

603



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

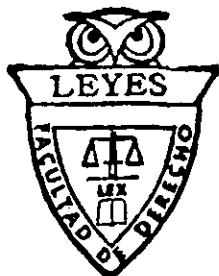
LA EXPROPIACION COMO MEDIO DE LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL DISTRITO FEDERAL

290655

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: DAVID ALVARO MILLAN MOJICA

ASESOR: LIC. SONIA VENEGAS ALVAREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA,





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICATORIAS

CON PROFUNDO AGRADECIMIENTO :

A MI MADRE:

Por su amor comprensión y apoyo así como la confianza que hicieron posible llegar a esta meta.

A MI ABUELA:

Por su amor, apoyo y ejemplo que hicieron posible concluir el presente trabajo.

A MI ABUELO:

Por los consejos y apoyo incondicional.

A TODOS MIS FAMILIARES:

Por haberme brindado su apoyo.

A LA LIC. SONIA VENEGAS ALVAREZ:

Por su ayuda y consejos que
hicieron posible la terminación
de esta tesis.

A MI UNIVERSIDAD:

Por darme la oportunidad de
prepararme profesionalmente.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS:

Por su valiosa ayuda

LA EXPROPIACIÓN COMO MEDIO DE LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL DISTRITO FEDERAL

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO

1.1 LA PROPIEDAD EN LA ÉPOCA PREHISPANICA.....	1
1.2 LA PROPIEDAD EN LA ÉPOCA COLONIAL.....	8
1.3 LA PROPIEDAD EN LA ÉPOCA INDEPENDIENTE.....	20
1.4 LA PROPIEDAD EN LA ÉPOCA REVOLUCIONARIA.....	27

CAPITULO II

LAS FORMAS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA DERIVADAS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

2.1 LA PROPIEDAD PÚBLICA.....	36
2.2 LA PROPIEDAD PRIVADA.....	57
2.3 LA PROPIEDAD SOCIAL.....	67

CAPITULO III

LA EXPROPIACIÓN

3.1 CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN.....	81
3.2 ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN.....	84
3.3 FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN.....	97
3.4 EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.....	100
3.5 NATURALEZA JURÍDICA.....	106
3.6 DIFERENCIA DE LA EXPROPIACIÓN CON OTROS MEDIOS DE ADQUISICIÓN DE BIENES POR PARTE DEL ESTADO.....	109

CAPITULO IV

LA EXPROPIACIÓN COMO MEDIO DE REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL DISTRITO FEDERAL

4.1 EL DISTRITO FEDERAL.....	120
4.2 ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DE LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DISTRITO FEDERAL.....	129
4.3 LA DIRECCIÓN GENERAL DE REGULARIZACIÓN TERRITORIAL.....	136
4.4 INSTRUMENTOS JURÍDICOS RECTORES DE LA REGULARIZACIÓN VIA EXPROPIACIÓN.....	152

CONCLUSIONES.....	167
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	172
-------------------	-----

INTRODUCCIÓN

La irregularidad en los asentamientos humanos es un fenómeno social que se presenta por la expansión de la mancha urbana, provocada por la migración de la gente del campo a ésta gran ciudad, provocando que estos asentamientos humanos proliferen por doquier, muchos de ellos en barrancas, laderas de los montes y zonas minadas, los cuales no cuentan con los servicios indispensables como son agua, drenaje y energía eléctrica.

La mayoría de ellos se originaron en operaciones de compraventa de dudosa legalidad, dando lugar a múltiples vicios, como son las ventas fraudulentas, la carencia de documentación válida para efectuar los traslados de dominio, la falta de personalidad para efectuar las transacciones, de igual forma las transmisiones hereditarias sin los debidos formalismos, legados puramente verbales o bien ventas de palabra entre familiares, todo lo anterior contribuyó a la creación de una vasta problemática de la irregularidad en la tenencia de la tierra, problemática que el Gobierno del Distrito Federal a tratado de resolver desde 1937, año en que se llevó a cabo la primera expropiación con tal propósito, en la zona ejidal del Peñón de los Baños.

En este sentido, las administraciones anteriores, con base en la problemática antes descrita, vieron la necesidad de crear una instancia que controlara y reglamentara esos asentamientos irregulares, creándose de esta manera, la primera instancia encargada de resolver el problema de la irregularidad, la Oficina de Cooperación, la cual fue el punto de partida de la evolución institucional en la materia, posteriormente fueron creadas la Oficina de Colonias, la Dirección General de Promoción de la Habitación Popular, la Procuraduría de Colonias, el Fideicomiso de Desarrollo Urbano Ejidal (FIDEURBE), la Comisión de Desarrollo Urbano (CODEUR), la Dirección de Área de Recursos Territoriales, la Dirección de Recursos Territoriales, y finalmente la Dirección de Regularización Territorial.

Esta institución elaboró un programa que fue conformado de tal manera que permitió contraatacar la problemática antes descrita, sin embargo, es de mencionarse que la forma centralizada en que fue diseñado éste programa atendía un número reducido de personas, por lo tanto tuvo que ser modificado y adecuado a las necesidades que se requerían para lograr beneficiar a un número mayor de colonos con éste problema.

Aunado a lo anterior y con el propósito de darle mayor impulso a los programas de regularización territorial, se emitieron una serie de acuerdos, mediante los cuales se otorgan subsidios fiscales y facilidades administrativas a los colonos que ingresen al programa de regularización.

Dentro de dicho programa se utilizan tres vías de regularización de la tenencia de la tierra, entre las que se encuentra la expropiación, al principio ésta figura no era aceptada por los colonos que solicitaban la regularización por la desconfianza que tenían del Gobierno, ya que pensaban que al decretarse la expropiación serían privados de sus lotes, en virtud de que se tenía conocimiento que en algunas ocasiones al emplear la expropiación el gobierno les quitaba sus propiedades, sin embargo, la Dirección General de Regularización Territorial realizó una labor de convencimiento, toda vez que desarrollo asambleas en las colonias irregulares, explicando la utilización de la expropiación para regularizar sus predios, situación que permitió la persuasión de algunos vecinos, quienes accedieron a regularizar su lote por medio de esta figura jurídica, lo cual sirvió de ejemplo para los demás colonos, quienes al ver que las personas que habían aceptado ingresar al programa de regularización por medio de la expropiación no perdieron su propiedad y por el contrario obtuvieron su título de propiedad, aceptaron ingresar al programa, obteniendo con esto poco a poco la confianza de los colonos, por lo que una vez ganada la confianza de los colonos, la institución encargada de regularizar la tenencia de la tierra, empezó a utilizar cada vez más la figura de la expropiación, ya que permite la regularización de más lotes con diversos problemas de irregularidad.

Sorprendentemente ésta irregularidad en la tenencia de la tierra se remonta a los primeros pobladores de lo que hoy es México ya que ellos al dejar de

ser nómadas empezaron a establecerse en varios lugares del país, procediendo a la apropiación de la tierra, destacando entre ellos a los aztecas, quienes fundaron, la que fuera la cabecera del imperio más grande de ese tiempo, la ciudad de Tenochtitlan.

Los mexicas como también eran llamados, al establecerse en el centro de lo que hoy es la ciudad de México, implementaron la apropiación de la tierra la cual se convirtió en un factor de diferenciación social, donde la clase alta concentraba la mayor parte de la tierra y sólo el monarca era quien podía transmitir la propiedad de ellas, imperando tres tipos de propiedad, la propiedad de los nobles, entre los que se encontraba el rey y sus descendientes, y comprendían las tierras que eran utilizadas para recompensar a los caballeros.

Las tierras de los pueblos, estas tierras pertenecían a los descendientes de un mismo linaje, estas tribus se componían de pequeños grupos emparentados entre sí, a los cuales se les denominó calpulli que significa “barrio de gente conocida o linaje antiguo”, mismo que estaba dotado de tierras de dos tipos: tierras del calpullalli que eran las destinadas al uso y posesión de los macehuales miembros del calpulli, las cuales estaban perfectamente bien delimitadas con cercas de magueyes o piedras, de las cuales sólo les correspondía el usufructo; tierras del altepetlalli las cuales estaban conformadas por los bosques, pastos y aguas que pertenecían al altépetl o pueblo, siendo trabajadas colectivamente en sus tiempos libres sin remuneración alguna, utilizando los productos para cubrir los gastos locales y pagar el tributo; y por último las tierras públicas, estas tierras eran detentadas por el monarca las cuales destinaba al sostenimiento de las instituciones u órganos del gobierno.

Posteriormente, la colonización de las tierras americanas trajo consigo, junto a sus muchas modificaciones a la vida de los indígenas, cambios en la tenencia de la tierra, trasladando las instituciones prevalecientes en España, las cuales sirvieron de base para que las tierras de los nativos les fueran asignadas a los españoles como recompensa por la conquista del territorio para la corona española, provocando la decadencia de la

propiedad comunal indígena. Este proceso desembocó en un avance de las formas de propiedad españolas sobre las formas comunales indígenas, concentrando grandes extensiones en un reducido número de civiles y del clero.

La independencia no modificó estos esquemas de transmisión de la propiedad y de concentración de la tierra en manos de grandes terratenientes, verdaderos latifundistas urbanos, civiles y religiosos. Es con las Leyes de Reforma que se materializan cambios en la tenencia de la tierra al afectarse las propiedades de la iglesia para transmitir las a otros grupos sociales.

Con la reforma Agraria se logró una reestructuración de los sistemas de tenencia de la tierra, realizando una sana justicia social, basada en las demandas planteadas por la revolución, poniendo fin a la concentración de la propiedad y alejándose de la concepción clásica de la propiedad, es decir que el derecho individual ha dejado de ser absoluto cuando de por medio está el interés colectivo, imponiendo restricciones al modelo liberal para proteger la propiedad de pueblos y comunidades.

La Constitución de 1917 estableció una nueva concepción de la propiedad privada, además de prohibir la concentración excesiva de tierra en pocas manos y distribuir las grandes haciendas de los terratenientes de la época porfirista como propiedad ejidal, con el impedimento expreso de venderla.

Desprendiéndose de nuestra Carta Magna la nueva estructura de la tenencia de la tierra la cual reconoce tres tipos de propiedad y propietarios, la propiedad pública la cual pertenece al Estado, la propiedad privada que corresponde a los individuos particulares y la propiedad social que se les otorga a los pueblos y comunidades.

La propiedad del Estado que de acuerdo con nuestro sistema legal la nación necesita contar con un patrimonio, el cual está conformado por el territorio nacional, los bienes cuya titularidad directa o indirecta sea del Estado, los bienes del dominio público y del dominio privado, los derechos de que es

titular el Estado, para estar en posibilidades de realizar sus fines y es precisamente el artículo 27 constitucional el que sirve de fundamento al establecer que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la nación.

La propiedad privada, de acuerdo con el párrafo primero de dicho ordenamiento que establece que la propiedad de las tierras 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, cambiando así la forma de concebir la propiedad privada, logrando aceptar la teoría que considera el derecho de propiedad como un derecho mutable que debe responder preferentemente a las necesidades sociales, refiriéndose expresamente a la función social de la propiedad.

Desprendiéndose del concepto de propiedad originaria de la nación, que se reconoce la propiedad privada como un derecho subjetivo, y que ya no la adopta en su sentido clásico e individualista, con una extensión absoluta, sino por el contrario, la reconoce como una propiedad limitada, derivada y precaria, separándose con esto de la tendencia individualista que prevalecía en el derecho romano, en la legislación napoleónica y en los anteriores Códigos Civiles.

De esta manera de un régimen en el cual se concebía la propiedad como un dominio estrictamente individualista, absoluto, exclusivo, perpetuo e irrevocable, se pasó a un orden de socialización institucional, en el que los intereses colectivos se colocan jerárquicamente sobre los estrictamente individuales.

Este paso trascendental de agregar al precepto constitucional antes descrito la nueva estructura de la propiedad, trajo como consecuencia que se logrará con ello la convalidación de los sistemas autóctonos de propiedad, con lo cual se alejó de la concepción clásica e individualista, que consideraba ilimitada y absoluta la propiedad, para contemplarla como una institución en provecho de la sociedad.

De lo anterior podemos decir que la propiedad social reconocida por nuestra Carta Magna se refiere esencialmente a dos tipos de tenencia de la tierra, los ejidos y las comunidades, sistemas de tenencia de la tierra que prevalecen con algunas modificaciones desde la época prehispánica.

La expropiación, la cual de acuerdo con la Ley de la materia y la Ley General de Asentamientos Humanos permite la aplicación de esta figura jurídica con el fin de regularizar la tenencia de la tierra, contemplada como causa de utilidad pública, la cual es un elemento de la expropiación, ya que de no existir está no sería procedente implementar la expropiación precisamente porque le faltaría uno de los elementos indispensables para poder realizar dicha figura jurídica.

Por lo tanto la expropiación debería de ser utilizada en la mayoría de los casos de irregularidad, siempre y cuando la posesión no haya sido por invasión o despojo, en virtud de que con esta figura se resuelve el problema de la irregularidad de los asentamientos humanos, ya que al implementarse la expropiación el Gobierno del Distrito Federal priva de la propiedad al titular registral y no así a los poseedores, pues ellos sólo son los beneficiados de la aplicación de éste acto de autoridad, destacando además que la aplicación de ésta vía de regularización es la menos costosa tanto para el gobierno como para los colonos que se incorporan al programa, de igual manera el tiempo empleado es mucho más corto que en las otras vías.

En consecuencia la utilización de esta figura jurídica para la regularización de la tenencia de la tierra, es de gran importancia, en virtud de que es la vía más viable para resolver un mayor número de lotes irregulares con distinta problemática.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

DE LA PROPIEDAD

EN MÉXICO

CAPITULO 1

A) LA PROPIEDAD EN LA ÉPOCA PREHISPANICA

La propiedad de la tierra se remonta a los primeros pueblos que habitaron el territorio mexicano, son dos los pueblos más importantes que destacaron en la época prehispánica:

La cultura Maya, de acuerdo con los historiadores clásicos aseguran que el sistema de tenencia de la tierra era comunal, no sólo por lo que respecta a la propiedad, sino también por lo que se refiere al aprovechamiento de la tierra, ya que las condiciones adversas del suelo y del clima que imperaba en la península de Yucatán no permitían que se apropiaran de la tierra, obligándolos a adoptar el régimen comunal, sistema en el que tenían la necesidad de cultivar grandes extensiones de tierras, las cuales abandonaban una vez levantada la cosecha, emigrando hacia otros lugares propicios para realizar el cultivo nuevamente. Este sistema de vida determinó la posesión precaria de la tierra que privó entre los mayas, por tal motivo no nos ocuparemos de esta cultura.

El pueblo Azteca, el que por sus extensos límites de su imperio, por la influencia de sus instituciones y su mayor grado de desarrollo, es factible tomarlo como prototipo y facilitarnos el estudio de la propiedad entre los pueblos prehispánicos.

Considerar a los Aztecas como punto de referencia, obedece a que su establecimiento en la zona de Tenochtitlán marcó el inicio de la etapa sedentaria y el florecimiento del imperio más grande que existió en esa época, en la que se van delineando las bases de su organización política, económica y social.

En un principio, en el periodo de peregrinación, este pueblo tuvo que aceptar sumisión y vasallaje para con los grupos de Azcapotzalco, pero conforme creció y se desarrollo rompió con ese vínculo.

Al establecerse en el valle de México, forman junto con los pueblos Tecpaneca y Acolhua o Texcocano una Triple Alianza, que dominó la mayor parte del territorio nacional, con lo cual no solamente lograron mantener su independencia y extender sus dominios territoriales, sino que además su organización sirvió de ejemplo a todos los pueblos que existieron en el mismo periodo en la zona central del México prehispánico.

Una vez que esta cultura se asentó en el territorio prometido por su Dios, inició la expansión de su pueblo e implementó la división de clases y la apropiación de la tierra, la cual se transforma en un factor de dominio y de diferenciación social. "Este asentamiento en la zona de Tenochtitlan marcó el comienzo de la configuración social basada en los lazos de parentesco, y conforme evoluciona la sociedad azteca, estos lazos se debilitan para dar paso al vínculo político, sobre todo en los últimos tiempos de la historia de este pueblo"¹, donde la clase alta concentraba en su poder la mayor parte de la tierra.

En este sentido, para entender mejor la distribución de la tierra en los dominios de este pueblo es necesario conocer la organización política y social de esta cultura, donde existían verdaderos estratos sociales basados en una estructura piramidal a la cabeza de la cual se encontraba el rey o Tlatoani quien era la autoridad suprema, descendiente de la nobleza y representante de la clase social dirigente, desempeñándose como el jefe supremo del ejército, además de tener funciones religiosas y administrativas².

¹ Chávez Padrón Martha. El Derecho Agrario en México. 10a Ed. Porrúa, México. 1991. p 146.

² Lemus García, Raúl. Derecho Agrario. 7a Ed. Porrúa, México. 1991. p. 69.

Le seguían en jerarquía, en primer término, los señores supremos llamados Tlatoques que eran los que integraban el Tlatocan, termino derivado de Tlatoa que significa hablar; quienes tenían el mando de todas las provincias y pueblos sometidos a su autoridad.

En segundo lugar, el grupo de señores cabeza de los diferentes linajes, habitantes de los diversos poblados o Altépetls, que en general representaban a las familias de abolengo, continúan los guerreros de alta categoría y los sacerdotes, quienes auxiliaban al rey en estas tareas, y finalmente la clase social baja, sobre cuyos hombros se mantenían las clases antes mencionadas, la cual la integraban los macehuales, maveques y esclavos que constituían la mayor parte de la población, teniendo como ocupación principal la de trabajar la tierra, además de realizar los trabajos más pesados³.

Esta diferencia de clases se reflejaba fácilmente en la distribución de la tierra, donde el monarca era el dueño absoluto de todo el territorio sujeto a su dominio y cualquier forma de posesión o de propiedad dimanaba de él.

Los antiguos habitantes del territorio nacional no tuvieron un concepto de la propiedad privada como lo llegaron a tener los romanos, es decir, la facultad de usar, gozar y disponer de una cosa, al establecer que le correspondía solamente al monarca disponer de todas las propiedades sin limitación alguna.

Sin lugar a dudas el régimen de propiedad que imperaba en la cultura azteca era consecuencia de las categorías sociales, por esta razón el nivel social era determinante para poder detentar la tierra y poder transmitir sólo el usufructo, en consecuencia podemos establecer los distintos tipos de propiedad en que se hallaba dividido el régimen territorial de esta cultura ya

³ Mendieta y Nuñez. Lucio. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de la Reforma Agraria. 22a Porrúa, México, 1989, p. 14.

que ésta se diferenciaba con base en los diversos vocablos que se referían a la calidad de sus poseedores y no al género de propiedad.

A) TIERRAS DE LOS NOBLES

Estas tierras las otorgaba el rey a los nobles como forma de compensar sus servicios, las cuales se integraban por dos tipos:

1) **PILLALLI**: Estas tierras eran entregadas a los caballeros y descendientes del monarca en menor grado, con la disposición de no poder cederlas ni venderlas, sólo heredarlas a sus hijos, las cuales constituían la principal fuente de riqueza.

2) **TECPILLALLI**: Eran tierras entregadas a algunos caballeros por el rey en recompensa de un servicio prestado al soberano, con la condición de no ser enajenadas a los macehuales.

Estas tierras tenían las siguientes características:

I) Eran tierras relativamente inalienables, al existir la prohibición de enajenarlas a los macehuales, sólo permitiéndoles transmitirla a los nobles.

II) Eran relativamente individuales, puesto que sus titulares eran personas físicas, sin embargo, dicha titularidad estaba limitada a las normas que imponía el rey.

III) Los frutos se dedicaban a financiar los gastos del gobierno y el mantenimiento de los palacios.

b) TIERRAS DE LOS PUEBLOS

En un principio al llegar al territorio prometido por el Dios Huitzilopochtli “las tierras otorgadas a cada uno de los trece calpullis o clanes, recibieron el nombre de “calpullalli” y al conjunto de calpullis adscritos a la dirección y gobierno de cada uno de los cuatro Supremos Sacerdotes, fue llamado “campan o barrio”. Con el correr del tiempo se formó el Altèpetl o ciudad de los aztecas y después el Hueyètl-Altèpetl, es decir la Gran Ciudad de Tenochtitlán, sede del gobierno de la Triple Alianza”⁴.

Cuando el pueblo Azteca ocupa el territorio elegido como definitivo, los descendientes de un mismo linaje se reunieron y apropiaron de una extensión de tierra para edificar sus hogares, estas tribus se componían de pequeños grupos emparentados entre sí y sujetos a la autoridad del más anciano. “A estas pequeñas tribus o barrios se les denominó “chinancalli o calpulli”, que significa Barrio de gente conocida o linaje antiguo, que sirvió de base a la división geográfica y política de los aztecas”⁵.

Cada calpulli estaba dotado de tierras de dos clases llamadas calpullalli y altepetlalli.

CALPULLALLI: Estas tierras se destinaban al uso y posesión de los macehuales miembros del calpulli, pero el propietario de estas tierras era el calpulli, y el usufructo correspondía a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitados con cercas de piedras o de magueyes, indicando con esto que en cada chinampa o sementera el goce era individual, deduciéndose de esto que estas tierras constituían la pequeña propiedad de los indígenas.

⁴ Marin de Iturbide Rivera. Guadalupe. La Propiedad Territorial en México 1301 - 1810. Siglo Veintiuno. México, 1983, p. 35.

⁵ Medina Cervantes. José Ramón. Derecho Agrario. Harla. México. 1987. p. 37.

Cada familia tenía derecho a una parcela llamada "tlamilli o milpa", la cual era entregada a los jefes de las familias del barrio para que la explotaran, teniendo derecho de por vida sobre ella, con la restricción de no poder venderla, rentarla, ni traspasarla, si el titular moría y no dejaba sucesor la propiedad volvía al calpulli; "sólo en caso de que el titular muriera la milpa podía pasar a sus herederos bajo dos condiciones esenciales; cultivar la tierra sin interrupción, pues si la familia dejaba de cultivarla durante dos años consecutivos, el jefe y señor principal de cada barrio la reconvenía por ello y si en el siguiente año no se enmendaba, perdía el usufructo irremisiblemente; la segunda condición era permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufructuada, pues el cambio de un barrio a otro y con mayor razón de uno a otro pueblo, implicaba la pérdida del usufructo"⁶.

ALTEPETLALLI: Constituido por bosques, pastos y aguas que pertenecían al Altèpelt o pueblo, situados en las afueras del poblado, tierras trabajadas colectivamente por los jefes de familia en sus tiempos libres sin remuneración alguna y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas no estaban delimitadas y su goce era general. Con los productos de estas tierras se cubrían los gastos locales, tributos y obras de servicio.

c) TIERRAS PÚBLICAS.

Eran aquellas tierras que detentaba el rey las cuales destinaba al sostenimiento de las instituciones u órganos del gobierno, es decir a financiar la función política, y se dividían en tres tipos:

1) **Tlatocalli**: Tierras cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos del rey, así como también al sostenimiento del Consejo de Gobierno y altas

⁶ Mendieta y Núñez. Lucio, ob. cit., p. 17.

autoridades. En éste grupo estaban comprendidas las tierras que se otorgaban a algunos funcionarios para desempeñar su cargo con dignidad.

2) **Tecpantlalli**: Los frutos de estas tierras se destinaban al pago de los servicios de la gente encargada de la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios, quienes las poseían en usufructo mientras estuviesen en servicio.

3) **Teopantlalli o teotlalpan**: Este nombre significa "tierras de los dioses", eran aquellas áreas territoriales que estaban destinadas a sufragar los gastos de los sacerdotes, del culto religioso y el mantenimiento de los templos.

4) **Yaoyatlalli**: Tierras destinadas a sufragar los gastos ocasionados por las guerras, suministrar víveres y dar mantenimiento al ejército, además servían para premiar a los guerreros distinguidos, donde sólo el tlatonani podía disponer de ellas, las cuales se llamaban milchimallis o cacalomilli dependiendo de los productos que daban, ya sea maíz o cacao. Estas tierras eran cultivadas y tomadas de los pueblos conquistados

De lo anterior se desprende que la propiedad de la tierra entre los antiguos habitantes del territorio nacional estaba dividida desde el punto de vista ideológico, pero en realidad se hallaba concentrada en unas cuantas manos, pues era la base de la supremacía social, de la riqueza y de la influencia política de un grupo, la cual distaba mucho de satisfacer las necesidades del pueblo, donde el rey, los nobles y los guerreros eran los grandes acaparadores de la tierra, estos latifundios sólo eran transmisibles entre ellos mismos y formaban una propiedad que se hallaba fuera del comercio y en consecuencia mantenía la excesiva diferencia de clases.

A la llegada de los españoles esta forma de tenencia de la tierra tiene algunos cambios, pero sólo en cuanto a la persona que la detentaba, pues la tierra se concentró en las manos de los conquistadores, lo que produjo que los indígenas perdieran la propiedad de sus tierras.

1.2 LA PROPIEDAD EN LA ÉPOCA COLONIAL

Cuando los españoles arribaron a las costas de lo que hoy es México, el territorio del país estaba poblado por distintas sociedades indígenas enfrentadas unas con otras en las que la derrota de una significaba la explotación y sometimiento durante largos años de la otra. Por esta razón a la llegada de los españoles muchas tribus vieron la posibilidad de realizar con ellos una alianza para sacudirse el yugo azteca. Estas luchas fueron dirigidas por los conquistadores que astutamente aprovecharon las viejas rivalidades de los pueblos prehispánicos, lo que favoreció para que se realizara la mayor parte de la conquista de América.

“Una vez consumada la conquista los españoles quisieron dar a la posesión y más tarde a la propiedad de los territorios indígenas una apariencia de legalidad empleando como argumento las tres bulas alejandrinas que expide el Papa Alejandro VI, una el 3 de mayo de 1493 y las dos restantes el 4 de mayo del mismo año, las primeras dos conocidas con el nombre de Inter Caetera y la última con el de Hodie Siquidem, en las cuales intervino el Papa en calidad de árbitro, para dirimir las controversias que se suscitaron entre España y Portugal por detentar la propiedad de las tierras recién descubiertas⁷.”

Él porque se extendieron tres bulas sobre un mismo asunto obedece a que en la primera no se fijó la línea de demarcación, en tanto que en la segunda se subsanó este error y la tercera se orientó a contener las ambiciones de Portugal.

Estas bulas alejandrinas fueron consideradas como un título de propiedad sobre las tierras de la Nueva España para la Corona española por las siguientes razones:

⁷ Medina Cervantes, José Ramón, ob. cit., p. 47.

1) Por existir en esa época de religiosidad la creencia de que el Papa tenía la representación de Dios, y como se consideraba a este como el dueño del universo, al Papa le correspondía la distribución de las tierras recién descubiertas.

2) Por considerar que la Santa Sede tenía la fuerza moral para solucionar las posibles controversias que se suscitaban entre los Estados sometidos al dominio del Papado.

Considerando que las bulas alejandrinas son la fuente de la titularidad de las tierras de América, hay que precisar que se debe entender por bula.

Se llama bula a la carta o epístola pontificia que contiene alguna decisión del Papa sobre algún asunto importante el cual ha sido plenamente discutido. Se llama bula por tener pendiente un sello en figura de bula, insignia romana⁸.

Cualquiera que sea la interpretación que deba darse a estos documentos, es evidente que el Papa no tenía derecho alguno para disponer del continente recién descubierto.

Otros argumentos jurídicos que esgrimió España sobre la posesión y la propiedad de las tierras de la Nueva España fueron, la occupatio institución del Derecho de Gentes, conforme a la cual una persona física o moral adquiría la propiedad de un bien mueble o inmueble, que no tuviese dueño⁹.

De esta definición se desprenden tres requisitos para formalizar la ocupación:

- 1) Un objeto sin dueño que sea susceptible de apropiación.
- 2) La toma materialmente del objeto.

⁸ Anaya Méndez: Amado. Curso Elemental de Derecho Agrario. Porrúa, México. 1900. p. 47.

⁹ Lenus García, Raúl. Ob. Cid., p. 16.

3) El ánimo de dominio en el ocupante, pues no era suficiente el ánimo de poseerlo.

En este sentido, este derecho sólo podría hacerse valer sobre aquellas tierras despobladas de la nueva España, más no así sobre las pobladas, por lo que resulta inoperante invocar la figura de la ocupación para justificar la posesión de los españoles sobre el territorio de los indígenas ya que siempre estuvo poblado.

Otro argumento que utilizó fue la prescripción positiva, que significa adquirir por el uso, mediante esta figura jurídica se conseguía la categoría de propietario de un bien por el simple transcurso del tiempo¹⁰

Para que procediera la prescripción positiva era indispensable cubrir estos requisitos:

- 1) El justo título.
- 2) Que exista la buena fe.
- 3) Que la posesión sea a título de dominio.
- 4) Que el bien estuviera en el comercio, y tratándose de inmuebles que estuviesen en Italia, además de la cosa no fuera robada.

En este sentido, sabemos que el que ejerce sobre una cosa un poder de hecho como propietario, de manera continua, pacífica y pública, es un poseedor que al cabo de un determinado tiempo adquiere la propiedad.

De esta manera podría decirse que España al tener una posesión interrumpida de más de dos siglos se convirtió en propietario del territorio

¹⁰ Ibidem. p. 81.

de la Nueva España, sin embargo, le faltaron por reunir algunos requisitos que esta figura contempla, como es la buena fe.

Resultando insuficientes las instituciones antes mencionadas para justificar la apropiación de las tierras de los indígenas, los españoles recurrieron a la figura de la conquista

“Cabe hacer mención que cuando los conquistadores llegaron al territorio de lo que hoy es México, fueron recibidos pacíficamente como huéspedes y no fueron estorbados en sus pretensiones de comerciar, lo que hace pensar que los españoles quisieron buscar un pretexto que justificara legalmente la declaración de la guerra y como consecuencia la apropiación del territorio indígena. Esta de ninguna manera era desconocida por los aztecas, ya que la sufrieron pero también la ejercieron con los pueblos que sometieron a su dominio, donde el vencido pagaba su derrota con la pérdida de su territorio, además de sumisión y vasallaje, convirtiéndose de propietario en poseedor”¹¹.

Esta figura también la encontramos en el derecho romano, que tanta influencia tuvo en la confirmación de las instituciones hispánicas, era una institución legítima, mediante la cual el pueblo romano se apropiaba de todos los bienes del enemigo. De esta manera los españoles ejercieron también la conquista.

Sin embargo, el derecho de conquista sólo se justificaba en esa época por la existencia de una verdadera y grave injuria cometida por un pueblo contra otro y cuyas consecuencias fueran proporcionales al delito de injurias¹², situación que no sucedió en la conquista de México, al no ser proporcionales las consecuencias que provocó, por las cuales muchos pueblos perdieron su libertad y sus propiedades.

¹¹ Medina Cervantes, José Ramón. ob. cit., p. 49.

¹² Chavez padrón, Martha. ob. cit., p. 161.

En este sentido, los españoles tuvieron mucho cuidado al utilizar el término derecho de conquista en sus documentos oficiales anteponiendo la evangelización, la difusión del idioma, la pacificación y población de las tierras de los indígenas.

Todo lo anterior nos demuestra que los legítimos títulos y la pretendida justificación del derecho de propiedad esgrimido por España en esa época fueron aceptados como válidos, pero que en la época actual no cuentan con valor jurídico alguno.

Analizados los pretendidos títulos de propiedad de España sobre el territorio de los indígenas pasemos a estudiar los diversos tipos de propiedad que existieron durante esa época.

