cuando se produjeron los supuestos para la formación de un Estado como son la población, el territorio y el gobierno, cuyo primer representante fue la Junta Provisional Gubernativa y posteriormente el Primer Congreso mexicano, también es de hacerse notar que a partir de ese período, se patentizaron serias desavenencias entre los diversos grupos de distintas tendencias políticas, pero no obstante lo anterior, se puede afirmar que en sus orígenes el "Estado Mexicano se organizó como un Estado Unitario, con un gobierno centralista, estableciéndose de acuerdo con los Planes mencionados en renglones que anteceden, una Monarquía Constitucional, confirmando el Centralismo las Bases Constitucionales de 1822 y el reglamento Político Provisional del Imperio".³⁰

Con referencia a ulteriores consideraciones, se debe hacer hincapié en que el concepto de soberanía surge a la palestra organizativa del Estado Mexicano influenciado íntimamente por el federalismo de las Colonias Inglesas en Norteamérica, que como es sabido, se unieron en una Confederación con el objeto de presentar una fuerza

³⁰ BARRAGAN BARRAGAN, José. op. cit. p. 289

uniforme oponible a la Corona Británica, es decir, se unieron con el fin inmediato de separarse, de independizarse de Inglaterra; para tal efecto, cada Colonia cedió parte de su soberanía a un Congreso Continental encargado de organizar la defensa de todas ellas (los factores determinantes de esta nueva organización política fueron de eminente contenido económico, los cuales carecen de importancia citar); a este Congreso Continental Celebrado en Filadelfia, al que concurrieron los representantes de las 13 Colonias, presidido por Jorge Washington, expidió en 1787 una Constitución Política en la que se estableció que las facultades no otorgadas al Gobierno Federal se entendían reservadas a los Estados Locales, o sea que el Acta Constitutiva originó el nacimiento del Gobierno Central, señalándole facultades definidas, reservándose las colonias facultadas indefinidas; posteriormente el Congreso Nacional estableció que dentro de sus atribuciones estaban las de expedir cuantas leyes fueren benéficas al total de las Colonias, con lo cual confirma su preponderancia constitucional, "asi fue como la Asamblea de Filadelfia, con sentido práctico e intuición política, salvó la pugna entre lo Nacional y lo regional. La Novedad del sistema consistió en que un gobierno Nacional ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los Estados, desplazaba dentro de su propia esfera limitada, a la autoridad de éstos; pero al mismo tiempo los Estados

conservaban su gobierno propio y directo en todo lo no otorgado al Gobierno Nacional por la Constitución, la cual de esta suerte señoreaba y unificaba a los dos órdenes".³¹

El sistema federativo de Estado, paulatinamente fue adquiriendo autonomía haciendo más ostensible su existencia cuando fue adoptado por Estados originalmente unitarios como el Canadá, Brasil, Argentina, Venezuela y otros países, en los que al contrario de lo acontecido en los Estados Unidos de Norteamérica, en los que mediante el Acta Constitutiva se creó un Gobierno Central, en aquellos países, fue el gobierno Central el que reconoce y otorga cierta autonomía a las provincias a las cuales crea u origina.

El trasplante de tal sistema al Estado Mexicano, surgió al través de un proceso jurídico de imitación del federalismo norteamericano que tuvo lugar el 12 de junio de 1823, en que el Congreso Constituyente ante el amago separatista de diversas provincias integrantes de la Nación, se pronunció por el sistema de la República Federal, contrariando la organización que originalmente se dio al propio Estado, dejando la regulación de la nueva organización Estatal adoptada, al segundo Congreso Constituyente Mexicano, que refrendó la adopción del

³¹ CADWELL, Cit. por TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 22ª edición. Porrúa. México. 1994. p. 99

sistema en el Acta Constitutiva de la Federación. y más tarde la Constitución de 1824 efectúa la correspondiente reglamentación.

En la etapa histórica comprendida entre los años de 1836 a 1857, predominaron como Leyes Fundamentales de la Nación, la Constitución de las Siete Leyes de 1836, las Bases de Tacubaya de 1842, las Bases Orgánicas de 1843, el Acta de Reforma de 1847.

En el siguiente período tiene gran significación en el terreno político, la expedición de la Constitución de 1857, porque con ella es restaurada la forma de gobierno federal, dando por terminada la oscilación entre un federalismo exaltado y un centralismo recalcitrante, al establecer que la soberanía nacional corresponde al pueblo, que la ejerce por medio de los poderes de la Unión y por los de los Estados, estableciendo además en el Artículo 40 que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación; las partes integrantes de la Federación las enumera en el artículo 43, de esto resulta evidente que el constituyente usando los principios norteamericanos, hace partir ficticiamente el federalismo de un convenio entre los estados preexistentes, estableciendo igualmente la idea de que las facultades que

no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados; todos estos principios fueron reproducidos en la Constitución de 1917, después de haber superado el dilatado mandato porfirista que había vuelto a un centralismo de hecho, manifestado por los constituyentes de 1917.

Se ha sostenido por algunos autores que el Federalismo en México fue una burda imitación del sistema político norteamericano, lo cual es del todo falso, porque como lo expresa la autorizada opinión del maestro Tena Ramírez: "más si en los dominios del derecho comparado el federalismo mexicano no cuenta, para nosotros en cambio representa la única realidad merecedora de nuestra atención y estudio. Es una realidad que se confunde con nuestra propia historia de país independiente, una realidad que consiste en aplicar a nuestra manera, con desvíos y alteraciones, la teoría del sistema federal. Si nuestra experiencia histórica no encuadra en esa doctrina, tampoco encaja en el centralismo, de donde podría concluirse que estamos ensayando un sistema de perfiles singulares. México, un país de antecedentes unitarios, se esfuerza por descentralizarse y en su propósito topa, como es natural, con su pasado que lo frena en su marcha".³²

³² TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 112

Ahora bien una vez hecha esta pequeña relación Histórica del Estado Mexicano analizaremos su concepto jurídico y sus fines.

El término Estado tiene varias acepciones, como toda palabra tiene acepciones de uso vulgar, las cuales carecen de interés para el desarrollo del presente trabajo; la concepción técnico-jurídica del Estado, es la que se sujetará a un breve análisis, porque de ésta se obtendrán los elementos que lo constituyen en una institución estructural de la Sociedad.

"El origen del Estado como ente aglutinador de la convivencia social, ha superado tres etapas bien definidas que han correspondido a tres ideologías de profundas diferencias, como son las doctrinas de carácter teológico, las de carácter racionalista y las de carácter sociológico o positivistas, habiendo tratado de demostrar cada una de ellas que el Estado ha sido, ya una formación de tipo sobrehumano, ya una formación racional, es decir, voluntaria o ya el resultado de un fenómeno puramente natural".³³

Las doctrinas jurídicas con base en el criterio sociológico, tratan de explicar el Estado desde un punto de

³³ ARNAIZ AMIGO, Aurora. Del Estado y su Derecho. 4ª edición. Porrúa. México, 1995. p. 39

vista estrictamente como un fenómeno jurídico, al que han desmembrado en tres elementos constitutivos, consistentes en su territorio, poder de mando originario y población; según esta concepción, el Estado es una corporación territorial jurídicamente organizada, sometida a un régimen político, constituido por una comunidad humana establecida en un territorio determinado; es jurídicamente organizada en cuanto confiere un poder de mando originario, un imperio o dominio a los jefes de la organización que sujetan a la comunidad a un orden determinado, es un poder que establece el Derecho, por ello se le denomina poder jurídico, y originario porque no deriva de ningún otro grupo, estimándose que la comunidad humana para considerarse Estado, debe tener ese poder de mando en sí misma y no recibirlo de comunidad extraña.

En el siglo XV aparece el autor político de la época, Maquiavelo con su obra el "Príncipe" en la que simple y sencillamente denomina a estas organizaciones políticas con el nombre sin precedente de Estado.

Al plantear el problema relativo a la determinación del concepto del Estado, se han originado posiciones contradictorias en cuanto a su naturaleza, sus funciones, su sentido, su justificación y sus finalidades, porque su estudio interesa tanto a la ciencia filosóficas, jurídicas, sociales a la política y a las ciencias económicas, resultando de ello diversas soluciones en su aplicación e

interpretación. "Los diversos aspectos del Estado han originado fuertes debates entre los doctrinistas, entre los que se encuentran algunos muy valiosos que podrían ser objeto de profundos estudios porque han abierto amplios horizontes en la ciencia del Estado y del Derecho, uno de ellos es Kelsen, sosteniendo su posición de que el Estado es un fin en sí mismo; Radbruch, con su relativismo de Estado diciendo que es imposible establecer en general una última justificación del Estado; teniendo en la doctrina antigua, la teoría del poder de Hobbes, el contrato social de Rousseau; la del derecho divino definida por San Agustín, o también las que se basan en criterios organistas como Platón y Aristóteles y en fin otros tantos que sería prolijo enunciar, además hacer un análisis exhaustivo de tales doctrinas requieren gran serenidad de espíritu, la inversión de tiempo prolongado de investigación y profundos conocimientos sobre la materia".³⁴

Para tener un concepto claro del Estado, no es conveniente circunscribir a éste particularizando los aspectos diversos de las ciencias sociológicas, jurídicas, económicas o en las que se exponga alguna otra disciplina especial, sino que fundamentalmente se debe buscar en la filosofía general, considerando a esta ciencia como el centro del que irradian todas las demás, dotada como es de

³⁴ BURCOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 15ª edición. Porrúa. México. 1995. p. 132

universalidad; por supuesto sin omitir la ciencia que directamente conozca los diversos problemas; constituida en este caso por la filosofía social, que es la que interesa profundamente al Estado y a la Sociedad, pues en este elemento se verifican todos los fenómenos que les son inherentes, las manifestaciones e inquietudes individuales y sociales.

Axiológicamente es el Estado la comunidad de más valor concebido en función del bienestar directo del hombre; es el Estado el que le da forma y contenido a la vida del hombre, individual y socialmente considerado, coordinando las actividades de ambas entidades hasta donde le es posible, usando para ello el instrumento idóneo, que viene a ser el Derecho, indicador de la orientación hacia el perfeccionamiento, consistente en dar oportunidad a nuevos y superiores estadios de vida, fomentando en el ser humano la creación de nuevos valores, propiciando su efectiva e integral realización que serán los que vendrán a dar conformación definitiva y completa a la misma sociedad, pues en ésta se plantean todos los problemas reales de la vida humana, todas las tendencias valorativas, generales, que al mantener un equilibrio estable, fijarán el matiz propio y las modalidades del todo social.

Para obtener factibilidad en la realización de esos objetivos es requisito ineludible que el Derecho señale al

Estado una delimitación funcional, que se ejercerá por el Poder Público; una actividad estatal no arbitraria, no un derecho confiriendo poder omnímodo, porque su misión será conservar la paz, la confianza y el respeto entre los seres humanos y entre éstos y la administración Pública, pues de la armonía alcanzada depende en mucho el continuo devenir hacia el perfeccionamiento social.

El concepto de Estado, se dijo, no debe limitarse dentro del campo de una disciplina científica especial, porque éste rebasa todas las fronteras que puedan imponerle estas ciencias aisladamente, además los múltiples fenómenos, los diversos problemas que en lo social acaecen, exigen soluciones, explicaciones y justificaciones aquí y ahora, que fatalmente desplazan métodos hasta entonces válidos, substituyéndolos por nuevas tendencias en todos los aspectos de su desarrollo. Por ello el Estado está llamado a ser la estructura dentro de la cual se desenvuelva la vida de toda la comunidad, procurando siempre la consecución y satisfacción de sus fines, obrando bajo las prescripciones del Derecho en su aplicación a la persona individual, a la estabilidad institucional y social en general es decir, un Estado siempre al servicio del hombre y no al contrario.

De acuerdo con las distintas etapas por las que ha tenido que transitar el hombre desde sus primeros pasos

sobre la tierra, ha experimentado diversos fenómenos transformativos, pues a medida que deviene la superación de éste, aparece la sociedad, con el perfeccionamiento de éste viene el Estado y sujeto a este perenne devenir del hombre, de la sociedad y del Estado, a modo de síntesis surge el Derecho como supremo ordenador de la actividad humana, quedando por tanto la estructura, la forma y funciones del Estado autodeterminada, autolimitada por el orden jurídico, dando paso en su evolución al Estado de Derecho, en el cual el Estado para el desarrollo de sus funciones está supeditado al ordenamiento constitucional, rector de toda la actividad estatal.