Una vez que se decidió la controversia internacional entre España y Portugal sobre la titularidad de los territorios descubiertos se trató de implantar las formas de tenencia de la tierra, que imperaban en el viejo continente variaron de manera considerable de la época precolonial a la época colonial.

Durante la época colonial la propiedad puede clasificarse de acuerdo con la persona que detentaba la tierra, como consecuencia de la marcada diferencia de clases que existió.

El origen de la propiedad territorial de los españoles, en lo que fue la Nueva España, se encuentra en los repartos y mercedes otorgadas a los conquistadores para compensar los servicios prestados a la Corona.

Como es sabido, la mayoría de las empresas españolas de descubrimiento, conquista y población en América fueron intentadas y financiadas por particulares, quienes para legalizar su acción celebraron antes con los monarcas un contrato llamado capitulación. En estas capitulaciones se fijaban los derechos que se reservaba la corona en los territorios a descubrir y las mercedes que recibirían los participantes en la empresa.

Para la asignación de la riqueza en el territorio conquistado era determinante el grado militar, político y posición social, generalmente al jefe de la expedición se le otorgaban facultades para repartir a sus compañeros tierras, solares y frecuentemente indios; además el jefe de la expedición recibía como premio grandes extensiones de terreno en el área descubierta o conquistada.

Como el objetivo fundamental de la conquista del territorio indígena era poblar y consolidar el dominio de la Corona, los reyes se apresuraron a estimular el arraigo de los expedicionarios ofreciendo premios y recompensas.

Los primeros actos de apropiación de la tierra fueron los repartos que de ella se hicieron los conquistadores, los cuales confirmaron los reyes. Estas asignaciones aún cuando fueron concedidas o confirmadas por las disposiciones reales no pueden considerarse como simples donaciones de los soberanos, sino como pago o remuneración por los servicios prestados a la Corona.¹³

De esta manera la propiedad de los españoles adoptó la modalidad de la propiedad individual ya que la propiedad comunal, no tuvo una gran importancia en virtud de que la primera fue la que prevaleció.

La propiedad individual surge con los primeros repartos de tierras realizadas por Hernán Cortés, y las efectuadas por la Corona posteriormente.

Entre las instituciones que dieron origen a la propiedad individual señalamos las siguientes:

1) Merced Real es una disposición del Soberano mediante la cual donaban tierras a los españoles como recompensa por los servicios

¹³ Mendieta y Núñez, Lucio, ob. cit., p. 41 y 42.

prestados a la Corona. Esta donación se hacía mediante un procedimiento administrativo practicado ante el cabildo, el rey y el gobernador, quienes hacían la asignación del predio.

La merced se daba en distintas extensiones según los servicios prestados a la Corona, los méritos del solicitante y la calidad de la tierra. Estas mercedes se daban al principio en calidad de provisionales mientras el titular cumplía con los siguientes requisitos:

- a) Tomar posesión de la tierra tres meses después del otorgamiento de la merced, con la obligación de edificar, sembrar y plantar árboles en los linderos de las tierras recibidas.
- b) La prohibición para enajenar la tierra donada, en los primeros cuatro años, además de no poder venderla a los clérigos.
- c) El abandono de la tierra se castigaba con multas y reversión del predio a la Corona.

Las tierras mercedadas podían comprender, según las medidas establecidas, una o varias caballerías, o una o varias peonías, la verdad es que al principio las mercedes comprendían enormes extensiones de tierra.

2) Caballerías era una medida de tierra que se daba en merced a un soldado de caballería. El grado militar del conquistador era lo que determinaba la extensión, características y destino de la tierra.

3) Peonía era una área de tierra que se daba en merced a un soldado de infantería. Eran cinco veces menor a la caballería.

Todos los soldados que participaron en la conquista tenían derecho a recibir tierras para el cultivo por medio de las mercedes, en principio se repartieron a manos llenas, tanto para premiar los servicios de los soldados, funcionarios y colonos, como para estimular el desarrollo de la agricultura.

Durante el siglo XVI y primera mitad del siglo XVII, estas mercedes fueron el medio más recurrido para obtener la propiedad de la tierra y su concesión, fue un atributo de los virreyes por delegación del monarca ¹⁴.

Además de las caballerías y peonías fueron usuales en la colonia las siguientes medidas:

4) Suertes era un solar que se otorgaba a título particular a los colonos para cultivar y los frutos se destinaban a sufragar el sostenimiento de la familia.

5) Confirmación era aquella institución jurídica en virtud de la cual una persona física o moral podía obtener la confirmación de sus derechos sobre la tierra que carecía de título, o le había sido titulada en forma indebida. Para regularizar esta situación la Corona estableció ésta figura, con la cual el propietario legalizaba de forma y fondo la titulación de esa posesión para transformarla en propiedad, además de que sirvió para allegarse de recursos.

6) Composición era aquella institución legal mediante la cual una persona física o moral que estaba en posesión de tierras en mayor cantidad de las que amparaba el título, durante un período de diez años o más, podía adquirirlas de la corona, previo informe de testigos que acreditaran esa posesión, siempre que no hubiese un perjuicio para los indios y mediante el pago correspondiente.

7) Prescripción era otra institución mediante la cual los españoles lograban adquirir la propiedad inmueble, esta era una de las formas que permitían transformar la calidad de poseedor en propietario por el transcurso del tiempo, o sea que aquel que poseyera un predio en forma pacífica, pública, continua, con ánimo de propietario, durante un tiempo

¹⁴ Colmenares, Ismael. De Cuauhtémoc a Juárez y de Cortes a Maximiliano. Quinto Sol, México. 1986, p. 125.

determinado estaba en posibilidad de invocar la prescripción reuniendo todos los requisitos antes mencionados.

8) Compra-venta y remates era aquella institución jurídica del derecho romano, la cual fue desarrollada en plenitud por los españoles a fin de formalizar y apropiarse de las tierras de los indígenas. Estos procedimientos de adquirir la propiedad de la tierra llegaron a cobrar importancia cuando cayeron en desuso las mercedes.

Con la consumación de la conquista los primeros repartos de tierras que hicieron los españoles fueron las situadas dentro de las ciudades, pues es de suponerse que se establecieron primero en los lugares ya poblados, adueñándose de las tierras de esos pueblos, que sin ninguna clase de título se posesionaban de grandes extensiones de tierra perteneciente a los indios, edificando sobre ellas sus casas. Solamente en ciudades o pueblos de nueva fundación fue posible hacer repartos sin lesionar la propiedad de los indígenas. Otros extendieron sus propiedades más allá de lo que marcaba la merced o los títulos de venta, en perjuicio de los nativos, valiéndose de que los linderos indicados en dichos títulos eran árboles, riachuelos, rocas u otras señas que con el paso del tiempo se borraban.

Otros motivos que dieron origen a grandes despojos y a la posesión de las tierras de los indígenas por parte de los colonizadores fueron, primero las necesidades de la conquista, después la codicia de los colonos y la incertidumbre que durante largo tiempo hubo en cuanto a la extensión que debería tener la propiedad adquirida.

A pesar de las disposiciones que se dictaron para proteger la propiedad de los indios sufrió graves ataques, lo que quiere decir que las leyes no se cumplieron.

De esta manera la propiedad comunal fue la única que detentaron los antiguos habitantes del territorio mexicano pues esta era de naturaleza intransmisible e imprescriptible y era difícil obtener una licencia para poder venderla.

Conforme a la organización de la propiedad implantado por los conquistadores, los pueblos de indios tenían derecho de poseer:

a) Fundo legal era el área territorial destinada a la fundación de los pueblos, villas o ciudades, es decir, la zona urbana dividida en manzanas y solares con sus calles, plazas, mercados, templo, rastro, cementerio, escuelas y demás edificios públicos. De ahí que fundamentalmente estos terrenos estén destinados a resolver necesidades colectivas de la población.

b) Ejido. La palabra ejido deriva del latín “exitus” que significa salida y equivalía al campo que estaba localizado en las orillas de los poblados.

“Escriche define al ejido diciendo que es el campo o tierra que esta a la salida del lugar, no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos”¹⁵.

Como se desprende de lo anterior, el ejido se ubica a la salida del pueblo, era de uso y disfrute comunal, inajenable e imprescriptible y tenía una extensión limitada que se fijaba para que el ganado de los indios no se revolviera con el de los españoles.

c) Propios institución de origen español, coincidente con el altepetlalli mexicano. Tanto los pueblos de españoles como los de los indios, por disposición expresa de los reyes poseían terrenos para cubrir sus gastos públicos. Estos terrenos eran cultivados colectivamente, también eran entregados a los particulares en arrendamiento por los ayuntamientos, que eran las autoridades encargadas de administrarlos, destinando lo que se percibía a atender los servicios públicos del pueblo.

d) Tierras de común repartimiento también llamadas de comunidad o de parcialidades indígenas. Estas tierras se daban un usufructo a las familias que habitaban los pueblos, para que las cultivasen y se mantuviesen con sus productos, con la obligación de no dejar de utilizarlas, pues si las dejaban

¹⁵ Mendieta y Núñez. Lucio. ob. cit., p. 72.

de cultivar por tres años consecutivos, o si se ausentaban del pueblo las perdían definitivamente, quedando vacantes y repartiéndose nuevamente entre quienes las solicitaban.

e) **Los pastos, montes y aguas** por su relación directa con la producción ganadera, se sujetaron a un régimen especial que los declaraba comunes a todos los habitantes, ya fueran españoles, indios o castas, prohibiendo el establecimiento de cercas o cualquier otro impedimento para el libre uso de los mencionados recursos naturales.

Sobre el fundo legal, los ejidos, los propios, las tierras de común repartimiento y los montes, pastos y aguas ningún indio en particular tenía derechos de propiedad, pues eran propiedad pública, que se concedía a la entidad moral pueblo y no a las personas en particular.

Todas las propiedades de los indígenas eran entregadas con base en la disposición real que ordenaba que los pueblos ya fundados y los de nueva fundación continuasen en el goce de las tierras que antes de ser reducidos poseían. Estas tierras y las de labranza eran inalienables, inembargables, imprescriptibles y no podían someterse a ningún gravamen. A pesar de todas las disposiciones que se dictaron para salvaguardar las tierras de los indígenas, fueron objeto de la codicia de los españoles que por medios ilegales se apoderaron de ellas, dejando en manos de los indios las tierras más inapropiadas para ser cultivadas o ser aprovechadas para pastar el ganado.

En la época en que los españoles se apoderaron por medio de la conquista del territorio de la Nueva España, ya existía la tendencia a impedir que las sociedades religiosas acrecentaran sus bienes.

A pesar de la prohibición expresa, para enajenar o transmitir la propiedad de las tierras a las sociedades religiosas, no fue obstáculo para que el clero acaparara grandes extensiones de tierra, ya que llegó a concentrar en sus manos gran parte de la propiedad inmueble del país.

Al principio la iglesia sólo adquirió por vía de merced las tierras necesarias para construir iglesias y monasterios, pero posteriormente los españoles siguiendo su ideología religiosa y violando las leyes, cedieron o vendieron tierras al clero, siendo los mismos soberanos los que daban el ejemplo haciendo grandes donativos. Este fue el origen de la propiedad eclesiástica en México¹⁶.

Sin lugar a duda el espíritu religioso que prevalecía en esa época fue lo que motivó y dio origen a la concentración de gran parte de la propiedad territorial por parte de la iglesia.

Los mecanismos más usuales para adquirir la propiedad fueron las donaciones y herencias hechas por los españoles, que coadyuvaron al proceso de concentración de la propiedad por parte de la iglesia, además de la práctica del diezmo.

Esta amortización provocó que el erario público dejara de percibir las contribuciones correspondientes, ya que la propiedad de las sociedades religiosas gozaba de grandes exenciones, es decir, no pagaban impuestos.

Esta tendencia de acaparar la propiedad raíz se dio durante varios siglos, para tratar de frenar esta práctica las autoridades españolas dictaron varias medidas, entre ellas las relativas a enajenar los bienes eclesiásticos para pagar deudas contraídas por la Nueva España y imponer un impuesto del 15 % sobre el valor de los bienes raíces que adquiriera la iglesia.

Es así como la propiedad en la época colonial se concentraba en las manos de los españoles y del clero en perjuicio de los indios, que por esta situación se vieron despojados de las tierras que les habían sido asignadas por disposición de los reyes de España, y más aún que les pertenecían por ser los primeros habitantes del territorio nacional.

¹⁶ Chávez Padrón, Martha, ob. cit., p. 191.

1.3 LA PROPIEDAD EN LA ÉPOCA INDEPENDIENTE

El problema de la propiedad de la tierra nació y se desarrolló durante la época colonial, de ésta manera cuando México logró independizarse llevaba ya éste conflicto como herencia del régimen anterior.

Esta situación sobre la tenencia de la tierra surgió a raíz de las primeras disposiciones que se dictaron sobre la concesión de las mercedes, donde se otorgaba a los conquistadores y colonos grandes extensiones de tierra; éstos repartos entre los españoles se establecieron sobre una base de desigualdad, dejando a los indígenas únicamente con lo necesario para cubrir sus necesidades, sin dejarles un excedente que les permitiera progresar, lo que provocó un gran malestar que impulsó a los nativos a iniciar y sostener la guerra de independencia.

Esta concentración de la tierra fue una de las principales causas que dieron origen a la guerra de Independencia, debido a la injusta repartición de la tierra, a la defectuosa distribución de los habitantes, así como los despojos de que eran objeto, fue lo que provocó que los indios consideraran a los españoles como la causa de su miseria, de esta manera el movimiento armado encontró en la población indígena su mayor contingente, quienes no combatieron por los ideales de independencia y democracia, sino que lucharon para tener una mejor distribución de las tierras.

El gobierno al ver el descontento de los indios dicta una serie de disposiciones para solucionar este problema de la propiedad de la tierra, donde se ordenaba se repartieran tierras que favorecieran la pequeña propiedad de los indígenas, las cuales fracasaron porque nadie tenía confianza en que se cumplieran las medidas tomadas por el gobierno.

La insistencia del gobierno de la Corona que ordenaba se les repartieran tierras a los indios, es una prueba de que entre las causas que dieron origen a la guerra de independencia era la cuestión de la tierra

Una vez consumada la independencia los nuevos gobiernos de México procuraron resolver el problema de la tenencia de la tierra, considerando que la conquista y la colonización del territorio se realizó de manera irregular, pues la población española no se extendió uniformemente, sino que se concentro en determinados puntos, por este motivo al conseguir la independencia el país estaba en unos lugares muy poblado y en otros casi desierto¹⁷. Presentándose dos aspectos: Primero, una defectuosa distribución de la tierra y, segundo, una defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio, con lo cual se creyó que el país lo que necesitaba era una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio. La realización de este aspecto se intenta mediante una serie de disposiciones legales tendientes a colonizar el territorio que se encontraba desierto.

La preocupación por resolver éste problema provocó que desde los primeros años se dictaron decretos y acuerdos tendientes a promover la colonización de los terrenos baldíos. Teóricamente las leyes de colonización eran buenas pero en la práctica fueron completamente ineficaces porque al dictarlas no se tuvieron en cuenta las condiciones de la población indígena, quienes no sabían leer y mucho menos escribir, además de que el indio mexicano se caracterizó por su arraigo a la tierra donde había nacido, la devoción al santo patrono de su pueblo, las costumbres y las deudas contraídas con los latifundistas españoles, además de las luchas y los cambios continuos de gobierno, así como el cambio de régimen que provocaban que se retrasaran o anularan las publicaciones de estas disposiciones, en este sentido era necesario mejorar las condiciones de vida del indígena en su propio medio y no tratar con medidas legales de sacarlo bruscamente de su entorno.

La colonización fue el único medio que se utilizó para contrarrestar el latifundismo, pero todas las soluciones legislativas resultaron funestas al no tener resultados útiles.

¹⁷ Mendieta y Núñez. Lucio, ob. cit., p.99.

Por otra parte la propiedad eclesiástica favoreció también a la decadencia de la propiedad de los indios por sustraer del comercio grandes extensiones de tierra.

A raíz de la participación directa que tomo el clero en la amortización de las tierras, ya no estaba en duda que el lamentable estado económico de la república se debía en gran parte a los derechos que dejaba de percibir el gobierno por las traslaciones de dominio, por la sencilla razón de que éstas eran cada vez más escasas, y el clero concentraba en sus manos gran parte de la propiedad inmueble que muy raras veces transmitía a los particulares. Estas y otras razones determinaron para que el gobierno dictara la ley de desamortización, cuya finalidad no se trataba de privar al clero de sus inmensas riquezas, se perseguían dos aspectos fundamentalmente, el primero encaminado a movilizar la propiedad raíz y el segundo como medida fiscal con objeto de normalizar los impuestos.

Otros fueron los resultados que en la práctica tuvieron las leyes de desamortización que impidieron que los arrendatarios aprovecharan los beneficios, pero más que las consideraciones económicas fueron los perjuicios morales y religiosos por la gran influencia que tenía el clero y en virtud de la declaración hecha, donde se consideraban excomulgados quienes compraran bienes eclesiásticos, por este motivo numerosas personas se abstuvieron de efectuar la adquisición de dichos bienes ¹⁸.

Estas leyes de desamortización constituyeron una nueva forma de adquirir la propiedad de las tierras; ya que estas en su mayoría no fueron adquiridas por los arrendatarios, sino que pasaron a manos de los grandes latifundistas quienes comenzaron a adjudicarse haciendas y ranchos por entero.

Con la expedición de la Constitución de 1857 se agudizo este malestar al estipular en su artículo 27, por una parte, su concepto de propiedad como

¹⁸ Ibidem. p. 120 y 121.

garantía individual y por otra, reiteró los principios de la desamortización en contra de las corporaciones civiles y eclesiásticas.

En el primer párrafo del artículo antes mencionado se reafirma el criterio liberal romanista de usar, gozar y disponer de la cosa con la única limitante de lo establecido por las leyes, además establece que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. En el segundo párrafo se asientan los requisitos para expropiar la propiedad privada y la autoridad responsable para llevarla a cabo. Finalmente en el tercer párrafo se dispuso que ninguna corporación civil o eclesiástica tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar para sí bienes raíces, excepto para los objetivos de la institución.

Estos son los puntos fundamentales de la Constitución de 1857 que en mayor o menor grado explican la trayectoria del problema creciente de la tenencia de la tierra.

Al reiterar la Constitución la incapacidad de las corporaciones civiles y religiosas para adquirir o administrar bienes raíces los pueblos dejaron de ser dueños definitivamente de sus tierras desapareciendo la propiedad inalienable, imprescriptible e inajenable de las comunidades indígenas, confirmándose la entrega de las tierras a las manos de quienes las detentaban pero ahora en calidad de propiedad particular¹⁹.

Al desaparecer el sistema proteccionista y al suprimirse el régimen jurídico de las tierras de las comunidades de indios, se propició el despojo de éstas ya sea por ignorancia o miseria, lo que contribuyó a agudizar el problema de la tierra.

El clero lejos de quedar conforme con las disposiciones legales encaminadas a la desamortización de la propiedad de la iglesia promovió

¹⁹ Chávez Padrón. Martha. ob. cit., p. 230.

una lucha sangrienta que en la historia se conoce como la guerra de “Tres Años”, lo que motivó al gobierno a tomar una actitud más enérgica de auto defensa dictando la ley de nacionalización. Mediante esta ley los bienes del clero pasaron a manos del dominio de la nación, con excepción de los destinados al culto, suprimió las ordenes monásticas, se derogó el derecho del clero a ser propietario y se declaró la separación entre la iglesia y el Estado.

Los efectos que provocó la nacionalización fueron principalmente políticos, pues la propiedad que antes se encontraba dividida entre los grandes propietarios y el clero, quedó repartida únicamente entre grandes y pequeños propietarios, siendo estos últimos los más débiles a quienes no beneficiaron en nada estas disposiciones, todo se redujo a que el gobierno se adjudicara los derechos que le correspondían al clero sobre las fincas desamortizadas.

Las grandes propiedades que poseía el clero que no pasaron a poder de la nación, fueron adjudicadas a los poseedores que acudieron con el carácter de denunciante o arrendatarios, originándose así una nueva titulación, ya que la venta de estas propiedades se tenía que hacer mediante una subasta lo que constituyó un nuevo ajuste a la propiedad rústica y urbana del país ²⁰.

Es así como las leyes de desamortización y nacionalización dieron muerte a la concentración de la propiedad eclesiástica, pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a merced de estos la pequeña propiedad de los indios.

Esta fue una de las consecuencias más graves de las leyes de desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857 que al ser interpretados en el sentido de que por virtud de estas disposiciones quedaban extinguidas las comunidades indígenas y por consiguiente privadas de personalidad jurídica, estando imposibilitados para defender sus derechos territoriales.

²⁰ Portes Gil, Emilio. Evolución Histórica de la propiedad Territorial de México. Impresora. México. 1969. p. 157.

Una vez que la desamortización se llevó a cabo casi en su totalidad, fue expedida la llamada Ley de Liberación de Fincas. Esta disposición jurídica estaba orientada a calmar y dar seguridad jurídica a los propietarios de inmuebles de una eventual nacionalización o desamortización, facultándolos para solicitar a la Secretaría de Hacienda una declaración de la renuncia absoluta del fisco sobre los derechos que por la nacionalización o por otras causas pudiera tener sobre las expresadas fincas ²¹.

La solución que encontraron los gobernadores en el siglo XIX, para el problema de la tenencia de la tierra, fue la de poblar el inmenso territorio nacional, llevando a cabo una política colonizadora en la cual se autoriza la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar las tierras baldías. Este fue el origen de las llamadas Compañías Deslindadoras, que tuvieron una gran influencia en el desarrollo del problema de la propiedad de la tierra.

Estas compañías deslindadoras contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad porque con objeto de deslindar terrenos baldíos llevaron a cabo innumerables despojos, pero debemos tener presente que esos deslindes no sirvieron para desmoronar ni una pequeña parte de las grandes extensiones acumuladas por unos cuantos, pues no eran los poderosos, los grandes hacendados, quienes vieron caer de sus manos esas áreas territoriales, sino los indígenas que eran la clase más débil e ignorante.

Las operaciones de las empresas deslindadoras amortizaron en las manos de no más de 50 personas o compañías una quinta parte de la propiedad territorial. Esta actuación dio como resultado el más alto índice de concentración territorial, dándole perfiles monstruosos al latifundismo ²².

La situación del indígena llegó a ser desesperante, pues la mayoría de ellos perdieron su pequeña propiedad, que antes había sido de la comunidad

²¹ *Ibidem*, p. 159.

²² Mendieta y Núñez, Lucio, *ob. cit.*, p. 137.

agraria, que luego al desamortizarse se le concedió en propiedad privada, y que al no contar con un título perfecto y primordial, su pequeña propiedad es absorbida, en complicidad de las compañías deslindadoras y con la interpretación de las leyes a su manera por el gran latifundista. En este sentido podemos afirmar que la propiedad territorial estaba muy injustamente distribuida en beneficio de pocos y en perjuicio de millones de personas, lo que provocó el descontento de los indígenas y motivó llevar a cabo la Revolución Mexicana.

1.4 LA PROPIEDAD EN LA ÉPOCA REVOLUCIONARIA

El problema de la propiedad de la tierra, como ya lo hemos mencionado anteriormente, nació y se desarrolló en la época Colonial y fue haciéndose cada vez más grande.

La tendencia de acaparar tierras, por parte de los españoles ocasionó la concentración de la misma en pocas manos, lo que provocaba un gran malestar entre los campesinos. Este es un hecho que a acompañado a nuestro país en su desenvolvimiento a lo largo de la historia, hecho que se agudiza en la época del porfiriato en la que los altos índices de concentración tomaron características del latifundio, lo cual se explica a través de la Hacienda Porfiriana.

La Hacienda Porfiriana comprendía grandes extensiones de tierras que variaban de diez a cien mil hectáreas aproximadamente, llegando a abarcar muchos pueblos, donde los habitantes de esos pueblos prestaban sus servicios en éstas haciendas, quedando sujetos a la voluntad del hacendado.

La gran propiedad, o sea la hacienda, es una amortización, una imposición de capital de los de vanidad y orgullo, es una institución esclavista pues al mismo tiempo que ligaba hasta la muerte a los trabajadores, los tenía sujetos a un régimen de miseria, este tipo de propiedad se caracterizó por su producción agrícola deficiente, traduciéndose en la carencia de los elementos básicos de la alimentación del pueblo, la cual se afianzo bajo las bases de una población campesina, analfabeta, empobrecida y privada de sus derechos políticos sin pretensiones y prestaciones sociales ²³

Así funcionaba en toda la república mexicana la hacienda porfiriana, o también llamada latifundismo, que siendo propiedad de un sólo hacendado

²³ Barrios Castro, Roberto, México en su Lucha por la Tierra. Costa AMIC, México. 1987. p. 92.

aumentaba cada vez más su poderío económico apoyado en el poder político que se le otorgaba.

El latifundista mexicano generalmente era un hombre de ciudad que tenía por orgullo inmensas extensiones de tierra, pero que no entendía de agricultura, y que no tenía ningún interés directo en ellas y por lo tanto no las hacía producir.

Para dar una idea más aproximada del acaparamiento de las tierras durante el gobierno de Porfirio Díaz, se calculaba que el 97 % de la tierra estaba en poder de 836 familias, por lo cual el 3 % restante correspondía a las propiedades de las comunidades y pequeños propietarios particulares. Estos datos nos demuestran el grado de concentración a que había llegado la propiedad territorial en México y sirven para señalar que el aumento de las grandes propiedades no obedeció a la subdivisión de las mismas, sino a la acumulación y al acaparamiento realizado sobre las tierras baldías y nacionales, pero sobre todo de las propiedades de los pueblos y de los particulares pobres ²⁴.

La revolución de 1910 tuvo una iniciación de carácter político, pues se trataba de la sucesión presidencial, pero en realidad su éxito se debió al descontento de las masas rurales por la pésima distribución de la tierra. A esto obedece que los dirigentes y caudillos iniciadores de la Revolución Mexicana plasmaran sus aspiraciones en los distintos planes y programas que se realizaron durante el movimiento armado, con el fin de lograr una mejor distribución de la tenencia de la tierra.

Uno de los postulados fundamentales de la Revolución es la ejecución de la Reforma Agraria, y precisamente ésta fue la consecuencia directa del movimiento campesino que intervino junto con otros sectores sociales en el proceso armado. Por tal motivo, la estructura misma de sus postulados y la forma como se planteó su ejecución no obedecieron a un plan serenamente calculado y armoniosamente equilibrado, sino que brotaron muchos, como

²⁴ *Ibidem*.

justa respuesta a los usos y abusos imperantes hasta la primera década del presente siglo ²⁵.

“El primer documento que trata de la reivindicación de la tierra, es el Manifiesto a la Nación que expide el partido liberal de los hermanos Flores Magón, el primero de julio de 1906, el cual apuntaba que “Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductivas las recobrará el Estado y las empleara conforme a las siguientes disposiciones:

1.- A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten, los repatriara el gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionara tierras para su cultivo.

2.- El Estado dará tierras a quien lo solicite sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijara la extensión máxima de terrenos que el Estado pueda otorgar a una persona.

3.- Para que este beneficio no sólo lo aprovechen los pocos que tengan los elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creara o fomentara un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres prestamos con poco rédito y redimibles a plazos ²⁶.

Como se desprende de este documento lo que pretendían los hermanos Magón era que la tierra se repartiera entre todos los mexicanos, incluso entre aquellos que se encontraban en el extranjero y los que no tenían los recursos económicos para poder acceder a la tierra.

Posteriormente se elaboró el Plan de San Luis Potosí, el cual fue expedido el 5 de octubre de 1910, por don Francisco I. Madero, éste documento contiene un preámbulo en el que se hace historia de los últimos

²⁵ Manzanilla Schaffer, Victor. *Reforma Agraria Mexicana*. Universidad de Colima. México. 1966. p. 53.

²⁶ Lemus García, Raúl, ob. cit. p. 252.

acontecimientos políticos, en su cláusula primera se declaran nulas las elecciones y se desconoce al gobierno del general Díaz.

“El plan consta de 15 artículos de los cuales la mayor parte de ellos contenían aspectos políticos, en su artículo tercero párrafo tercero, no pudiendo desconocer el malestar social imperante, alude al problema de la cuestión de la tierra, ya que fue lo que influyo para que millones de campesinos se sumaran al movimiento revolucionario, limitándose a señalar que numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas fueron despojados de sus terrenos abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, ya sea por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por faltas de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos propietarios, incluso de los poseedores que lo recibieron por vía de herencia, los terrenos de que se les despojo de un modo arbitrario, declarándose sujetas a revisión, todas las disposiciones y fallos dictados con anterioridad, a efecto de indemnizar y devolver los predios a sus antiguos propietarios.

Sobre este aspecto, Madero insistió en que abogando como siempre lo hizo por la propiedad, jamás consideró justo despojar de sus tierras a ningún terrateniente, una cosa era crear la pequeña propiedad por medio del esfuerzo y otro es repartir las grandes propiedades”²⁷.

Como se demuestra en lo antes enunciado el verdadero propósito de Madero no era el reparto de las tierras, sino sólo se preocupó por el problema político existente en ese periodo. Esta circunstancia sembró el descontento entre algunos revolucionarios, principalmente en los que acaudillaba Emiliano Zapata, quien tomó los postulados del artículo tercero para hacerlos realidad en el Plan de Ayala.

El trascendental Plan de Ayala se promulgó el 28 de noviembre de 1911 en la Villa de Ayala, Morelos, fue publicado en la capital de la República el

²⁷ Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económica. México. 1974. pp. 159 y 160.

15 de diciembre del propio año en "El Diario del Hogar", suscrito por Emiliano y Eufemio Zapata entre otros. En este plan el caudillo del sur no sólo demostraba por que peleaba, sino también para obtener el apoyo de los campesinos de toda la República, y hacer cumplir la cláusula tercera del Plan de San Luis, en la que se contempla la restitución de la tierra a quienes habían sido, antes de la dictadura porfiriana sus legítimos dueños, este documento dentro de sus cláusulas más importantes se encuentran las siguientes:

I.- En la cláusula sexta exige la restitución de las tierras, montes y aguas a los pueblos e individuos, usurpados por los hacendados y caciques al amparo de la justicia, siempre que éstos comprueben su calidad de propietarios con los títulos correspondientes.

II.- En la séptima establece las bases para dotar de tierras, montes y aguas a los ciudadanos y pueblos para lo cual se expropiara previa indemnización, una tercera parte de los monopolios de tierras a los propietarios para entregárselas a los ciudadanos y pueblos.

III.- La cláusula octava prescribe que los hacendados, científicos y caciques que se opongan al Plan de Ayala se les nacionalizaran las dos terceras partes que le correspondía de sus tierras, montes y aguas destinándolas a cubrir las indemnizaciones de los deudos caídos en la defensa de este plan.

El plan zapatista comprendía tres siglos de requerimientos reivindicatorios del campesinado y su insatisfecho anhelo de justicia social. Delinea con vigor el aspecto social de la Revolución Mexicana; apunta fundamentales soluciones del problema agrario que son recogidos por la legislación agraria y constituye la más limpia aportación a nuestro gran movimiento social, iniciando el 20 de noviembre de 1910²⁸.

²⁸ Arredondo Muñozledo, Benjamín, Historia de la Revolución Mexicana. Porrúa, Novena Edición. México. 1984, p. 125.

Otro documento que se elaboró en esta época fue el Plan de Guadalupe, que se utilizó como bandera de la Revolución Constitucionalista, es expedido en la hacienda de Guadalupe, Coahuila, el 26 de marzo de 1913, este plan no alude en absoluto a los problemas sociales, es un plan exclusivamente político y consecuentemente no toca el problema agrario.

Más tarde, el 12 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza, en su calidad de primer jefe del ejército constitucionalista, expide un importante decreto que declara subsistente y adiciona el Plan de Guadalupe con importantes reformas sociales que como apunta la parte considerativa reclama el pueblo Mexicano.

En este decreto que algunos autores denominan Plan de Veracruz. Se estima de principal importancia los problemas sociales, en virtud de que el villismo y el zapatismo, llevan al primer plano de la conciencia nacional la cuestión agraria.

En el artículo segundo de este documento establece: "El primer jefe de la revolución y encargado del poder ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí, las leyes que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privadas"²⁹.

El artículo tercero declara que queda expresamente autorizado el jefe del ejército de la Revolución, para convocar y organizar al ejército constitucionalista, para nombrar a los gobernadores y a los más importantes funcionarios en materia agraria, para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos.

²⁹ Lemus García, Raúl. ob. cit., p. 252.

Con objeto de que el decreto anterior no quedase en simple propósito, casi inmediatamente, don Venustiano Carranza expide la primera Ley sobre Reformas Agrarias del 6 de enero de 1915, "correspondiendo al abogado Luis Cabrera el mérito de haber redactado tan importante disposición legal, que consta de nueve considerandos en los que se hace un resumen del problema agrario, estableciendo que una de las causas más generales del malestar y del descontento de la población del país ha sido el despojo de los terrenos que a los pueblos les fueron concedidos en la época Colonial, concluyendo de que es de gran importancia entregar las tierras a los pueblos afectando las grandes propiedades, ya restituyéndolas por justicia o bien dotándoselas por necesidad, para que puedan desarrollar plenamente su derecho a la vida, liberándose de la esclavitud de hecho a que estaban sometidos. También hace referencia al hecho de que el artículo 27 de la Constitución de 1857, negaba a los pueblos de indios capacidad legal para obtener y administrar bienes raíces y que por esa razón carecieron de personalidad jurídica para hacer valer sus derechos"³⁰.

En sus doce artículos declara nulas las enajenaciones, composiciones, concesiones, apeos y deslindes que se efectuaron ilegalmente a los terrenos comunales y de los pueblos; restablece la restitución y dotación provisional como procedimiento idóneo para entregar las tierras a los pueblos; se decreta la nulidad de fraccionamientos solicitada por las terceras partes de los vecinos beneficiados cuando tengan algún vicio que afecte su legalidad; crea la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Ejecutivos. Señala como autoridades agrarias al Presidente de la República y a los gobernadores de los Estados, pero faculta también a los jefes militares, expresamente autorizados por el poder Ejecutivo Federal para intervenir en la primera instancia de los procedimientos agrarios.

Las tierras para esta dotación debían tomarse de las haciendas colindantes con los pueblos que las solicitaban y los propietarios de ellas quedaban facultados para reclamarlas ante los tribunales, dentro del término de un

³⁰ Ibidem, p. 260.

año, pero en caso de obtener sentencia favorable, sólo tendrían derecho de solicitar del gobierno la indemnización respectiva.

Esta ley fue expedida en la época de la lucha civil y por ello se realizó en un principio de manera defectuosa, irregular y precipitada, por ello se consideró que el carácter provisional de las dotaciones y restituciones eran el punto débil de la ley, por que dejaba en una situación incierta a los pueblos y a los hacendados, y en atención a lo anterior, por decreto del 19 de septiembre de 1916 se reformo la ley en el sentido de que las dotaciones y restituciones serían definitivas.

En mérito a la trascendencia social, económica y político de la ley de seis de enero de 1915, es elevada al rango de ley constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 1917 y conserva este rango hasta el 10 de enero de 1934 en que se reforma el precepto aludido y expresamente queda abrogada aun cuando sus más importantes disposiciones se incorporan en le texto del mencionado artículo.

Con la Reforma Agraria se logró una reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social distributiva en beneficio de la población campesina, en particular y de la nación en general, lo cual implica cambios importantes tanto en el orden jurídico, como en el económico, en el social y en lo político.

La importancia de regular la propiedad de la tierra conforme a las demandas de justicia social planteadas por la revolución fue destacada en la exposición de motivos de este artículo, que contuvo desde su origen soluciones a este problema.

“Finalmente estos anhelos de justicia y de redistribución de la propiedad raíz tomaron forma en las normas jurídicas que integraron el artículo 27 constitucional, que en su momento implicó una innovación completa del concepto clásico de propiedad, en el que el derecho individual ha dejado de

ser absoluto y se ha restringido, cuando por medio esta el interés colectivo representado por el Estado³¹.

La concepción del derecho de propiedad desde la época romana hasta la Constitución de Querétaro, nos había permitido encontrar siempre al derecho de propiedad dentro de los ángulos del derecho civil, o sea en una manifestación estrictamente privada, sin embargo, los creadores de la norma suprema que nos rige, eligieron desaprobar los marcos formales que habían caracterizado a la anterior Ley Suprema y recogiendo las necesidades urgentes de las clases populares, ascendió a la jerarquía de precepto constitucional, al derecho de propiedad, para perfilarlo genéricamente como un derecho social.

Desde luego, advertimos que la nueva estructura de la tenencia de la tierra y su uso, contemplada en nuestra Carta Magna, produjo como consecuencia inmediata el reconocimiento formalmente de tres tipos de propiedades y propietarios:

- 1) la propiedad pública que le corresponde a la nación, representada por el Estado;
- 2) la propiedad privada que se le asigna a los individuos particulares; y
- 3) la propiedad social que se les otorga a los pueblos y comunidades agrarias.

³¹ Ruiz Massieu, Mario. Derecho Agrario Revolucionario. Universidad Nacional Autónoma de México, México. 1987. p. 229.

CAPITULO II

LAS FORMAS DE PROPIEDAD

DERIVADAS DEL ARTICULO 27

CONSTITUCIONAL

CAPITULO II

2.1 LA PROPIEDAD PÚBLICA

La Constitución de 1917 no es sólo una reforma a la de 1857, sino que dio forma en sus preceptos a los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, siendo la primera en el mundo en declarar y proteger las garantías sociales, que imponen a los gobernados la obligación de asegurar el bienestar de las clases integrantes de la comunidad.

Esta Constitución fue el resultado del esfuerzo y la lucha de miles de hombres anónimos, que vivieron una cruel guerra con la esperanza de construir una patria mejor, la cual representa la consolidación de nuestro proceso histórico hacia una democracia integral fundada en el mejoramiento de todos sus habitantes, estableciendo no sólo las bases de la estructura jurídica y política de la Nación, sino también las de carácter social que permiten el bienestar de su pueblo.

Es la expresión jurídica de la Revolución y representa el instrumento legal de la lucha por la tierra, así como por la supresión de tradicionales supervivencias feudales, estableciendo en su artículo 27 el régimen de propiedad de carácter triangular, en razón de la persona o entidad a quien se imputa la cosa, entre las que se encuentra la propiedad pública.

En este sentido, Estado al igual que los particulares necesita contar con un patrimonio propio para poder realizar los fines que persigue, y al respecto nuestro artículo 27 constitucional establece que corresponde a la nación la propiedad originaria de todo el territorio nacional, de todas las tierras y aguas comprendidas dentro de sus límites.

La expresión propiedad originaria significa que la nación mexicana es la primera propietaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y que a partir de ella, por la transmisión del dominio de tales bienes, surge la propiedad derivada, es decir, la propiedad privada.

La trascendencia de esta declaratoria es que rompe con la duda de si sólo es a partir de 1821 que el territorio nacional entra a formar parte o a pertenecer a la nación mexicana y sobre la naturaleza del título por el que lo tiene actualmente. En este sentido, la norma constitucional es precisa al afirmar que el territorio nacional le pertenece originariamente a la nación, es decir desde siempre, desde su origen, sin verse en la necesidad de especificar en virtud de que título, por lo tanto, la nación mexicana tiene una auténtica propiedad sobre el territorio nacional.³²

Al respecto, en el derecho administrativo existen dos corrientes de opinión. En la primera, se piensa que las naciones o gobiernos no tienen sobre su territorio una verdadera propiedad, sino más bien un poder de dominio, es decir, un poder para regular y vigilar los bienes. La segunda corriente considera que el Estado sí tiene un derecho de propiedad sobre su territorio o bienes, corriente que estimamos es la correcta³³.

De acuerdo con esta corriente los titulares de esa propiedad son el gobierno federal, los gobiernos de los estados, los municipios, y el gobierno del Distrito Federal, lo cual se confirma con lo dispuesto por el artículo 765 del Código Civil, al señalar que son bienes del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los municipios, de lo cual se desprende que tienen un patrimonio, en éste mismo sentido la fracción II y IV del artículo 115 constitucional lo reconocen al disponer que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a ley... administrando libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

³² Nava Negrete. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p.230.

³³ *Ibidem*, p. 231.

Por lo tanto, se llega a la convicción de que al Estado le corresponde la propiedad de los bienes que forman su patrimonio, el cual se rige por el derecho administrativo, régimen que se constituye principalmente por el artículo 27 de la Constitución, cuyos diversos párrafos se ocupan del llamado patrimonio del Estado, además de la propiedad privada y de la propiedad social.

En este sentido tendremos que precisar que se debe entender por patrimonio del Estado, varios tratadistas han dado su opinión al respecto, entre los que se encuentran los siguientes:

Miguel Acosta Romero señala que el patrimonio del Estado "Es el conjunto de elementos materiales tanto de dominio público como del dominio privado cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta y que sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos"³⁴.

Gabino Fraga establece que "El patrimonio o dominio del Estado es el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones"³⁵.

Rafael Martínez Morales lo define como "La universalidad de bienes, derechos y recursos financieros con que cuenta el Estado para cumplir sus atribuciones"³⁶.

Andrés Serra Rojas nos dice que "El patrimonio del Estado se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente sumadas a las obligaciones que lo gravan, encaminadas a la realización de sus fines"³⁷.

Creemos que con estas ideas acerca del patrimonio del estado se puede conformar una concepción general.

³⁴ Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo segundo curso, Porrúa, México, 1993, p. 159.

³⁵ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 22ª edición., Porrúa, México 1988, p. 343.

³⁶ Martínez Morales, Rafael, Derecho administrativo segundo curso, Harla, México, 1991, p. 45.

³⁷ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1985, p. 125.

El patrimonio del Estado es el conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público como del dominio privado, bienes, derechos e ingresos cuya titularidad, ya sea directa o indirecta le pertenece al Estado y que los emplea en el cumplimiento de su actividad y en la realización de sus fines.

De los conceptos anteriormente expuestos se desprenden varios elementos, entre los cuales se encuentran los siguientes:

1. El territorio y todas sus partes integrantes.
2. Los bienes cuya titularidad directa o indirecta sea del Estado.
3. Los bienes del dominio público y del dominio privado

2.1.1. EL TERRITORIO Y TODAS SUS PARTES INTEGRANTES

El territorio es considerado como uno de los elementos del Estado por la mayoría de los autores, también es estudiado como el espacio geográfico en que se puede aplicar el sistema jurídico creado por el ente político soberano. Situación que la propia Constitución aclara ya que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 27 de nuestra Carta Magna, dispone que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación...”, de lo cual se desprende que efectivamente el territorio nacional le pertenece al Estado.

En este sentido el artículo 42 constitucional establece cuales son las partes integrantes de la federación, de igual manera la LGBN regula estos bienes en los cuales se incluyen los estados que integran el territorio nacional, la superficie terrestre, el subsuelo, los mares y el espacio ubicado sobre éste, confirmando la teoría que considera que el Estado si tiene un derecho de propiedad sobre el territorio.

2.1.2. BIENES CUYA TITULARIDAD DIRECTA O INDIRECTA SEA DEL ESTADO

Estos bienes se encuentran enunciados en el párrafo cuarto y quinto del artículo 27 constitucional, el cual señala que corresponde a la nación el dominio directo de:

Los recursos naturales de la plataforma continental; Los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos; Los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; Los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional, entre otros.

De igual manera señala que son propiedad de la Nación:

Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional y las que se extraigan de las minas; los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley, entre otros.

Existen diversos criterios que tratan de explicar la naturaleza del dominio, en primer lugar, se dice que el dominio directo es un dominio eminente; en segundo lugar, se considera este dominio como una facultad especial del soberano, y por último, existe otra tesis que considera el dominio directo como un verdadero derecho de propiedad en favor de la Nación.

- a) "Considerar al dominio directo como un dominio eminente, en realidad viene a ser contrario al espíritu que se revela en el texto del párrafo cuarto del artículo 27 constitucional"³⁸.

Este dominio que tiene la Nación sobre todos los bienes que están sometidos a su jurisdicción, consiste simplemente en la facultad de legislar sobre determinados bienes, en la facultad de expropiarlos cuando son necesarios para un fin de utilidad pública. En otras palabras, el dominio eminente no es una forma especial de propiedad, sino un atributo de la soberanía, que consiste en ejercer jurisdicción sobre todos los bienes situados en el territorio en el que se ejercita dicha soberanía.

- b) Una segunda explicación del dominio directo es la que considera a éste con el carácter que algunas leyes españolas dieron al dominio de la Corona sobre las sustancias minerales, el cual consistía en que ésta podía titular en favor de particulares las minas transmitiéndoles una propiedad que sólo los obligaba a la entrega de una parte proporcional de los productos y a la explotación y población de las minas; pero fuera de estas obligaciones, la propiedad era una propiedad equiparable a la propiedad civil donde el rey solamente conservaba una facultad para el caso de que no se cumpliera con las obligaciones antes dichas, siendo esa facultad la que constituía el llamado dominio radical³⁹.

Se ha pretendido equiparar este dominio radical con el dominio directo, sin embargo, no puede afirmarse que en los términos en que esta la constitución vigente se acepte la doctrina del dominio radical pues siendo la propiedad de la Nación inalienable e imprescriptible, el particular no puede adquirir la propiedad de la misma, sino simplemente el beneficio de un derecho para la explotación de los productos mediante un título que no es de propiedad, puesto que está sujeto a condiciones distintas de las que rigen los títulos traslativos de dominio.

³⁸ Fraga, Gabino, ob. cit., p. 362.

³⁹ Ibidem.

c) Por último, existe una tesis en la cual se considera que la Nación tiene un derecho de propiedad perfecta sobre las sustancias minerales, esto es, que tratándose de sustancias minerales no admite que queden en manos de particulares, sino que además del dominio eminente que se reservaba, las incorporaba realmente a su patrimonio, de tal manera que sobre ellas tiene una propiedad que puede definirse como una propiedad completa, que es la forma como está consagrada en la Constitución⁴⁰.

Se indica que la inalienabilidad y la imprescriptibilidad vienen a ser un obstáculo para que se hable de una propiedad perfecta, ya que ésta constituye la facultad de disponer libremente de los bienes que le pertenecen.

Debe decirse que la inalienabilidad e imprescriptibilidad vienen a dar un carácter más enérgico a la propiedad que la Nación tiene, porque son medios de los cuales se ha valido la Constitución para garantizar que esa propiedad se conserve siempre por el Estado, a efecto de que pueda responder a los fines de interés colectivo a los cuales se encuentra afectada.

Creemos que la última tesis expuesta es la más aceptable para precisar el concepto del dominio directo que utiliza la Constitución debiendo agregar que nuestro sistema legislativo puede colocarse dentro de la categoría de las legislaciones que adoptan la intervención del Estado asignándole a éste una propiedad regida por el derecho público

En efecto, la propiedad atribuida a la Nación sobre las sustancias minerales, no es una propiedad privada regida por las normas de derecho civil como podemos ver, sino afectada a la satisfacción de ciertos fines sociales, como por ejemplo, el garantizar una eficaz explotación de los elementos naturales y regular el aprovechamiento en beneficio del interés social.

⁴⁰ Ibidem.

Nos resta estudiar el carácter que tiene la propiedad que el párrafo quinto del artículo 27 constitucional establece sobre determinadas corrientes y depósitos de agua, al respecto debemos decir que el dominio de las aguas del territorio tiene los mismos antecedentes que el dominio de las tierras; pero que desde la legislación colonial se hizo una separación entre las aguas que podían entrar a formar parte del dominio privado de los particulares mediante una merced real, y las aguas que reuniendo ciertas características especiales eran irreductibles a dicha propiedad.

De la misma manera que la propiedad de las tierras se transmitió con la Independencia a la Nación Mexicana, ésta adquirió la propiedad de las aguas, ya que el mismo artículo 27, en su párrafo primero habla de la propiedad originaria que corresponde a la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio de la República, estableciendo que sólo mediante título otorgado por la Nación se puede obtener la propiedad de dichos bienes por los particulares.

De aquí se desprende que en nuestro actual sistema legislativo, las aguas están sujetas a dos regímenes: uno que permite su adquisición por particulares y otro que atribuye la propiedad a la Nación con el carácter de inalienable, al respecto la misma Constitución se encarga de prevenir que las aguas que no estén dentro de la enumeración que señala en el párrafo quinto el artículo 27 del ordenamiento invocado, se consideran como aguas susceptibles de propiedad privada.

En relación con estos bienes, éste mismo artículo, establece los medios de aprovechamiento de los bienes de dominio directo y los de propiedad de la nación, al disponer en su párrafo sexto:

“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con las

reglas y condiciones que establezcan las leyes, además, preceptúa también, algunos aprovechamientos específicos que le corresponde tener exclusivamente al Estado, como la facultad de la explotación del petróleo y los hidrocarburos en estado sólido o gaseoso, de igual manera sucede con la energía nuclear, así como estableciendo reservas nacionales, o reservas de aguas para la generación de energía eléctrica.

Quedando plenamente comprobado que estos bienes pertenecen al estado, los cuales puede transmitir ya sea la posesión por medio de una concesión, o bien la propiedad, siempre y cuando la Constitución así lo permita.

2.1.3 LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO Y DOMINIO PRIVADO.

Sobre el estudio del patrimonio del Estado la doctrina normalmente lo hace a partir de un concepto amplio que incluye todo su caudal de contenido económico, para luego circunscribirlo solamente a bienes o cosas.

Siguiendo con este orden de ideas estudiaremos la clasificación de los bienes que forman parte del patrimonio estatal.

Son dos las formas jurídicas de agrupar los bienes que pertenecen al Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General de Bienes Nacionales, al señalar en su artículo primero que el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público y bienes de dominio privado de la federación⁴¹.

⁴¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1982. Reformada por última vez por decreto publicado el 29 de julio de 1994.

En el pasado la distinción entre ambos dominios del Estado, respondía esencialmente a la circunstancia de que el régimen jurídico aplicable a ambas categorías de bienes era diferente, de tal manera que el dominio público se encontraba regulado por la Ley General de Bienes Nacionales, mientras que el dominio privado se hallaba sujeto a las reglas del derecho civil, sin embargo, la separación no era absoluta, es decir, en el régimen del dominio público se autorizaba la aplicación de normas de derecho civil, y en el régimen del dominio privado la presencia del derecho público, sin embargo ya en la actualidad este criterio quedó derogado por las reformas que sufrió dicha ley, al señalar en el artículo 6° que en primer lugar se rigen por la propia Ley General de Bienes Nacionales y sólo en forma supletoria por el Código Civil para el Distrito Federal, con lo cual se desprende que dicha ley contiene disposiciones para reglamentar el uso, aprovechamiento y transmisión, entre otros, de esta clase de bienes.

2.1.3.1 BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO.

En relación con este tema, dentro del derecho administrativo existieron varios conceptos que consideraron que los bienes del dominio público son los sujetos al principio de inalienabilidad, y por consiguiente se encuentran fuera del comercio, criterio que estuvo vigente hasta antes del siglo XX.

Posteriormente se pensó que el dominio público se integraba con bienes que no son susceptibles de una propiedad privada en razón de su naturaleza, como por ejemplo los ríos, lagos, es decir el patrimonio natural, o del destino que se les haya dado, como los destinados al uso común o a servicios públicos.

En nuestra época el criterio de distinción no se apoya en la naturaleza de los bienes, ni tampoco en su destino se basa en lo estipulado por la ley, es decir, que el dominio público será aquel que así lo determine la normatividad aplicable, sin atender a los criterios mencionados, lo que

quiere decir, que el criterio dominante es la voluntad del legislador, él es quien decide qué bienes forman parte del dominio público.

Para comprender mejor este tema, hay que precisar lo que debemos entender por dominio público, al respecto, nuestras leyes no contienen una definición de dicha materia, sino que se limitan a mencionar qué cosas revisten ese carácter, pero como hemos visto, el patrimonio del Estado es un concepto que abarca una serie de bienes que no se encuentran encasillados en esta clasificación.

Los estudiosos han elaborado varios conceptos en relación con el dominio público, para comprender mejor este tema mencionaremos algunos de ellos.

Luis H. Delgadillo define "El dominio Público como el derecho de propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes, que de acuerdo con la legislación mexicana están destinados al uso común, al servicio de las dependencias del gobierno federal, a un servicio público, y que por lo tanto, tienen las características de inalienables e imprescriptibles, y que están sometidos a un régimen de derecho público"⁴².

Rafael Martínez Morales señala al "Dominio público como el sector de los bienes del Estado sobre los cuales éste ejerce una potestad soberana, conforme a reglas del derecho público, a efecto de regular su uso o aprovechamiento, y de esa manera se asegure su preservación o racional explotación"⁴³.

Andrés Serra Rojas establece que "El dominio público está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la entidad pública, sea por el uso directo del público, o sea por decisiones administrativas y que, a consecuencia de esta afectación, son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección"⁴⁴.

⁴² Delgadillo Gutiérrez, Luis. Elementos de Derecho Administrativo segundo curso. Limusa. México. 1991, p. 76.

⁴³ Martínez Morales, Rafael. ob., cit., p. 51.

⁴⁴ Serra Rojas, Andrés. ob., cit., p. 119.

De estos conceptos se desprende que el dominio público está integrado por varios elementos, los cuales deben reunirse simultáneamente, ya que si falta alguno de ellos el bien respectivo no tendrá la característica de dominio público, los cuales son:

a) El elemento subjetivo: que se refiere al sujeto o titular de los bienes que integran el dominio público.

En este sentido, para que un bien pueda ser considerado como parte del dominio público el elemento fundamental es el referente al sujeto o titular de los bienes que integran este dominio y que en nuestro país es el Estado, en los términos del artículo 27 constitucional, ya que los bienes del dominio público no son "res nullius" esto es, cosa de nadie, sino que pertenecen al Estado en un sentido amplio.

b) El elemento objetivo lo integran los objetos o bienes susceptibles de formar el dominio público.

En consecuencia cualquier bien puede ser incluido en el dominio público, bastará con que tenga la aptitud necesaria o reúna las características para cumplir las finalidades que motivan su inclusión.

c) El elemento teológico o finalista que se refiere a la finalidad o destino a que debe responder la inclusión de un bien al dominio público.

Al respecto se debe establecer el destino que pretende darle el Estado a ese bien.

d) El elemento normativo o legal que se integra con el régimen jurídico especial a que están sujetos los bienes del dominio público.

En éste caso el régimen jurídico al que se sujetan es la Ley General de Bienes Nacionales.

Como ya señalamos, el dominio público no es una creación de la naturaleza, sino que resulta de la voluntad del legislador, que es quien la determina al crear y establecer el régimen normativo al que estará sujeto.

El régimen legal establece la existencia de la propiedad pública del Estado, sobre los bienes que componen el dominio público, sus características y sus limitaciones, las finalidades que habrá de perseguir, e incluso el uso o empleo de los bienes que lo componen, pero no establece que se debe entender por dominio público⁴⁵.

En consecuencia podemos establecer que los bienes de dominio público deben reunir las siguientes características:

1) Deben pertenecer a personas públicas.

Esto es, que deben formar parte del patrimonio federal, local o municipal, tal y como se desprende del artículo 27 constitucional, el cual reserva a la federación algunos bienes y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 115 fracción II al establecer que los municipios manejen su patrimonio conforme a la ley local.

2) Su régimen es estrictamente de Derecho Público el cual implica:

- a. Que esos bienes no pueden ser poseídos permanentemente y a título de dueño por los particulares;
- b. Inalienabilidad que significa que esos bienes no pueden ser objeto de propiedad privada, ni tampoco están en el comercio;
- c. Imprescriptibles que no son susceptibles de que sean adquiridos por prescripción por los particulares;
- d. Inembargables que no son embargables bajo ningún criterio, ni bajo ningún régimen, ni circunstancia;

⁴⁵ Ferrando, Ismael. Manual de Derecho Administrativo. De Palma. Buenos Aires. 1996. p. 476.

Cabe hacer la aclaración de que los bienes de dominio público en algunas ocasiones pueden darse en concesión, dada su importancia económica o su naturaleza, tal es el caso del espacio aéreo, la zona económica terrestre, los yacimientos minerales y las aguas, entre otros.

De tal manera que todos los actos de adquisición, administración uso aprovechamiento explotación y enajenación de estos bienes estarán sujetos a lo establecido por la Ley en comento.

En este sentido, es factible hacer mención de que las incorporaciones, desincorporaciones o cambio de usuario de estos bienes, requiere de un procedimiento especial de derecho público, contemplado en los artículos 17 y 37 de la Ley General de Bienes Nacionales, los cuales disponen que este tipo de actos de administración patrimonial deberá de efectuarse mediante un decreto emitido por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Dentro de la misma legislación antes mencionada existe además un régimen especial de infracciones y sanciones tendientes a proteger los bienes públicos, con esta protección represiva por parte del derecho público se reitera la tutela del Estado sobre estos bienes al protegerlos de cualquier acción que conlleve su demérito, destrucción o cualquier daño que merme su utilidad.

En cuanto a la clasificación de los bienes que integran este régimen, la doctrina establece que los bienes de dominio del poder público se dividen en bienes de uso común y bienes destinados a un servicio público.

2.1.3.1.1 BIENES DE USO COMÚN.

De acuerdo con la fracción primera del artículo segundo de la Ley en estudio, estipula que dentro del dominio público se encuentran los bienes de

uso común, entendiendo por estos los bienes que todos los habitantes del territorio pueden usar, con las limitaciones o restricciones que marca la ley.

El uso común es el que pueden realizar o ejercer todas las personas sin otra restricción que la de observar las disposiciones reglamentarias que hayan dictado al respecto las autoridades competentes para ello, y es precisamente por no poder ser objeto de la propiedad privada lo que los hace pertenecer a la Nación.

Estos bienes se encuentran agrupados en el artículo 27 y 42 de la Constitución y 29 de la Ley General de Bienes Nacionales.

El uso común se caracteriza porque el usuario es anónimo, indeterminado, ya que lo ejerce el público de manera colectiva, encontrándose en igualdad de condiciones, asimismo no está sujeto a alguna autorización previa, su único límite es lo establecido por la ley, la cual faculta a los órganos administrativos para vigilar y en su caso aplicar las sanciones correspondientes⁴⁶.

En consecuencia, son características del uso común:

- a) Debe ser libre, no estar sujeto a permisos o autorizaciones previas de las autoridades administrativas.
- b) Por lo general el uso debe ser gratuito, aunque se acepta en ciertos casos su onerosidad, como ocurre en los museos, jardines botánicos o zoológicos, en los que para tener acceso a ellos se debe pagar una entrada.
- c) Debe ser igualitario, en el sentido de que todos los usuarios deben tener un uso semejante, sin preferencias de ningún tipo.
- d) Debe ser sin límite de tiempo, es decir, que estos bienes deben estar permanentemente destinados al uso público, y no en forma

⁴⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis, ob., cit., p. 85.

esporádica o temporal, quedando ese uso permanente sometido a lo que al respecto fijen las reglamentaciones, como son los horarios de admisión de un museo o un parque público.

2.1.3.1.2 BIENES DESTINADOS A UN SERVICIO PÚBLICO

Los bienes afectados a un servicio público es una cuestión de orden administrativo que por regla general no dan lugar a relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los administrados, en virtud de que los usuarios emplean el dominio público pero no tienen acceso al mismo, sino por intermedio del servicio público y en la medida en que son admitidos, se trata de bienes inmuebles exclusivamente que la federación destina a un servicio público.

El servicio público considerado como una parte tan sólo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación⁴⁷.

Dentro de la legislación mexicana no se encuentra un criterio único para definir al servicio público, pues mientras en algunos preceptos de la Constitución, los servicios públicos se equiparan a los empleos públicos, en la Ley General de Bienes Nacionales ésta expresión se encuentra usada con el de organismo u oficina pública. Sin embargo, debemos entender el servicio público como la actividad organizada que se realiza conforme a las disposiciones legales o reglamentarias vigentes con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular necesidades de carácter colectivo

⁴⁷ Fraga Gabino. ob. cit., p. 243.

Este tipo de bienes se encuentran contemplados en el párrafo cuarto, quinto y en la fracción VI del artículo 27 constitucional y en los artículos 2, 29 y 42 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Este tipo de bienes son utilizados por los órganos del Estado al servicio público por medio de una figura que se conoce en nuestro sistema jurídico como destino, el cual consiste en el acto administrativo por el que un órgano administrativo competente otorga un derecho a favor de otro para el uso, aprovechamiento o explotación de tales bienes.

2.1.3.2. BIENES DE DOMINIO PRIVADO

Existe también un conjunto de bienes que integran lo que se llama el dominio privado y que en el siglo XIX y a principios del actual, en la doctrina y en la legislación, le llamaron bienes propios, lo que daba lugar a confusiones, pues tanto los bienes de dominio público, como los de dominio privado, son propios en el sentido de propiedad del Estado Federal o de las otras personas públicas, como son las Entidades Federativas y los Municipios.

Desde luego, el dominio privado está constituido por bienes que algunos han llamado residuales, es decir, quiere expresar que se trata de todos aquellos bienes que no son de uso común y que no están destinados a un servicio público.

Sin embargo, es de comentar que el dominio privado del Estado no está sujeto en estricto sentido al derecho civil, ya que para esta categoría de bienes la Ley General de Bienes Nacionales contiene algunas disposiciones que efectivamente dan a éstos un tratamiento más de derecho público, que de derecho privado.

Sobre el particular, como anteriormente comentamos, el artículo 6º confirma que en primer lugar se rigen por la propia ley de Bienes

Nacionales, y que sólo en forma supletoria por el Código Civil para el Distrito Federal,

Estos bienes del dominio privado pertenecen al Estado bajo el mismo título y en las mismas condiciones que las pertenecientes a los particulares, estos bienes se integran con aquellos que no han sido destinados al uso común, al servicio público, o a un propósito de interés general, este tipo de bienes se encuentran enunciados en el artículo 3º de la Ley General de Bienes Nacionales.

Desprendiéndose de dicho precepto que los bienes afectados a este régimen se dividen en inmuebles y muebles, a los cuales la ley les da diferentes tratamientos.

Los inmuebles de dominio privado se destinarán prioritariamente al servicio de las distintas dependencias de la administración pública federal, estatales y municipales, en cuyo caso, el destino de los inmuebles propiedad del estado no transmite la propiedad de los mismos, ni otorga derecho real alguno sobre ellos, en estos casos deberán ser incorporados al dominio público.

Si un bien va a ser incorporado o desincorporado del dominio público, o cuando sin salir de él cambiará de usuario, se requiere para ello de un acto administrativo llamado decreto de destino.