Después de esta sucinta exposición y teniendo como antecedentes una serie de conceptos que acerca del Estado se han emitido, de acuerdo con el campo disciplinario en que esté colocado el sujeto, todos ellos complementan la compleja figura del Estado, integrándola unitariamente; así el concepto jurídico se puede resumir diciendo que "Estado es la Sociedad organizada política y jurídicamente, dentro de los límites de un territorio determinado y bajo el imperio de una autoridad suprema e independiente".³⁵

Se considera que fue Aristóteles el primero que planteó en su obra la "Política" el problema relativo a los

³⁵ GARCÍA, Aurelio. Ciencia del Estado. 2ª edición. Harla. Quito Ecuador. 1993. p. 216

fines del Estado, expresando "Observamos que toda ciudad es una asociación y que toda asociación se forma por algún interés o beneficio, pues el hombre no hace nada que no mire en definitiva como un bien. Todas las asociaciones se proponen pues el logro de una ventaja, y principalmente la más importante de ellas son sus fines".³⁶

A partir de este pasaje aristotélico, puedo decir que es cuando se inicia el planteamiento del problema de los fines del Estado, llegando a constituir desde aquella época, un tema apasionante que se refleja en las doctrinas de diversos matices elaboradas por los pensadores con el propósito que se alude, analizando este objeto desde puntos de vista diferentes, tratando en algunos casos de evadir su estudio con el pretexto de que éste como los animales y las plantas son un fin en sí mismos, combatiendo de esta manera la legitimidad de plantear este interesante problema, fuera porque se le considera ficticio o porque su solución se les hiciera imposible. Así surgió también el positivismo jurídico, sosteniendo que lo único que es comprobable es lo que registra la experiencia, los hechos de física social, los fenómenos que constituyen al Estado, pero los fines de la comunidad que producen tales resultados escapan a la experiencia.

³⁶ HELLER, Herman. Teoría del Estado. 3ª edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1965. p. 217

Acordes con el criterio asentado al hacer referencia a las múltiples y controvertidas doctrinas elaboradas con el señalado propósito de desentrañar e origen y la justificación del Estado, los mismos argumentos se emplearon para ser aplicados en relación con los fines del mismo, es decir, circunscribir la investigación de este objeto colocándose en una posición determinada queriéndola hacer válida, olvidando que al mismo tiempo existen similares investigaciones realizadas, que contemplan el mismo objeto a través de distintos criterios, distintas corrientes políticas, económicas, jurídicas, filosóficas, etc., en la misma forma también sosteniendo que su verdad debe ser considerada como la verdad general, aceptada por todos, sólo consiguen con esta obcecación doctrinista toda una gama de soluciones de contenido particular, que conducen a una verdadera confusión, pues no se puede negar a cada doctrina su contenido de verdad respecto del objeto analizado, pero una verdad parcial en relación íntima con la especialidad científica de que éstos se ocupan.

Los fines del Estado no es posible reducirlos en un estrecho campo, como lo han hecho algunos autores sosteniendo que el único fin de éste consiste en fomentar el bienestar social, aceptar este principio equivaldría a detenerse en el umbral de lo que es la vida social, negando las profundas inquietudes del conglomerado, pues en último

análisis son los impulsos de éstos los que conducen al planteamiento del porqué y para qué del Estado.

Claro que no se puede negar la trascendencia que tiene por ejemplo que el Estado mantenga la salubridad pública, o pugne por la prosperidad de la sociedad con el fin inmediato de proporcionar bienestar, valiéndose para ello del factor económico, porque como se sabe es la economía uno de los elementos de más importancia, inseparablemente ligado a todos y cada uno de los problemas inmediatos, como lo son el mantenimiento del bienestar social material, elemento esencial del Estado que no se debe confundir como fin en sí mismo de éste, es sólo un instrumento de que se puede valer para alcanzar los altos fines que se le han confiado por sus miembros.

Los fines del Estado han de ser de muy bastas proporciones, encaminados fundamentalmente a la perfección de la persona humana, al mismo tiempo desarrollar actividades paralelas, tendientes a elevar el nivel cultural de la sociedad, fomentar la vida del hombre en este sentido, no aceptando la teoría de la incompatibilidad, porque los derechos del hombre como persona con los que tenga la colectividad, constituyen su fundamento, son las bases que sustentan la estructura social.

"El Estado como tipo de la sociedad organizada políticamente debe proveerse de los mejores medios para la consecución y realización de los fines materiales, culturales y morales de su elemento humano, para dar solidez con ello a las bases en que descansa la nación entera; asimismo esos fines deben estar encaminados a garantizar y asegurar los valores humanos como inapreciables bienes que son patrimonio individual y social".³⁷

Debe el Estado tomar medidas eficaces que procuren el desenvolvimiento de todas las energías, tanto las naturales, como las culturales; por lo que respecta al concepto de propiedad como producto cultural, considerando como elemento generador del impulso que da razón de ser al desarrollo social, encauzarla no como una propiedad de tipo romana, absolutista e inquebrantable, teniendo al hombre sujeto a la más cruel esclavitud, sino una propiedad de profundo contenido social, adecuándola al objeto y a las circunstancias de cada una de las necesidades sociales que reclamen satisfacción, tomando del medio ambiente local las ideas que rigurosamente se imponen como conciencia colectiva.

³⁷ ARNAIZ AMIGO, Aurora. op. cit. p. 59

En resumen se puede decir que el Estado pues, tiene por misión el fomento del bienestar social y como fin despertar, orientar e impulsar las tendencias valorativas espirituales del hombre por medio de la cultura, por interesar más directamente a la vida de la sociedad, no importando para el caso el régimen político del gobierno, siempre y cuando cumpla con el destino que le ha reservado la sociedad; sólo así el Estado podrá llevar a cabo la realización del Derecho cuya finalidad está en sembrar la confianza y la paz en el seno de la comunidad; en tanto que a cultura para abrir nuevos campos, dilatar más los horizontes en pro de la dignificación de la humanidad .

En cuanto a la forma que debe asumir el Estado para llevar a efecto sus fines, será la de un Estado de Derecho, bajo el imperio de una Ley suprema que al crear los órganos de que el Estado se vale para realizar sus funciones, le delimite perfectamente su campo de acción, mismo que no debe transgredir, porque si esto ocurriese estaría violando la esfera jurídica en que se desenvuelve el particular, estaría vulnerando las garantías elementales de que está revestido este sujeto. El Estado mexicano de acuerdo con los principios constitucionales que le dan origen, se puede afirmar que ha quedado perfectamente delimitado por el Constituyente de 1917 y que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos producto del mismo, tuvo como mira el establecimiento de un Estado producto de la cultura,

siempre en respeto de la persona humana, a la cual está dirigida toda su actividad creativa a dar primacía a la satisfacción de las necesidades de grandes masas de la población, lo que equivale al bienestar individual; es por ello que el Estado Mexicano como poder jurídicamente organizado está encauzado para servir de instrumento al hombre, para obtener su bienestar individual y social, y no un Estado totalitario en que el hombre sea un medio del Estado.

II.2 Análisis de la Propiedad en el Artículo 27 Constitucional.

En la propuesta de reforma de fines de 1991 al artículo 27 Constitucional se dice: "...La dirección y el sentido de los cambios están claramente definidos por nuestra historia y por el espíritu que le imprimieron los constituyentes al artículo 27 de nuestro ordenamiento supremo: Esta norma establece la propiedad originaria de la Nación y somete las formas de propiedad y uso al interés público. Por eso realizar los ajustes que demande la circunstancia nacional es cumplir con el espíritu del constituyente. Esta norma Constitucional condensa nuestro sistema agrario, sin precedente en su concepción y alcance. No sólo representa un ideal vigente sino que ha tenido un efecto formidable en la configuración social de nuestro país. La propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas es norma esencial de los mexicanos.

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 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 radioactivos, además de la generación de la energía eléctrica para el servicio público, párrafos tercero y séptimo. Tampoco se modifica la potestad de ejercer derechos en la zona económica del mar territorial, párrafo octavo, y la facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar la indemnización correspondiente, párrafo segundo y fracción IV, parcialmente. Permanecen las obligaciones del Estado de impartir justicia expedita y de promover el desarrollo rural integral, fracción XIX y XX".^{37bis} Como puede verse con ésta explicación de motivos presentada por el Poder Ejecutivo Federal en esta fecha, no se modifica el principio de "*propiedad originaria de la Nación*" que es un precepto verdaderamente toral de la Constitución del 17; base fundamental sobre la que descansa nuestro constitucionalismo social, y dato esencial que apuntala la originalidad del código político de Querétaro.

"La obligación constitucional de dotar a los pueblos, continúa diciendo la citada exposición de motivos, se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en

^{37bis} cfr. BARRAGAN BARRAGAN, José. Op. Cit. P. 278

un país poco poblado y con bastas extensiones por colonizar ya no lo es más. La población rural crece, mientras que la tierra no varía de extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica. Los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, derivados de que no se localizaron tierras afectables para atender solicitudes, ya son tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917. En resoluciones recientes se especifica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario. Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra. Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino. Debemos reconocer que culminó el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y sus sucesivas reformas.

Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Tenemos que revertir el creciente minifundio y fraccionamiento en la tenencia de la tierra que, en muchos casos, ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad demuestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles. La

sociedad rural exige reconocerla con vigor y urgencia. La Nación lo requiere para su desarrollo y modernización. Por eso, propongo derogar las fracciones X, XI, XII, XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero, parcialmente. En estas exposiciones, hoy vigentes, se establece una reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto. Con su derogación, éste también termina.

Se propone que en la fracción XVII se mantenga, exclusivamente, el caso del fraccionamiento de predios que excedan a la pequeña propiedad. Establece los procedimientos para llevarlo a cabo e instruye al propietario, en ese caso, a enajenar el excedente en un plazo de dos años (al aprobarse se establece que el plazo será de un año y no dos como se propuso en la iniciativa presidencial); de no cumplirse, procederá la venta mediante pública almoneda. De esta manera quedará restablecido el régimen ordinario que resguarda los principios básicos y originales en materia agraria, prescindiendo de la regulación extraordinaria y transitoria que fue necesario prescribir para lograr el reparto masivo de tierras.

Ahora tenemos que consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofrecer al campesino los incentivos que le permitan aprovechar el potencial de su

tierra, abrir alternativas productivas que le eleven su nivel de vida y el de su familia. Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo.

La reforma agraria ingresa a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos. Eso exige un esfuerzo de gran magnitud. Mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos, es posible resolverlo. La claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el espíritu del artículo 27 constitucional".

En realidad, con esta reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, y entrando en vigor al día siguiente de su publicación se modifican situaciones jurídicas que durante decenios se mantuvieron inamovibles. Efectivamente, los cambios constitucionales crean nuevas situaciones jurídicas que en el marco del

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

79

texto anterior no podían ser efectuadas, reconociéndose de esta forma, que la realidad había superado, en mucho, las disposiciones aplicables al campo.

El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado, y permite a la Nación retener bajo su dominio todo cuanto es necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas.

Puede observarse que la iniciativa de la Comisión redactora del artículo 27 constitucional, el principal objetivo que la impulsaba era la resolución del problema agrario, establecido en el primer párrafo, la propiedad originaria de la nación como fundamento para establecer libremente limitaciones y modalidades a la propiedad privada, hasta entonces desconocidas en esta materia.

Se ha hecho una somera revisión de la propiedad privada en las diversas épocas de la historia y en diversas regiones geográficas, así sabe que en Roma, la propiedad quiritaria no únicamente comprendía la superficie de la tierra, sino que también el subsuelo, que como una especie de cono invertido, el quirite prolongaba su derecho hasta el centro de la tierra.

Por lo que respecta a la configuración de la propiedad en la Constitución vigente, se podría aplicar el principio general de que el propietario de la superficie lo es también del subsuelo, con la excepción de que cuando éste contenga en su composición sustancias distintas a las del terreno, la propiedad corresponde a la Nación, por detentar ésta la propiedad originaria de todo el territorio que comprende su jurisdicción.

Es muy importante hacer notar que realmente no se trata de una propiedad originaria del territorio, como fue establecido en el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución en favor de la Nación, sino todo lo contrario, se trata de un verdadero derecho emanado de su propia soberanía, de donde la denominación de dominio directo utilizado por la misma, es hasta cierto punto inadecuado, porque el término citado fue utilizado en la época feudal para designar la situación que tenía el señor, de la tierra cuyo disfrute le transmitía a sus vasallos.

II.3 Función Social de la Propiedad.

El individualismo como se sabe había dado inusitada preponderancia a la doctrina liberal del siglo XVII, elevó al grado de valor fundamental la libertad del hombre, por la que tanto se preocupó en dotar de un régimen de garantías que afirmaran dicha libertad frente al Estado,

limitando la función de éste a la conservación del orden necesario que propiciara la coexistencia entre ellos, justificando su intervención únicamente en los casos que los intereses resultaran lesionados al desarrollar actividades convergentes que pusieran en peligro el orden social.