“Los requisitos del decreto de destino son

- a) Que sea emitido por el Ejecutivo, si sólo es de cambio de usuario el acto será del secretario de Estado.
- b) Que sea refrendado por el secretario de Desarrollo Social y del titular de cualquier otro órgano centralizado relacionado con el bien que cambia de destino.
- c) Que sea publicado en el Diario Oficial.
- d) Que esté fundado y motivado correctamente.

- e) Que se indique claramente la justificación para que el bien salga del dominio público, pase a formar parte de él o cambie de usuario sin perder tal calidad¹⁷⁴⁸.

Este decreto y su debida publicidad, además de servir de base para el correspondiente cambio, tiene por finalidad que los particulares sean informados acerca del manejo de estos bienes que a ellos les son valiosos, para que de esta manera opere el control social ante posibles abusos en la administración del patrimonio común.

Los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para destinarlos a los fines antes mencionados podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición.

1. Transmisión de dominio, oneroso o gratuito, en favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas.
2. Permuta con las entidades paraestatales o con los gobiernos de los estados y municipios, cuando por su ubicación, características y aptitudes se pueden utilizar para satisfacer las necesidades de las partes.
3. Enajenación a título oneroso para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de servicios a cargo de las dependencias de la Administración Pública Federal.
4. Donación en favor de los gobiernos de los estados o municipios, para que los destinen a fines educativos o de asistencia social.
5. Arrendamiento, donación o comodato en favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social, que no persigan fines de lucro.

¹⁸ Martínez Morales, Rafael. ob., cit., p. 56.

6. Enajenación a título oneroso en favor de personas privadas que requieran esos bienes para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad.

Los actos jurídicos antes mencionados que requieran de la intervención del notario público, se celebrará ante los del Patrimonio Inmueble Federal, que los nombrará la Secretaría de Desarrollo Social, entre los autorizados legalmente para ejercer esa actividad, llevando un protocolo especial autorizado por las autoridades locales competentes y por la propia Secretaría, quien podrá realizar revisiones o requerir información periódica sobre los mismos.

Estos bienes tienen como característica, de acuerdo con lo expresado por el artículo 60 de la Ley general de Bienes Nacionales, el determinar que los bienes inmuebles de dominio privado de la Federación, son inembargables e imprescriptibles.

Como ya mencionamos, tanto en la doctrina como en las leyes consideran estas características como integrantes de los bienes del dominio público, lo que puede provocar una gran confusión, pero la peculiaridad de los bienes de dominio privado es que el régimen al que están sujetos es meramente transitorio mientras se destina a otras dependencias o se disponen para su transferencia, por medio de la donación, de la enajenación onerosa o gratuita, es decir que se pueden transmitir a los particulares, cosa que no sucede con los bienes de dominio público.

Los bienes muebles del dominio privado de la Federación son inembargables, pero sí pueden prescribir en favor de los particulares. En este caso, ésta figura se regula por el Código Civil Federal, pero se duplicarán los términos.

En ningún caso los bienes muebles podrán ser enajenados a servidores públicos, que en cualquier forma intervengan en los actos relativos a la misma, ni a su cónyuge, parientes consanguíneos, por afinidad hasta el cuarto grado, o de terceros con los que dichos servidores públicos tengan

vínculos privados o de negocios. De no cumplirse tal prohibición, las enajenaciones serán nulas de pleno derecho, además de ser causa de responsabilidad.

Los bienes de dominio privado se regulan por la Ley General de Bienes Nacionales, y en lo no previsto por la ley citada, en primer lugar por el Código Civil para el Distrito Federal materia común y para toda la República en materia Federal, y en segundo lugar por, las disposiciones de carácter general, de policía y desarrollo urbano correspondiente.

Desprendiéndose de todo lo anteriormente expuesto que el Estado si tiene un derecho de propiedad, no como el de los particulares, en virtud de que el patrimonio de la nación esta sujeto a un régimen especial, el cual esta encaminado para ser aplicado en beneficio de la sociedad.

2.2 LA PROPIEDAD PRIVADA

Del párrafo primero del artículo 27 constitucional, se desprende que la propiedad se constituye cuando la nación transmite el dominio de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, la cual tiene el derecho de imponer limitaciones y las modalidades que dicte el interés público, cambiando así la forma de concebir la propiedad privada.

De lo anterior se desprende que gracias al movimiento revolucionario, se logró que se aceptara la teoría que considera el derecho de propiedad como un derecho mutable que debe responder preferentemente a las necesidades sociales, refiriéndose expresamente a la función social de la propiedad.

De esta manera de un régimen en el cual se concebía la propiedad como un dominio estrictamente individualista, absoluto, exclusivo, perpetuo e irrevocable, se pasó a un orden de socialización institucional, en el que los intereses colectivos se colocan jerárquicamente sobre los estrictamente individuales.

Bajo este orden de ideas y a partir del concepto de propiedad originaria de la nación, reconocida por nuestra Constitución vigente, se desprende que si bien es cierto, se reconoce la propiedad privada como un derecho subjetivo, ya no la adopta en su sentido clásico e individualista, con una extensión absoluta, sino por el contrario, la reconoce como una propiedad limitada, derivada y precaria, separándose con esto de la tendencia individualista que prevalecía en el derecho romano, en la legislación napoleónica y en los anteriores Códigos Civiles.

Esta socialización experimentada por el sistema legal mexicano, esta reconocida como garantía individual, y esta protegida contra los actos arbitrarios de la autoridad, por una serie de protecciones establecidas principalmente en los artículos 14, 16 y 22 de nuestra Carta Magna.

Para comprender mejor éste tema pasemos a estudiar lo que debemos de entender por propiedad.

2.2.1 CONCEPTO

Desde un punto de vista concretamente etimológico, el vocablo "propiedad" deriva de la voz latina propietas cuya raíz denota la idea de cercanía, proximidad y adherencia entre los seres y las cosas, por lo que en un sentido amplísimo la idea de propiedad representa una relación de dependencia del ser humano con respecto de las cosas que le sirven para satisfacer sus necesidades vitales, de igual manera nos da la idea de dependencia con tales cosas con respecto al ser humano, al que se hallan vinculados por lo regular directamente.

En este sentido, varios tratadistas y estudiosos de esta institución jurídica, se han dado a la tarea de definirla, entre los cuales se encuentran los siguientes:

Jorge Alfredo Domínguez Martínez la define como "el poder jurídico que su titular ejerce de manera directa e inmediatamente sobre una cosa y con exclusión de terceros, que le permite su aprovechamiento total en sentido jurídico, porque puede usarla, disfrutarla y disponer de ella sin más limitaciones y modalidades que las establecidas por la ley"⁴⁹.

"Planiol y Ripert la definen como el derecho en virtud del cual una cosa se halla sometida, de modo perpetuo y exclusivo, a la acción y a la voluntad de una persona"⁵⁰.

Para Rafael Rojina Villegas es el "poder jurídico que una persona ejerce directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido

⁴⁹ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, Derecho Civil. Parte General. Personas, Cosas, Negocio Jurídico e Invalidez. Quinta Edición, Porrúa, México. 1996. p. 348.

⁵⁰ Araujo Valdivia, Luis, Derecho de las Cosas y derecho de Sucesiones. Cajica, México. 1985. p. 185.

jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto”⁵¹.

En este mismo tenor existen diferentes definiciones legales de propiedad como por ejemplo:

“El Código de Napoleón quien la definió diciendo que es el derecho de gozar y disponer de la cosa de la manera más absoluta, con tal de que no se haga de ella un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos.

Para el Código Civil español 1889 la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por las leyes.

Por lo que toca al Código Alemán (1896) en términos semejantes al del suizo, establece que el propietario de una cosa puede proceder a su arbitrio con respeto a ella y excluir a los demás de toda ingerencia, en tanto no se opongan a la ley y a los derechos de terceros”⁵².

Dentro de este orden de ideas, el “Código Civil para el Distrito Federal vigente, tampoco define la propiedad, sólo se limita a decir en su artículo 830, que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”⁵³.

En concordancia con lo anterior el Diccionario Jurídico Mexicano define la propiedad privada diciendo que es “el derecho que tiene una persona física o moral para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en la ley, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no se perjudique a la colectividad”⁵⁴.

⁵¹ Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano, Tomo III, Séptima Edición, Porrúa, México, 1991, p. 290.

⁵² De Pina, Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano, Bienes – Sucesiones, Volumen II, Décimo segunda Edición, Porrúa, México, 1990, pp. 63 y 64.

⁵³ Publicado en el Diario oficial de la Federación el día 26 de marzo de 1928.

⁵⁴ Madrazo, Jorge. Voz Propiedad Privada, Diccionario Jurídico Mexicano, Quinta Edición, Porrúa, México, 1992, p. 2608.

Estas definiciones son muy claras en relación con el derecho que de momento ocupa nuestra atención, las cuales provienen de la normatividad prevista en el derecho romano y en la concepción jurídica actual, son también las que han prevalecido en sus aspectos fundamentales en el mundo de las relaciones jurídicas.

De estas definiciones legales se desprende que el derecho de propiedad está sujeto a las modalidades y limitaciones señaladas expresamente por el legislador y sólo dentro de esta esfera debe considerarse lícita la disposición y el goce de la cosa sobre la que recae la propiedad.

Conforme a lo anteriormente expuesto, la podemos definir como la facultad que corresponde a una persona, denominada propietaria, para obtener directamente de una cosa determinada, toda la utilidad jurídica que es susceptible de proporcionar; garantizada por el derecho objetivo mediante la exclusión de toda injerencia extraña.

Sobre el particular, es de decirse que los romanos no se preocuparon de definir esta situación y que en realidad fueron los comentaristas de dicha institución los que aludieron a algunas de las características de la misma, al referirse al uso, disfrute y abuso de las cosas.

En este sentido, los romanos señalaron estos atributos como rasgos caracterizadores del derecho de propiedad, garantizando con ellos la exclusividad y perpetuidad con que entendían dicho derecho.

- a) ius utendi o usus, es decir la facultad de servirse de la cosa;
- b) ius fruendi o fructus, que otorgaba el derecho a percibir sus rentas y frutos, si es fructífera la cosa sobre la que versa el dominio;
- c) ius abutendi o abusus, que otorgaba el derecho de disponer de la cosa, conservarla, donarla, destruirla o incluso abandonarla, llegado el caso;

Es de señalarse que estas características en la actualidad ya no se emplean en el sentido utilizado por los romanos, sino por el contrario, ahora están sometidos a las limitaciones y modalidades que se dicten en beneficio de la población, es decir, del beneficio social.

Esta tendencia, tal vez encontró explicación en las doctrinas que sobre el particular expusiera Aristóteles en su política cuando analiza el problema del origen de la propiedad, diciendo que quien da la vida tiene la obligación de dar la manutención a quien se la dio: es decir, si la naturaleza dio la vida al hombre, ésta tiene la obligación de proporcionarle los medios para que subsista, y que no son otros, que la tierra y los frutos que de ella obtenga para lograr sus fines⁵⁵, pero no de una manera absoluta sino que debe de estar acorde a la función social de la propiedad, es decir, de acuerdo con las limitaciones y modalidades que se señalan en la propia Constitución y en otras leyes.

2.2.2 OBJETO DE LA PROPIEDAD PRIVADA.

La propiedad puede recaer sobre cualquier objeto del mundo exterior, siempre que sea apropiable, pudiendo ser objeto de propiedad no sólo las cosas propiamente corporales, sino también las fuerzas naturales, como la energía eléctrica y los mismos derechos.

Originariamente la propiedad tuvo por objeto exclusivamente las cosas corporales, la extensión de este derecho a las cosas llamadas incorporales, pertenecen a un concepto moderno de la propiedad, que legaliza la propiedad intelectual y la industrial, creando los llamados derechos de autor e industrial, que algunos autores denominan derechos sobre bienes o cosas inmateriales.

En este sentido y de acuerdo con lo anterior existen dos clases de propiedad: la propiedad real y la propiedad personal.

⁵⁵ Delgado Moya, Rubén. El Ejido y su Reforma Constitucional. PAC, México. 1994, p. 11.

1. La propiedad real está constituida por la tierra y cualquier cosa vinculada a ella, como los bienes inmuebles, y
2. La propiedad personal que es toda aquella propiedad que no sea propiedad real, es decir la que recae sobre bienes muebles. La propiedad individual a su vez se puede subdividir en propiedad tangible e intangible. La propiedad tangible es aquella que tiene una existencia física: por ejemplo, un libro. La propiedad intangible no tiene existencia física pero, sin embargo, sí puede ser poseída legalmente, por ejemplo, los derechos provenientes de las patentes.

Para que las cosas puedan ser objeto de apropiación, según el Código civil, en sus artículos 747, 748 y 749 se requiere que no estén excluidos del comercio, pudiendo estarlo, bien por su naturaleza, o bien por disposición de la ley.

Están fuera del comercio, por su naturaleza, las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la ley, las que ella declara irreductible a propiedad particular.

La importancia de la propiedad se reconoce en los propios textos constitucionales, que suelen consagrar como fundamental el derecho a la propiedad privada, pero esto no impide que, en ocasiones, se subordine la riqueza del país, en sus distintas formas y sea cual fuere su titular, al interés general.

2.2.3 MEDIOS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD PRIVADA

Los medios por los que la propiedad de una cosa pueden llegar a adquirirse son de índole variado, la doctrina reconoce distintos orígenes y causas, de tal manera que se puede adquirir la propiedad de un bien en particular, todo un patrimonio o una parte alicuota del mismo.

En este sentido cabe mencionar que hay adquisiciones en las que el propietario transmite la cosa, por medio de un contrato, legado, testamento, etcétera, como sucede en la gran mayoría de las adquisiciones, pero nada impide para que esa obtención no sea consecuencia de una transmisión, como sucede en la ocupación, accesión y prescripción en las que no son transmitidas por el propietario.

Desprendiéndose de lo anterior, que adquirir significa hacer propio un derecho o cosa, que no nos pertenece, de acuerdo con lo establecido en la legislación, y los modos de adquirir la propiedad son los hechos o actos jurídicos susceptibles de dar vida a la propiedad, como los contratos, la prescripción, etcétera.

2.2.4 LIMITACIONES A LA PROPIEDAD PRIVADA

Sin olvidar la delimitación del contenido resultante de la función social que ha de desempeñar, cabe decir que la propiedad tiene, como todos los derechos, límites genéricos o institucionales, los que prohíben el abuso del derecho y su ejercicio de mala fe, así como limitaciones derivadas de la ley, que pueden recaer sobre las facultades de uso o goce del propietario o sobre las de disposición.

En este sentido, la intención de otorgar a la Nación la facultad de imponer limitaciones y modalidades a la propiedad, es notoriamente una reacción en contra de las doctrinas que preconizaban los derechos absolutos y que pretendían quitar al Estado toda ingerencia, aun legislativa, en materia de propiedad, teniendo como objeto fundamental, al otorgar la propia Constitución la facultad de legislar, es decir, hacer compatible el derecho de cada quien con el de los demás, con la seguridad y bienestar general, de manera que ningún derecho pueda considerarse como absoluto,

sino por el contrario debe de estar supeditado y limitado de acuerdo al interés social⁵⁶.

En concordancia con lo antes mencionado el artículo 27 constitucional, esta directamente vinculado con dos disposiciones del Código Civil, al establecer en los preceptos lo siguiente:

- 1) El artículo 16 que dispone que los habitantes del Distrito Federal tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en el propio código y las leyes relativas”.
- 2) El artículo 830 del mismo ordenamiento estatuye que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”.

Podemos observar con facilidad, que al igual que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es notoria la tendencia de hacer prevalecer los intereses sociales sobre los particulares, de tal manera que la propiedad se aleja de la concepción romana, donde era considerado como un derecho inviolable y absoluto.

Esta composición de intereses jurídicos no la realiza el Estado a su libre arbitrio, sino que por el contrario, se sujeta a lo establecido en las normas constitucionales y por lo mismo cada autoridad debe de actuar dentro de las atribuciones que señala la propia ley.

Como podemos ver, esta socialización del derecho de la propiedad privada, la realiza el Estado principalmente a través de dos tipos de restricciones como son las limitaciones y las modalidades que dicte el interés público.

⁵⁶ Fernández del Castillo, Germán. La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual. Segunda Edición. Escuela Libre de Derecho, México 1987, p. 63.

Dentro de las modalidades se encuentra la expropiación la cual la podemos definir como el acto de la administración pública derivado de una ley, por medio de la cual se priva a los particulares de la propiedad, mueble o inmueble o de un derecho, por ser necesarios para satisfacer un interés, necesidad o utilidad social.

Este derecho de limitación está previsto en el artículo 27 constitucional párrafos segundo y en la fracción VI, segundo párrafo.

- b) El segundo párrafo declara que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
- c) El segundo párrafo de la fracción VI agrega 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, de igual manera establece las reglas generales sobre la fijación del precio que deberá pagarse como indemnización.

De lo anterior se desprende que el Estado tiene la facultad de expropiar siempre y cuando exista una causa de utilidad pública debidamente comprobada, donde el bien objeto de la expropiación sea adecuado para cubrir esa necesidad.

Por su parte, las modalidades a la propiedad privada están previstas en el párrafo tercero del artículo en mención, en el que se establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, lo cual se traduce en el derecho que tiene el Estado para modificar el modo de ser de los atributos de la propiedad, es decir que los derechos de usar, gozar y disfrutar ya no podrán ejercerse de manera libre, sino que la autoridad establece límites a esos derechos, límites que deben de estar fundados en los preceptos legales.

En términos generales puede afirmarse que las modalidades se traducen en restricciones o limitaciones que se imponen al propietario, en forma

temporal o transitoria, para usar, gozar y disponer de una cosa de su propiedad.

Desprendiéndose de lo anterior que las diferencias entre modalidad y expropiación son evidentes, hay modalidad cuando todos o uno de los atributos de la propiedad se limitan o se restringen, pero no se eliminan; en cambio, la expropiación supone la extinción de la nuda propiedad o cuando se pierde cualquiera de los otros atributos de la propiedad, en caso de ser parcial, asimismo, la expropiación se hace mediante indemnización necesariamente y en las modalidades no existe la indemnización.

2.3 PROPIEDAD SOCIAL

Como hemos explicado anteriormente, en el México Colonial e Independiente las propiedades de los pueblos indígenas sufrieron los ataques de los latifundistas, terratenientes y legisladores que preferían la propiedad privada sobre la social, teniendo como consecuencia que los indígenas y sus defensores políticos se levantaran en armas para defender el mantenimiento y la restitución de sus propiedades.

Esta situación fue precisamente la que inspiró a los legisladores del México Revolucionario a integrar en el texto del artículo 27 constitucional, las demandas de justicia social planteadas por el movimiento armado de 1910, instituyendo el carácter social de la propiedad de la tierra, además de establecer las reglas más importantes a las que debe someterse la propiedad en cualquiera de sus manifestaciones.

Este paso trascendental de agregar al precepto constitucional antes descrito la nueva estructura de la propiedad, trajo como consecuencia que se logrará con ello la convalidación de los sistemas autóctonos de propiedad y la reactualización de las instituciones de expropiación y modalidad; estos son los puntos más importantes consagrados en dicho ordenamiento, con lo cual se aleja de la concepción clásica e individualista, que consideraba ilimitada y absoluta la propiedad, para contemplarla como una institución en provecho de la sociedad.

De lo anterior se desprende que la propiedad social reconocida por nuestra Carta Magna se refiere esencialmente a dos tipos de tenencia de la tierra, los ejidos y las comunidades.

2.3.1. EL EJIDO

Como ya explicamos anteriormente en el México colonial e independiente las propiedades comunales de los pueblos sufrieron los ataques de los latifundistas que preferían la propiedad privada de la tierra, esto fue lo que precisamente inspiró a los legisladores del México revolucionario a establecer el ejido como sistema de tenencia de la tierra.

Puede decirse que el término ejido como sistema de tenencia de la tierra aparece por primera vez en la reforma agraria, en una proclamación de Zapata de 1911, en la que se pide la devolución de los ejidos a los pueblos, convirtiéndose así en una institución clave de la reforma agraria del país, que encuentra su sustento de carácter jurídico, sociológico y político en el artículo 27 de nuestra Ley Suprema de 1917⁵⁷.

En este sentido, es conveniente destacar que en ninguna parte de la Constitución y de la legislación Agraria se define lo que es un ejido, sin embargo, como ya explicamos anteriormente, desde el punto de vista etimológico la voz ejido nos viene del latín "exitus", que significa salida.

En un principio, hasta antes de la reforma Agraria, la palabra ejido significaba la extensión de tierras situadas a las afueras del pueblo, en las cuales no se sembraba y no se labraba, siendo del dominio común para todos los vecinos y solamente servía para la recreación del común del pueblo.

En la actualidad y en concordancia con las reformas realizadas al artículo 27 constitucional el concepto se aplica a los núcleos de población que han sido dotados de tierras a través de los procedimientos señalados en la ley.

Con objeto de precisar el concepto de ejido, resulta conveniente acudir a las definiciones de algunos autores, de las cuales mencionaremos las siguientes:

⁵⁷ Centro de Investigaciones Agrarias. Estructuras Agrarias y Desarrollo Agrícola en México. Tomo II. México, 1970, p. 103

Para Antonio Caso el ejido es "la tierra dada a un núcleo de población agricultor, que tenga por lo menos seis meses de fundado para que la explote directamente con las limitaciones y modalidades que la ley señala, siendo en principio inalienables, inembargables, intransmisibles, imprescriptibles e indivisibles"⁵⁸.

José Ramón Medina nos dice que "el ejido es una empresa social con personalidad jurídica, que finca su patrimonio en la propiedad social que el Estado le asigna, la cual queda sujeta a las modalidades respectivas"⁵⁹.

Rubén Delgado Moya lo define como "la persona moral de pleno derecho, con capacidad y personalidad jurídica constituida por un acto de la autoridad federal, por medio del cual se da en propiedad a un núcleo o grupo de población, un conjunto de bienes que constituyen su patrimonio, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, para que se explote racional e integralmente, como una unidad de producción organizada preferentemente en forma colectiva e instrumentada con órganos de ejecución, decisión y control que funcionan conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión"⁶⁰.

En relación con este tema algunas legislaciones Agrarias establecieron lo que debíamos entender por ejido:

"El artículo 13 de la Ley de Ejidos de diciembre de 1920 estableció que se denominará ejido la tierra dotada a los pueblos

La exposición de motivos del proyecto de Ley Federal de la Reforma Agraria concibió al ejido como un conjunto de tierras, bosques y aguas y, en general todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población campesina, otorgándole personalidad jurídica propia

⁵⁸ Caso Antonio. *Derecho Agrario*. Porrúa, México. 1950. p.139.

⁵⁹ Medina Cervantes. José Ramón. *Derecho Agrario*. Harla, México. 1987. p. 327.

⁶⁰ Delgado Moya, Rubén. *El Ejido y su Reforma Constitucional*. PAC. S.A. de C. V., México. 1994. p. 53.

para que resultara capaz de explotarlo lícita e integralmente, bajo un régimen de democracia política y económica⁶¹.

Como podemos ver el término ejido tiene un doble significado, tanto quiere decir la institución, como la cosa que es objeto de esta institución, es decir la tierra misma, desprendiéndose de lo expuesto anteriormente los siguientes elementos:

A) Su titular es un núcleo de población agricultor, con personalidad jurídica propia, que el gobierno como representante de la nación le dota de tierras, para que las explote directamente.

En este sentido la personalidad jurídica del núcleo de población ejidal nace de acuerdo con los artículos 90 y 91 de la nueva Ley Agraria, a partir de que un grupo de veinte individuos aporten una superficie de tierra y cuenten con un proyecto de reglamento interno los cuales deberán constar en escritura pública, y a partir de la inscripción de dicha escritura en el Registro Agrario, el nuevo ejido quedará legalmente constituido sujetándose las tierras aportadas a lo dispuesto por la ley antes mencionada.

Este otorgamiento de la personalidad jurídica al núcleo de población permite que a través de sus órganos de representación puedan hacer valer los derechos que les corresponden, de acuerdo con el ordenamiento legal, los cuales conforme al artículo 21 de la Ley en comento, son el ejido, la asamblea; el comisariado ejidal, y el consejo de vigilancia.

1) La asamblea. El artículo 22 de la Ley en estudio establece que la asamblea es el órgano supremo del ejido en la que participaran todos los ejidatarios, la cual tendrá a su cargo los asuntos que enuncia el artículo 23 de la Ley en estudio.

De todos los asuntos que se traten en la asamblea se levantará el acta correspondiente, que será firmada por los miembros del comisariado ejidal

⁶¹ Ruiz Massieu, Mario. Derecho Agrario Revolucionario. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987, p. 242.

y del consejo de vigilancia que asistan, así como por los ejidatarios presentes que deseen hacerlo, y en caso de existir alguna inconformidad sobre cualquiera de los acuerdos asentados en el acta, los ejidatarios podrán firmar bajo protesta haciendo constar tal hecho.

Las resoluciones de la asamblea se tomarán válidamente por mayoría de votos de los ejidatarios presentes y serán obligatorias para los ausentes y disidentes, en este sentido, el artículo 27 de la Ley de la materia, dispone que en caso de empate el presidente del comisariado ejidal tendrá voto de calidad.

2) Comisariado Ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido, el cual estará constituido por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes, asimismo, contará en su caso con las comisiones y los secretarios auxiliares que señale el reglamento interno, estableciéndose las facultades y obligaciones en el artículo 33 de la Ley Agraria.

3) Consejo de Vigilancia es el órgano encargado de vigilar los actos del comisariado ejidal, el cual estará constituido por un presidente y dos secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes, el cual operará conforme a sus facultades y de acuerdo con el reglamento interno, si éste nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente, estableciendo en el artículo 36 de la Ley de la materia, cuales son las facultades y obligaciones del consejo de vigilancia.

Los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia, así como sus suplentes, serán electos en asamblea por medio del voto, el cual será secreto y el escrutinio público e inmediato, y en caso de que la votación se empate, se repetirá ésta y si volviere a empatarse se asignarán los puestos por sorteo entre los individuos que hubiesen obtenido el mismo número de votos.

B) El núcleo de población cuenta con un patrimonio propio, el cual está integrado por las tierras para el asentamiento humano; las tierras de uso

común y las tierras parceladas de acuerdo con el artículo 44 de la Ley Agraria.

1) Las tierras para el asentamiento humano. En este sentido la Ley Agraria en su artículo 63 señala que las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal, desprendiéndose con esto que las tierras de asentamiento humano comprende los solares, además de la superficie necesaria para los servicios públicos de la comunidad, como la parcela escolar, la unidad agrícola industrial para la mujer, etcétera.

Al respecto el artículo 68 de la Ley en comento establece que todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar que será de la propiedad de sus titulares, en el cual edificará su vivienda, además de ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente y se regulará por el derecho común.

También dispone el artículo 64 de dicha Ley que las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano son inalienables, imprescriptibles e inembargables, con excepción de los solares de la zona de urbanización del ejido que no se les aplicará lo dispuesto en este artículo.

Además establecen los artículos 71 y 72 de la ley en estudio que la asamblea podrá reservar una superficie, localizada de preferencia en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, para el establecimiento de una granja o industria rural aprovechada por las mujeres mayores de dieciséis años del núcleo de población, la que estará al servicio y protección de la mujer campesina. Además, señala que podrá destinar una parcela para constituir la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud en donde se realizarán actividades productivas, culturales, recreativas y de capacitación para el trabajo, las cuales serán utilizadas por los jóvenes mayores de dieciséis y menores de veinticuatro años pertenecientes al núcleo de población.

2) De las tierras de uso común, estas tierras se encuentran reglamentadas en el artículo 73 de la Ley en estudio el cual establece que las tierras de uso común constituyen el sustento de la vida en comunidad del ejido, y están conformadas por aquellas tierras que no hubieran sido reservadas para el asentamiento humano del núcleo de población, ni sean tierras parceladas.

Este tipo de propiedad, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 74 de la Ley en comento, es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo en los casos de manifiesta utilidad pública para el propio núcleo de población, en el que podrá transmitir el dominio a sociedades mercantiles o civiles.

3) De las tierras parceladas, al respecto la Ley Agraria en su artículo 76 establece que corresponde a los ejidatarios los derechos de aprovechamiento, uso y usufructo de las parcelas. Entendiendo por parcela la porción de terreno de sembradío de propiedad y disfrute individual, que corresponde al propietario de cada solar

En este mismo sentido el artículo 81 de la Ley de la materia señala que los ejidatarios podrán adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas una vez que hayan sido delimitadas y asignadas en su mayoría, solicitando al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trata sean dadas de baja de dicho Registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, a partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

La adopción del dominio pleno sobre las parcelas ejidales no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales, ni significa que se altere el régimen legal, estatutario o de organización del ejido.

Al respecto el artículo 80 de la legislación antes mencionada permite que los derechos parcelarios de los ejidatarios, pueden ser enajenados,

arrendados, cedidos o bien transmitidos por cualquier acto jurídico no prohibido por la ley.

De esta manera se desprende que en el interior del ejido existen dos tipos de agentes titulares de derechos, uno es el núcleo de población, a quien se le otorgan derechos colectivos y otros son los ejidatarios sujetos de derechos individuales.

C) El patrimonio del ejido esta sujeto a las modalidades y limitaciones que fije la ley.

La propiedad en general se encuentra reglamentada y sometida, de acuerdo con lo establecido por el artículo 27 párrafo tercero, a las modalidades que puede imponer la nación, lo que constituye el factor que determina el modo de ser de la propiedad en México.

Al respecto, por modalidad a la propiedad debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifica esencialmente la forma de ese derecho, deduciéndose que los efectos que la modalidad produce al imponerse a la propiedad consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario.

En este sentido, las limitaciones establecidas por el Poder Legislativo, limitan al individuo de seguir gozando de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.

En consecuencia, la propiedad ejidal se encuentra regulada en beneficio de la sociedad y por lo tanto sometida a este tipo de regulación, el cual señala que la propiedad social se encuentra protegida por el Estado quien le impone las siguientes características: inalienable, imprescriptible e inembargable, sin embargo, la facultad de cambiar del régimen social al régimen de propiedad privada, las parcelas que adopten el dominio pleno, deja en una gran desventaja a los ejidatarios ya que por la necesidad de tener dinero para subsistir venden sus parcelas a las personas que cuentan con los recursos económicos, perdiendo así el carácter social, toda vez que

lo que necesitan son inversiones para hacer productivas esas tierras, y no la propiedad de ellas.

2.3.2 DE LAS COMUNIDADES.

Los soberanos españoles, que tanto por el derecho de conquista como por concesión de la Sede Apostólica se declararon dueños de la tierra, empezaron a destruir la propiedad mexicana por mercedes y por encomiendas, pero como no era posible dejar que perecieran de hambre las poblaciones indígenas, los españoles permitieron la propiedad comunal y establecieron los ejidos. Con lo cual aseguraron, sino el bienestar de los aborígenes, por lo menos la posibilidad de su subsistencia. De esta manera frente a la propiedad latifundista y al clero, se presentaron las poblaciones indígenas con sus ejidos y su propiedad comunal.

Pasemos ahora a establecer que es lo que debemos entender por comunidad, al respecto algunos tratadistas han elaborado varias definiciones.

Mario Ruiz Massieu nos dice que "la comunidad es el núcleo de población con personalidad jurídica, titular de derechos agrarios sobre sus tierras, reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación, y como unidad de producción cuenta con órganos de decisión, ejecución y control, que funcionan de acuerdo a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres"⁶².