"Esta doctrina vino a confirmar una vez más, el concepto de la propiedad romana en todo su absoluto y despótico dominio, originando su aplicación como consecuencia inmediata una más profunda desigualdad económica, política y social, pues al amparo de esas libertades, los poderosos, los más ricos absorben en sus posesiones a los más débiles que se veían en la necesidad de practicar operaciones económicas con ellos".³⁸

Pero el pensamiento humano siempre tratando de encontrar para la sociedad las formas más justas de vida, perfecciona ese tradicional concepto de la propiedad, como el sociólogo Augusto Comte, en el año de 1850, que en su obra "Sistema Politique Positive", da el nuevo concepto de la propiedad, considerándola como una función social, o sea, más que un derecho constituye una obligación, un deber; estas ideas fueron ampliamente desarrolladas en 1911 por León Duguit, al dictar en la Universidad de Buenos

³⁸ DUGUIT, León. Soberanía y Libertad. 6ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1980. p. 203

aires, Argentina, unas conferencias que versaron sobre las transformaciones jurídicas de las Instituciones de Derecho Privado desde el Código de Napoleón.

A continuación se expone a grandes rasgos lo fundamental de esta teoría, en su planteamiento general, con el objeto de desentrañar el contenido de esta cuestión; Duguit tomando como base, principios aristotélicos Rouseauianos respecto al Zoon Politikón afirma "que el hombre es un ser social, siempre ha vivido en una sociedad, desde que nace pertenece a un grupo humano, en el cual al mismo tiempo que le concede derechos le impone también el cumplimiento de determinadas obligaciones".³⁹

Se observa, que en el conjunto de las relaciones sociales, el hombre tiene derechos y deberes que ha de cumplir imperativamente, porque la existencia de los primeros implica lógicamente el nacimiento de los segundos, de ahí que no sea posible sostener la idea de la propiedad como un derecho natural, innato en el hombre y como el anterior a la sociedad y al Estado, porque para que tenga validez requiere necesariamente el reconocimiento de la entidad representativa del grupo social, se observa también que tratándose del derecho de propiedad de una persona, por ser ésta parte integrante del conglomerado social, su

³⁹ DUGUIT, León. op. cit. p. 218

derecho está limitado por las obligaciones que tiene para con la sociedad, al mismo tiempo la sociedad no puede sobrepasar los límites de lo estrictamente necesario para realizar el beneficio social, causando siempre el mínimo perjuicio para el interés del individuo.

"Niega Duguit el carácter absoluto e inalineable del derecho de propiedad al sostener que la sociedad o el Estado en su caso al través de leyes o normas jurídicas puede señalar cuáles son esos derechos, fijando sus limitaciones, sus restricciones, conforme lo reclame la solidaridad social".⁴⁰

Sitúa el derecho objetivo como anterior al subjetivo y sobre todo anterior al derecho de propiedad, afirmando que el derecho objetivo tiene como fin esencial realizar la solidaridad social, al imponer a gobernantes y gobernados deberes y obligaciones fundamentales, consistentes en realizar actos que implican perfeccionamiento en la solidaridad social.

Haciendo ya una referencia concreta sobre el derecho de propiedad, el autor citado manifiesta.. "En las sociedades modernas, en las cuales ha llegado a imperar la conciencia clara y profunda de la interdependencia social,

⁴⁰ Ibidem. p. 172

así como la libertad es el deber para el individuo de emplear su actividad física, intelectual y moral en el desenvolvimiento de esa interdependencia, así la propiedad es para todo poseedor de una riqueza, el deber, la obligación de orden objetivo de emplear lo que posee en mantener y aumentar la interdependencia social.

Todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad una cierta función en razón directa al lugar que en ella ocupa. Ahora bien, al poseedor de la riqueza, por lo mismo que la posee, puede realizar un cierto trabajo que sólo a él le es posible cumplir. Sólo él puede aumentar la riqueza general haciendo valer el capital que posee, por lo que está obligado socialmente a realizar esta tarea y no será protegido por ella más, que si la cumple y en la medida en que la cumple".⁴¹

No es ya la propiedad el derecho subjetivo del propietario, éste no constituye la función social del que detenta una riqueza, considerando al poseedor de una riqueza, como un funcionario dentro de la sociedad que tiene la obligación de realizar la solidaridad social, pues a mayor riqueza mayor debe ser también la responsabilidad social, en cuanto su influjo es de más cuantía económica dentro del grupo social en que se desenvuelve; es decir,

⁴¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. op. cit. p. 192

la propiedad como función social impone al titular del derecho, la ineludible obligación de aprovecharla no en beneficio puramente individual, sino también obligatoriamente en beneficio puramente individual, sino también obligatoriamente en beneficio de la colectividad, a la que en última instancia se le concede mayor preponderancia en la satisfacción de sus necesidades; así mismo es evidente que el nuevo concepto de propiedad adquiere un matiz sui géneris, no es ya un derecho absoluto, subjetivo, innato en el hombre e inviolable, pues el enunciado mismo de función social lleva implícita la idea de que el titular de tal derecho debe usar, disfrutar y disponer de la cosa, pero bajo ningún pretexto se le reconoce el derecho de no usar, no disponer o no disfrutar, cuando por causas de este abstencionismo se origina perjuicio al conglomerado social, en cuanto éste imperativamente exige como deber esencialmente social, el aprovechamiento de la riqueza con la finalidad de intensificar la interdependencia humana; al mismo tiempo Duguít tiene una honda preocupación por impedir el uso abusivo o ilícito de la propiedad, aún cuando éste se ejercite dentro de los lineamientos señalados por el derecho.

"Las consecuencias que pueden derivarse de esta doctrina son en extremo peligrosas, porque los funcionarios que detentan el poder público por razones políticas en vez de técnicas, pueden decretar y con frecuencia lo hacen,

expropiaciones por utilidad social alegado que los otros motivos no llenan la ideología del gobierno, por ello debe tenerse siempre presente para estos casos, que sea el Poder Legislativo el que establezca por leyes meditadas con toda meticulosidad cuándo es aplicable la expropiación por las causas antes apuntadas".⁴²

Se aprecia con lo anteriormente expuesto, que el derecho de propiedad significó en nuestro país al apartarse de la concepción romana que recibió del Código en Napoleón, un avance insospechable, pues desde el siglo pasado la legislación Civil niega a la propiedad el exclusivismo individual absoluto atento a lo establecido por los Códigos de 1870 y 1884 en los que se dice que la propiedad es el derecho de usar y disponer de una cosa con las limitaciones que fijan las leyes, claro que este precepto únicamente enunciativo permaneció sin más explicaciones porque no se indicó específicamente cuáles eran con precisión esas limitaciones.

No fue sino después de transcurrir muchos años y al influjo de las doctrinas socialistas cuando expresamente se establecen esas limitaciones, fijando a la propiedad privada una función social que beneficiara tanto al titular del derecho como al grupo humano del que formará parte el

⁴² MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 2ª edición. Porrúa. México, 1994

tenedor de bienes, realizaciones prácticas de antecedentes legislativos son los formados por los códigos civiles citados, ya que gracias a sus magníficas proyecciones tomaron forma en primer lugar en el artículo 27 de la Constitución de 1917 y las leyes secundarias que le complementan como son las leyes agrarias, de expropiación, de minas, de aguas, civiles, etc., que de una manera expresa establecieron definitivamente en qué consisten esas limitaciones y en qué casos se han de aplicar.

En resumen queremos decir que la función social de la propiedad debe favorecer siempre a las clases más desprotegidas de México, que aún siguen luchando por un pedazo de tierra, ya no para cultivarla sino para poder vivir y que la propiedad y sobre todo aquellos que en sus manos está otorgarla no se aparten ni se olviden de esta función.

CAPÍTULO III

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN A LA PROPIEDAD PRIVADA EN
MÉXICO

En el capítulo anterior expuse cual es el sistema de la propiedad privada en México; corresponde ahora ver cuáles son las defensas que la misma ley otorga a los ciudadanos y a los habitantes en general del país para la protección efectiva de ése régimen jurídico de su propiedad privada.

Porque establecer una serie de derechos a favor de los habitantes del país, sin que se le den las bases efectivas para hacerlos valer en caso de que se atente en contra de sus propiedades por los sujetos, por los funcionarios, titulares del poder público, equivaldría en verdad a no haber dado protección a los derechos privados.

Porque se estaría en verdad en un caso semejante al de las incapaces, que tienen capacidad de goce pero que no tienen capacidad de ejercicio, y si a éstos no se les autorizara la existencia de sus representantes legales, resultaría inútil el que se les hubiera hecho titulares de derechos, al no poderlos ejercitar.

Las defensas a la Propiedad privada en México pueden

considerarse desde 3 distintos sectores:

- Defensas emanadas de la Constitución,
- Defensas consagrada en leyes secundarias y
- Acciones interdictos, expropiación.

III.1. Defensas Emanadas de la Constitución.

La Carta Política Máxima del país en el año de 1917, contiene 2 artículos que son la base de la protección a las garantías individuales frente al poder público. Son ellos los consignados en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

1) Artículo 14 Constitucional. Este artículo en su párrafo segundo dispone:

"Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, o de sus PROPIEDADES, POSESIONES O DERECHOS sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

En este párrafo se consagra la llamada garantía de audiencia que se integra a su vez mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, concurrentes, y que son:

- "a) El juicio previo al acto de privación.
- b) Que ese juicio se siga ante los tribunales previamente establecidos.
- c) Que en el juicio, se cumplan y observen las formalidades esenciales procesales, y
- d) Que haya decisión judicial que se ajuste a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".⁴³

Debido a su construcción formal, es innegable e indudable que esta garantía de audiencia pueda violarse si se contraviene una sola de las cuatro garantías específicas de seguridad social que antes mencionó.

La titularidad de la garantía de audiencia, como derecho público subjetivo, corresponde a todo sujeto en los términos del artículo 1º Constitucional.

El derecho de propiedad está protegido por la garantía a estudio, en cuanto a los tres derechos subjetivos fundamentales que de ella se deriva, a saber: el uso, el de disfrute y el de disposición de la cosa materia de la misma.

⁴³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. op. cit. p. 338

2) Artículo 16 Constitucional. Este artículo en su primer párrafo dispone:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde o motive la causa legal del procedimiento".

Esta garantía que se ha llamado gemela del artículo 14 Constitucional viene también a proteger a la propiedad, pues es indudable que el propietario es un poseedor, y de ahí que se le esté estableciendo una garantía, un derecho de que no podrá ser molestado en su posesión de propietario si no es mediante orden escrita de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Se está así estableciendo el principio de que los ciudadanos y los habitantes, del país pueden tener la certeza de que no serán privados de su propiedad, en una forma arbitraria, sino que siembre sabrán que cuando una autoridad pretenda desposeerlos tendrá que hacerlo por medio de un documento escrito en donde les exprese exactamente las causas que llevan a esa determinación.

Sabe el poseedor propietario que no llegará un funcionario público y sin más trámites y de manera verbal a exigir que haga entrega de su propiedad, sino que tiene la

certeza de que llegado el caso de ser indispensable su propiedad para realizar sobre ella un cierto acto jurídico el Estado, se le notificará por escrito a efecto de que si considera injusta la determinación, puede combatirla por medio de los cauces legales que le otorga el juicio de amparo.

Por tanto la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional, como ésta, de que no podrá privársele de sus propiedades o posesiones si no es mediante orden escrita, son garantías que se otorgan a los ciudadanos frente a los ataques arbitrarios de la autoridad, pero no siempre es la propiedad atacada por decisiones de los gobernantes, sino que en un momento dado también puede ser objeto de ataques por parte de sujetos individuales no autorizados, y en éste caso la ley también tiene que proteger los derechos de propiedad.

Estos son los derechos que se traducen en acciones procesales y que me ocuparán en los siguientes renglones.

III.2 Protección Emanada de Leyes Secundarias.

Como antes digo el ataque a la propiedad privada no siempre proviene de actos o conductas de funciones gobernantes. Las más de las veces es atacada por particulares que consideran tener derecho también sobre los bienes, o que pretenden aprovecharse de alguna situación específica para obtener la propiedad.

En estos casos el propietario tiene diversas acciones para la protección de su derecho. Una de ellas se le otorgan en su calidad de poseedor, pues es innegable como ya he dicho antes que todo propietario es poseedor, aunque no todo poseedor es propietario. Otras acciones se le otorgan expresamente en atención a su calidad de propietario.

Desarrollaré sucesivamente en este sub-inciso el estudio de las siguientes defensas de tipo procesal de que goza el propietario.

1. ACCIONES DE TIPO POSESORIO.

- a) Publiciana e,
- b) Interdictos.

2. ACCIONES REALES.

- a) Reivindicatoria.

- b) Confesoria.
- c) Negatoria.

"1. ACCIONES POSESORIAS. Estas acciones no son privilegiadas ni se otorgan exclusivamente a los propietarios, sino que se confieren a todo tipo de poseedor y quedan sancionadas en el texto del artículo 14 que ya antes mencioné pues ahí se otorga este derecho a todas las personas para que no sean molestadas en sus posesiones, propiedades o derechos".⁴⁴

En consecuencia las acciones posesorias corresponden indistintamente a todas las personas que poseemos un objeto, ya sea a título de propietario o bajo otro concepto. v. gr.: de simple poseedor.

a) ACCIÓN PUBLICIANA.