"Zaragoza y Macías señalan a la comunidad como la persona moral con personalidad jurídica, titular de derechos agrarios reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación y titulación, sobre un conjunto de bienes que incluyen tierras, pastos bosques y aguas, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible, inembargable e

⁶² Ruiz Massieu, Mario. ob. cit. p.236.

intransmisible que le concede a ella el doble carácter de propietaria y poseedora, y que para su explotación se ordena como unidad de producción, con órganos de decisión, ejecución y control que funciona conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión según sus tradiciones y costumbres⁶³.

Antonio Luna Arroyo define a la comunidad indígena como "la sociedad local, ocupante de un territorio común, cuyos miembros participan en forma colectiva y con ello, de un sistema propio de relaciones sociales generalmente directos"⁶⁴.

De lo antes expuesto se desprenden los siguientes elementos.

A) El reconocimiento de sus derechos agrarios.

Al respecto el artículo 98 de la Ley de la materia, señala que el reconocimiento de un núcleo de población como comunidad deriva de los siguientes procedimientos:

I. Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad,

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

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

IV. El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

⁶³ Cfr. *Ibidem*.

⁶⁴ De Ibarrola, Antonio. Derecho Agrario. Segunda Edición. Porrúa, México, 1983, p. 374.

De lo anterior y de acuerdo con lo establecido en el artículo 99 de la Ley en estudio los efectos jurídicos que produce el reconocimiento de la comunidad son:

I. La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;

Los efectos del reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre las tierras, trajo como consecuencia el reconocer la personalidad jurídica de la comunidad, la cual adquiere desde antes de ser dotada de tierras, es decir, el reconocimiento de su personalidad viene desde la época colonial, que a través de diversas disposiciones reconocía y protegía su propiedad, la cual con la aplicación de la ley de desamortización les es abolida, pero posteriormente con la nueva Constitución de 1917 se les otorgó nuevamente ese atributo.

II. La existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre;

El Comisariado de Bienes Comunales, es el órgano de representación de la comunidad en los mismos términos que el comisariado ejidal, salvo que no existe reglamentación en la ley de las facultades y obligaciones de dicho órgano, el cual estará sometido a las costumbres y a los estatutos que se elaboren al respecto en el seno de la asamblea

III. La protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad.

Con relación al uso de sus tierras el artículo 100 de la Ley Agraria señala que la comunidad determinará el uso de éstas, su división en distintas porciones según sus diferentes finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. Así mismo, podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o

ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento.

La asamblea, podrá decidir transmitir el dominio de áreas de uso común a estas sociedades en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo con los requisitos de asistencia y votación previstos en la fracción IX del artículo 23 de la Ley de la materia.

IV. Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y al estatuto comunal.

El artículo 101 de la Ley en estudio dispone que la comunidad implica el estado individual de comunero y en su caso, le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela, la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal, otorgando al beneficiado la calidad de comunero por la cesión de derechos.

El artículo 102 dispone que los derechos correspondientes a los comuneros, en los casos en que no exista asignación de parcelas individuales, se presumirán iguales, mientras no se pruebe lo contrario.

Las comunidades que quieran adoptar el régimen ejidal podrán hacerlo a través de su asamblea, con los requisitos previstos en los artículos 24 a 28 y 31 de esta Ley.

Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos del segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional, siendo aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta Ley.

Cabe hacer la aclaración que con la derogación de la Ley Federal de la Reforma Agraria llevada a cabo el 23 de febrero de 1992, las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargable que tenían las tierras

ejidales se particularizaron. Esto es, que las únicas tierras que guardan estas características son las destinadas a los servicios públicos.

Es conveniente comentar que con la derogación de la Ley Federal de la Reforma Agraria, se realizaron también reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo y a las fracciones IV; VI, primer párrafo, VII; XV; y XVII; adicionados los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX; y derogadas las fracciones X a XIV y XVI.

El pretexto que esgrimió el titular del Poder Ejecutivo Federal para llevar a cabo estas reformas y modificar el régimen de tenencia de la tierra, de comunal por el de propiedad individual de los componentes de dicho ejido, que la propia Constitución había mantenido, era que consideró que ya no había más tierras que repartir a los núcleos de población ejidal.

Al respecto, consideramos que no existía razón legal alguna para haber efectuado tal innovación legal, ya que el hecho de que no contará con tierras para adjudicarlas a los núcleos de población, por ningún motivo autorizaba al titular del Ejecutivo Federal modificar el régimen de tenencia ejidal de la tierra, convirtiendo en privada una forma de propiedad que desde antaño ha sido comunal. Además de quedar demostrado en él tiempo que lleva dicha reforma que no a mejorado la calidad de vida del campesino, ya que lo que necesitan son apoyos económicos que les lleguen en el momento preciso para poder trabajar la tierra, y no concederles la propiedad de ésta para que los detentadores de la riqueza se aprovechen de la necesidad de este grupo de personas y apoderarse de sus tierras.

Con lo anteriormente expresado consideramos que ha quedado plenamente comprobado que el uso y disfrute de la tenencia de la tierra en su modalidad ejidal, desde un punto de vista estrictamente jurídico, sólo puede y podrá ser de naturaleza comunal o colectiva y nunca por ningún motivo puede o podrá ser entendida como propiedad privada, particular e individual de los miembros integrantes del ejido; por lo tanto, la iniciativa de reformas del artículo 27 constitucional que se circunscriben a la

modificación del régimen legal de tenencia de la tierra en su modalidad ejidal es total y absolutamente improcedente.

Anteriormente la Ley federal de la Reforma Agraria en su artículo 52 establecía que los derechos que sobre los bienes agrarios adquiriera un núcleo de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto no se podían en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, agregando que serían inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o pretendieran llevarse a cabo en contravención de este precepto, desprendiéndose que la protección que tenía la propiedad social, era para darle seguridad jurídica al ejidatario y comunero, además de asegurarle a su familia que siempre tendrán un lugar donde trabajar y poder subsistir.

Podemos concluir que los bienes que siguen conservando las características de inalienables, imprescriptibles e inembargables son las tierras de uso común, que no son destinadas al asentamiento humano así como las tierras parceladas que no estén delimitadas, en las cuales no se haya adoptado el dominio pleno de ellas, según lo establecido anteriormente dejándolas en total desprotección, con lo cual se confirma que el constituyente pretendía que las tierras de los indígenas fueran protegidas por la Ley, para evitar que los grandes inversionista se apropiaran de ellas, y que volviera a repetirse el despojo de sus tierras, como sucedió a la llegada de los españoles.

CAPITULO III

LA EXPROPIACIÓN

CAPITULO III

LA EXPROPIACIÓN

El Estado para dar cumplimiento a sus fines y cubrir las necesidades públicas necesita, de ciertos bienes, los cuales puede adquirir por medio de dos formas; por vía de derecho privado, como son la donación, compraventa, etcétera, es decir por un acuerdo entre el Estado y el particular, a través de las cuales los particulares en forma voluntaria le transfieren la propiedad de sus bienes; o a través del derecho público, entre las que se encuentra la expropiación, institución que impone de manera coactiva la transferencia de la propiedad de algunos bienes de los gobernados para cubrir una necesidad pública.

3.1 CONCEPTO

El vocablo expropiación tiene su origen en dos palabras latinas “ex” y “propio” que significan “fuera de” e “individuo” respectivamente, lo que se traduce por analogía en la propiedad fuera de los particulares convirtiéndose en propiedad del Estado.

“Expropiar consiste en desposeer legalmente de una cosa a su propietario, por motivos de utilidad pública, otorgándole una indemnización justa”.⁶⁵

⁶⁵ Lions, Monique, voz Expropiación, Diccionario Jurídico de México, Porrúa, México, 1989, p. 1389.

También, varios tratadistas y estudiosos del tema de esta figura jurídica, se han dado a la tarea de definirla, entre los cuales encontramos los siguientes:

El maestro Acosta Romero define la expropiación por causa de utilidad pública como "El acto jurídico de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de la propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que cubra al particular una indemnización por motivo de esa transferencia"⁶⁶.

Ismael Ferrando establece que "la expropiación es una institución de derecho público, mediante la cual el Estado, para el cumplimiento de su fin, priva coactivamente de la propiedad de un bien, al titular del derecho sobre él, siguiendo un determinado trámite y pagando una previa indemnización en dinero, integralmente justa y única"⁶⁷.

Luis Delgadillo Gutiérrez señala que "la expropiación por causa de utilidad pública es el acto por el cual el Estado, de manera unilateral, impone a los particulares la transferencia de sus bienes, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, mediante el pago de una indemnización"⁶⁸.

Andrés Serra Rojas conceptúa "la expropiación como un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor, para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización"⁶⁹.

⁶⁶ Acosta Romero, Miguel, ob. cit., p. 578.

⁶⁷ Ferrando, Ismael, ob. cit., p. 523.

⁶⁸ Delgadillo, Gutiérrez, Luis, ob. cit., p. 99.

⁶⁹ Serra Rojas, Andrés, ob. cit., p. 267.

Desprendiéndose de lo anterior, que la expropiación es el acto de autoridad con poder suficiente, en virtud del cual se priva a una persona de su propiedad, sin consentimiento del particular que la sufre, acto que se realiza en función del interés general, cubriendo todos los requisitos que establece la ley correspondiente.

En este orden de ideas, diremos que la expropiación es el acto administrativo por medio del cual el Estado priva a una o varias personas de un bien, ya sea inmueble o mueble, para cubrir una necesidad pública, fundándola en una causa de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización.

De lo cual se desprenden varios elementos como son: la utilidad pública, el objeto de la expropiación, los sujetos que intervienen, la indemnización, y el procedimiento.

3.2 ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN

La doctrina señala varios elementos que son indispensables para poder llevar a cabo la expropiación, desprendiéndose los siguientes :

3.2.1 LA UTILIDAD PÚBLICA

La utilidad pública es uno de los elementos indispensables para poder realizar la expropiación, el cual se encuentra establecido en el artículo 27 constitucional, además de ser lo que provoca que el Estado actúe como ente soberano para cubrir una necesidad colectiva, fundada precisamente en esa utilidad pública.

Definir la utilidad pública resulta difícil, varía según las circunstancias de tiempo y lugar, además de las condiciones políticas, económicas y sociales.

Al respecto varios tratadistas del tema han vertido sus definiciones acerca de esta institución, entre las que se encuentran las siguientes:

El doctor Gabino Fraga nos dice que estaremos en presencia de la "utilidad pública siempre que la afectación de un bien de un particular, sea necesaria para satisfacer una necesidad colectiva encomendada al Estado"⁷⁰.

Para Manuel María Díez "la utilidad pública comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común"⁷¹.

Andrés Serra Rojas establece que "la utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva"⁷².

⁷⁰ Fraga Gabino, ob. cit., p. 383.

⁷¹ Acosta Romero, Miguel, ob. cit., p. 584.

⁷² Serra Rojas, Andrés, ob. cit., p. 278.

En consecuencia, podemos decir que la utilidad pública consiste en la facultad que tiene el Estado para destinar un bien a la satisfacción de una necesidad colectiva a él encomendada. De esta manera, el concepto de utilidad pública debe estar íntimamente relacionado con las atribuciones del Estado, de tal modo que el legislador no puede considerar como utilidad la satisfacción de una necesidad cuando el Estado no tiene conferida esa atribución.

Por ende, la cuestión más debatida en torno a la expropiación, ha sido precisamente la utilidad pública, la cual al no ser definida por la Constitución deja la tarea al legislador determinar en forma general cuando habrá utilidad pública para que proceda la expropiación. Por lo que el artículo 27 constitucional, en relación con este tema, sólo establece en su párrafo segundo que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

En éste orden de ideas, la Ley de Expropiación tampoco la define ni la caracteriza, sólo se concreta a enlistar todas las causas que estima son de utilidad pública y lo hace de manera casuística y ejemplificativamente, pero no son las únicas, se autoriza que otras leyes contemplen más.

En virtud de lo anterior, el artículo primero del ordenamiento legal en cita, señala que se consideran de utilidad pública: la satisfacción, el abastecimiento, la distribución, la creación, el establecimiento, la apertura, la construcción, la conservación, la defensa, la explotación, el aprovechamiento, el desarrollo, el embellecimiento y el alineamiento⁷³.

Todos estos términos se refieren a los actos que lleva a cabo el Estado tendientes a satisfacer las necesidades de tipo colectivo a él encomendadas.

Deduciéndose de esto, que la disposición constitucional entiende por causa las causas de expropiación, es decir lo que fundamenta la expropiación es la utilidad pública, mientras que la ley entiende lo

⁷³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936. Reformada por última vez por Decreto publicado el 4 de diciembre de 1997.

contrario, esto es, por causa entiende los casos concretos por medio de los cuales puede cubrir esa necesidad pública, concepto distinto del pretendido por nuestra Ley Suprema; desprendiéndose que lo único que justifica plenamente la expropiación es que exista la utilidad pública.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido la siguiente resolución:

“EXPROPIACIÓN, CASOS EN QUE PROCEDE.

Los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna consagran como derecho subjetivo público de todo gobernado la inviolabilidad de la propiedad privada. Sin embargo, la misma carta Fundamental previene en su artículo 27 una excepción de este principio: la expropiación por causa de utilidad pública.

La expropiación, entendida entonces como el sacrificio del derecho de la propiedad privada, encuentra justificación en la exigencia imperiosa de adquirir determinado bien que, a pesar de formar parte de un patrimonio particular, por sus características es indispensable para la satisfacción de un interés social. En este sentido, la facultad expropiatoria, precisamente por su naturaleza excepcional, no puede ejercerse en forma absolutamente libre o caprichosa, porque eso significaría quebrantar los principios que inspiraron su consagración. Por el contrario la expropiación esta sujeta a la condición de que exista un caso de utilidad pública, condición que frente al administrado se traduce en un conjunto de garantías inscritas bajo el rubro de seguridad jurídica, entre las cuales destaca la tramitación de un expediente administrativo de expropiación exigido por el artículo 3º de la ley de la materia⁷⁴.

En este orden de ideas, cuando el derecho constitucional proclama la inviolabilidad de la propiedad privada, que como garantía se le otorga al propietario, lo es en el sentido de asegurar la protección de sus bienes; por

⁷⁴ Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Volumen 205 - 216. sexta parte. p. 217.

eso cuando debe expropiársele alguno de sus bienes por causa de utilidad pública, esta debe ser calificada por la ley, además de cubrir la indemnización correspondiente.

Al respecto la Suprema Corte a establecido el siguiente precedente :

“EXPROPIACIÓN, REQUISITOS CONSTITUCIONALES DE LA.

De lo anterior se desprende que la causa de utilidad pública que provoca se lleve a cabo la expropiación tiene una doble implicación, por un lado es la garantía constitucional para resguardar la propiedad privada y por otro, es la razón que justifica y motiva la expropiación.

La declaración de utilidad pública en materia de expropiación, supone necesariamente dos momentos distintos dentro del procedimiento que le precede:

En uno, la administración verifica la existencia concreta de una necesidad general o de un requerimiento social que exige su satisfacción, es decir advierte que se está en presencia de alguna de las hipótesis previstas en el artículo 1º de la ley de expropiación;

En la otra, la autoridad identifica los bienes que por sus características o cualidades son indispensables para la satisfacción del interés social, y que por lo tanto, deben ser objeto de la expropiación, para ser destinados al fin que se persigue.

De la conjunción de estos dos momentos, en el caso concreto, dependerá la constitucionalidad del acto expropiatorio, pues sólo puede decirse que existe la utilidad pública cuando se explique razonadamente la necesidad de privar a una persona de sus bienes para afectarlos a un destino distinto⁷⁵.

⁷⁵ Semanario judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 205 - 216 sexta parte. p. 222.

Este elemento es de suma importancia, si faltará no podría llevarse a cabo la expropiación, por no existir la causa de utilidad pública que establece nuestra Carta Magna.

En este sentido existe jurisprudencia en relación con este tema.

“EXPROPIACIÓN, ESTA SUJETA A QUE EXISTA UNA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA.

La garantía de seguridad jurídica de las personas, exige la intervención y tramitación del expediente administrativo de expropiación, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo tercero de la ley de la materia, en donde se prueba que el bien raíz afectado es el indispensable para la satisfacción del interés social, con los estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que cada caso requiera. La falta de dicho expediente produce la ilegalidad del acto expropiatorio, por ausencia de motivos y fundamentos, puesto que al no estar demostrada la necesidad de ocupar por esta vía la propiedad privada, en modo alguno puede decirse que no existe una causa de utilidad pública”⁷⁶

De esta manera para que exista la necesidad pública se requiere que el órgano encargado de atenderla carezca del satisfactor, pues si lo tiene lo que hay que hacer es destinarlo a cubrir la necesidad de que se trate, entonces no hay lugar a la expropiación pues el bien que adquiriera sería inútil.

Desprendiéndose de lo anterior que con cierta frecuencia se dice que es lo mismo interés público que necesidad pública, y a nuestro parecer es equivocado ese concepto. El interés público tiene simplemente una diferencia de grado con la necesidad pública. cuando el interés público es intenso, de manera que ocasione un malestar tolerable, que no reclame una atención inmediata, entonces propiamente hay un interés público; sin embargo, ambos términos en algunas ocasiones se emplean como sinónimo, pero tendiente a significar con la expresión interés público, la molestia que se satisface con ciertos hechos, en tanto que por necesidad se entiende el

⁷⁶ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, tomo II, Segunda Parte --1, p. 259.

malestar que se satisface con bienes. Por lo que interés público y necesidad pública se diferencian de la utilidad pública en que ésta va dirigida a satisfacer ambas⁷⁷.

De esta manera diremos que la utilidad pública aparece cuando existe una necesidad o interés social que corresponde al Estado satisfacer y que sólo puede ser resulta mediante el acto expropiatorio.

3.2.2 BIENES SUSCEPTIBLES DE LA EXPROPIACIÓN

Como se desprende de lo antes mencionado, el objeto de la expropiación es la propiedad privada desde el punto de vista constitucional, por lo tanto, todo lo que pueda ser susceptible del derecho de propiedad en términos generales puede ser expropiado.

En consecuencia podrán ser objeto de expropiación los bienes muebles e inmuebles y los derechos, como los derechos de autor, patentes, uso, usufructo, etc., con la condición de que ese bien susceptible de la expropiación sea precisamente el adecuado para satisfacer la causa de utilidad pública que pretende ser atendida con dicho bien.

De lo anterior se deduce que nuestra Constitución establece que sólo la propiedad privada puede ser objeto de la expropiación, haciendo referencia de que la propiedad del Estado, no puede ser susceptible de la expropiación pues al ya pertenecerle lo único que hay que hacer es destinar ese bien a cubrir la necesidad pública pretendida.

En consecuencia la propiedad privada que comprende los bienes muebles e inmuebles y los derechos son susceptibles de la expropiación, excluyendo el dinero porque sería ilógico que se expropiara el dinero y se indemnizara con dinero, en este caso el objeto no sería el adecuado para cubrir una necesidad, por lo que la expropiación podría ser impugnada y en su caso

⁷⁷ Fernández del Castillo, Germán, ob. cit., p. 80 y 81.

revocada. Por lo tanto, todo lo que sea susceptible de la propiedad privada y sirva para satisfacer una necesidad pública podrá ser objeto de la expropiación.

3.2.3 LOS SUJETOS QUE INTERVIENE EN LA EXPROPIACIÓN

Los sujetos que interviene en el procedimiento administrativo para poder hacer la declaración de la utilidad pública, y en consecuencia, llevar a cabo la expropiación son:

1) Sujeto Activo: La mayoría de los autores coinciden al señalar que siempre será el Estado, el cual lleva a cabo esta actividad, a través de la Federación y las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal.

En este sentido la Constitución vigente señala en su artículo 27 fracción VI párrafo segundo, "las leyes de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente"⁷⁸.

De lo anterior se desprende que en la expropiación la calificación jurídica de la utilidad pública, se verifica a través de un acto formal y materialmente legislativo en el cual el sujeto activo interviene en dos momentos principalmente:

El primero, como órgano legislativo, que de acuerdo con el artículo 27 fracción VI, de la Constitución, dispone que la expedición de la Ley de Expropiación corresponde a los Estados en materia local, a la Federación en materia federal y local para el Distrito Federal, la que en su artículo 1o. establece los supuestos de procedencia de dicha institución, por consiguiente, es materia de la competencia, tanto del Congreso de la Unión, como de las legislaturas de los Estados determinar los casos en que sea de

⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México. 2000. p.29.

utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. Es decir, la actualización de estos supuestos y la aplicación a la realidad es atribución del poder legislativo, tanto local como federal, según corresponda, por cuanto que a éste corresponde establecer y señalar los supuestos en que hay utilidad pública, que amerite la adquisición forzosa de bienes, a través de la expropiación.

El segundo, como órgano administrativo, que en base a lo ordenado por el mencionado precepto constitucional dispone que, de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración y establecerá en cuales casos concretos estamos en presencia de una causa de utilidad pública, la cual dará fundamento a la expropiación, y corresponde al Poder Ejecutivo, a la Administración pública, una vez que se presentan estas causas de utilidad pública, señalar y expropiar determinados bienes para satisfacer esa necesidad colectiva, además de ser quien tramitará el expediente correspondiente⁷⁹.

Esta declaración de utilidad pública supone necesariamente dos momentos distintos dentro del procedimiento que le precede: en uno, la Administración verifica la existencia concreta de una necesidad general o de un requerimiento social que exige satisfacción, es decir, advierte que efectivamente se esta en presencia de alguna de las hipótesis previstas en el artículo primero de la Ley de expropiación; en el otro, la autoridad identifica los bienes que por sus características o cualidades son indispensables para la satisfacción del interés social y por ende, deben ser objeto de la expropiación para ser destinado al fin que se persigue.

De la conjunción de estos dos momentos, esto es de la adecuación del bien a los requerimientos sociales del caso concreto, dependerá la constitucionalidad del acto expropiatorio, pues sólo puede decirse que existe utilidad pública cuando se explique razonadamente la necesidad de privar a una persona de sus bienes para afectarlos a un destino distinto.

⁷⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis. ob. cit., p. 100

También el poder judicial tiene intervención, pero sólo en cuanto al valor de la propiedad y al respecto la disposición antes mencionada de nuestra Carta Magna señala: "El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial, esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas"⁸⁰. Por lo tanto, la intervención del Poder Judicial sólo podrá darse cuando exista alguna controversia en cuanto al valor del inmueble, que servirá para fijar el monto que como indemnización deba pagarse.

2) El sujeto pasivo o expropiado. Siempre tendrán éste carácter los particulares, sean personas físicas o morales, que sean propietarios del bien que requiere el gobierno para cubrir una necesidad de interés público fundándola en una causa de utilidad pública.

3) El beneficiario de la expropiación. Es común que lo sea el mismo gobierno expropiante, como por ejemplo, tenemos la expropiación petrolera, pero pueden ser otros particulares, como son las expropiaciones que se hacen a la propiedad privada para construir viviendas de interés social.

3.2.4 LA INDEMNIZACIÓN

La indemnización junto con la utilidad pública es el eje de la expropiación y constituye una de las garantías individuales a favor del expropiado, razón por la cual han sido contempladas en nuestras legislaciones supremas, como por ejemplo en la constitución de 1857, que regulaba la expropiación, estableciendo que procederá por causas de utilidad pública y previa indemnización, pero dada la precaria situación financiera en que se encontraba el país en esa época, se limitó la utilización

⁸⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 2000, p. 29.

de este medio de adquirir la propiedad privada por parte del Estado, debido a que tenía que realizar el pago de la indemnización antes de ocupar la propiedad requerida.

Posteriormente, con la promulgación de nuestra Ley Suprema vigente, se estipuló en su artículo 27 que la expropiación procedería por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Con lo cual introdujo el término "mediante" por el de "previa", pero en realidad mediante no significa después, a futuro como comúnmente se cree, mediante quiere decir por medio de, es decir que debe mediar indemnización entre la pretensión de privación y la resolución de privación. Sin embargo, el Estado goza de un plazo prudente para hacer efectiva la indemnización aún cuando el bien expropiado ya haya pasado a su dominio.

Este cambio del término "previa" por "mediante" ha sido interpretado por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina mexicana, como la facultad de realizar el pago de la indemnización de forma previa, simultánea o posterior al acto expropiatorio.

Así entendida la indemnización, varios autores han dado su concepto al respecto:

Acosta Romero establece que "la indemnización es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad y que es fijado conforme al valor fiscal del bien expropiado"⁸¹.

Mario Aylvardo Saúl nos dice que "es el pago dado en el momento en el cual se legalice la expropiación o posteriormente, pero no antes"⁸².

Rafael Martínez Morales "la define como la compensación que el Estado hace al particular por la merma efectuada a su patrimonio"⁸³.

⁸¹ Acosta Romero, Miguel, ob.cit., p. 587.

⁸² Mario Aylvardo, Saúl, ob. cit., p. 111.

⁸³ Martínez Morales, Rafael, ob. cit., p. 68.

De estos conceptos se desprende que la indemnización es el resarcimiento de los daños causados con motivo de la expropiación, que generalmente es cubierta después de llevarse a cabo dicha afectación, en este sentido, la indemnización era entendida, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, como un justo precio que se da al particular, es decir, no era un precio comercial, ni el del valor exacto del bien expropiado, es un precio que compensa o resarce el daño causado. Sin embargo, la reforma sufrida por la Ley de expropiación, llevada a cabo el 22 de diciembre de 1993, dispone en su artículo 10 que el precio que se fijará como indemnización será el equivalente al valor comercial, sin que pueda ser inferior, en los casos de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras”, contrariando así el texto del párrafo segundo de la fracción VI, del artículo 27 de nuestra Ley Suprema que establece que la fijación del precio de la indemnización se basará en la cantidad que como valor fiscal figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

Con lo cual queda establecido que este valor, registrado por las autoridades como base para el cálculo de ese impuesto, es el que debe servir para determinar el monto de la indemnización y no el valor comercial, como anticonstitucionalmente lo previene el artículo 10 reformado de la ley de expropiación. Aunque en algunos casos es frecuente que el valor catastral sea muy antiguo o que el inmueble hubiera recibido mejoras e incrementado su valor, o experimentado devaluación; entonces se prevé la posibilidad de que se designen peritos y sea un juez el que resuelva cuál es el valor correcto del bien. Lo mismo acontece con bienes muebles, si han subido de valor o sufrido algún demérito o deterioro. Por lo tanto, no es admisible aplicar el valor comercial, ya que es una base no autorizada por la Constitución, al margen de estimar que conviene al expropiado.

En cuanto a la forma de realizar el pago de dicha indemnización el artículo constitucional en cita, en su párrafo segundo, alude a la obligación que tiene el Estado de cubrir la indemnización por la afectación de un bien por causa de utilidad pública. Con lo cual se desprende que la Administración tiene la obligación de indemnizar al sujeto expropiado,

estableciendo en su artículo 20 de la ley de la materia que la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años. Sin embargo, con la ya mencionada reforma a la Ley de Expropiación, modifica dicho precepto para quedar en los siguientes términos: "la indemnización deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie", con lo cual se obliga al Estado a cubrir dicho pago en un tiempo más razonable.

"El sistema antes descrito para la fijación del monto de la indemnización no es suficiente para lograr el pleno resarcimiento del daño causado, lo que provoca que tal indemnización no sea integral al comprender solamente el pago del valor del bien, pero no los daños o perjuicios que resultan de la consecuencia directa e inmediata de la expropiación, como son los gastos de mudanza y desocupación que el afectado tenga que erogar, y tampoco contempla la pérdida que la desvalorización de la moneda pueda tener, sobre todo en aquellos casos en que el pago se efectúa a plazos, en cuyo caso el pago de intereses sólo están reconocidos por la Constitución tratándose de expropiaciones agrarias, pero no para los demás casos, respecto de los cuales no podría ser aplicable el interés establecido por el Código Civil en su artículo 217, ya que la indemnización en esta materia no se basa en las reglas del Derecho Civil"⁸¹.

Esta reforma realizada a la Ley de expropiación necesariamente implicaba una reforma constitucional, que nuestros legisladores no realizaron, y en consecuencia, el sentido del artículo antes mencionado es contrario a lo establecido por nuestra Carta Magna.

Por lo que el monto de la indemnización deberá de fijarse de acuerdo a lo establecido por nuestro máximo ordenamiento jurídico y no como lo estipula la ley de la materia, ya que en base a nuestro sistema jurídico, se desprende del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ésta será la Ley Suprema de toda la Unión y que todas las

⁸¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis. ob. cit., p. 107

leyes y tratados que emanen de ella deberán de estar de acuerdo con la misma, con lo cual la disposición de la Ley de expropiación es contraria a lo establecido por nuestra Carta Magna y cualquier indemnización que se realice de acuerdo a la ley de la materia será inconstitucional por lo antes expuesto.

3.3 FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN

Por lo que corresponde al marco legal de la expropiación, es necesario mencionar que dicho acto administrativo se funda, para la procedencia de la misma en el artículo 27 de la Constitución General de la República, Párrafo segundo, el cual establece que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización"⁸⁵.

En este sentido, el segundo párrafo de la fracción VI.. Segundo párrafo del artículo en cita, menciona 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, y de acuerdo con dichas Leyes la Autoridad Administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales y recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas"⁸⁶.

Por lo tanto, se deduce que la propiedad privada podrá ser afectada cuando la utilidad pública este debidamente fundada en la ley respectiva, además de que el bien objeto del acto expropiatorio cubra la necesidad para la cual fue afectado, y por último que el Estado cumpla con la obligación de pagar el monto de la indemnización a los afectados o en ultimo de los casos

⁸⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 2000, p. 24

⁸⁶ Ibidem.

que la autoridad que emite el acto expropiatorio entregue al afectado bienes en compensación para cubrir una parte o el total de la indemnización.

Es conveniente aclarar que el artículo 27 Constitucional, deja a las autoridades administrativas que el trámite se apegue en las leyes aplicadas al procedimiento administrativo de expropiación, además que el párrafo en estudio permite que las leyes de la federación de los Estados determinen los casos en que la propiedad privada puede ser afectada, pero es importante mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho al respecto en jurisprudencia que: constitucionalmente, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de los siguientes elementos o condiciones, que son de suma importancia para poder configurar tal figura, los cuales se encuentran contemplados en el párrafo segundo del artículo 27 de nuestra Carta Magna, la cual establece que las expropiaciones sólo podrán llevarse a cabo por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El acto autoritario expropiatorio, consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien para cubrir una necesidad pública, por lo tanto, cabe señalar que para que toda expropiación sea constitucionalmente válida requiere que tenga como característica fundamental que la causa de utilidad pública quede completamente demostrada, además que el bien objeto del procedimiento expropiatorio cumpla con su finalidad y por último que el pago de la indemnización sea debidamente cubierta, es necesario puntualizar y aclarar que con el acto expropiatorio hay que procurar evitar causar perjuicios irremediables.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido un criterio semejante, al afirmar que no sólo se legitima constitucionalmente el acto expropiatorio con base en alguna causa de utilidad pública, bajo el concepto ortodoxo y tradicional, sino también cuando está de por medio el interés social.

Es claro que la institución de la expropiación para que pueda ser válida debe estar fundada y motivada por la Ley Constitucional, así como de su

respectiva ley reglamentaria, y por otro lado se requiere que el acto de afectación del Ejecutivo Federal tenga como finalidad la utilidad pública, la cual debe estar legitimada en el bien colectivo, además de que la autoridad que promueve dicho acto, cumpla con la obligación de pagar a tiempo el monto de la indemnización, para que los afectados continúen con sus actividades.