El Código de Procedimientos Civiles hace referencia a ella en su artículo 9º cuando dice:

"Al adquirente con justo título y de buena fé, le compete la acción para que, aún cuando no haya prescrito, le restituya la cosa con sus frutos y acciones en los términos del artículo 4º el poseedor de mala fé; o el que

⁴⁴ PLANIOL, Marcel y RIPERT, Jorge. op. cit. p. 187

teniendo título de igual calidad ha poseído por menos tiempo que el actor. No procede ésta acción en los casos en que ambas posesiones fueren dudosas, o el demandado tuviere su título registrado y el actor no, así como contra el legítimo dueño".

"La acción Publiciana que fue introducida por el Pretor Publicios, se concede al poseedor de buena fé, para que le sea devuelta la cosa que posee y de la que ha perdido la posesión por azar, contra cualquiera que sea poseedor, excepción hecha del propietario".⁴⁵

En las institutas también se hace referencia a ésta acción en el libro 4º Título IV Ley IV cuando dice: "si se supone que una cosa ha sido entregada a alguno, por ejemplo a título de venta, de dote, de legado, y antes de haber adquirido el dominio perdió la posesión por algún accidente, no tiene ninguna acción civil real para conseguir que se devuelva la posesión, porque las acciones reales se han establecido por el derecho civil en favor del propietario que reivindica lo que le pertenece. Sin embargo, como era muy duro rehusar tal acción en tal caso el pretor ha introducido una por virtud de la cual, el que ha perdido la posesión sostiene que ha prescrito la cosa; en consecuencia, la reivindica como propietario. Esta

⁴⁵ PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil. 13ª edición. Porrúa. México, 1994. p. 261

acción es llamada publiciana porque fue introducida por el edicto del pretor Publicius".⁴⁶

De acuerdo con la proposiciones que anteceden, puede decirse que la acción Publiciana es real, patrimonial, declarativa y también de condena; que su ejercicio compete al adquirente con justo título y de buena fé, aún cuando no haya prescrito, contra quién posea de mala fé para que se restituya la cosa con sus frutos y accesiones; también procede contra el que teniendo título de igual calidad ha poseído por menos tiempo que el actor y esta acción no procede en los casos en que ambas posesiones fueren dudosas o el demandado tuviese título registrado y el actor no, ni tampoco contra el legítimo propietario.

III.3 Acciones Interdictos de Expropiación.

La posesión es protegida a sí misma, por medio de una presunción de propiedad consagrada en el Art. 798 del Código Civil del Distrito Federal, que al respecto dice:

"La posesión da al que la tiene, la presunción de propietario para todos los efectos legales".

⁴⁶ Enciclopedia Jurídica Omeba. T. IV Dris-Kill. Buenos Aires Argentina, 1950. p. 325

Esta presunción "Juris tantum" de propiedad, establecida en favor del poseedor, lo libera de la carga de la prueba. La presunción de propiedad convierte al poseedor en demandado y exige a quien ejercita la acción, la prueba de sus derechos.

Normalmente es protegida por medio de los interdictos, que son acciones posesorias que tiene por objeto proteger la posesión "interina", tanto originaria como derivada de los bienes inmuebles, contra aquél que perturbe, despoje o amenace con la ejecución de obras que pueden dañarla.

En segundo lugar, la posesión conduce a la adquisición de la propiedad. Cuando la primera se realiza de manera pacífica, continua, permanente y a título de dueño durante cinco años ininterrumpidos.

Este es el efecto más importante de la posesión. Cuando éste se prolonga por un lapso de tiempo determinado, el poseedor adquiere la propiedad de la cosa por prescripción.

La posesión que sirve a este efecto, es solamente la que se disfruta en concepto de dueño, "originaria", de una manera pacífica, continua y pública. Así lo determina el Art. 1151 del Código Civil del Distrito Federal.

El Código de Procedimientos Civiles se refiere a ellos en sus artículos del 16 al 20.

De acuerdo con la doctrina existen 5 diversos tipos de interdictos, no todos regulados ya por la ley positiva:

1. El de RETENER la posesión,
2. El de RECUPERARLA,
3. El de ADQUIRIRLA,
4. El de OBRA NUEVA y
5. El de OBRA PELIGROSA.

1. El interdicto de retener la posesión es un derecho que se ejercita a través de un juicio sumario, mediante el cual al actor se le mantiene en la posesión interina de un inmueble, evitando una posible desposesión.

El artículo 16 del Código de Procedimientos Civiles regula este derecho, pudiendo promoverlo el poseedor originario o derivado, en contra de: a) El autor de la perturbación; b) El causahabiente del autor sea a título universal o particular; c) La persona que ordenó los actos de perturbación; d) La que los ejecutó materialmente y e) Contra el que a sabiendas y directamente se aprovecha de los actos de perturbación.

Procede en relación con bienes muebles únicamente y protege también a la servidumbre susceptible de posesión y al usufructo.

El supuesto jurídico necesario para que proceda el interdicto a estudio es el de que exista una perturbación que consista en actos preparatorios tendientes directamente a la desposesión violenta.

El interdicto debe ejercitarse dentro del año siguiente al que se verifiquen los actos de perturbación.

2. El interdicto de recuperar la posesión es el derecho que se da a quién fue poseedor para que se le restituya en su posesión de que había sido privado.

Los artículos 17 y 18 del Código de Procedimientos Civiles establecen los presupuestos para la procedencia de éste interdicto, a saber: la existencia de la desposesión y que no se trata de meros actos de perturbación posesoria. Y, el objeto principal del interdicto será restituir en la posesión al actor, después de realizar la presunción lógica del acto de desposesión.

Hay entre el interdicto de retener y el de recuperar la posesión, una diferencia de esencia: en el de retener se requiere que haya solo ACTOS DE PERTURBACIÓN que son aquellas vías de hecho o palabras que directamente tienden

a desposeer al detentador de la cosa sin que la desposesión se consume; y en el de recuperar, la desposesión debe haberse consumado.

En el interdicto de recuperar la posesión el juicio es también sumario y trata solo sobre la posesión interina, de ninguna manera de la definitiva o de propiedad; las sentencias pronunciadas en éstos juicios no tienen la autoridad de cosa juzgada respecto de la posesión definitiva ni del derecho de propiedad. El que no obtuvo sentencia favorable puede promover más tarde la acción plenaria de posesión o la reivindicatoria, si la tuviere.

3. El interdicto de adquirir la posesión se suprimió en el Código actual. Consistía en permitir a los herederos entrar en posesión de los bienes hereditarios. Actualmente la posesión de tales bienes se transmite por ministerio de la ley a los herederos, poseyendo el albacea si fuere el caso en nombre propio y por la parte que le corresponda a los demás herederos, atento a lo dispuesto por el artículo 1704 del Código Civil.

4. El interdicto de obra nueva, no es propiamente una acción posesoria sino que tiene por objeto evitar los daños que se le causen al bien del poseedor por una obra nueva, obteniendo que se suspenda la conclusión de ella o si es perjudicial a sus posesiones, que se demuela o modifique la

obra, y se restituyan las cosas al estado anterior a la misma.

Puede promover este interdicto no sólo el propietario del inmueble sino también el poseedor derivado, o el que tenga un derecho real sobre él. Y cuando se construya en bienes de uso común, compete al vecino del lugar.

Para los efectos del interdicto, se entiende por obra nueva. "... no sólo la construcción de nueva plana sino también la que se realiza sobre edificio antiguo, añadiéndolo, quitándolo o dándole una forma distinta".

5. El interdicto de obra peligrosa tampoco es una acción propiamente posesoria. Se tramita en la vía sumaria y mediante él, se obtiene las medidas precautorias necesarias para evitar que una obra ruinosa cause perjuicios. El Código de Procedimientos Cíviles en su artículo 20 dice: [©]

"La acción de obra peligrosa se da al poseedor jurídico derivado de una propiedad contigua o cercana, que puede resentirse, o padecer por la rutina o derrumbe de la obra, caída de un árbol u otro objeto análogo; y su finalidad es la de adoptar medidas urgentes para evitar los riesgos que ofrezca el mal estado de los objetos referidos; obtener la demolición total o parcial de la obra o la

destrucción del objeto peligroso. Compete la misma acción a quienes tengan derecho privado o público de paso por las inmediaciones de la obra, árbol u otro objeto peligroso".

"Puede promoverlo el poseedor originario o derivado de una propiedad contigua o cercana a la en que existe la obra peligrosa. También se da para aquellos que por su constante paso por la obra u objeto ruinoso les pueda ser perjudicial.

Por obra peligrosa se entiende cualquier cosa que amenace ruina. Y se puede ejercitar para que se demuela total o particularmente o se destruya total o parcialmente el objeto peligroso, que puede ser mueble o inmueble".⁴⁷

⁴⁷ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 6ª edición, Porrúa. México, 1993. p. 325

2. ACCIONES REALES.

Estas acciones se otorgan exclusivamente al propietario y así en primer lugar se tiene:

a) ACCIÓN REIVINDICATORIA.

Es la acción que tiene el propietario de una cosa corpórea, mueble o inmueble, contra el poseedor de la misma, para recuperarla y obtener se le entreguen sus frutos y acciones. Se refieren a esta acción los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del Código de Procedimientos Civiles.

Como presupuestos lógico jurídicos y consecuencias de la reivindicatoria se tienen:

a) El ejercicio de esta acción compete al propietario de la cosa y el cual no está en posesión de la misma.

b) El efecto de la acción es declarar que el actor tiene dominio sobre ella y se la entregue el demandado, con sus frutos y accesorios en los términos prescritos por el Código Civil en sus artículos 809 al 822.

c) El tenedor de la cosa puede declinar la responsabilidad del juicio, designando al poseedor que lo sea a título de dueño.

d) El poseedor que niegue la posesión la perderá en beneficio del actor.

e) Aunque el demandado no posea la cosa, puede ejercitarse contra él la reivindicación; también se demanda al poseedor que para evitar los efectos de la acción reivindicatoria dejó de poseer y también el que está obligado a restituir la cosa o su estimación si la sentencia fuere condenatoria. El demandado que paga la estimación de la cosa puede ejercitar a su vez la reivindicación.

f) No pueden reivindicarse las cosas extra commercium; los géneros no determinados al entablarse la demanda; las cosas unidas a otras por sí y por vía de accesión, según lo dispuesto por el Código Civil, ni las cosas muebles perdidos, o robados que un tercero haya adquirido de buena fé en almoneda, o de comerciantes que en mercado público se dedican a la venta de objetos de la misma especie, sin previo reembolso del precio que se pagó. Se presume que no hay buena fé si de la pérdida o robo, se dio aviso público y oportunamente.

b) ACCIÓN CONFESORIA.

En cuanto a la acción confesoria, cabe decir, que en derecho mexicano se regula en el artículo 11º del Código de Procedimientos Civiles. Conforme a ésta norma jurídica, compete el ejercicio de la acción confesoria al titular del derecho real inmueble y al poseedor del predio dominante que esté interesado en la existencia de la servidumbre. El Lic. Demetrio Sodi "aduce que esta acción nace de las servidumbres, observación que es lógica si se tiene en cuenta a quién corresponde la titularidad de ésta acción".⁴⁸

La acción confesoria se intenta contra el tenedor o poseedor jurídico que contrarian al gravamen, para que se obtenga el reconocimiento, la declaración de los derechos y obligaciones de gravamen y el pago de frutos, daños y perjuicios, en su caso, y se hagan cesar la violación. Hay que advertir, que si la sentencia fuere condenatoria, el actor puede exigir del reo que afiance el respeto del derecho.

⁴⁸ SODI, Demetrio.cit. por PALLARES, Eduardo. op. cit. p. 262

c) ACCIÓN NEGATORIA.

De conformidad con lo previsto por el artículo 10º del Código adjetivo, la acción negatoria, sólo compete al poseedor a título de dueño, o que tenga derecho real sobre la heredad, y procede para obtenerse la declaración de libertad o la de reducción de gravámenes de bien inmueble y la demolición de obras o señales que importen gravámenes, la tildación o anotación en el Registro de la Propiedad y conjuntamente, en su caso, la indemnización de daños perjuicios. Cuando la sentencia sea condenatoria, el actor puede exigir del reo que cause al respecto de la libertad del inmueble.

El Lic. Demetrio Sodi al hablar de la acción negatoria de servidumbre dice "que quien la ejercita tiene que probar su derecho de propiedad, toda vez que tiene por objeto la reivindicación parcial de la propiedad, y debe probar, además, la perturbación de su derecho de propiedad, y que tiene derecho para reclamar el pago de los daños causados por la perturbación de su derecho de propiedad".⁴⁹

⁴⁹ SODI, Demetrio. cit por PALLARES, Eduardo. op. cit. p. 265.