Por lo tanto, para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones:

Primera.- Que la utilidad pública así lo exija, es decir, que cuando en provecho común se sustituye al particular por la colectividad, en el goce de la cosa expropiada.

Segunda.- Que medie indemnización y que cuando el Estado lleve a cabo la expropiación con el propósito de cubrir una necesidad social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización lo hará dentro de sus posibilidades, pero siempre de acuerdo a lo establecido en la Ley reglamentaria.

3.4 EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

Por lo que respecta al análisis del procedimiento expropiatorio, diremos que el mismo es considerado por algunos autores como elemento esencial, el cual debe de revestir necesariamente de las formalidades indispensables, consistentes en que tendrán que atender la garantía de Legalidad, misma que es proyectada en que todo acto de las autoridades administrativas o expropiatorias deben fundar y motivar sus actos en la ley.

El procedimiento administrativo de expropiación se inicia sin formalidades de procedimiento estrictas, y aún sin audiencia del interesado, y va destinado a que durante él se compruebe la causa de utilidad pública, que debe fundar en el decreto de expropiación, recordando que la autoridad que la realiza debe ser competente.

Cabe hacer la aclaración que dentro del procedimiento administrativo de expropiación, la actividad de las partes no es recíproca, en virtud de que el Estado es quien lleva la dirección del procedimiento, pero no con esto se rompe el principio de simplicidad, en el que se menciona que se sacrifica la formalidad procesal, con el objeto de que los afectados o los que promuevan tengan acceso y ejerzan las diferentes acciones que la ley les concede.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente jurisprudencia:

“EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.

En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta

Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 10. de la propia Ley Fundamental⁸⁷.

Así, tenemos que el procedimiento administrativo de expropiación a diferencia de los demás, en este no hay partes contrapuestas o en litigio, sino por el contrario existe jurídicamente una relación entre el poder administrador y los afectados, por lo que este tipo de procedimientos deben apegarse a las formalidades determinadas cuando sean estas estrictamente necesarias, y una de las formalidades principales es que este procedimiento es por escrito, y no oral. Toda vez que la autoridad administrativa al solicitar un predio para expropiar deberá hacerlo por escrito y no verbal, para integrar el respectivo expediente, además que es estrictamente necesario para poder tener los elementos suficientes y poder determinar si es procedente o no llevar a cabo la expropiación, así como determinar si existe la causa de utilidad pública y quedó debidamente comprobada, de esta manera queda de manifiesto que toda la gama de actividades de los participantes, durante la substanciación del procedimiento de expropiación es público, en virtud de que una vez que ha sido decretado por el ejecutivo federal se publica en el Diario Oficial de la Federación, así como en el periódico Oficial del Estado para su debido cumplimiento y validez.

Por lo que corresponde a la formalidad del procedimiento de expropiación podríamos decir que estos elementos son los más importantes dentro de la culminación del mismo, además es importante mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha mencionado al respecto que si en el procedimiento no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado.

⁸⁷ Semanario Judicial de la Federación. Novena Época, tomo V, Junio de 1997, p. 44.

Todo procedimiento de expropiación debe estar necesariamente revestido de un mínimo de formalidades que permitan a los afectados conocer y defenderse oportunamente dentro de la secuela del procedimiento. En consecuencia la expropiación llevada a cabo sin los requisitos previstos por la ley, aún cuando se trate de utilidad pública implica una violación de garantías.

Al respecto podemos decir que dentro del procedimiento de expropiación, la integración del expediente respectivo, tiene dos fases: el previo y el posterior al acto administrativo correspondiente.

“En este procedimiento previo hay pasos necesarios para dar nacimiento al acto administrativo de expropiación, como el de justificar la utilidad pública, y el estudio económico valuatorio del bien determinante del importe a ser pagado para indemnizar al particular, el cual culmina con el decreto legislativo correspondiente, aplicado por el poder ejecutivo, como instrumento jurídico idóneo para justificar la utilidad pública”⁸⁸.

En este sentido el artículo 27 constitucional en su párrafo décimo quinto, indica que de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. Igualmente el artículo 3o. de la Ley de expropiación, impone al poder ejecutivo la obligación de tramitar e integrar un expediente de expropiación, con la finalidad de que se demuestre la idoneidad del bien a expropiarse, en relación con la causa de utilidad pública correspondiente.

Sin embargo, no es suficiente que la autoridad administrativa invoque la utilidad pública para que ésta quede demostrada, sino que es indispensable que en el expediente de expropiación se rindan las pruebas que justifiquen tal utilidad, para que de esa manera se satisfaga la condición indispensable que hace procedente la afectación de la propiedad privada; de ahí que dicho expediente debe contener la descripción y las características del bien de que

⁸⁸ Aylvardo Saúl, Mario. Lecciones de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1990, p. 112.

se trate, así como las consideraciones o estudios, acordes con su naturaleza, por los cuales se advierte la idoneidad del propio bien, y en caso de que tales documentos fueran insuficientes para considerar que la autoridad expropiante cumplió con la obligación legal de tramitar e integrar el expediente a que se ha hecho mención, tal acto expropiatorio resultará violatorio de las garantías individuales.

En tales circunstancias, si las autoridades expropiantes no exhibieron el expediente administrativo a que se refiere el artículo tercero de la Ley de expropiación, ni tampoco acreditaron con estudios técnicos, planos o proyectos que el inmueble de que se trata sea indispensable para la realización de las acciones previstas en el artículo primero de la ley invocada, resulta claro que no se justificó la causa de utilidad pública.

En el procedimiento administrativo posterior, el requisito elemental es la notificación al particular, la cual debe ser personalmente, y sólo en caso de que se ignore el domicilio del afectado es lícita la notificación que se le haga por medio del periódico oficial, la que deberá cubrir los requisitos constitucionales de los artículos 14 y 16.

Al respecto el artículo 4o. De la Ley de expropiación establece que la declaratoria de expropiación, se hará mediante decreto, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, la que deberá de notificarse a los interesados personalmente y sólo cuando se ignore su domicilio surtirá efectos de notificación la segunda publicación de dicha declaratoria en el Diario Oficial⁸⁹.

Ahora bien, la segunda de las situaciones indicadas requiere, para que se satisfaga la exigencia legal, la existencia de una imposibilidad absoluta para localizar el domicilio de la persona afectada, y en ese tenor, las autoridades deben realizar todos los actos necesarios para poder probar, en su caso, todas las gestión encaminada a ese fin.

⁸⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de noviembre de 1936. Reformada por última vez por Decreto publicado el 4 de diciembre de 1997

Conforme a este precepto legal, se desprende que las notificaciones en el procedimiento administrativo de expropiación deberán de ser personales, reuniendo todos los requisitos que establecen los preceptos constitucionales, por lo tanto, no basta la afirmación de las autoridades respecto a la ignorancia del domicilio, sino que es necesario que acredite la imposibilidad real de localizar el domicilio, para que surta efectos de notificación personal la segunda publicación de referencia, a través de las constancias relativas de las diligencias efectuadas para tal fin.

Por ende le corresponde a la autoridad expropiante, tanto acreditar la utilidad pública, como realizar la notificación personal, por ser ella quien tiene la posibilidad de demostrarla, aportando los medios de prueba necesarios para determinar esa causa que motivó la expropiación, y de contar con los elementos para llevar a cabo la notificación, para lo cual deben acompañarse al respectivo expediente administrativo, no bastando para ello la sola mención de su existencia sino que es menester acreditarlo físicamente.

Una vez notificados legalmente los propietarios afectados, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Expropiación podrán interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del decreto, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente, en concordancia con el artículo 5º, y en caso de que el bien, que ha originado la declaratoria de expropiación, no fuere destinado al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente la reversión del bien, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9º de dicho ordenamiento.

Consideramos que uno de los efectos que produce la institución de la expropiación, consiste en que cuando el Estado inicia el procedimiento de afectación a la propiedad privada, en ese momento se priva al particular del derecho de propiedad que ejerce sobre el bien inmueble que legítimamente le pertenece, pero uno de los fines o propósitos del acto expropiatorio consiste en atender fundamentalmente a la causa de utilidad pública, la cual

deberá coincidir con la ley reglamentaria y en consecuencia que la expropiación se lleve a cabo en provecho de la sociedad, así como también que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad del Municipio, Estado o Nación y no de simples individuos, cabe aclarar que es importante que toda expropiación debe buscar y alcanzar el bienestar de la población y debe quedar debidamente decretada en favor del Estado o instituciones que dependan directamente del Ejecutivo Federal, pero nunca debe decretarse el acto expropiatorio en favor de un particular.

La expropiación es una facultad constitucional del Estado Federal, Estatal o Municipal para disponer en forma unilateral de los bienes, como puede ser para una obra pública o para la prestación de un servicio público a cargo del Estado, para lo cual los afectados por dicho acto expropiatorio, tiene el derecho de recibir una justa indemnización, la cual es para compensar la pérdida del bien que sale de su dominio.

3.5 NATURALEZA JURÍDICA

El acto por medio del cual se lleva acabo la expropiación, es un acto administrativo de Derecho público, derivado de la soberanía del Estado, que presupone la facultad o atribución legal de la autoridad administrativa para emitirlo.

Al respecto se han realizado tres teorías, que se resumen en la siguiente forma:

“Teoría del Derecho Privado, califica a la expropiación como una compraventa forzosa, ya que en la antigüedad no se concebía la transmisión de la propiedad por otros medios que no fueran los del Derecho Civil. Teoría que en la actualidad se encuentra totalmente superada, en virtud de que nuestro ordenamiento jurídico dispone que el Estado podrá adquirir la propiedad de los particulares por causa de utilidad pública para cubrir una necesidad colectiva”⁹⁰, facultando al Estado para privar de su propiedad a los particulares para cubrir un requerimiento social.

“Teoría del Derecho Mixto. Esta tesis estima que la primera parte del proceso expropiatorio (calificación de la utilidad pública), corresponde al Derecho público, contemplándose en la segunda etapa el interés privado y la medida del resarcimiento, que regula el Derecho Civil”⁹¹. Posición que no es posible aceptar, en virtud de que en nuestro sistema legal la calificación de la utilidad pública la hace el Estado a través del Poder Ejecutivo, ya sea estatal o Federal, y el afectado no tiene ninguna participación en el procedimiento expropiatorio y por lo tanto no existe la ingerencia del derecho privado en este acto, toda vez que la expropiación, cuenta con su propio ordenamiento legal en el que establece los requisitos y procedimientos para llevar a cabo dicha afectación.

⁹⁰ Ferrando, Ismael, ob. cit., p. 523.

⁹¹ Acosta Romero, Miguel, ob. cit., p. 579.

“Teoría del Derecho público, considera que la expropiación tiene un carácter esencialmente publicista, que no tiene que estar ligado con el derecho privado en cuanto a las formas de transferencia de su propiedad y contenido, ni a los particulares de la obligación por el pago; por las siguientes razones:

- 1.- La expropiación proviene de un acto soberano del Estado.
- 2.- El Estado no contrata con el afectado, lo somete a su imperio.
- 3.- La causa de utilidad pública está prevista en una ley emanada del Poder Legislativo y es de derecho público.
- 4.- La indemnización es un derecho público subjetivo del expropiado, pero no como precio, sino como compensación por la pérdida de su bien. Esta es a nuestro juicio la teoría más aceptada por estar de acuerdo con lo establecido por nuestro sistema legal⁹².

En consecuencia, el acto de expropiación siempre será un acto administrativo de índole concreta e individual y que por tratarse de un acto emitido por la autoridad administrativa se encuentra sujeto al control de legalidad de los tribunales.

De esta manera el derecho público se distingue del derecho privado porque mientras el primero tiene la finalidad de satisfacer un interés colectivo, el segundo sólo se refiere al interés de los particulares

Lo anterior nos lleva a admitir que el criterio de distinción entre el derecho público y el privado, se encuentra en la diversidad de elementos que concurren en las relaciones jurídicas. Cuando en ellas interviene la organización misma del Estado y el cumplimiento de las atribuciones que se le han otorgado en razón de su prerrogativa de autoridad, es natural que

⁹² Ibidem.

existan normas jurídicas especiales que son las que constituyen el derecho público.

Pero dentro de la actividad del Estado hay casos en los cuales el Poder público, puede buscar la colaboración voluntaria de los particulares, celebrando con ellos contratos y realizando actos que forman parte de las instituciones de derecho privado, a través de un acuerdo de voluntades.

De lo anterior se desprende que casi en la totalidad de las relaciones jurídicas en que interviene la Administración con motivo de su organización y de su funcionamiento, están regidas por las normas del derecho público, pero cuando celebra contratos con los particulares, se somete a lo dispuesto en el Derecho Civil.

3.6 LA DIFERENCIA DE LA EXPROPIACIÓN CON OTROS MEDIOS DE ADQUISICIÓN DE BIENES POR PARTE DEL ESTADO

Como lo hemos expresado anteriormente el Estado necesita satisfacer las necesidades de la colectividad, así como de allegarse de bienes que se encuentren en manos de personas, ya sea no permitidas por la ley o por ser de naturaleza ilícita, y por lo tanto, necesita de ciertos medios para poder adquirir esos bienes para cumplir esas exigencias.

Entre los medios con que cuenta el Estado para obtener esos bienes se encuentran los siguientes:

3.6.1 EL DECOMISO

El maestro Acosta Romero lo define como “una sanción impuesta por un juez, declarando la pérdida de la propiedad o posesión de los objetos con los cuales se ha cometido un delito o son objeto del mismo. Generalmente esos objetos pasan a formar parte del patrimonio del Estado y en los casos de objetos de uso ilícito o prohibido se ordena su destrucción. En ningún caso el Estado paga indemnización, ni contraprestación ya que se trata de una sanción”⁹³.

Luis A Delgadillo nos dice que, “doctrinalmente se le denomina comiso, constituye una sanción establecida en la ley que tiene por efecto privar al particular de los bienes, que componen el objeto de una infracción. En materia penal es la pérdida de los bienes con los cuales se cometió un delito, o de los que son objeto del mismo”⁹⁴.

⁹³ Acosta Romero, Miguel, ob. cit., p. 591.

⁹⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis H., ob. cit., p. 111

De acuerdo con el maestro Rafael Martínez Morales “el decomiso es el medio por el cual pasan a propiedad del Estado los objetos, los instrumentos y el producto involucrados en la comisión de algún ilícito”⁹⁵.

Como podemos ver de lo anterior, se deduce que el decomiso es el medio por el cual los objetos, instrumentos o productos con los cuales se ha llevado a cabo un delito pasan a formar parte del patrimonio privado del Estado, sin que medie indemnización alguna, con lo cual se desprende que necesariamente tiene que ser decretado por una autoridad judicial, esto en concordancia con lo establecido por el artículo 21 constitucional que señala que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, y que sólo compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; fuera de estas penas, que son las únicas que constitucionalmente pueden imponer las autoridades del orden administrativo, cualquiera otra pena y, por consiguiente la del decomiso, sólo puede ser aplicada por la autoridad judicial cuando previamente se haya llevado a cabo un formal proceso, en el que el indiciado goce de todas las garantías que otorga la Constitución.

Como podemos ver del precepto constitucional en cita se desprende que sólo la autoridad judicial le compete imponer las penas, lo cual nos remite al Código penal que en su artículo 24 enumera las penas y medidas de seguridad, entre las que se encuentra el decomiso.

“Artículo 24.- Las penas y medidas de seguridad son:

... 8. Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito.

... 18. Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito”⁹⁶.

Como se ve dentro del amplio catálogo de penas y medidas de seguridad el decomiso está previsto en los incisos 8 y 18, desde luego se trata de una

⁹⁵ Martínez Morales, Rafael, ob. cit p. 69.

⁹⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto de 1931.

pena o sanción y no de una medida de seguridad, esto es importante por que ésta sanción debe ser impuesta y declarada por un juez penal en los términos del artículo 21 de la Constitución, en consecuencia las autoridades administrativas, especialmente las fiscales, el Ministerio Público y la Policía Judicial, no tienen facultades para sancionar un delito, ya que ésta es facultad de la autoridad jurisdiccional, y la facultad de la autoridad administrativa es asegurar los bienes para ponerlos a disposición del juez competente.

El artículo 40 del mismo ordenamiento regula el decomiso pero no lo define ni señala que se trata de una pena, sólo se limita a señalar en que supuestos se podrá imponer, al disponer que :

Se decomisarán los instrumentos del delito, así como las cosas que sean objeto o producto de él :

1. Cuando sean de uso prohibido.
2. Cuando el delito sea intencional, si son de uso ilícito.
3. Cuando los instrumentos o cosas decomisadas sean sustancias nocivas o peligrosas.

Como podemos ver de este artículo se desprende que el decomiso no significa la pérdida total del patrimonio de una persona, por razón de utilidad pública, como sucede en la expropiación, esto es, que no tiene por finalidad afectar la cosa a usos públicos, es decir, no cambia de régimen, continúa siendo privada, aún en manos de la autoridad administrativa, salvo en los supuestos especiales en que el legislador la afecta al dominio público.

Por lo tanto, se podría establecer, que esta sanción es la pérdida definitiva de una cosa mueble sin indemnización, por razones de seguridad, moralidad o salubridad, los cuales el Estado destina a mejorar la administración de justicia o los utiliza en la investigación científica.

3.6.2 CONFISCACIÓN

El tratadista Acosta Romero señala que “era una pena por la que se priva de sus bienes a los ciudadanos que se consideraban proscritos, es decir fuera de la ley, privados de sus derechos civiles y políticos”⁹⁷.

Luis H Delgadillo Gutiérrez establece que “la confiscación es el apoderamiento de todos los bienes de una persona por parte del Estado”⁹⁸.

A manera de ejemplo transcribo la siguiente definición en relación con este concepto:

“CONFISCACIÓN: Acción y efecto de confiscar, de privar a uno de sus bienes y aplicarlos al fisco. Es cosa distinta de la expropiación, porque ésta se hace previa tasación e indemnización del valor de lo expropiado; mientras que aquélla se efectúa sin reparación ninguna”⁹⁹.

La confiscación se ha utilizado como una eficaz forma de destruir o mermar el poder económico de los enemigos del gobierno, la cual era aplicada como una pena que incidía sobre el patrimonio del reo.

De lo anterior podemos afirmar que históricamente ha existido la confiscación como una sanción a los enemigos del poder público, y en virtud de este acto se les privaba de sus bienes, los cuales pasan a formar parte del patrimonio privado del Estado.

La doctrina moderna no se pone de acuerdo respecto de la confiscación, hay quienes todavía afirman que confiscar es privar a una persona de sus bienes para aplicarlos al fisco, sin precisar si ese procedimiento es permitido o no por las leyes, éste término es utilizado en la actualidad como sinónimo de cualquier medida arbitraria, es decir, no jurídica, que lleguen a

⁹⁷ Acosta Romero, Miguel, ob. cit., p. 617.

⁹⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis H., ob. cit., p. 110.

⁹⁹ Acosta Romero, Miguel ob. cit., p. 617.

tomar el juzgador o los órganos administrativos en detrimento del patrimonio del gobernado, es en realidad una medida de carácter político.

En relación con este tema el Código Penal para el Distrito Federal de 1931, en su artículo 24, inciso 7 preveía la confiscación como una pena, lo cual contrariaba el artículo 22 de la Constitución, en virtud de que esta pena tiene carácter trascendental, ya que afecta a personas distintas del sujeto que cometió el acto ilegal, como son sus familiares, la cual ha sido criticada.

Es satisfactorio señalar que ha sido abolida del mencionado inciso 7 por el artículo primero del decreto de 30 diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1984, por lo cual en México no existe la confiscación¹⁰⁰.

Esta figura considerada como pena en materia criminal, ha desaparecido en muchas de las Constituciones políticas las cuales estiman obligado y hasta elegante hoy formular la proscripción, más enfática contra ella.

En concordancia con lo anterior el artículo 22 de la Constitución prohíbe esta forma de adquirir bienes, por lo tanto, no está autorizada en nuestro régimen jurídico, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo en cita, que incluye dentro del catálogo de las penas no permitidas, el cual establece que "quedan prohibidas las penas de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales."

Este mismo artículo hace la siguiente aclaración en relación con esta materia "no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito".

¹⁰⁰ Ibidem. p. 618 y 619.

El Poder Judicial Federal en relación con esta figura ha establecido los siguientes precedentes sobre la confiscación:

“Conforme al Derecho público, se entiende por confiscación la aplicación de la propiedad privada al Estado, sin indemnización de ninguna especie, por lo que, si en virtud de un decreto, se crean los impuestos relativos a sufragar los gastos que demande determinada obra, y en pago de los mismos, se llegan a aplicar los bienes de un particular, tal aplicación no podría considerarse como confiscación de bienes, como expresamente lo declara el artículo 22 de la Constitución Federal”¹⁰¹.

Con lo cual podemos concluir que la confiscación en nuestro régimen jurídico no esta permitida y por lo consiguiente no esta regulada, entre otras cosas, como la expropiación la cual tiene su propia legislación, sus elementos y por sobre todo la misma Constitución le da vida.

Actualmente esta prohibida en la mayoría de los países de la comunidad internacional a modo de ejemplo puede citarse la Constitución Argentina.

3.6.3 NACIONALIZACIÓN

Luis H Delgadillo establece que “la nacionalización es un acto por medio del cual se transfiere a la propiedad pública empresas o propiedades que se encontraban en manos de particulares, para que el estado las explote en lo sucesivo, ya sea en forma directa o por medio de organismos descentralizados; o bien la asunción de actividades que antes eran realizadas por los particulares”¹⁰².

Nava Negrete “la conceptualiza como un acto administrativo que priva de sus bienes o empresas a los particulares, nacionales o extranjeros, para que

¹⁰¹ Ibidem, p. 620.

¹⁰² Delgadillo Gutiérrez, Luis H. ob. cit., p. 114

se manejen o administren por el gobierno con fines colectivos, con el pago de la correspondiente indemnización”¹⁰³.

En este orden de ideas los autores franceses consideran que la nacionalización es el procedimiento por medio del cual el Estado cambia el régimen de derecho Privado por el de Derecho público en una actividad, en virtud de la cual el Estado adquiere el dominio de determinados bienes o empresas. En consecuencia para la teoría francesa la nacionalización consiste en el cambio de régimen de una actividad, esto es de régimen de Derecho Privado a régimen de Derecho público; o bien, en el cambio de titularidad sobre bienes o sobre empresas mercantiles o industriales.

De lo anterior podemos establecer que es aquella en la que le corresponde al Estado una participación decisiva en la dirección de la vida económica de una nación y esa participación puede llegar hasta el punto de que le corresponda impedir que los particulares posean y administren ciertas empresas, para asumir él mismo el papel de empresario.

“Esta figura tiene su origen y fundamento en una determinada concepción político-económica, nace con todo vigor, después de la segunda guerra mundial y en ese momento surge su fundamento o razón de ser, es decir, la necesidad del Estado de sustraer del dominio privado las empresas o medios de producción y entregarlas al poder público, para que persiga con ellos fines colectivos. Aquí no se adquieren bienes de particulares para pasarlos a otros, como sucede muchas veces en la expropiación. Lo que mueve a la nacionalización esencialmente, es transformar al Estado en empresario, para que así cuide de la explotación nacional de sus recursos naturales, aspecto que no absorbe la expropiación”¹⁰⁴.

La nacionalización no es exclusiva de los países con economías socialistas, también tiene cabida dentro de los regímenes liberales o

¹⁰³ Nava Negrete. Manuel. ob. cit., p. 282.

¹⁰⁴ Acosta Romero. Miguel. ob. cit., p. 603.

capitalistas modernos que estiman conveniente que sea el Estado mismo el que directamente o a través de entidades públicas especiales, tome a su cargo la propiedad y la administración de ciertas empresas, con el fin de imprimir una dirección más decidida a la actividad económica, de impedir que los particulares se beneficien desproporcionadamente con ciertas industrias monopolísticas o muy vinculadas al interés nacional, además de conseguir que sean los intereses generales los que orienten la forma de producción o distribución de la riqueza en ciertos rubros. En estos últimos casos, un criterio empírico altamente variable determina la decisión nacionalizadora, pero tras ella está siempre la idea de que toca al Estado intervenir en la función económica, en la medida que lo reclamen las necesidades públicas, de producción de bienes y de distribución de la riqueza.

En México, además del significado anterior, también incluye al procedimiento por medio del cual el Estado se apropia de bienes de la iglesia detentados por interpósita persona, conforme a lo dispuesto por el artículo 27, fracción II, constitucional y la ley de nacionalización de Bienes, reglamentaria de la fracción y precepto constitucional citados.

La nacionalización en México desde el punto de vista político-económico puede significar:

1) Que una determinada actividad sólo pueda ser desarrollada por ciudadanos nacionales de un país, por ejemplo, en México la concesión de auto transportes en carreteras sólo se otorga a mexicanos o sociedades mercantiles mexicanas, cuyos accionistas sean ciudadanos también mexicanos; y

2) Que se reserva exclusivamente al Estado, ya sea la explotación de determinados bienes, o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público, así en México se utiliza frecuentemente la palabra nacionalización del petróleo, para aludir al decreto de 18 de marzo de 1938, por medio del cual el Estado mexicano decretó la expropiación de las compañías petroleras privadas; también se habla de la nacionalización de la industria eléctrica mexicana, pero ello no fue como consecuencia de un acto

jurídico que tuviera tal denominación, sino que el Estado mexicano la adquirió mediante la compraventa de la mayoría de las acciones de las empresas eléctricas que operaban en México.

En consecuencia en los mismos términos puede señalarse el procedimiento de nacionalización de los bancos privados mexicanos, en el cual, mediante un decreto expropiatorio el poder Ejecutivo Mexicano utilizó la palabra nacionalizar, para reservar la actividad bancaria al gobierno Federal. Esto queda como simple ejemplo histórico ya que a partir de 1990 se revocó la expropiación y se privatizó la banca múltiple

Cabe hacer mención que con las reformas constitucionales llevadas a cabo en 1983 a los artículos 25, 26 y 28, que establecieron la rectoría económica del Estado, se ha implantado a nivel constitucional la nacionalización de las áreas consideradas como estratégicas, en las que el Estado se reserva para sí o para los mexicanos determinadas actividades, con lo cual, el Estado no adquiere bienes sino que sólo se reserva ciertos recursos, de tal forma que detrás de alguna llamada nacionalización, habrá siempre una figura jurídica que la haga realidad, ya sea a través de la expropiación, la compraventa de acciones o la reforma legislativa.

Además de lo anterior, se reformó el párrafo sexto del artículo 27 constitucional para establecer la estructura jurídica de lo que se ha denominado nacionalización de las áreas estratégicas que a la letra dice:

“...Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, o de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México. 2000. p. 26.

“En consecuencia resulta impropio y sin fundamento, haber dicho y seguir diciendo: nacionalización del petróleo, de los ferrocarriles, de la industria eléctrica, de la banca. Salvo el caso de la industria eléctrica, en que el gobierno federal compró la mayoría de las acciones de las sociedades extranjeras y que sucesivos gobiernos adquirieron el total, las demás fueron simples expropiaciones, con todas las implicaciones políticas que provocó la del petróleo y con todas las imperfecciones jurídicas que contuvo la adquisición de la banca”¹⁰⁶.

La probable excepción en nuestro derecho lo constituye la nacionalización de los bienes de corporaciones religiosas, regulada por el artículo 27 de nuestra Carta Magna y la ley de nacionalización de Bienes, reglamentaria de la fracción II del artículo 27 Constitucional. Es muy discutible si en este caso el Estado está adquiriendo bienes o solamente declara que algunos deben ser inscritos como parte de su patrimonio, al cual pertenecen por el hecho de estar destinados a una corporación de tipo religioso. Normalmente se hace una declaratoria de nacionalización de bienes, que es un acto para que determinado bien sea inscrito en el Registro público de la Propiedad Federal, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social; con lo cual, esos bienes entran a formar parte del patrimonio del Estado.

La nacionalización guarda una gran semejanza y se le ha confundido con la expropiación, ya que ambas tienen en común que la transferencia de bienes sea determinada de manera unilateral por el Estado, existe la indemnización y su fin es satisfacer intereses generales.

“La diferencia que existe entre ellas es que en la nacionalización se afectan en conjunto los medios de producción, abarcando una universalidad de bienes, por el contrario, en la expropiación los bienes son claramente determinados e individualizados. Los sujetos sobre los que recae la nacionalización son los empresarios, los que poseen y explotan medios de producción; en la expropiación el sujeto expropiado carece de tal calidad,

¹⁰⁶ Nava Négrete. *Manuel. Ob. cit.*, p. 283.

pues la misma puede recaer en cualquier persona, sea rico o pobre”¹⁰⁷. En la nacionalización los bienes afectados pasan al dominio público; en la expropiación esto no sucede siempre, ya que dado que el beneficiario puede ser un particular, el bien expropiado puede seguir siendo de propiedad privada, como es el caso de las expropiaciones para resolver problemas de habitación popular. Por último, la nacionalización recae en medios de producción, y la expropiación normalmente en propiedad raíz.

¹⁰⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis H., *ob. cit.*, p. 116

CAPITULO IV

LA EXPROPIACIÓN COMO MEDIO DE REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL DISTRITO FEDERAL

CAPITULO IV

4.1 EL DISTRITO FEDERAL

Como es bien sabido en un régimen federal existen dos ámbitos competenciales de imperio, es decir, el que concierne a la federación y el que pertenece a las entidades federativas, la delimitación entre ambos reposa sobre el principio proclamado en el artículo 124 constitucional cuya aplicación evita su reciproca interferencia, entrañando la regla básica para dirimir los conflictos que entre ellos se susciten o puedan suscitarse.

Por consiguiente, dentro de un Estado Federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales o a los poderes federales como suelen denominarse a las autoridades en que se depositan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de la Federación y esa circunscripción se llama entre nosotros Distrito Federal.

Para comprender mejor, la creación de esta entidad, consideramos que es indispensable estudiar la historia de la ciudad de México, desde su fundación hasta nuestros días.

De acuerdo con la leyenda, los aztecas o mexicas, que provenían de un legendario lugar llamado Aztlán, que significa "lugar de garzas o lugar de blancura", ubicado al norte del país, iniciaron la marcha en busca de la tierra que su dios Huitzilopochtli les había prometido.

Transcurridos casi dos siglos desde su salida y después de habitar en varios lugares, por fin llegan a la cuenca de México, donde encuentran un águila posada sobre un nopal devorando una serpiente, cumpliéndose así la profecía de su dios Huitzilopochtli, lugar donde se establecieron y fundaron

la ciudad, que en honor a su dios Huitzilopchtli y Tenoch, sacerdote que presidio la última etapa de la peregrinación, llamaron Tenochtitlán¹⁰⁸.

En los siglos siguientes, la necesidad de contar con más extensión de tierra, ya que el pequeño islote se vio cubierto de templos y casas, provocó que aumentaran su extensión artificialmente, construyendo lo que ellos llamaron "chinampas", que elaboraron acumulando lodo de los bordes del lago sobre un revestimiento de troncos y raíces, en realidad era una pequeña isla artificial, dejando estrechos canales entre cada una de ellas, consolidando así la ciudad del gran imperio mexica.