LA EXPROPIACIÓN

Si bien es cierto que esta materia de la expropiación se estudia también en el campo del Derecho Administrativo, no es menos ciertos que su estudio debe y se hace igualmente en la práctica diaria del litigante, es por ello que a continuación exponemos lo más importante sobre esta materia.

Y ello es lógico, porque si la expropiación es una limitación al derecho de propiedad en virtud de la cual el dueño de un bien mueble, o inmueble, queda privado del mismo, mediante o previa indemnización, en beneficio del interés público.

En efecto, constituye una garantía a la propiedad el que los ciudadanos sepan que ésta no les puede ser privada si no es por causa de utilidad pública y mediante una indemnización; tienen así la garantía de que no podrá privársele de sus bienes en otras condiciones que no sean las marcadas por la Constitución.

Precisamente por éste último motivo es que debo hacer un breve análisis de la expropiación, puesto que vengo haciendo el estudio de todas las defensas con que cuenta el derecho real de propiedad en el sistema jurídico positivo mexicano.

La expropiación en el derecho mexicano precisa de la intervención de los tres órganos del Estado, esto es, intervienen en ella el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El Poder Legislativo interviene expidiendo la llamada ley de Expropiación, que en México es la que se publicó en el Diario Oficial de 25 de noviembre de 1936.

El Poder Legislativo determinó en el artículo 1º de esa ley en forma general, abstracta, permanente, y con las demás características que el Derecho Administrativo atribuye al llamado Acto Regla, las hipótesis en que procede la expropiación.

El Poder Ejecutivo interviene haciendo la aplicación del principio abstracto a la realidad concreta, esto es, actualizando el acto regla por medio del acto administrativo, en los términos del artículo 3º de la Ley cuando dice que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación del dominio y en su caso, hará la declaratoria respectiva.

El Poder Ejecutivo ubica en la hipótesis de la norma al particular cuyo bien es el indispensable par dar

satisfacción a una necesidad pública que sólo por ese medio puede ser satisfecha.

El Poder Judicial interviene de 2 distintas maneras:

a) Cuando el bien que va a ser expropiado no se encuentra catastrado, o cuando ha sufrido aumentos o deméritos notables, en los términos del artículo 10 de la ley.

En este caso se da intervención al Poder Judicial para que siguiéndose ante él un juicio de peritos se determine el valor que no tuvo registrado en el catastro, o el valor de los aumentos o los deméritos sufridos por la cosa.

b) Interviene también el Poder Judicial en la vía del juicio de amparo de 2 diversas maneras, una vez que se intentó el recurso de revocación que otorga el artículo 5º de la ley.

1. En aquellos casos en que el particular considera que la declaratoria de expropiación no es justa, puesto que hay otros medios por los cuales puede ser satisfecha la necesidad, que no por la de quitarle o privarlo de su bien.

2. Aquellos casos en que considera el particular que hay exceso en la declaratoria de expropiación, puesto que

ésta pudo haberse limitado en sus alcances a solo una parte del bien que se pretende expropiar en su totalidad.

Esta es la intervención a grandes rasgos que en el sistema jurídico positivo Mexicano tiene los 3 poderes.

La Expropiación se puede definir como "Un acto de autoridad en virtud del cual se priva a un particular, total o parcialmente de un bien de su propiedad, para la satisfacción de una necesidad pública que sólo por ese medio puede alcanzarse y mediante una indemnización por el bien del cual se le priva".⁵⁰

Cronológicamente la Ley que fundamenta esta materia en México es primero la Constitución la cual en su artículo 27 fracción II dispone que:

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

En concordancia y respeto a esta norma Constitucional el Código Civil de 1928 para el Distrito y Territorio Federales en su artículo 831 establece que la Propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

⁵⁰ FRAGA, Gabino. Perache Administrativo. 27ª edición. Porrúa. México, 1994 p. 375

Se tiene después la ya mencionada Ley de Expropiación de 1936, expedida en noviembre de 1936.

Como punto crítico de observación a este concepto que se ha dado antes de expropiación cabe apuntar que al operarse la expropiación no es correcto hablar de que el Estado cubre una indemnización.

En efecto, indemnizar viene de los vocablos latinos "in" sin y *damnum* "daño esto es que indemnizar significa dejar sin daño, y jurídicamente daño es de acuerdo con el artículo 2108 del Código Civil la pérdida o menoscabo que sufre una persona de su patrimonio, con motivo del incumplimiento de una obligación.

En cambio cuando el Estado expropia, "es indudable que no está causando *daños* en el sentido técnico jurídico que antes se menciona, puesto que no está incumpliendo obligación alguna, sino por el contrario, está procediendo a cumplir con sus obligaciones, esto es, allegarse medios para la satisfacción de las necesidades públicas".⁵¹

Por ello consideramos que es incorrecto hablar de indemnización en materia expropiatoria y debe hablarse en todo caso de Retribución.

⁵¹ FRAGA, Gabino. op. cit. p. 376

Dados estos lineamientos generales sobre la materia de la expropiación en México pasaré en el siguiente capítulo a tratar un caso práctico que viví y en donde puede apreciarse cómo no obstante las anteriores garantías, la protección a la propiedad no es aún completa, sino que precisa de alguna más, para que efectivamente opere el sistema.

CAPÍTULO IV**DECLARATORIAS PROCEDIMENTALES PARA QUE LAS ASOCIACIONES
RELIGIOSAS OBTENGAN EN PROPIEDAD BIENES INMUEBLES**

Con las reformas del 28 de enero de 1992 al artículo 130, resulta que la personalidad jurídica de las Iglesias y agrupaciones religiosas como asociaciones les permite adquirir un patrimonio, con lo que se sujetarán al régimen fiscal. Por eso, estimamos congruente la modificación a la fracción II del artículo 27 constitucional para que las asociaciones religiosas puedan adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para sus fines y dejar a la ley reglamentaria establecer las restricciones que eviten actos de acaparamiento o la distracción de sus objetivos.

Y precisamente por tal disposición es que planteo la propuesta de una mejor regulación a la ley cuando no se especifica un mínimo y un máximo para administrar "los bienes que sean indispensables para sus fines".

**IV.1 Análisis a la Ley de Asociaciones Religiosas y
Culto Público.**

Con motivo de las reformas constitucionales a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 Constitucionales, se expidió

la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1992.

En lo concreto, se dota a las iglesias de personalidad jurídica y se les permite contar con patrimonio propio; también, se plasma el derecho que tienen los ministros de culto para votar en las elecciones locales y nacionales, así como los límites de su participación política, entre los que destaca la imposibilidad de asociarse con fines políticos, realizar proselitismo de cualquier tipo a favor o en contra de cualquier candidato, partido o asociación política; igualmente, se establece la obligación de respetar los símbolos patrios y la prohibición de ejercer violencia física o presión verbal para el logro de sus objetivos.

Con las nuevas normas, se establecieron las bases que habrán de dar un sentido de modernidad a las relaciones del Estado con las iglesias. Esta gradual evolución del derecho mexicano responde a una sociedad madura, que demanda su participación con base en el respeto irrestricto a la pluralidad de credos.

Por lo que la ampliación de las libertades posibilita dar cauce y clasificar el pluralismo religioso existente en nuestra sociedad. A la fecha, han obtenido su registro

alrededor de 1900 Asociaciones Religiosas con todas las implicaciones, obligaciones y derechos que les señala la Ley, asegurando con ello la igualdad jurídica, evitando privilegios y discriminaciones.

Principio rector de las relaciones del Estado mexicano con las iglesias, es el respeto mutuo. A las iglesias les corresponde la responsabilidad de buscar el mejoramiento moral y espiritual de sus creyentes; al Estado corresponde el garantizar la libertad, igualdad, equidad, pluralidad, tolerancia y justicia social como objetivos y valores superiores de la nación, con lo que se da plena vigencia al principio de separación entre ambas instituciones.

A cuatro años de la publicación de la Ley Reglamentaria, se ha consolidado el respeto que el Estado tiene hacia todas las Asociaciones Religiosas independientemente de su credo; se ha avanzado en la instrumentación de las obligaciones que a la Secretaría de Gobernación le corresponden en la aplicación de la Ley; se ha fortalecido el clima de pluralidad religiosa y de libertad de cultos.

La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público se integra por cinco títulos, que a continuación se mencionan:

Título Primero. Disposiciones generales.- Se consagran los principios en materia religiosa, así como los derechos y libertades que el Estado garantiza en favor del individuo.

Título Segundo. De las asociaciones religiosas.- Se prevé su naturaleza, constitución y funcionamiento; lo referente a los ministros de culto, asociados y representantes legales de las asociaciones religiosas, así como su régimen patrimonial.

Título Tercero. De los actos religiosos de culto público.- Se prevé lo relativo al culto público ordinario y como innovación, el culto público extraordinario, así como lo relativo a su transmisión a través de medios masivos de comunicación no impresos.

Título Cuarto. De las autoridades.- Delimita la competencia federal en la materia, así como los auxiliares de la misma.

Título Quinto. De las infracciones y sanciones y del recurso de revisión.- Establece los casos de infracción a la ley, las sanciones y el procedimiento para aplicarlas, así como el recurso de revisión.

La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público se funda en el principio histórico de la separación del estado con las iglesias y en la libertad de creencias religiosas consagrada en el artículo 24 Constitucional. Sus normas son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.

Se establece el principio de laicidad del estado mexicano, y que ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva, sólo en lo relativo a la observancia de las leyes, conservación del orden y la moral públicos y la tutela de derechos de terceros. El estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna, ni de iglesias, agrupaciones o asociaciones religiosas. El estado garantiza a todas las creencias religiosas existentes, la misma libertad sin privilegios para ninguna de ellas. El estado garantiza que nadie podrá ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas; ni ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de las ideas religiosas.

Se establece que los actos del estado civil de las personas, sólo competen a las autoridades. Por otra parte, reitera como fórmula de compromiso jurídico a conducirse

con verdad y cumplir obligaciones, la simple promesa de decir verdad, al margen de cualquier juramento o invocación religiosa.

Se establece como limitantes al ejercicio de las libertades en materia religiosa, el que no constituya falta o delito, ni atente contra la moral y el orden públicos, o afecte los derechos de terceros; garantizando en favor de los individuos diversos derechos y libertades específicas en materia religiosa, que desarrollan la libertad genérica de creencias religiosas, por lo que se confirma y asegura el ejercicio de la libertad para profesar o no creencias religiosas y practicar actos de culto o abstenerse de ello; pertenecer o no a una asociación religiosa.

Se establece la imposibilidad jurídica de ser obligado a declarar sobre las creencias religiosas individuales; así como a prestar contra la voluntad, servicios personales, contribuciones en dinero o en especie para el sostenimiento de agrupaciones, iglesias o asociaciones, o por ritos, ceremonias, festividades, servicios o cultos religiosos.

Se otorgó el derecho de voto activo a los ministros de culto, y se ratificó la incompatibilidad del desempeño de cargos públicos con el ejercicio de tal ministerio, pero se dejó a salvo de la limitación a quienes hubieren renunciado

a dicho ministerio, remitiendo a la ley reglamentaria la regulación respectiva. Se Concede el voto activo a los ministros de culto, pero se limita tanto el voto pasivo como la posibilidad de que "ocupen cargos, empleos o comisiones públicas, a menos que formal, material y definitivamente se hubieren separado de su ministerio cuando menos con una antelación de cinco años al día de la elección o dos años a la aceptación de una comisión pública. De una parte se estimó que el carácter de ministro de culto presume una desigualdad respecto de otros candidatos en el caso de puestos de elección; y de otra, la existencia de una incompatibilidad entre el desempeño del ministerio de culto religioso y el de la función pública.

También quedó plasmada la prohibición para los ministros de manifestarse en oposición a las leyes del país o a sus instituciones o agraviar los símbolos patrios, en reunión pública, actos de culto o propaganda religiosa, o publicaciones con ese carácter.

La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público deja a los estatutos de una asociación religiosa, la definición del carácter de asociados, también exige que sus representantes legales sean mexicanos y mayores de edad. También, deja en libertad a las asociaciones religiosas de conferir el carácter de ministro de culto, que puede

observarse desde dos puntos de vista: formal y material; el primero atribuye a las asociaciones religiosas el conferir tal carácter, en tanto que el segundo atiende al comportamiento de los individuos. La adopción de tales criterios obedece a la necesidad de desentrañar el sentido del término empleado por la constitución, para permitir su cabal cumplimiento; se acepta la posibilidad de que los extranjeros puedan actuar como ministros de culto en el territorio nacional, cuando cumplan con las disposiciones migratorias aplicables.

Se plasma en la ley, la incapacidad para que los ministros de culto, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges así como las asociaciones religiosas a las que aquellos pertenezcan, puedan heredar por testamento a las personas a quienes dichos ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Se establece que los actos de culto público ordinariamente deberán celebrarse en los templos, pero autoriza a las asociaciones religiosas para que de manera extraordinaria los realicen fuera de ellos, para lo cual deberán solicitar la autorización respectiva ante la Secretaría de Gobernación, antes de quince días de su celebración, sin perjuicio de cumplir con las disposiciones locales aplicables; las autoridades pueden prohibir la

celebración de un acto de culto público con carácter extraordinario, solamente por razones de seguridad, protección de la salud, de la moral, la tranquilidad, el orden público o, la protección de los derechos de terceros. En caso de transmisión o difusión de actos de culto religioso a través de medios masivos de comunicación no impresos, deberá obtenerse previamente autorización de la Secretaría de Gobernación y solamente las asociaciones religiosas, de manera extraordinaria, pueden contratar estas transmisiones.

La ley en comento, concede a las asociaciones religiosas constituidas, el derecho de contar con un patrimonio propio que les permita cumplir con su objeto, patrimonio que estará constituido por todos los bienes que bajo cualquier título adquieran, posean o administren y será exclusivamente el indispensable para cumplir el fin o fines propuestos en su objeto.

Por otra parte, se establece la prohibición a las asociaciones religiosas y los ministros de culto para poseer o administrar, por sí o por interpósita persona, concesiones para la explotación de estaciones de radio, televisión o cualquier tipo de telecomunicación, ni adquirir, poseer o administrar cualquiera de los medios de comunicación masiva; excluyéndose las publicaciones impresas de carácter religioso.

Las asociaciones religiosas en liquidación podrán transmitir sus bienes, por cualquier título, a otras asociaciones religiosas. En el caso de que la liquidación se realice como consecuencia de la imposición de alguna de las sanciones previstas en la ley, los bienes de las asociaciones religiosas que se liquiden pasarán a la asistencia pública. Los bienes nacionales que estuvieren en posesión de las asociaciones, regresarán, al pleno dominio de la nación.

IV.2 Requisitos de Procedencia para la Apropiación de Bienes Inmuebles de las Asociaciones Religiosas.

La declaratoria de procedencia es el instrumento emitido por la Secretaría de Gobernación a través de su Dirección General de Asuntos Religiosos, autorizando a las asociaciones religiosas la incorporación de inmuebles a su patrimonio; siendo esta autoridad, quien de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, resuelve sobre el carácter indispensable de los bienes inmuebles que pretendan incorporar a su patrimonio las asociaciones religiosas, en los casos que encuadran las fracciones del propio artículo mencionado.

Los bienes susceptibles de aportarse al patrimonio de una asociación religiosa, son aquellos inmuebles que por

sus características procede la integración a su patrimonio, los cuales no deben ser propiedad de la nación, ni deben ser destinados a fines preponderantemente lucrativos, ni a cualquier otro fin que no corresponda al objeto de la asociación religiosa,

Las iglesias y agrupaciones religiosas al presentar su solicitud de registro ante la Secretaría de Gobernación, señalan los bienes que pretendan aportar para integrar su patrimonio cuando se constituyan como asociaciones religiosas, para tal efecto, esta Secretaría emitirá declaratoria general de procedencia; lo anterior con fundamento en el artículo séptimo transitorio de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público; siempre y cuando se encuentren cubiertos los requisitos ante esa autoridad; por otra parte, todo bien inmueble que las asociaciones religiosas deseen adquirir con posterioridad a la fecha de su registro constitutivo, requerirá la declaratoria de procedencia a que se refiere el artículo 17 del mismo ordenamiento.

La Secretaría de Gobernación por conducto de la Dirección General de Asuntos Religiosos emite dos diferentes tipos de declaratorias:

Declaratoria General de Procedencia. Referente a los inmuebles susceptibles de aportarse al patrimonio de la

asociación religiosa, señalados en la solicitud de su registro constitutivo y se expide en un plazo no mayor a seis meses contados a partir de la fecha del correspondiente registro.

Declaratoria de Procedencia. La cual se refiere a los bienes inmuebles susceptibles de aportarse al patrimonio de la asociación religiosa, presentados a la Secretaría de Gobernación con posterioridad a la fecha de su registro constitutivo, debiéndose expedir en un plazo no mayor a 45 días contados a partir de la fecha de ingreso de la solicitud.

Para que la Secretaría de Gobernación se encuentre en posibilidad de emitir las referidas declaratorias, las asociaciones religiosas deberán especificar de cada inmueble su ubicación precisa, superficie y uso al cual serán destinados, asimismo deberán acompañar copia fotostática de los títulos que amparen su propiedad.

En el supuesto a que se refiere la fracción II del artículo 17 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, al establecer que se emitirá declaratoria de procedencia en cualquier caso de sucesión, a fin de que alguna asociación religiosa pueda ser heredera o legataria, en el caso de existir bienes inmuebles dentro de la masa hereditaria, debe interpretarse conjuntamente con lo

dispuesto por el artículo 15 del mismo ordenamiento, con objeto de no caer en una causal de incapacidad para ser heredera o legataria.

En atención a lo anterior, no es posible pensar que la Secretaría de Gobernación deba decidir si una asociación religiosa pueda o no ser heredera o legataria, ya que esa decisión le corresponde en primer término al testador o bien al juez que conozca de juicio sucesorio. Lo que le corresponde a esa Secretaría es determinar sobre el carácter indispensable del o de los inmuebles que la asociación religiosa pretende adquirir a través de esas vías.

Por lo que encontramos en esa fracción, una imprecisión mas de la ley, al no definir exactamente cual será el momento procesal dentro de un juicio sucesorio en el que la Secretaría de Gobernación deberá emitir la correspondiente declaratoria. Es importante señalar que cuando una asociación religiosa sea heredera o legataria de algún inmueble, podrá iniciar o intervenir en el procedimiento correspondiente con la personalidad jurídica que como persona moral cuenta, la declaratoria de procedencia se emitirá previamente a la adjudicación del inmueble en favor de la asociación religiosa.

Como dato podemos mencionar que la Secretaría de Gobernación ha emitido 490 declaratorias generales de procedencia, referentes a 2,251 inmuebles, así como 1,142 declaratorias de procedencia, relativas a 2,770 inmuebles, lo que nos demuestra el gran interés que han demostrado las asociaciones religiosas en este rubro, confirmando que es la posibilidad de contar con patrimonio propio, una de las principales razones que animan a una iglesia o agrupación a constituirse como asociación religiosa.

Una vez que una asociación religiosa cuenta con la declaratoria de procedencia, podrá acudir ante el notario público de su elección a fin de realizar el traslado de dominio del inmueble de que se trate en su favor.

El artículo 18 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece que las autoridades y los funcionarios dotados de fe pública que intervengan en actos jurídicos por virtud de los cuales una asociación religiosa pretenda adquirir la propiedad de un bien inmueble, deberán exigir a dicha asociación el documento en el que conste la declaratoria de procedencia emitida por la Secretaría de Gobernación;

Asimismo, el segundo párrafo de dicho precepto es muy claro al señalar la obligación de los funcionarios dotados de fe pública de dar aviso al Registro Público de la

Propiedad que corresponda, que el inmueble de que se trata habrá de ser destinado a los fines de la asociación, con el objeto de que dicho registro público realice las anotaciones del caso.

Es preciso que los notarios que intervengan en estos asuntos, una vez inscrito el testimonio en el que consta la transmisión de dominio en favor de una asociación religiosa, deberán enviar a la Secretaría de Gobernación el documento donde conste dicho acto jurídico, para efecto de su inscripción en el Registro Público de Asociaciones Religiosas.

El sistema registral que lleva la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Asuntos Religiosos se realiza por medio de sistema de folio real; que es el instrumento destinado a materializar los actos jurídicos por virtud de los cuales las asociaciones religiosas incorporan a su patrimonio inmuebles destinados al cumplimiento de sus objetivos.

IV.3 Constitucionalidad o Inconstitucionalidad de la Adquisición de Bienes Inmuebles por las Asociaciones Religiosas.

La propiedad privada presenta primordialmente dos aspectos, a saber, como derecho civil subjetivo y como

derecho público subjetivo. En el primer caso, la propiedad se revela como un derecho que se ubica en las relaciones jurídicas privadas, esto es, en las que se entablan entre los individuos como tales, como gobernados, como elementos de vínculos de coordinación. La propiedad privada, en estas condiciones, es exclusivamente oponible a las pretensiones de los sujetos individuales, o mejor dicho, a las de las personas colocadas en el plano de gobernados o de derecho privado. En su aspecto puramente civil, la propiedad es un derecho subjetivo que se hace valer frente a personas situadas en la misma posición jurídica que aquella en que se encuentra su titular. El Estado, en las relaciones de imperio, de autoridad con los gobernados, es extraño a la propiedad privada en su carácter de derecho civil; no forma parte de las relaciones jurídicas en que ésta se puede debatir; simplemente se ostenta como mero regulador de las mismas.

"La propiedad privada como derecho subjetivo civil engendra para su titular tres derechos fundamentales, que son: el de uso, el de disfrute y el de disposición de la cosa materia misma. El primero se traduce en la facultad que tiene el propietario de utilizar el bien para la satisfacción de sus propias necesidades; por medio del segundo, el dueño de la cosa puede hacer suyos los frutos (civiles o naturales) que ésta produzca; el derecho de disponer de un bien, en tercer lugar, se manifiesta en la

potestad que tiene el titular de la propiedad consistente en realizar, respecto de aquél, actos de dominio de diversa índole (venta, donación, constitución de gravámenes en general, etc.). Es a virtud de este derecho de disposición de la cosa como se distingue el derecho de propiedad de cualquier otro que una persona tenga respecto de un bien, según ya advertimos anteriormente, y el cual figura como elemento de definición del concepto de propietario que contiene el Código Civil en su artículo 830".⁵²

Ahora bien, el derecho a disponer de una cosa no es absoluto, pues tiene limitaciones establecidas por la ley, tal como lo declara el mencionado precepto. La idea clásica de propiedad, que consideraba a ésta como un derecho absoluto que originaba para su titular la facultad de "abusar de la cosa".

El fundamento constitucional de la propiedad privada inmobiliaria como derecho subjetivo público se contiene en el primer párrafo del artículo 27 de la Ley Suprema, el cual dice: "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".

⁵² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 10ª edición. Porrúa. México, 1995. p. 318

"El concepto de propiedad originaria no debe tomarse como equivalente al de la propiedad en su connotación común, pues en realidad, el Estado o la nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas como lo hace un propietario corriente. La entidad política soberana, en efecto, no desempeña en realidad sobre éstas, actos de dominio, o sea, no las vende, grava, dona".⁵³ En un correcto sentido conceptual la propiedad originaria implica el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce. La propiedad originaria de que habla el párrafo primero del artículo 27 constitucional significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta. Un estado sin territorio sería inconcebible; por ello, todas las tierras nacionales forman parte de la entidad estatal mexicana como porción integrante de la misma. En realidad, es indebido hablar de la "propiedad originaria" que tiene la nación o el Estado mexicano sobre las tierras y aguas, ya que la propiedad en general, según afirmamos con antelación, implica una referencia de algo extrapersonal (como el bien o la cosa) a un sujeto y, como el territorio constituye un elemento esencial de la entidad estatal, es evidente que no

⁵³ Ibidem. p. 320

puede haber entre ésta y aquél una atribución, ya que implican una unidad como todo y como parte respectivamente.

En síntesis, el concepto de propiedad originaria empleado en el primer párrafo del artículo 27 constitucional equivale en realidad a la idea de dominio eminente, o sea, a la de imperio, soberanía o autoridad que el Estado como persona política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio. Semejante consideración formula el licenciado M. G. Villers en una interesante monografía sobre el artículo 27 de la Constitución, al asentar que el dominio originario a que se refiere esta primera parte del artículo 27 es el dominio eminente, tal como se reconoce en el Derecho Internacional, es el ejercicio de un acto de soberanía de la nación sobre todo el territorio en el cual ejerce actos de autoridad. El dominio originario que tiene la nación, no es el derecho de usar, gozar y disponer de todas las tierras y aguas existentes en el territorio nacional, sino facultad potencial o una facultad legislativa respecto de las tierras y aguas como objeto de los derechos; es la facultad de ejercitar actos de soberanía sobre todo el territorio nacional, con exclusión de cualquiera otra potencia extranjera, uno de los cuales actos es transmitir a los particulares el dominio de las tierras y aguas que no están sujetas a propiedad individual, pues respecto a las que están constituidas en esta última forma, la nación

tiene el deber de respetarlas conforme a otros preceptos también de carácter constitucional.

De lo antes expuesto, se desprende y se colige que es totalmente inconstitucional, la limitante que establece la fracción II del artículo 27 constitucional que establece que "las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria". Por que esto desde un muy particular punto de vista es un retroceso en lo que a justicia social y avance constitucional se refiere porque sería volver a darle poder al clero.