El lugar más destacado de esta ciudad era el Templo Mayor, recinto ceremonial que se encontraba amurallado y contenía grandes templos dedicados a los principales dioses, era el más impresionante de su época, ya que en su momento, llegó a contener hasta 78 edificios religiosos y administrativos, el cual se encontraba al centro de la ciudad y fue agrandándose por lo menos siete veces en los cerca de 200 años transcurridos desde la fundación de la ciudad, cabe destacar que cada nueva estructura cubría por completo a la anterior, dando lugar a un ensanchamiento progresivo de la base y a un crecimiento de la altura del edificio, en cuya cúspide se localizaban dos templos, el del norte que estaba dedicado a Tláloc, dios del agua y la agricultura; el del sur, en honor a Huitzilopochtli, la deidad tutelar de los mexicas, relacionada con la guerra y el tributo, desprendiéndose que la realidad de esta ciudad era la de una metrópoli, cabeza de un gran imperio y centro de las actividades religiosas, políticas económicas y sociales¹⁰⁹.

Una vez consumada la conquista española, Tenochtitlán quedó completamente destruida e inhabitable, provocando que Hernán Cortes ordenara la construcción de la capital sobre las ruinas de las antiguas pirámides, templos y palacios indígenas, ya que consideró que la ciudad

¹⁰⁸ Vargas Martínez, Ubaldo. La ciudad de México (1325 - 1960). Departamento del Distrito Federal. México. 1960. p. 11.

¹⁰⁹ López Portillo, José. Distrito federal. Departamento del Distrito Federal. Departamento del Distrito Federal. 1980. p. 18.

de los aztecas había sido señora de otras provincias, también lo sería la Nueva España de los territorios españoles.

De acuerdo con los deseos de Cortes para la realización de la construcción de lo que iba a ser la ciudad de la Nueva España, se tomó como centro el templo mayor dividiendo a la ciudad en dos partes fundamentales: la parte central de forma cuadrangular, destinada a los españoles y la parte circundante, fuera de la demarcación, para los indígenas, la cual se encontraba dividida por cuatro calzadas, quedando el Templo Mayor literalmente y simbólicamente "crucificado", renaciendo como metrópoli novo-hispana¹⁰.

Estos límites fueron rebasados, pues parte de la población indígena se aposentó en la zona castellana y las castas españolas en los solares de la zona indígena, con lo cual el territorio de la Nueva España se había ensanchado notablemente, siendo ésta la capital de los territorios de América.

La ciudad de México fue regida por la administración virreinal española y estuvieron vigentes en ella las leyes españolas desde 1521 hasta la consumación de la independencia.

El descontento de los indígenas por la mala distribución de la tierra y la forma en que eran tratados provocó que se iniciara el movimiento insurgente, y una vez consumada la independencia la ciudad española fue la capital de una nación libre.

Una vez proclamada la República Federal en 1824 por el Congreso constituyente, se creó lo que vino a conocerse como Distrito Federal sede de los poderes Republicanos.

La etapa de Independencia, junto con el concepto de Distrito Federal, se inicia con el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del mismo año, que conforme a la fracción

¹⁰ Vargas Martínez, Ubaldo, *ob. cit.*, p. 43.

XXVIII del artículo 50 del propio Código Político otorga facultades al Congreso de la Unión para elegir el lugar donde tuvieran su residencia los Supremos Poderes de la Federación.

En las discusiones de los constituyentes por determinar el asiento de los poderes federales el entonces Diputado Fray Servando Teresa de Mier, con argumentos de carácter geográfico, histórico y político abogó por que la residencia de dichos poderes fuese la Ciudad de México, idea que acogió el Congreso y mediante decreto de 18 de noviembre de 1824, dispuso que los poderes de la Federación deberían radicar en esta ciudad y que su distrito fuese el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas, el cual estaría a cargo de un Gobernador, además de contar con Ayuntamientos ¹¹¹.

Posteriormente, al sustituirse el régimen Federal por el Central, como consecuencia lógica de las leyes constitucionales de 1836, se expidió un decreto, el cual ordenaba la división de la república en departamentos, éstos en distritos y a su vez los distritos en partidos, además de establecer que el territorio residencial de los poderes nacionales dejara de llamarse Distrito Federal y se incorporara su territorio al Departamento de México, el cual estaría a cargo de un gobernador y contaría con ayuntamientos regidos por perfectos ¹¹².

Sin embargo con el triunfo federalista de 1846, es decir, la restauración de la Constitución de 1824, tuvo como resultado que se restituyera la calidad de estados de la federación a los departamentos, además de devolverle nuevamente la denominación de Distrito Federal al Departamento de México, siendo esto ratificado por el Acta Constitutiva y de reformas del 21 de mayo de 1847.

Curiosamente fue el presidente Antonio López de Santa Anna quien el 16 de febrero de 1854, fijó la superficie territorial del Distrito federal, quedando dividido en ocho prefecturas centrales y tres exteriores.

¹¹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1989, p. 923.

¹¹² Acosta Romero, Miguel, ob. cit., p. 309.

Posteriormente, el 5 de febrero de 1857, se previno la creación del Estado del Valle de México, en caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar, asimismo se dictaron diversas disposiciones gubernativas para el Distrito Federal sobre la base de ayuntamientos de elección popular, por lo que a fines del siglo pasado el 16 de diciembre de 1899 el congreso de la unión aprobó la división del territorio en una municipalidad, la ciudad de México, y seis prefecturas, las de Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacubaya, Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco¹¹³.

Sin embargo, ya en el presente siglo, el 26 de marzo de 1903, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito federal, estableció que éste formará parte de la federación y se dividiera en trece municipalidades que fueron: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa, regidas de acuerdo con las disposiciones dictadas por el H. Congreso de la Unión¹¹⁴.

Más adelante la Constitución del 5 de febrero de 1917, faculto al H Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y su Territorio, el cual quedó dividido en municipalidades con ayuntamientos de elección popular directa y su gobierno quedo a cargo de un gobernador nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

Antes de que la Constitución actual entrara en vigor don Venustiano Carranza, todavía con el carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió el 13 de abril de 1917 la Ley de Organizaciones del Distrito y Territorios Federales, de acuerdo con dicho ordenamiento el gobierno del Distrito Federal, estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del presidente de la República, quien lo podía nombrar y remover libremente, éste mismo ordenamiento dividía al Distrito Federal en municipios, cuyo gobierno correspondía a un ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular

¹¹³ Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Manual de Organización institucional del Departamento del Distrito Federal. Porrúa, México, 1992. p. 121.

¹¹⁴ Acosta romero. Miguel. ob. cit., p. 311.

directa, renovándose por mitad cada año, siendo el presidente municipal la autoridad política local, a quien correspondía la obligación de hacer cumplir las leyes, decretos y bandos dentro de su circunscripción territorial¹¹⁵.

Posteriormente, en virtud de las reformas realizadas, el 28 de agosto de 1928, a la fracción VI del artículo 73 constitucional, se suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal, por el de delegaciones, además de cambiar la denominación de Gobierno por la de Departamento del Distrito Federal, cambio que se realizó en concordancia con la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, expedida por el congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928, la cual encomendaba su gobierno al Presidente de la República, quien lo ejercería por medio del Jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la nación, con el auxilio de un consejo consultivo que debía representar diversos sectores de la población, pues sus funciones eran de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección.

El ordenamiento antes mencionado fue sustituido por la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, expedida el 31 de diciembre de 1941, en la que sólo aparecen como parte de la entidad, la ciudad de México, y once delegaciones: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, la Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tlahuac, la cual definió claramente la división de poderes en el Distrito federal, señalándoseles a cada uno de ellos su esfera de influencia y la autonomía de que debían gozar, asimismo se creó un organismo denominado auditoría, cuya función específica era la de revisar y supervisar los contratos de obras públicas y los movimientos hacendarios del gobierno del Distrito Federal¹¹⁶.

Posteriormente, se pensó en que la denominación de Departamento del Distrito Federal y Jefe del Departamento del Distrito Federal, no

¹¹⁵ Burgoa Orihuela. Ignacio, ob. cit., p. 929

¹¹⁶ Acosta Romero Miguel, ob. cit., p. 312

correspondían constitucionalmente a la organización de una república federal y representativa, por lo que el 3 de agosto de 1945 se emite un decreto presidencial por medio del cual se modificaron dichas denominaciones por las de gobernador y gobierno del Distrito Federal para así ajustar la situación legal del gobierno del Distrito federal a lo establecido por el texto de nuestra Carta Magna.

Más adelante, el 29 de diciembre de 1970, se publicó una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que derogaba a la de 1941, cambiando la denominación de gobierno por la departamento del Distrito Federal, confiriendo al jefe de dicho órgano el auxilio de tres Secretarías Generales, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos Delegados, Subdelegados y Directores Generales para el ejercicio de las atribuciones que le confería esta nueva ley, modificando su estructura orgánica básica, con lo cual la desconcentración administrativa recibió un impulso definitivo y la participación ciudadana adquirió un mayor grado de concurrencia en la administración local.

En éste mismo sentido el 17 de marzo y 31 de diciembre de 1971, así como el 30 de diciembre de 1972 se publicaron los decretos que reforman y adicionan la Ley Orgánica como medida de promoción de la desconcentración administrativa y de la reorganización interna, modificando nuevamente la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal en la cual los dos niveles jerárquicos básicos están representados por el jefe del departamento como máxima autoridad y los delegados como segunda autoridad administrativa en sus respectivas jurisdicciones.

En concordancia con lo anterior, se ratifican las atribuciones del Departamento del Distrito Federal en materia de gobierno, jurídica, administrativa, de hacienda, de obras y servicio, social y económica en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 29 de diciembre de 1976.

Con el propósito de reglamentar la actividad de éste órgano administrativo, el 6 de febrero de 1979, se publicó en el diario Oficial de

la Federación el primer reglamento Interno del Departamento del Distrito Federal en el que se señala el ámbito de competencia del Departamento y las atribuciones no delegables del titular.

Más adelante, el 16 de diciembre de 1983, fecha en que se publicó en el Diario oficial de la Federación el decreto por medio del cual se reforma y adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970, en los que se describen las atribuciones que en materia jurídica, administrativa, de gobierno, de hacienda, de obras y servicios, social y económica le corresponden, asimismo determina las autoridades administrativas que podrán auxiliarlo en el despacho de estos asuntos, teniendo como consecuencia lógica, que el 17 de enero de 1984 se publicara en el Diario Oficial de la Federación el nuevo reglamento interno del Departamento del Distrito Federal, en el que se especifica el ámbito de competencia y de organización, las atribuciones del titular de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Tesorería y de la Contraloría General. Sin embargo, como consecuencia de estas modificaciones a la administración pública federal, se adecuó su estructura conforme las necesidades vigentes de tal manera que el 26 de agosto de 1985 aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación un nuevo reglamento del Departamento Distrito Federal, en el que se especifica el ámbito de competencia y de organización del mismo adecuando su estructura conforme las necesidades vigentes¹¹⁷.

Finalmente el 25 de octubre de 1993 es publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforma el artículo 122 de la Constitución Política, que entre otras cosas, establece que el Jefe de Gobierno y los delegados del Distrito Federal, por primera vez serán elegidos por votación directa, asimismo establece la nueva estructura administrativa, promoviendo una reforma política y administrativa con una configuración más moderna y democrática.

En consecuencia el 26 de julio de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal, el cual es

¹¹⁷ Ley Orgánica del departamento del Distrito Federal. Publicada en el Diario oficial de la Federación el día 26 de marzo de 1986.

reformado por los decretos publicados los días 3 de junio y 12 de diciembre de 1995, 22 de noviembre de 1996 y 4 de diciembre de 1997 en el cual se reafirma que el jefe del gobierno y los delegados del Distrito Federal serán elegidos por votación directa además de considerar a éste como una entidad federativa, estableciendo que sus autoridades locales son la Asamblea Legislativa, el Jefe del Gobierno y el Tribunal Superior de justicia, demostrando con esto que la evolución que ha tenido el Distrito Federal ha sido compleja, sin embargo con las últimas reformas se reconoce la calidad de entidad federativa que le corresponde, siendo sin lugar a dudas la más importante que se ha realizado en torno de este órgano administrativo.

4.2 ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DE LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DISTRITO FEDERAL.

La ciudad de México ha sido escenario de innumerables movimientos de carácter social, político y cultural, que han trascendido a lo largo y ancho del territorio nacional, siendo en los últimos años el centro de atracción de gran cantidad de mexicanos, que de diversas regiones del país, han llegado a poblarla.

Estos movimientos migratorios han provocado los consabidos problemas urbanos de falta de servicios públicos adecuados, la carestía de la vida, escasez de vivienda, de fuentes de trabajo entre otros, pero el problema de mayor importancia que trajo ese gran éxodo de habitantes del interior del país, ha sido el de los asentamientos humanos no controlados o conformados irregularmente y que en gran medida han generado la irregularidad en la tenencia de la tierra presentado serios conflictos respecto a la tenencia y titulación de la misma.

Lo anterior nos demuestra que la migración, es uno de los principales motivos de la urbanización de la Ciudad de México, como resultado de la concentración económica y administrativa del país, además de ser la causa de generar la irregularidad en la tenencia de la tierra.

Por lo tanto, si pretendiéramos un estudio exhaustivo de las acciones de regularización en el pasado no estaría claro hasta que época remontarse precisando antecedentes, pero si invocamos el mejoramiento material de la ciudad podrían incluirse referencias a correcciones en la legitimación de la propiedad desde tiempos de la Colonia.

De igual manera, pueden establecerse acciones regularizadoras de la propiedad por aplicaciones de la Ley Agraria de 1915, así como de la Ley Reglamentaria sobre Repartición de tierras de 1925, cuando se autorizó que

parcelas cercanas a los núcleos de población se urbanizaran y se permitió fraccionar algunos ejidos.

En este sentido, podría decirse que los antecedentes de la regularización en la ciudad de México, comienzan después del movimiento armado de 1910, época en que la ciudad de México presenta un crecimiento en las diferentes ramas de la actividad económica, iniciándose así los primeros movimientos migratorios, principalmente desde los Estados más próximos.

Debe destacarse, que en esta revisión de la evolución de los esfuerzos institucionales, no había una oficina gubernamental dependiente del Departamento del Distrito Federal que se encargara del proceso de regularización, aunque ya se reconocía la necesidad de deslindar las posesiones irregulares y de proporcionar una base jurídica que promoviera un desarrollo urbano estable.

En este sentido los primeros esfuerzos de las autoridades capitalinas por resolver los problemas derivados de la irregularidad en la tenencia de la tierra se ubican en 1937, año en que se llevó a cabo la primera expropiación con tal propósito, en la zona ejidal del Peñón de los Baños, acto que es motivado por la desordenada expansión de la mancha urbana a causa del vertiginoso crecimiento de la población.

Desprendiéndose de lo anterior la necesidad de crear una instancia que empezará a censar, controlar y reglamentar esos asentamientos irregulares, por lo que a finales del mandato presidencial del General Lázaro Cárdenas se creó la Oficina de Cooperación, estableciéndose de esta manera el punto de partida de la evolución institucional en la materia, la cual tuvo entre otras atribuciones las siguientes¹¹⁸:

¹¹⁸ Memoria de Gestión del Periodo Diciembre de 1982 a Noviembre de 1988. Departamento del Distrito Federal. Dirección General de Regularización Territorial, Distrito Federal, 1989, p. 9.

- a) Organizar y fomentar la creación de nuevas colonias dentro y en los contornos de la ciudad de México, así como proporcionarles los servicios públicos correspondientes
- b) El registro de las asociaciones de colonos pro-mejoramiento de las colonias del Distrito Federal.
- c) Aprobar los proyectos y presupuestos respectivos para la iniciación de obra en cualquier colonia de la ciudad:
- d) El trámite de cualquier aportación o ayuda de parte del Departamento del Distrito Federal para la realización de alguna obra que así lo requiriese:
- e) Su intervención como oficina reguladora en la celebración de contratos de compraventa y la expedición de títulos de propiedad respecto de los terrenos pertenecientes al Departamento del Distrito Federal, o que se hubiesen expropiado para su entrega a los colonos.

En este mismo orden de ideas, en mayo de 1941, se creó la Oficina de Colonias, a la que se le asignaron las atribuciones de la Oficina de Cooperación, agregándole la función de orientación en la regularización de la tenencia de la tierra, desarrollando dichas actividades a un ritmo variable y atendiendo uno por uno los casos de irregularidad.

Sin embargo, la expansión de la mancha urbana continuaba y con ella presiones especulativas sobre la tierra, teniendo como consecuencia que la actuación de esta instancia regularizadora avanzara hasta los años 60s, donde se realizaron importantes expropiaciones en San Juan de Aragón, los remanentes del Peñón de los Baños, y extensas áreas de las Delegaciones Iztacalco e iztapalapa, con el fin de regularizar esa zona, sin embargo, la irregularidad se extendía a la tercera parte de la mancha urbana, situación que exigía acciones más decididas que se vieron contempladas al decretarse la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal en diciembre de 1970, en la que se reorganizó la tarea de regeneración urbana y se adoptaron medidas para

atender la regularización de la tenencia de la tierra, instituyendo la Dirección General de promoción de la Habitación Popular, cuyas funciones principalmente fueron¹¹⁹:

- a) La colaboración con dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas y con los particulares en la resolución de los problemas de la habitación popular;
- b) El fomento y regularización del Patrimonio Familiar;
- c) La formulación de programas de construcción de unidades habitacionales por dependencias del propio departamento y ante organismos del sector público o privado;
- d) La elaboración de programas de vivienda popular y la ejecución en colaboración con las dependencias involucradas;
- e) La tramitación concerniente al reacomodo de personas, posesión de terrenos, titulación y en general todos los actos derivados de la regularización.

Un poco más adelante en junio de 1971, la Oficina de Colonias se transformó en subdirección quedando, dentro de la misma Dirección General de Promoción de la Habitación Popular, dependencia que se orientó hacia la construcción de unidades habitacionales, para atender las necesidades de vivienda de los desplazados por obras públicas.

Posteriormente, al reformarse la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal el 30 de diciembre de 1972, se estableció la división entre lo que era la elaboración de programas, ejecución y administración de conjuntos habitacionales y regeneración urbana a cargo de la Dirección General de la Habitación Popular, y en virtud de tales reformas se creó la

¹¹⁹ Dirección General de Regularización Territorial, Departamento del Distrito Federal, México, 1994, p.17.

Procuraduría de Colonias populares a la que se le asignaron las funciones siguientes:

- a) Promover, con la colaboración de sus habitantes la regularización y rehabilitación de las colonias y zonas urbanas populares, así como proponer y ejecutar en su caso las normas y criterios que hubieren de aplicar las delegaciones en dicha materia.
- b) Intervenir en los casos de ocupación ilegal de predios destinados a la habitación popular.
- c) Asesorar a los habitantes de las colonias y zonas urbanas populares del Distrito Federal, en la resolución de sus problemas y;
- d) Actuar como arbitro y conciliador, a solicitud de las partes en los conflictos que se presenten en tales zonas urbanas populares.

Aunado a las acciones de la Dirección General de Promoción de la Habitación Popular y de la Procuraduría de Colonias Populares, el 31 de mayo de 1973, por acuerdo presidencial, el Departamento del Distrito Federal procedió a la constitución del denominado Fideicomiso de Desarrollo Urbano Ejidal (FIDEURBE) para integrar al desarrollo de la ciudad de México los asentamientos humanos no controlados o conformados irregularmente, las zonas ejidales y comunales susceptibles de integración urbana y las áreas decadentes sujetas a regeneración, rehabilitación y remodelación urbana.

Posteriormente, con la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el 7 de enero de 1976, surge la necesidad de coordinar y unificar los programas entre la federación y las autoridades del Departamento Distrito Federal, con el fin de evitar duplicidad y contraposición de funciones, es así como se crea el 28 de junio de 1977 la Comisión de Desarrollo urbano del Distrito Federal (CODEUR), organismo técnico desconcentrado dependiente del Departamento del Distrito Federal, contemplado así en la Ley Orgánica vigente en ese año, quien absorbe las

atribuciones de la Dirección General de la Habitación Popular, de la Procuraduría de Colonias Populares y del Fideicomiso de Desarrollo Urbano Ejidal, creándose así el marco legal para la urbanización del país, sentando las bases para el ordenamiento territorial del Distrito Federal¹²⁰.

Asumiendo la Comisión de Desarrollo Urbano el papel normativo integrando diversos organismos y dependencias asociadas a la problemática de la vivienda y el ordenamiento del uso de suelo.

Además para efectos de seguimiento de los programas y metas de la CODEUR, en 1978 se creó la Dirección de Área de Recursos Territoriales (DART), y en octubre del mismo año por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, se establece que tanto la dirección antes mencionada, como la Dirección General del Registro Público de la propiedad y del Comercio, por ser las dependencia en donde se concentró la información y los registros que ya existían en algunas Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, serán las dependencias directamente responsables de la implantación del programa de regularización de la tenencia de la tierra con el nivel y atribuciones necesarias para enfrentar y resolver éste problema.

Sin embargo, como resultado del creciente problema de los asentamientos humanos no controlados, el 28 de febrero de 1983 por acuerdo del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, se creó la Dirección General de Recursos Territoriales, asignándole las funciones de la Dirección de Área Territorial, pero es a partir del 17 de enero de 1984 que esta dirección depende de la Secretaría General de Gobierno, bajo la denominación de Dirección General de Regularización Territorial y sus atribuciones quedaron debidamente enmarcadas en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación en esa misma fecha.

¹²⁰ Dirección General de Regularización Territorial, Departamento del Distrito Federal. México. 1995. p 13.

La experiencia acumulada permitió diseñar nuevos enfoques y procedimientos para resolver los casos de irregularidad con mayor prontitud y eficiencia, reforzando su operación con los acuerdos de facilidades dictados por el Jefe del Departamento, teniendo como principal reto lograr la participación de la población beneficiada, pues existía una gran desconfianza hacia los programas de regularización debido a las experiencias anteriores, en procesos que no habían logrado transmitir la seguridad jurídica necesaria, ni la confiabilidad requerida.

4.3 LA DIRECCION GENERAL DE REGULARIZACION TERRITORIAL

Los fenómenos sociales y políticos que generaba la irregularidad de la tenencia de la tierra, cuyas manifestaciones se hacían evidentes en los mítines y en las frecuentes inconformidades de parte de los colonos que incursionaban en las oficinas centrales del Departamento del Distrito Federal, así como el constante crecimiento de los asentamientos irregulares y la necesidad urgente de identificarlos, controlarlos y regularizarlos, originó que se llevara a cabo la creación de la Dirección General de Regularización Territorial, dotándosele de una estructura orgánica, que fue diseñada para operar de modo centralizado, no contemplando una operación directa en las zonas donde se presentaba la irregularidad.

Su división se basaba fundamentalmente en el proceso jurídico de regularización, dejando sin una cobertura adecuada a ciertos aspectos que también inciden de modo importante en la regularización, ya que en aquel entonces no se concebía un programa de dimensiones masivas para afrontar la irregularidad en el Distrito Federal.

La forma como originalmente fue dispuesta esta institución obedecía a los criterios de organización entonces vigentes conservando ciertas estructuras ya existentes, igualmente orientadas a la regularización, obteniendo una operación relativamente efectiva, ya que sólo atendía un número reducido de casos de regularización.

Sin embargo, dada la dimensión alcanzada por el problema de la irregularidad en la Ciudad de México, el desempeño de este organismo requería ser más eficiente, teniendo que poner mayor énfasis en ámbitos como el técnico, social, político y jurídico, donde la presencia de los beneficiarios de este programa hacían más compleja la problemática; por tanto, se requería establecer procesos y métodos de trabajo más productivos, para atender las extensas capas de la población, que vivían en la inseguridad

de la posesión de sus lotes, situación que se concreto al publicarse el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, el cual establece en su artículo 17 las atribuciones asignadas a esta Dirección General y las cuales son las siguientes¹²¹:

- I. Promover y apoyar las acciones de regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal, así como ejecutar los programas que se deriven;
- II. Asesorar a los habitantes de las colonias y zonas urbanas del Distrito Federal, para la resolución de los problemas relacionados con la tenencia de la tierra;
- III. Proporcionar, a solicitud de los delegados del Distrito Federal, los elementos técnicos disponibles, para que eviten la invasión de los predios y para que obtengan su desalojo, mediante el ejercicio de las acciones judiciales o administrativas que procedan;
- IV. Llevar el registro de las colonias y zonas urbanas populares susceptibles de incorporarse a los programas de regularización;
- V. Ser el conducto del Distrito Federal ante la Secretaría de la Reforma Agraria, y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra para lo relacionado con la regularización de la tenencia de la tierra;
- VI. Intervenir en el otorgamiento y firma de escrituras públicas, de convenios y contratos que se requieran;

¹²¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de septiembre de 1995. Reformado por Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el día 6 de agosto de 1998.

- VII. Regularizar las colonias y zonas urbanas populares, con la colaboración de las Delegaciones del Distrito Federal y sus habitantes;
- VIII. Actuar, cuando a su juicio convenga y a solicitud de parte interesada, como árbitro y conciliar en los conflictos sobre la propiedad inmueble que se presenten en las colonias y zonas urbanas populares;
- IX. Coadyuvar con la administración Pública Federal y del Distrito Federal, así como con los gobiernos de los estados y municipios, de acuerdo a instrucciones expresas del Jefe del Distrito Federal, para la regularización de las colonias y zonas urbanas populares limítrofes;
- X. Efectuar los diagnósticos de la tenencia de la tierra para determinar la factibilidad de los programas de regularización;
- XI. Elaborar y proponer el proyecto técnico e integrar el expediente de expropiación por causa de utilidad pública, de aquellos predios en donde se encuentren asentamientos humanos irregulares, salvo aquellos que sean de origen ejidal o comunal;
- XII. Asesorar y coordinar la instrumentación del pago de las escrituras públicas, para coadyuvar al cumplimiento de los programas de regularización; y
- XIII. Coadyuvar, en el ámbito de su competencia, en la tramitación ante las instancias judiciales competentes, en la regularización de la tenencia de la tierra.

En virtud de lo anterior y con el propósito de darle mayor impulso a los programas de regularización territorial, así como facilitar el acceso a la

población económicamente desprotegida, se emitieron una serie de acuerdos mediante los cuales se otorgan subsidios fiscales y facilidades administrativas.

Es a través de estos acuerdos de subsidios fiscales que año con año ha emitido el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, en los que se subsidia al 100% al colono beneficiario de los programas de regularización territorial, entre los que se encuentran los impuestos sobre adquisiciones de inmuebles; derechos por la expedición de licencias de construcción; derechos por la expedición de licencias de subdivisión, fusión y retotificación de predios, el pago de impuesto predial, siempre y cuando el inmueble se encuentre en proceso de regularización, derechos del Registro Público de la Propiedad y derechos por los servicios de señalamiento de número oficial.

Respecto a las facilidades administrativas, el gobierno ha dado todo su apoyo a la Dirección General de Regularización territorial para que la actividad que realice ante las diversas áreas involucradas en la materia, tales como Registro Público de la Propiedad, Tesorería, Archivo General de Notarías, Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y Notariado del Distrito Federal; sea expedita, simplificada y sin mayores formalidades o requisitos que los meramente indispensables.

Además, el gobierno del Distrito Federal con el fin de lograr concretizar los programas de regularización de la tenencia de la tierra ha dictado una serie de acuerdos, en los cuales se encuentran contenidas las principales facultades delegadas a esta Dirección General.

Acuerdo por el que se delega al C. Director General de Regularización Territorial, la representación del Distrito Federal para el otorgamiento y firma de escrituras públicas, así como de convenios y contratos para la adquisición o enajenación de bienes inmuebles.

Este acuerdo fue con el objeto de abatir los tiempos que se destinaban por parte del Jefe del Distrito Federal en la firma de escrituras, pues todavía a

sus ya significativas cargas de trabajo, se le agregaba la firma de escrituras y libros de protocolo, correspondientes a predios regularizados, por lo cual delega estas facultades en el Director General de Regularización Territorial, para suscribir las escrituras y efectuar consecuentemente la entrega de las mismas.

Acuerdo por el que se delega en el Director General de Regularización Territorial, la facultad de suscribir en representación del Distrito Federal, los contratos privados de compraventa de inmuebles para constituir un patrimonio familiar o para personas de escasos recursos.

Este acuerdo tiene la finalidad de agilizar la elaboración de títulos de propiedad y abatir los costos de regularización que en materia de servicios de notario Público, repercuten en el colono.

Esta facultad conferida a la Dirección General de Regularización Territorial en el sentido de elaborar y suscribir contratos de compraventa, posibilita el cumplimiento con mayor eficacia del programa de regularización de la tenencia de la tierra.

Realmente se considera que sin la existencia de estos instrumentos no sería factible operar ágilmente los programas de regularización territorial y pudiera afirmarse, sin temor a caer en exageraciones, que estarían condenados al fracaso.

De esta manera el gobierno de la ciudad ha hecho de la regularización una realidad, ya que ha combinado dos aspectos esenciales: los subsidios fiscales al 100% y las facilidades administrativas para su ágil operación.

Estos acuerdos significan para el colono beneficiado un ahorro muy importante, pero además significa que tan sólo tendrá que gestionar su regularización ante una sola ventanilla gubernamental, encargada de establecer las relaciones y tramitología necesaria ante las demás autoridades competentes.

Para lograr que ésta metodología de trabajo pudiera cristalizarse y ofrecer resultados positivos, el Gobierno del Distrito Federal giró instrucciones para que se establecieran los mecanismos necesarios y elementos que constituyen el soporte estratégico, siendo los principales los siguientes:

”Acuerdo en el cual se establecieron las bases para simplificar y modernizar el proceso de regularización con la participación de las diversas dependencias del distrito federal involucradas y con la participación del Colegio de notarios de la ciudad de México formalizando los aspectos siguientes:

- 1) Se consideran permitidos los usos y destinos de los predios integrados al programa.
- 2) Regularizar simultáneamente a la tierra y los accesorios sin ningún costo.
- 3) Realizar un avalúo global del predio individualizado, lo que determina el precio de la operación.
- 4) Liberación de la presentación de certificados de libertad de gravámenes, constancias catastrales o informes de adeudos de contribuciones.
- 5) Liberación de presentación del segundo aviso preventivo por parte de los notarios.
- 6) Las firmas o declaraciones de tipo administrativo o fiscal que deban hacer los notarios, se presentan en relaciones globales y simplificadas.
- 7) Convenios con el Colegio de Notarios por medio de los cuales se reduce el costo de escrituración para los colonos.

- 8) Destaca la participación de la tesorería del Distrito Federal para el otorgamiento de claves catastrales y de la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio para la pronta expedición de folios reales matrices y auxiliares.
- 9) Uso del plano manzanero como instrumento único, donde convergen las informaciones necesarias de todas las personas e instituciones involucradas en el proceso de regularización¹²².

La lista anterior no agota los apoyos estratégicos, pero refleja la voluntad política que el gobierno de la ciudad ha tenido para superar los problemas de la irregularidad de la tenencia de la tierra y la flexibilidad para ofrecer resultados contundentes para beneficio social de los amplios sectores de la población, que han obtenido de esta forma la seguridad jurídica en la posesión de un inmueble.

4.3.1 PROCEDIMIENTO

El proceso de la regularización territorial puede describirse de la siguiente manera:

Inicia cuando un grupo de personas solicitan la regularización de su predio a esta Dirección, la cual envía personal a la zona, donde viven los colonos que solicitan que se aplique dicho proceso, para elaborar un diagnóstico.

Este diagnóstico es una fase del proceso, en que se realiza una investigación para conocer la zona, la población y las causas que dieron origen a la irregularidad.

¹²² Dirección General de Regularización Territorial, Departamento del Distrito Federal, México, 1995, p. 41.