IV.4 Propuesta para un Mejor Funcionamiento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Los aspectos esenciales sobre los cuales versará este inciso es un análisis a la Ley de Asociaciones y Culto Público, con una tendencia positiva pues, es algo que de hecho existía y no así de derecho porque con su creación se benefició al Estado. También es cierto que la ley en comentario tiene muchas lagunas legales, principalmente en lo que respecta al control patrimonial que el estado debe tener sobre tales asociaciones.

Si bien es cierto, que la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público regula en sus artículos 7º transitorio y 17º de la ley, que las Asociaciones Religiosas deberán solicitar permiso y obtener autorización respectiva por medio de los dos tipos de declaratorias de procedencia que en los artículos en comentario se establecen.

Dicha declaratoria de procedencia según sea el caso es la autorización que la Secretaría de Gobernación otorga a una Asociación Religiosa para que pueda adquirir un inmueble en ella es necesario que se detalle el inmueble que pretende aportar a su patrimonio así como el destino que pretende darle una vez que se obtiene la Declaratoria mencionada, la Asociación Religiosa podrá acudir al Notario o autoridad encargada de la regularización del inmueble en cuestión para poder ponerlo, regularizarlo o escriturarlo en favor de su representada.

Más sin embargo la ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público no regula la forma o requisitos que una Asociación Religiosa deberá o debiera cumplir en el caso que ésta decida desincorporar de su patrimonio un inmueble adquirido con anterioridad y es aquí donde se presta a obtener ganancias elevadas, pues basta una notificación a la Dirección General de Asuntos Religiosos por parte de los representantes legales de una Asociación Religiosa,

manifestando que dicho inmueble ya no está dentro de su patrimonio, para efecto de que ésta tome nota y lo de de baja en el respectivo Folio Real abierto a ese inmueble.

Más aún la Secretaría de Hacienda y Crédito Público exentó del impuesto traslativo de dominio durante los años de 1993, 1994 y 1995 a las Asociaciones Religiosas que incorporaran por cualquier conducto inmuebles a su patrimonio, y con posterioridad estas vender o realizar donaciones ficticias a otras personas ya sean físicas o morales pues conviene a las leyes mexicanas una Asociación religiosa, es una persona moral y podrá hacer con su patrimonio lo que mejor le convenga, prestándose para ejercer actos lucrativos que no van acordes con su naturaleza.

Desde nuestro muy particular punto de vista el patrimonio propio de las Asociaciones Religiosas y la posibilidad de incorporar inmuebles a su patrimonio como lo señala la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público es la base medular que lleva a una agrupación religiosa, iglesia o congregación a constituirse como asociación religiosa, pues cuando se le mencionan los derechos que la ley en comentario les otorga (art. 9) muchos de estos derechos ya los tienen sin constituirse como Asociación Religiosa ejemplo Monasterio del Sagrado Corazón así se ha conocido y se conocerá siendo o no Asociación Religiosa

pero cuando se les menciona que pueden tener patrimonio propio, éstas se detienen a reflexionar y pensar que valdría la pena constituirse como tal ¿Pero donde quedará el dinero de las ventas o supuestas donaciones que hagan de sus inmuebles las Asociaciones Religiosas?.

Además la ahora Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas, así como la Dirección General de Asuntos Religiosos no tiene los medios humanos y materiales para corroborar que los destinos para los cuales fue autorizada la adquisición de un inmueble es el que se le está dando o si únicamente se está teniendo una amortización de los mismos sin que sean utilizados para los fines propios de una asociación religiosa ya que existen asociaciones religiosas que en la actualidad de la apertura o reformas a los artículos constitucionales que dieron origen a estas, a la fecha se les ha autorizado la adquisición de más de 300 inmuebles sin poder verificar si son destinados a sus actividades o únicamente son conservados por éstas como reservas, es decir que les sean donadas o compran baratas y venden caro, ¿dónde está ese dinero.?

Considero que es importante que las autoridades idóneas pongan más atención en la autorización para adquirir inmuebles por las Asociaciones Religiosas para no lamentarse en lo futuro de que el clero y demás

Asociaciones Religiosas tengan el monopolio de tierras y propiedades.

Considero que la creación de la Subsecretaría de Asuntos Religiosos no ha tenido el resultado que se esperaba pues con un poco más de apoyo, la Dirección General de Asuntos podría funcionar mejor, mas sin embargo la creación de ésta, atiende más a intereses de tipo político que jurídico o administrativo para la atención de los asuntos que la ley le confiere. Esto en atención a que los líderes de las asociaciones religiosas mas grandes o importantes a nivel nacional, exigen que sus asuntos sean atendidos por funcionarios públicos de los mas altos niveles.

Considero que es urgente la publicación del Reglamento que contenga principalmente lo relacionado a la comisión sancionadora a que se refiere la ley, así como el procedimiento que seguirá para su actuación, pues aunque a la fecha se conocen irregularidades por parte de Asociaciones Religiosas no existe el órgano sancionador que ejecute las sanciones previstas en la ley de la materia. así como aclarar aquellas lagunas que existen en la propia ley.

**IV.4.1 Propuestas de reforma a la Ley de
Asociaciones Religiosas y Culto Público.**

Para lograr un mejor funcionamiento y subsanar las lagunas de la ley que se han detectado en la práctica, es necesario llevar a cabo reformas a la misma, ya que ni con la publicación del reglamento respectivo, podrían subsanarse, en virtud de que iría más allá de lo previsto en la ley y sería objeto de inconstitucionalidad.

A continuación se detalla el texto vigente de cada uno de los artículos que se proponen reformar, así como el texto propuesto y su correspondiente justificación.

Texto actual del artículo 6º: *Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación, en los términos de esta ley.*

Las asociaciones religiosas se registrarán internamente por sus propios estatutos, los que contendrán las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas y determinarán tanto a sus representantes como, en su caso, a los de las entidades o divisiones internas que a ellas pertenezcan. Dichas entidades y divisiones pueden corresponder a ámbitos regionales o a otras formas

de organización autónoma dentro de las propias asociaciones, según convenga a su estructura y finalidades, y podrán gozar igualmente de personalidad jurídica en los términos de esta ley. Las asociaciones religiosas son iguales ante la ley en derechos y obligaciones".

Texto propuesto: "Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación, en los términos de esta ley.

Las asociaciones religiosas se regirán internamente por sus propios estatutos, los que contendrán las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas, sus entidades y divisiones internas que a ellas pertenezcan, además de lo que establezca el reglamento respectivo. Dichas entidades y divisiones pueden corresponder a ámbitos regionales o a otras formas de organización autónoma dentro de las propias asociaciones, según convenga a su estructura y finalidades, y podrán gozar igualmente de personalidad jurídica, siempre y cuando obtengan su propio registro constitutivo en los términos de esta ley.

Las asociaciones religiosas son iguales ante la ley en derechos y obligaciones".

Justificación: Se propone que los estatutos de las asociaciones religiosas contengan además de su doctrina religiosa, sus representantes y entidades y divisiones internas, los requisitos que se señale en el reglamento, como son su denominación; domicilio; duración; condiciones de admisión y separación de representantes, apoderados, asociados, ministros de culto y demás miembros que la integren, sus obligaciones y derechos; motivos y procedimientos de expulsión y correcciones disciplinarias; procedimientos para elección de la directiva y número de sus miembros; periodo de duración de la directiva; normas para la administración, adquisición o posesión de bienes inmuebles; normas para la liquidación del patrimonio de la asociación; normas para la convocatoria de asambleas y número de miembros. Se propone que se haga en forma totalmente expresa que las entidades o divisiones internas de una asociación religiosa, gozarán de personalidad jurídica siempre y cuando obtengan su correspondiente registro constitutivo.

Texto vigente del artículo 7º: *Los solicitantes del registro constitutivo de una asociación religiosa deberán acreditar que la iglesia o la agrupación religiosa:*

I. Se ha ocupado, preponderantemente, de la observancia, práctica, propagación, o instrucción de una doctrina religiosa o de un cuerpo de creencias religiosas;

II. Ha realizado actividades religiosas en la República Mexicana por un mínimo de 5 años y cuenta con notorio arraigo entre la población, además de haber establecido su domicilio en la República;

III. Aporta bienes suficientes para cumplir con su objeto;

IV. Cuenta con estatutos en los términos del párrafo segundo del artículo 6º; y,

V. Ha cumplido en su caso, lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 27 de la Constitución.

Un extracto de la solicitud del registro al que se refiere este precepto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación."

Texto propuesto: "Los solicitantes del registro constitutivo de una asociación religiosa deberán acreditar que la iglesia o la agrupación religiosa:

I. Se ha ocupado, preponderantemente, de la observancia, práctica, propagación, o instrucción de una doctrina religiosa o de un cuerpo de creencias religiosas;

II. Ha realizado actividades religiosas en la República Mexicana por un mínimo de 5 años y cuenta con notorio arraigo entre la población, además de haber establecido su domicilio en la República;

III. Cuenta con bienes suficientes para cumplir con su objeto...

IV. Cuenta con estatutos en los términos del párrafo segundo del artículo 6º; y,

V. Ha cumplido en su caso, lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 27 de la Constitución.

Un extracto de la solicitud del registro al que se refiere este precepto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación."

Justificación: Se propone cambiar el concepto aportar, por el de contar, en virtud de que una asociación religiosa cuenta con inmuebles propiedad de la nación que no los aporta a su patrimonio, sino los tiene en uso, además de contar con inmuebles susceptibles de aportarse a su patrimonio.

Texto vigente del artículo 17: *"La Secretaría de Gobernación resolverá sobre el carácter indispensable de*

los bienes inmuebles que pretendan adquirir por cualquier título las asociaciones religiosas. Para tal efecto emitirá declaratoria de procedencia en los casos siguientes:

- I. Cuando se trate de cualquier bien inmueble;
- II. En cualquier caso de sucesión, para que una asociación religiosa pueda ser heredera o legataria;
- III. Cuando se pretenda que una asociación religiosa tenga el carácter de fideicomisaria, salvo que la propia asociación sea la única fideicomitente; y,
- IV. Cuando se trate de bienes raíces respecto de los cuales sean propietarias o fideicomisarias, instituciones de asistencia privada, instituciones de salud o educativas, en cuya constitución, administración o funcionamiento, intervengan asociaciones religiosas por sí o asociadas con otras personas.

Las solicitudes de declaratorias de procedencia deberán ser respondidas por la autoridad en un término no mayor de 45 días; de no hacerlo se entenderán aprobadas.

Para el caso previsto en el párrafo anterior, la mencionada Secretaría deberá, a solicitud de los

interesados, expedir certificación de que ha transcurrido el término referido en el mismo.

Las asociaciones religiosas deberán registrar ante la Secretaría de Gobernación todos los bienes inmuebles, sin perjuicio de cumplir con las demás obligaciones en la materia, contenidas en otras leyes''.

Texto propuesto: "La Secretaría de Gobernación resolverá sobre el carácter indispensable de los bienes inmuebles que pretendan adquirir por cualquier título las asociaciones religiosas. Para tal efecto emitirá declaratoria de procedencia en los casos siguientes:

- I. Cuando se trate de cualquier bien inmueble;
- II. En cualquier caso de sucesión, para que una asociación religiosa pueda adquirir inmuebles cuando ésta sea declarada heredera o legataria;
- III. Cuando se pretenda que una asociación religiosa tenga el carácter de fideicomisaria, salvo que la propia asociación sea la única fideicomitente; y,
- IV. Cuando se trate de bienes raíces respecto de los cuales sean propietarias o fideicomisarias, instituciones de asistencia privada, instituciones de salud o educativas,

en cuya constitución, administración o funcionamiento, intervengan asociaciones religiosas por sí o asociadas con otras personas.

Las solicitudes de declaratorias de procedencia deberán ser respondidas por la autoridad en un término no mayor de 45 días hábiles; de no hacerlo se entenderán aprobadas. Dichas solicitudes deberán satisfacer los requisitos que establezca el reglamento respectivo.

Para el caso previsto en el párrafo anterior, la mencionada Secretaría deberá, a solicitud de los interesados, expedir certificación de que ha transcurrido el término referido en el mismo.

Las asociaciones religiosas deberán registrar ante la Secretaría de Gobernación todos los bienes inmuebles que por cualquier título adquieran, posean o administren, sin perjuicio de cumplir con las demás obligaciones en la materia, contenidas en otras leyes''.

Justificación: Se propone aclarar en la fracción II del párrafo primero, que la declaratoria de procedencia se emitirá una vez que la asociación religiosa sea declarada heredera o legataria por autoridad judicial competente, sobre los bienes inmuebles que pudiera contener dicho testamento o legado. Se propone especificar en el párrafo segundo, que el término de expedición de las declaratorias

de procedencia será en días hábiles, además de establecer que su emisión quedará sujeta al cumplimiento de los requisitos que deberá contener el reglamento. Se propone especificar en el último párrafo, que serán únicamente aquellos inmuebles que por cualquier título adquieran, posean o administren, los que deben ser registrados en la Secretaría de Gobernación.

Texto vigente del artículo 20: *"Las asociaciones religiosas nombrarán y registrarán ante la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, a los representantes responsables de los templos y de los bienes que sean monumentos arqueológicos, artísticos o históricos propiedad de la nación. Las mismas estarán obligadas a preservar en su integridad dichos bienes y a cuidar de su salvaguarda y restauración, en los términos previstos por las leyes.*

Los bienes propiedad de la nación que posean las asociaciones religiosas, así como el uso al que los destinen, estarán sujetos a esta Ley, a la Ley General de Bienes Nacionales, y en su caso, a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, así como a las demás leyes y reglamentación aplicables".

Texto propuesto: "Las asociaciones religiosas nombrarán y registrarán ante las Secretarías de

Gobernación, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, a los representantes responsables de los templos y de los bienes que sean monumentos arqueológicos, artísticos o históricos propiedad de la nación. Las mismas estarán obligadas a preservar en su integridad dichos bienes y a cuidar de su salvaguarda y restauración, en los términos previstos por las leyes.

Los bienes propiedad de la nación que posean las asociaciones religiosas, así como el uso al que los destinen, estarán sujetos a esta Ley, a la Ley General de Bienes Nacionales, y en su caso, a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, así como a las demás leyes y reglamentación aplicables".

Justificación: Se propone modificar ante que Dependencias del Ejecutivo Federal deben registrarse los representantes encargados de estos inmuebles, en virtud de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Texto vigente del artículo 26: "La Secretaría de Gobernación organizará y mantendrá actualizados los registros de asociaciones religiosas y de bienes inmuebles que por cualquier título aquellos posean o administren".

Texto propuesto: "La Secretaría de Gobernación organizará y mantendrá actualizados los registros de

asociaciones religiosas y de bienes inmuebles que por cualquier título aquellas posean o administren, en los términos que establezca el reglamento respectivo".

Justificación: Se propone establecer que el reglamento contendrá el sistema registral en el que se materialicen los actos jurídicos correspondientes.

Texto vigente del artículo 26 BIS: "No existe".

Texto propuesto: "La Secretaría de Gobernación asumirá la regularización jurídica de los bienes inmuebles de origen religioso propiedad de la nación, que tienen en uso las iglesias, agrupaciones y asociaciones religiosas, en los términos que dicte el reglamento respectivo y las demás leyes".

Justificación: Se propone que la Secretaría de Gobernación sea la encargada de regularizar los inmuebles de origen religioso en favor del Gobierno Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 27, fracc. XXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 26 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público; tomando en consideración que el reglamento señale los acuerdos que se deban tomar entre las diversas dependencias que sean competentes.

Texto vigente del artículo SEXTO TRANSITORIO: *“Los bienes inmuebles propiedad de la nación que actualmente son usados para fines religiosos por las iglesias y demás agrupaciones religiosas, continuarán destinados a dichos fines, siempre y cuando las mencionadas iglesias y agrupaciones soliciten y obtengan en un plazo no mayor de un año, a partir de la entrada en vigor de esta ley, su correspondiente registro como asociaciones religiosas”.*

Texto propuesto: *“Los bienes inmuebles propiedad de la nación que actualmente son usados para fines religiosos por las iglesias y demás agrupaciones religiosas, continuarán destinados a dichos fines, siempre y cuando sean registrados ante la Secretaría de Gobernación”.*

Justificación: Se propone esta modificación en virtud de que a casi cuatro años de entrada en vigor la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, todavía existen agrupaciones religiosas que ocupan inmuebles propiedad de la nación y aún no han solicitado ni obtenido su registro constitutivo como asociaciones religiosas, asimismo, se dará oportunidad de que aquellas que no cumplan los requisitos para constituirse como asociación religiosa, que ocupen inmuebles propiedad de la nación, sigan funcionando, con la condición de registrar el inmueble o los inmuebles ante la Secretaría de Gobernación.

Texto vigente del artículo SÉPTIMO TRANSITORIO: "Con la solicitud de registro, las iglesias y las agrupaciones religiosas presentarán una declaración de los bienes inmuebles que pretendan aportar para integrar su patrimonio como asociaciones religiosas.

La Secretaría de Gobernación, en un plazo no mayor de seis meses a partir de la fecha del registro constitutivo de una asociación religiosa, emitirá declaratoria general de procedencia, si se cumplen los supuestos previstos por la ley. Todo bien inmueble que las asociaciones religiosas deseen adquirir con posterioridad al registro constitutivo, requerirá la declaratoria de procedencia que establece el artículo 17 de este ordenamiento".

Texto propuesto: "Con la solicitud de registro, las iglesias y las agrupaciones religiosas presentarán una declaración de los bienes inmuebles que pretendan aportar para integrar su patrimonio como asociaciones religiosas.

La Secretaría de Gobernación, en un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la fecha de entrega de su registro constitutivo como asociación religiosa, emitirá declaratoria general de procedencia, si se cumplen los supuestos previstos por la presente ley y su reglamento. Todo bien inmueble que las asociaciones religiosas deseen adquirir con posterioridad al registro constitutivo,

requerirá la declaratoria de procedencia que establece el artículo 17 de este ordenamiento".

Justificación: Se propone esta modificación, a fin de que las asociaciones religiosas cumplan con los requisitos para la expedición de las declaratorias generales de procedencia, que deberán especificarse en el reglamento y también especificar a partir de qué momento empezará a correr el término de los seis meses a que se refiere.

CONCLUSIONES**PRIMERA:**

Los derechos a la propiedad, a la vida y a la libertad, son los tres grandes criterios jurídicos indispensables para la realización del hombre.

SEGUNDA:

Toda propiedad, como hemos visto a través de la historia, ha tenido como fin último ser fundamento y garantía de un orden social justo. La Historia de la humanidad y de su cultura demuestra, inequívocamente, que, de hecho, es necesario hacer de la propiedad privada el fundamento del orden social.

TERCERA:

La ejecución o cumplimiento de resoluciones, fundamentalmente administrativas, sobre aspectos diversos de la propiedad, es con frecuencia irregular ya que en muchas ocasiones los funcionarios por mala fé o por satisfacer intereses bastardos dejan de cumplir o se exceden en el cumplimiento de las resoluciones.

CUARTA:

Ante el defecto de ejecución de tales resoluciones que lesionen los intereses de particulares, el Estado debe responder en forma directa dejando a salvo sus derechos o ejercitarlos en contra del funcionario; pero, en todo caso debe resarcir al particular.

QUINTA:

Circunscrita y delimitada por la ley la esfera de atribuciones de las autoridades, los actos que de ésta emanen deben limitarse al cumplimiento de sus atribuciones, hasta la ejecución plena de las mismas resoluciones, el absoluto respeto al derecho de propiedad y, en caso de defecto, como dije en el punto anterior, resarcir de los daños y perjuicios a los afectados.

SEXTA:

La Secretaría de Gobernación está facultada por el artículo 26 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, para organizar y mantener actualizados el registro de asociaciones religiosas y el de bienes inmuebles que por cualquier título aquellos adquieran, posean o administren, de lo cual se desprende la obligatoriedad para instrumentar lo conducente a ambos registros.

SÉPTIMA:

Los artículos 16 y 17 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, otorgan el derecho a las asociaciones religiosas de tener un patrimonio propio, correspondiendo a la Secretaría de Gobernación resolver sobre el carácter indispensable de los inmuebles que pretendan adquirir.

En relación a lo anterior, se observa que el carácter indispensable a que se refieren dichos artículos es vago e impreciso, toda vez que no menciona cantidades, características, ni bases en que dicha Secretaría fundamentará los criterios para emitir la correspondiente declaratoria de procedencia, dejando en libertad, en algunos casos, a las asociaciones religiosas para que abusen de este derecho, pues la autoridad no cuenta con un fundamento jurídico para negar alguna solicitud de declaratoria, ya que si lo hiciese sin fundar y motivar su negativa, los solicitantes podrán recurrir dicho acto por cualesquiera de las vías que regula nuestro sistema jurídico, incluyendo el amparo.

OCTAVA:

Mucho se ha hablado de la necesidad de expedir y publicar el Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, ya que a casi cuatro años de entrar en vigor dicha ley, su aplicación resulta truncada e insuficiente, sin embargo no hay que olvidar que su publicación no resulta tan sencilla como aparenta, toda vez que la dinámica de los sujetos que regula cambia día con día y, de una forma por demás casuística, lo que lleva al riesgo de que una vez vigente el reglamento, sea rebasado en muy poco tiempo, por lo que es conveniente que las autoridades competentes traten de prever el mayor número de situaciones que puedan surgir en la práctica.

NOVENA:

Dentro de algunos de los rubros a que se hizo referencia en la conclusión anterior, deberá establecerse en el reglamento respectivo, el registro de ministros de culto, relativo a las personas físicas a quienes las asociaciones religiosas les hayan dado ese carácter. También es necesario que en el reglamento se establezca formalmente el sistema registral que utiliza la Secretaría de Gobernación, que como ya se mencionó, es el de folio real, especificando las partes en

que se divide, la información y documentos que se asientan en cada una de ellas y el funcionario que los autoriza. En el artículo 7° de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, se establecen los requisitos que deben acreditar los solicitantes del registro constitutivo de una asociación religiosa, por lo que en el reglamento respectivo se deberán precisar de una forma más detallada, tal y como son requeridos por la Secretaría de Gobernación. Asimismo, deberá precisar las formalidades que deben cubrir los representantes legales de las asociaciones religiosas, en los casos de cambios de representantes y apoderados legales, altas y bajas de asociados o ministros de culto, así como la incorporación y desincorporación de inmuebles del patrimonio de la asociación. Por otra parte, es necesario que se establezca la forma en que se integrará el órgano sancionador y detallar, sus facultades y la forma en que funcionará, para así contar con las herramientas necesarias para la solución de los diversos conflictos que se suscitan entre asociaciones religiosas y dentro del seno de cada una de ellas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR BERLIOZ, Carlos. Aspectos de la Evolución en el Régimen de la Propiedad Agraria. 2ª edición. Esfinge. México, 1994.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. Del Estado y su Derecho. 4ª edición. Porrúa. México, 1995.
- BARRAGAN BARRAGAN, José. El Eje. 5ª edición. SELECTOR. México, 1995.
- BIALOSTOSKY, Sara. Panorama del Derecho Romano. 2ª edición. UNAM. México, 1994.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 15ª edición. Porrúa. México, 1995.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 10ª edición. Porrúa. México, 1995.
- CASO, Ángel. Derecho Agrario. 11ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- COSSIO, Lorenzo José. La Propiedad en la Colonia. 5ª edición. Porrúa. México, 1990.

- DUGUIT, León. Soberanía y Libertad. 6ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1980.
- FLORIS MARGADANT, Guillermo. Derecho Romano. 13ª edición. Esfinge. México, 1994.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 27ª edición. Porrúa. México, 1994.
- FUSTEL DE COULANGES, Francois. La Ciudad Antigua. 3ª edición. Europa. Madrid, 1908.
- GARCÍA, Aurelio. Ciencia del Estado. 2ª edición. Harla. Quito. Ecuador, 1993.
- CONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco. Historia de la Tenencia de la Tierra. 2ª edición. S.E.P. México, 1986.
- CONZÁLEZ ROA, Fernando. El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana. 6ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- HELLER, Hernan. Teoría del Estado. 3ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1965.
- HUBERMAN, Leo. Los Bienes Terrenales del Hombre. 10ª edición. Nuestro Tiempo. México, 1995.

LEWIS, Morgan. Derecho Antiguo. 3ª edición. Fondo de Cultura Económica-Universo. México, 1980.

LUNA ARROYO, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. 10ª edición. Porrúa. México, 1995.

MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 2ª edición. Porrúa. México, 1994.

MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario. 7ª edición. Harla. México, 1995.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Problema Agrario en México. 27ª edición. Porrúa. México, 1994.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. 9ª edición. Porrúa. México, 1994.

PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil. 13ª edición. Porrúa. México, 1994.

PEREIRA, Carlos. Historia del Pueblo Mexicano. 3ª edición. UNAM. México, 1993.

PLANIOL, Marcel y RIPERT, Jorge. Tratado Práctico de Derecho Civil Francés. T. II. Cultura. Habana, 1968.

ROUAIX, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. 5ª edición. Porrúa. México, 1985.

SILVA HERZOG, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. T. I. 6ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 22ª edición. Porrúa. México, 1994.

VILORO TORANZO, Miguel. El Período de Independencia. 2ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1980.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 3ª edición. ALCO. México, 1996.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 4ª edición. SISTA. México, 1996.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL. 5ª edición. Porrúa. México, 1996.

LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO. 3ª edición. Secretaría de Gobernación. México, 1996.

OTRAS FUENTES

Enciclopedia Jurídica Omeba. T. IV. Dris-Kill. Buenos Aires. Argentina, 1950.

PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 6ª edición. Porrúa. México, 1993.