En éste primer contacto con la situación es imprescindible revisar si existen o no planos autorizados de la zona, cuales son los usos del suelo, la definición de los límites con la propiedad social, pero sobre todo, los antecedentes registrales, pues en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio se inicia y culmina el proceso de regularización, en virtud de que es el lugar de donde se obtiene la información previa y se realiza la inscripción del instrumento al final del proceso de regularización, que brinda la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Este variado universo de trabajo de la Dirección General de Regularización Territorial, se puede resumir en tres áreas de responsabilidad que enmarcan la operación del proceso de regularización: social, técnica y jurídica:

En el ámbito de trabajo del área social se manifiestan las intenciones y las acciones del proceso de regularización, puesto que éste es esencialmente un programa social de gobierno, y la propia concepción metodológica de la Dirección General de Regularización Territorial, hace del trabajo que se desempeña una fuerza contribuyente al desarrollo social, entendido como tal el mejoramiento integral de los niveles y calidad de vida de la población.

En este orden de ideas y con el objeto de ser más descriptivo, el área social se constituye en la instancia del contacto inicial con su entorno de trabajo, siendo parte constitutiva y fundamental del proceso de regularización, además de ser la instancia de comunicación permanente con los beneficiarios del proceso de escrituración, en los que sus sistemas y mecanismos de trabajo siguen la secuencia del propio proceso regularizador desde sus preliminares hasta su conclusión, pero no termina ahí, va más allá de la entrega de escritura, también se les orienta debidamente para evitar que se caiga nuevamente en la irregularidad, teniendo que desarrollar los siguientes puntos:

- a. Conocer la situación actual y la evolución histórica de la irregularidad en la tenencia de la tierra y de los asentamientos que conformarán el universo de trabajo.

- b. Determinar los rasgos generales de la posesión, entre los que destacan: tiempo de posesión, formas de transmisión y tipo de documento con que acredita la posesión.
- c. Identificar la problemática de los poseedores en el ámbito social y jurídico, como por ejemplo: Origen de la población, ocupación, ingresos, edad, sexo, escolaridad, costumbres, tradiciones, formas de integración, traza urbana, tipo de construcción y la forma de obtención de satisfactores básicos, asimismo determinar cual ha sido el tracto de la propiedad para iniciar la investigación registral y poder definir las posibles vías de regularización.
- d. Caracterizar y determinar los usos del suelo (habitacional, comercial, industrial, etcétera).
- e. Establecer las características socioeconómicas de la población y de su organización social y política.
- f. Conocer el origen y las características de la demanda de regularización, así como las expectativas y resistencias que la regularización genere en la comunidad.

Por lo que respecta al área técnica, está fuera de duda que los registros sobre la tierra, además de sistemáticos, metodológicos y claros en sus criterios administrativos, deben ser precisos y exactos, ya que sus consecuencias legales así lo exigen, por lo que para ello se requiere que la tierra sea identificada en forma sencilla y sin ambigüedades y que su registro, es decir la parte descriptiva que se basa en ellos mantenga esas cualidades. De ahí la importancia de la actividad del área técnica, ya que con su trabajo se esta en posibilidades de dar seguridad jurídica a los predios o lotes objeto de la regularización.

De lo antes expuesto se desprende que la mejor tecnología de medición del suelo y las normas de regularización del desarrollo urbano dan una base

firme para esta tarea técnica, de tal forma que el aspecto normativo se enmarca en el conjunto de disposiciones que ordenan los distintos usos y reservas territoriales, estando a su cargo determinar lo siguiente:

1. Ubicar el terreno o predio, reconocer sus características y condiciones topográficas.
2. Localizar planos autorizados y cartografía auxiliar.
3. Elaborar croquis por manzana.
4. Determinar la concordancia o falta de ella entre el antecedente registral y la cartografía.
5. Discutir con el personal indicado del modulo, los límites de la poligonal de regularización.
6. Realizar investigación documental con el objeto de complementar la información obtenida en campo, en instituciones tales como Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de la Reforma Agraria, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, Petróleos Mexicanos, Delegaciones Políticas y otras instancias que tengan relación con el proceso de regularización.
7. Conocer la superficie promedio de los lotes del universo a regularizar.
8. Definir la zona a regularizar (poligonal o lote por lote).

En cuanto al área jurídica, siendo como es la irregularidad una problemática con causas y efectos legales, puede decirse que todo el proceso de regularización es un esfuerzo jurídico, de afirmación legal. Cabe, sin embargo, precisar los detalles en cuanto métodos de trabajo específicos que los abogados realizan dentro del equipo multidisciplinario que lleva a cabo la regularización, particularmente en lo que se refiere al

dictamen de las vías y los supuestos que deben darse para escoger cada una de ellas.

En el caso de la propiedad del Distrito Federal, en ocasiones se obtuvo el dominio del predio, estando ya habitado, para regularizarlo e integrarlo a su patrimonio, o para establecer áreas de equipamiento y servicios entre otras.

La adquisición entonces se realiza por expropiación, desincorporación, compra, donación o cualquier otro acto que le permita proceder a la regularización.

La transmisión de la propiedad se da respetando las condiciones señaladas en el documento que haya servido de base para la adquisición del predio que se trate, por parte de los colonos, del cual derivará el tipo de operación que contenga la escritura, como puede ser compraventa, dación en pago, etcétera, teniendo la necesidad de percatarse de lo siguiente:

- I. Realizar la investigación del origen de la propiedad mediante la búsqueda de antecedentes registrales, agotando los elementos brindados por el Registro Público de la Propiedad, y considerando la información preliminar para establecer el tracto sucesivo de la propiedad o posesión.
- II. Conocer las formas de transmisión de la propiedad.
- III. Conocer la anuencia del albacea, en caso de que el titular registral haya fallecido, o sus representantes para colaborar en las tareas de regularización.

A partir de éstos indicadores se hará un breve análisis que resuma los tipos de irregularidad, las formas de adquisición y el tiempo de posesión.

Una vez recopilada y sistematizada la información social, técnica y jurídica se está en posibilidad de realizar el análisis para definir las estrategias que se llevarán a cabo, para definir la vía de regularización que habrán de aplicarse, por lo que deben de valorarse en conjunto los costos sociales, técnicos y jurídicos que resulten del diagnóstico y al mismo tiempo valorar aquellos factores que intervienen el momento mismo de la aplicación de este programa, tiempo necesario para concluirlo, erogaciones que deberá de hacer el colono y el costo económico-político y social de la regularización para el Gobierno Distrito Federal, siendo tres las vías posibles, la vía ordinaria, la judicial y la expropiación.

La vía ordinaria, procede cuando de acuerdo al Registro Público de la Propiedad, existe un propietario registral y esta vivo, o su sucesión debidamente acreditada, a quien se le pago el terreno o con quien los colonos acordaron pagar el terreno; esta dispuesto a firmar las escrituras; y los colonos están dispuestos a pagar los impuestos resultantes del traslado de dominio, además de los costos de operación del programa y de escrituración; o bien cuando existe un propietario registral, que fracciona ilegalmente y acepta él o su sucesión firmar un convenio de regularización a través del cual se faculta a la Dirección para intervenir en la regularización, de estos casos, es factible la utilización de la vía ordinaria.

De lo cual se desprende que la regularización por esta vía se realiza mediante la firma de escrituras del titular registral o de su sucesión legalmente acreditada, en cuyo caso se aprovechan de la situación y solicitan fuertes cantidades para firmar las escrituras, teniendo un costo muy alto para los sujetos que desean regularizar su predio, ya que ésta la realizan en la mayoría de los casos por medio de contratos de compraventa y cesiones de derechos, por lo cual no es viable aplicar esta figura.

La vía judicial, en cambio procede cuando se detecta un propietario en el Registro Público de la Propiedad pero no es localizable, ya murió y su sucesión no esta debidamente acreditada, o no esta dispuesta a firmar las escrituras y los colonos tienen por lo menos cinco años de vivir en el lote y cuentan con contrato de compra-venta, o los colonos tienen más de diez

años y no cuentan con documento de adquisición, no han tenido reclamos de terceras personas que disputen la propiedad del lote y éstos son de uso habitacional, entonces se puede regularizar mediante la vía judicial, en la modalidad de prescripción positiva.

Otra modalidad de ésta vía es la inmatriculación judicial, la cual se utiliza cuando el predio a regularizar no cuenta con inscripción en el Registro Público de la Propiedad, los lotes son de uso habitacional, los colonos tienen por lo menos cinco años viviendo en el lote y acreditan la posesión con un documento de adquisición, o tienen diez años viviendo en el lote en el caso de que no cuenten con documento de adquisición, no han tenido reclamos de ninguna índole por terceras personas que reclamen la propiedad del lote, en cuyo caso, se les inscribe en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio sólo la posesión del lote y una vez transcurrido el término de cinco años, tienen que volver a realizar trámites para que en caso de no haber sido reclamada la propiedad, se convierta en propietario de dicho lote, desprendiéndose que esta modalidad no resuelve completamente la irregularidad.

Si bien es cierto que el procedimiento de inmatriculación administrativa o judicial, la consolidación de derechos posesorios, la prescripción positiva son medios para regularizar la tenencia de la tierra, también es cierto que requiere de un gran porcentaje de notificaciones por edictos, los cuales por su alto costo dejan fuera a las personas de menos recursos económicos quienes son los que más requieren de los beneficios del programa.

En términos generales, es de señalarse que el sentido positivo de las sentencias que emanan del juicio no está garantizado y que esto depende de las pruebas que el interesado presente en un momento dado.

De igual manera, resalta el hecho de que este procedimiento es más complicado para los vecinos ya que casi la totalidad carecen de información necesaria para comprenderlo, además tiene que acudir en múltiples ocasiones, tanto a las oficinas de la Dirección General de Regularización Territorial como a los juzgados correspondiente, razones por las cuales un

número considerable de procedimientos se quedan inconclusos, desprendiéndose de lo anteriormente expuesto que esta vía de regularización no es recomendable por el alto costo económico que requiere.

La vía expropiación, esta vía se aplica cuando en ocasiones el asentamiento que solicita la regularización abarca varias propiedades registrales, en algunas vive y se localiza al propietario o su sucesión acreditada, en otras no se localiza o ya falleció, los lotes a regularizar están dispersos en esas propiedades, los colonos tienen ingresos que no les permiten escriturar por su cuenta, existen casos de intestados entre los lotes solicitantes, hay lotes comerciales, de uso mixto, o baldíos, existen lotes de los que no existe inscripción registral, hay lotes con procedimientos judiciales que los colonos no pueden concluir a causa del costo de los mismos, entonces se puede regularizar vía expropiación en cualquiera de sus modalidades, como son, cuando no existe plano autorizado y los lotes están concentrados, entonces puede trabajarse por poligonal o por varias poligonales por pequeñas que sean, si los lotes están dispersos y existe plano autorizado, puede ser por la modalidad de lote por lote.

De lo anterior se desprende que la vía más propicia para poder realizar la regularización de la tenencia de la tierra es la expropiación, toda vez que con esta figura jurídica es posible beneficiar a más personas de un modo más sencillo y ágil, en virtud de que el proceso de escrituración se realiza en zonas con distintos problemas como por ejemplo: cuando la transmisión de los predios ha sido a través de donaciones, compraventas, cesiones, etcétera, que no reúnen los requisitos legales establecidos; existe un propietario registral vivo; su sucesión debidamente acreditada no desea firmar las escrituras o se desconoce el domicilio; los predios no cuentan con antecedentes registrales; existen casos de intestados; hay lotes comerciales y de uso mixto, siendo factible aplicar esta vía en todos los casos antes mencionados, en virtud de que con esta vía se resuelven todos los casos antes mencionados, además de que los tiempos y costos son mucho menores, tanto para el Gobierno de la Ciudad como para el particular.

Reunida toda la información antes mencionada se esta en posibilidades de realizar la carpeta de expropiación, que no es otra cosa que el expediente de expropiación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo tercero de la ley de la materia, asimismo se demuestra la utilidad pública, ya que no es suficiente con que la autoridad administrativa invoque la utilidad pública para que ésta quede demostrada, sino que es indispensable que se justifique, tal utilidad para que de esa manera se satisfaga la condición indispensable, que establece el artículo 27 constitucional, lo cual hace procedente la afectación de la propiedad privada, justificación que se basa precisamente en la regularización de la tenencia de la tierra.

Es de señalarse que al expropiar la superficie donde se encuentran los colonos que solicitan la regularización, se realiza al titular registral y no a los colonos, la propiedad pasa a manos del Gobierno del Distrito Federal quien la transmite por medio de una escritura que es inscrita en el Registro Público de la Propiedad, otorgándole la seguridad jurídica de su lote.

Cabe aclarar que con la publicación del decreto de expropiación no termina el proceso, sino por el contrario, es la etapa donde el área social recaba la documentación que acredite como poseedor al colono, de igual manera se corrobora que efectivamente sea la misma persona la que aparece en el contrato y la que posee, en caso de que la persona que aparece en el contrato haya fallecido, se verifica que sean sus descendientes y que todos estén de acuerdo en que se escribure el lote ya sea a una persona en particular o a todos en conjunto.

Con base en todo lo anterior se esta en posibilidades de determinar cuales expedientes son los que cumplen con todos los requisitos, para que formen parte de los lotes que serán objeto de la regularización, con esto no significa que queden fuera las demás lotes, sino por el contrario se invita nuevamente al colono, otorgándole la facilidad de que cubra el requisito que le falte, para estar en condiciones de poder regularizar su lote.

Desprendiéndose de todo lo antes expuesto que los beneficiados con el decreto de expropiación con fines de regularización son los poseedores de

los lotes, lo cual se confirma de acuerdo con la siguiente jurisprudencia, emitida por la Suprema Corte:

“EXPROPIACIÓN. LOS BENEFICIOS DEL DECRETO POR EL CUAL SE EXPROPIA POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA UNA SUPERFICIE DE TERRENO PARA SU REGULARIZACIÓN Y TITULACIÓN LEGAL, SON PARA QUIENES OCUPEN LOS LOTES DEL TERRENO EXPROPIADO.

Los beneficios del decreto por el cual se expropia por causa de utilidad pública una superficie de terreno para destinarlo a su regularización y titulación legal a favor de sus ocupantes mediante su venta, son indudablemente para quienes ocupen los lotes de los terrenos expropiados”¹²³.

Con lo cual se confirma que al realizar la expropiación con dicho fin se cumple cabalmente uno de los requisitos establecidos por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley reglamentaria, como lo es la utilidad pública, para poder realizar las expropiaciones.

¹²³ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIV - Noviembre, p. 446

4.4. INSTRUMENTOS JURÍDICOS RECTORES DE LA REGULARIZACIÓN VÍA EXPROPIACIÓN

Los instrumentos jurídicos que rigen en materia de regularización de la tenencia de la tierra, pueden clasificarse en sustantivos, de ejecución u operación y de organización.

4.4.1. SUSTANTIVOS.

Estos instrumentos son los que norman la esencia jurídica de la regularización territorial via expropiación, entre los que encontramos los siguientes:

4.4.1.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Con motivo de los grandes problemas que ha ocasionado la irregularidad de la tenencia de la tierra a lo largo de nuestra historia, los legisladores se percataron de la importancia de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer las provisiones adecuadas a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como lograr resolver el problema de la irregularidad, estableciendo en el párrafo tercero del artículo 27 de nuestro ordenamiento supremo que “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación...”¹²⁴, además de preceptuar que se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos.

¹²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 2000, p. 24.

En este mismo sentido el artículo 115 fracción V de nuestra Carta Magna confiere expresamente facultades al municipio para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana de acuerdo con los fines señalados en el precepto antes mencionado, siendo estos los fundamentos constitucionales en los que se apoya la Dirección General de Regularización Territorial para realizar la función para la cual fue creada.

En el caso concreto del Distrito Federal el artículo 122, base segunda, fracción II, inciso "f", señala que serán facultades del Jefe del gobierno del Distrito Federal, las demás que le confiera esta constitución, el Estatuto de gobierno y las leyes.

De lo cual se desprende que el Estatuto de Gobierno es uno de los ordenamientos que establecen las facultades del Jefe de Gobierno en materia de regularización territorial, al establecer en el artículo 67 fracción XXVIII, que le corresponde declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión¹²⁵.

Por lo tanto, se concluye que la base constitucional de la regularización de la tenencia de la tierra vía expropiación es el artículo 27, 115 fracción V, y 122, de los cuales nos remiten a otras leyes como es.

4.4.1.2 LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Este ordenamiento jurídico, en concordancia con lo dispuesto por nuestra Constitución Política, establece las normas básicas para planear el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, asimismo define los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos, así como la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, además dispone en su artículo 5 fracción IV, que la

¹²⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de julio de 1994. Reformado por última vez el 4 de diciembre de 1997.

regularización de la tenencia de la tierra en centros de población, es considerada como causa de utilidad pública, de igual manera estipula en su artículo 8 fracción VIII, que corresponde a las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, participar en la regularización de la tenencia de la tierra urbana¹²⁶.

Cabe señalar, que dicha atribución también le corresponde a los municipios, quienes podrán intervenir en el problema de la irregularidad de la tierra, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 9 fracción XI del ordenamiento en cita.

Esta misma Ley dispone en el artículo 32 fracción VI, que la legislación estatal de Desarrollo Urbano señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y establecerá las disposiciones para la regularización de la tenencia de la tierra urbana y de las construcciones. De igual manera, para la ejecución de esas acciones, establecerá las disposiciones necesarias para lograr que la labor realizada por el sector público, se vincule con la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de servicios y los satisfactores básicos que tiendan a integrar a la comunidad.

Este ordenamiento dispone en su artículo 45, que la regularización de la tenencia de la tierra para su incorporación al desarrollo urbano habrá de derivarse como una acción de mejoramiento urbano, conforme al plan o programa parcial de desarrollo urbano aplicable, asimismo establece que sólo podrán beneficiarse de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble en el centro de población que este en proceso de regularización, además da preferencia a los poseedores de buena fe, de acuerdo a la antigüedad de la posesión, de igual manera dispone que ninguna persona podrá resultar beneficiada por la regularización con más de un lote o predio, cuya superficie no podrá exceder de la extensión determinada por la legislación, planes o programas de desarrollo urbano aplicables.

¹²⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de julio de 1993. Adicionada por Decreto publicado el 5 de agosto de 1994.

4.4.1.3 LEY DE EXPROPIACIÓN

Esta Ley, reglamentaria del segundo párrafo del artículo 27 constitucional, data de 1936, con diversas reformas a la fecha, ha sido sustento de los programas de regularización territorial que se resuelven a través de la expropiación que realiza el Estado.

Independientemente del articulado que resultó involucrado en reformas legislativas que establecen la manera en que deben sustanciarse las expropiaciones y la forma en que se cubren los pagos indemnizatorios a los particulares afectados, son dos los preceptos en que se funda la regularización territorial para su operación.

Uno de ellos consiste en que los programas de regularización territorial se entienden dentro del contexto que establece la ley como causa de utilidad pública, es decir, la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida en términos del artículo 2º Fracción XI de ley de la materia¹²⁷.

Otro de ellos es el relativo a que la propia ley abre la posibilidad de que algún otro ordenamiento jurídico sea el que pueda establecer esa causa de utilidad pública, artículo 2º Fracción XII.

En el caso concreto de este último supuesto, éste precepto está relacionado con el artículo 5º, fracción IV de la Ley General de Asentamientos Humanos que establece que se considerara de utilidad pública la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población, por lo tanto, este precepto es el que permite en forma consistente e integral ejecutar de manera articulada el programa de regularización vía expropiación.

¹²⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de noviembre de 1936. Reformada por última vez el 4 de diciembre de 1997.

Cabe señalar que en las últimas reformas realizadas se adiciona a ésta ley, con el artículo 20 bis, en el que se dispone que corresponde al Jefe del gobierno del Distrito Federal declarar la expropiación conforme a sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, lo cual permite agilizar los trámites, ya que el propio ejecutivo del Distrito Federal podrá realizar las Expropiaciones con un ahorro considerable de tiempo en provecho de la población que es beneficiada con este programa.

4.4.1.4 LEY DE DESARROLLO URBANO PARA EL DISTRITO FEDERAL

Como habrá podido observarse, la ley General de Asentamientos Humanos dispone que corresponderá a las leyes de desarrollo urbano locales, establecer la normatividad que regirá a la regularización territorial.

En el caso concreto de la actual Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, cuyo antecedente más remoto data del año de 1976, probablemente por graves errores de carácter técnico o quizás por omisiones deseadas, no hace alusión alguna a la regularización territorial, rompiéndose con ello la congruencia que debe existir entre la ley reglamentaria y la ley que le da sustento.

Con el ánimo de salvar este problema y de impulsar la regularización territorial, en el año de 1991 se hicieron diversas reformas y adiciones a dicha ley y por su importancia cabe destacar la adición efectuada al artículo 2o, en el sentido de que se reconoce como causa de utilidad pública e interés social, la regularización de la tenencia de la tierra.

Sin embargo, posteriormente, en 1996 es publicada una nueva Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, que abroga a la anterior de

1976. Esta nueva Ley, vigente en la actualidad¹²⁸, no hace alusión alguna a la regularización de la tenencia de la tierra, al menos de manera expresa, por lo que se ha argumentado que la razón de esta situación se debe fundamentalmente a que al discutir dicha ley en el seno del órgano legislador del Distrito Federal, se vio como un tabú la regularización de la tenencia de la tierra, ya que se estimó que al reglamentarla legalmente, sería tanto como inducir o alentar la invasión de predios, o dicho en otras palabras, a fomentar la irregularidad en la tenencia de la tierra.

No obstante lo antes expuesto, no debe pensarse que en algún momento se ha operado la regularización de la tenencia de la tierra sin sustento jurídico alguno, ya que como se ha visto, esta materia se encuentra regulada en diversos ordenamientos jurídicos, partiendo de la Constitución, y en términos de lo preceptuado tanto en la Ley General de Asentamientos Humanos (artículo 45 fracción I), como en la propia Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, (artículo 2 fracción XII), debe entenderse a la regularización de la tenencia de la tierra como una acción tendiente a lograr el mejoramiento de las zonas habitacionales deterioradas física o funcionalmente, donde habita población de bajos ingresos.

En el mismo sentido, la regularización de la tenencia de la tierra para su ejecución se apoya en la Ley de Expropiación, precisamente en el precepto que establece como causa de utilidad pública la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

Por último, se estima de gran importancia tratar de incidir en el ánimo del legislador, para incluir de manera expresa en la ley de Desarrollo Urbana del Distrito Federal, aquellas disposiciones que de manera directa regulen la actividad que en materia de regularización territorial se llevan a cabo.

¹²⁸ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de enero de 1996. Reformada por decreto publicado el día 23 de febrero de 1999.

4.4.1.5 LEY DEL REGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PUBLICO.

Esta ley, fue publicada el día 23 de diciembre de 1996, reformada por decreto publicado el 18 de junio de 1997, tiene por objeto regular el patrimonio del Distrito Federal en lo relativo a las adquisiciones, enajenaciones y desincorporaciones, además establece que éste patrimonio se compone de bienes del dominio público y del dominio privado.

En términos del artículo 16 son bienes del dominio público del Distrito Federal, entre otros, los siguientes:

- I. Los de uso común;
- II. Los bienes muebles e inmuebles que utilice para la prestación de servicios públicos;
- III. Los inmuebles expropiados a favor del Distrito Federal, una vez que sean destinados a un servicio público;

De conformidad con su artículo 33, fracción VII, se estima que son bienes del dominio privado, entre otros, aquellos que adquiera el Distrito Federal por vías de derecho público y que tengan por objeto la regularización de la tenencia de la tierra.

Por otra parte, esta ley establece las bases generales que regirán las desincorporaciones, y en cuanto a las expropiaciones determina que deberán tramitarse de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Expropiación, lo cual constituye un aspecto fundamental para la regularización territorial, ya que estas figuras jurídicas son los medios más importantes para cumplir con este fin.

En este sentido, cabe hacer notar, que los ordenamientos legales expuestos son los que dan sustento jurídico a la vía o mecanismo, por el cual el gobierno del Distrito Federal opera los programas de regularización territorial, es decir, esos instrumentos jurídicos son los que sirven de fundamento a los actos administrativos del Estado y hacen posible ejecutar la expropiación y la desincorporación logrando así la regularización de la tenencia de la tierra.

4.4.2 DE OPERACIÓN O EJECUCION.

Estos instrumentos denominados de operación, son los que tomando como base a los sustantivos, permiten de conformidad con el marco jurídico relativo, concretar e instrumentar los programas de regularización territorial. Dentro de estos Instrumentos de Ejecución encontramos fundamentalmente a los decretos, sean estos expropiatorios o desincorporatorios, los acuerdos que emite el jefe del gobierno del Distrito Federal, en materia de subsidios fiscales y facilidades administrativas; y los convenios de coordinación interinstitucional, cuyas particularidades se expondrán a continuación.

4.4.2.1 DECRETOS EXPROPIATORIOS Y DESINCOPORATORIOS

El decreto, de acuerdo con el sistema jurídico mexicano, es uno de los medios o instrumentos a través del cual el Ejecutivo Federal materializa ciertas decisiones; en materia de regularización territorial se constituye en el instrumento jurídico formal que permite operar la expropiación y desincorporación.

Es importante hacer notar que debido a la profunda transición política que está experimentando el Distrito Federal, se han emitido diversas disposiciones y ordenamientos legales que cambian la fisonomía jurídica que rige la actividad administrativa del Distrito Federal.

Con motivo de estas transformaciones y como se ha dicho anteriormente, el pasado día 23 de diciembre del 1996 entró en vigor la nueva Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, la cual como ya dijimos tiene por objeto fundamental reglamentar el manejo que la Administración

pública del Distrito Federal, así como el patrimonio que tiene a su cargo. pero además, como aspecto novedoso, confiere al titular del gobierno capitalino la facultad de desincorporar bienes del dominio público del Distrito Federal.

Esta situación es lógica y consecuentemente con la transición que vive el Distrito Federal, ya que al convertirse en algo más parecido a una entidad federativa, se le dota de un patrimonio propio que deberá reglamentarse en términos de su ley local específica y no en términos de las leyes federales. como anteriormente se hacía, según lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales. De ahí precisamente que ya no se requiere la intervención del Ejecutivo Federal, respecto a las desincorporaciones que promueva el Distrito Federal.

En el caso de las expropiaciones, siguiendo con esta transición y lo preceptuado por la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, ya no se requiere de la intervención del titular del Ejecutivo Federal, ya que dicha ordenamiento jurídico establece que las expropiaciones se tramitarán en términos de lo que disponga la Ley de Expropiación y ésta dispone en su artículo 20 bis que la declaratoria de expropiación será efectuada por el titular del gobierno del Distrito Federal.

En resumen puede señalarse que tratándose de expropiaciones se requiere la intervención del Jefe del Gobierno del Distrito Federal, por lo tanto se tramitará un decreto que se publicará en la Gaceta Oficial de Distrito Federal. En cuanto a las desincorporaciones, a partir del 19 de enero del 1997, la tendencia que puede observarse es que no se requerirá la intervención presidencial, bastando la promulgación correspondiente por parte del Ejecutivo del Distrito Federal.

Debe destacarse que en realidad han sido benéficas las reformas efectuadas en este sentido, al menos para los programas de regularización territorial, ya que al considerarse que los bienes del Distrito Federal en realidad son de éste y no de la federación, la tramitación de los decretos expropiatorios será más expedita, ya que no se requerirá ni se justificaria el

refrendo aprobatorio de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

No obstante, aún en el Distrito Federal deberán ajustarse muchos aspectos en la medida en que se vaya asimilando el nuevo estatus jurídico, político y social que le impone las leyes.

4.4.2.2 CONVENIOS DE COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

El proceso de regularización territorial fue diseñado con una visión integral y amplia, teniendo en cuenta la participación de diversas dependencias y en general el proceso descrito, para dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra, exige responsabilidades compartidas entre las diversas instancias de gobierno y autoridades de la ciudad.

Si bien la Dirección General de Regularización Territorial, sustenta la responsabilidad primaria de ser la ventanilla única, el respaldo que recibe de otras instituciones es la expresión de una coordinación interinstitucional, pues ha trascendido la experiencia acumulada en las diversas áreas hasta configurar el proceso vigente.

Es por ello que alrededor de 1989 se comenzaron a formalizar los compromisos, que en materia de regularización deben adquirir las diversas instancias de gobierno involucradas en su operación. Debido a que la regularización territorial es una materia multidisciplinaria, era indispensable establecer canales claros, directos y ágiles de coordinación y comunicación entre las diversas áreas participantes, de tal suerte que se hicieran constar claramente sus responsabilidades y funciones. Ante esta necesidad se han celebrado y perfeccionado diversos convenios interinstitucionales.

En este convenio intervienen el Jefe del Departamento del Distrito Federal; el Secretario de Gobierno; la Secretaría de Desarrollo Urbano y

Vivienda y el Colegio de Notarios; el Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.

Cabe hacer notar que no suscribieron directamente ese convenio los titulares del Registro Público de la Propiedad y de la Dirección General de Regularización Territorial, del Colegio de Notarios, etc., ya que al encontrarse orgánicamente dependiente de la Secretaría de Gobierno, se encuentran representados, para los efectos de dicho convenio por el titular de ésta, como superior jerárquico.

Como se ha mencionado, en dicho convenio se establece puntualmente las responsabilidades y funciones de cada área, pero además se establece con precisión cada uno de los pasos del proceso de escrituración, de igual manera, y este es otro aspecto muy importante. se reglamenta el monto que habrá de pagarse a los Notarios por concepto de honorarios y que está muy por debajo de los aranceles autorizados en este rubro.

Independientemente de lo anterior, el Archivo General de Notarías del Distrito Federal y la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, instancia del gobierno federal, en la práctica, han apoyado decididamente en la ejecución de los programas de regularización territorial, teniéndose instaurados de igual manera, procedimientos ágiles y coordinados, con la única finalidad de otorgar seguridad jurídica en la posesión de su lote a los colonos de escasos recursos.

4.4.3. LEY ORGANICA Y REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

La ley orgánica publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre de 1998, y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de septiembre de 1995. Reformado por decreto publicado en la Gaceta del Gobierno del Distrito Federal el día 6 de agosto de 1998. Estos ordenamientos tienen por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y asignar las facultades para el despacho de los asuntos del orden administrativo a cargo del Jefe del Distrito Federal: los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Con el propósito de ubicar con precisión la estructura gubernamental encargada de llevar a cabo la regularización territorial en el Distrito Federal, es importante señalar como se habrá podido advertir, que la administración Pública de la ciudad de México, se clasifica en central, desconcentrada y paraestatal.

Para efectos de esta exposición bastará con exponer en lo conducente la conformación de la Administración Pública Centralizada, por encontrarse en ésta la Dirección General de Regularización Territorial. En efecto dentro de dicha Administración se encuentran contempladas las Secretarías de Gobierno a la que le corresponde, entre otras atribuciones, promover, apoyar y ejecutar los programas de regularización de la tenencia de la tierra.

Por su importancia, esta Secretaría tiene a su cargo dos Subsecretarías: la de Gobierno y la de Asuntos Jurídicos. Corresponde a su vez a la Subsecretaría de Gobierno, entre otras facultades, acordar con el Secretario de Gobierno el despacho de los asuntos encomendados a las unidades

administrativas que le están adscritas, entre éstas se encuentra la Dirección General de Regularización Territorial.

Los criterios que se establecieron para conformar y modificar las estructuras orgánicas de esta Dirección General a lo largo del periodo, se basaron en la funcionalidad que debería tener la dependencia para la producción ágil y oportuna de títulos de propiedad, de tal manera, que las áreas en diferentes versiones de nomenclatura han venido a cumplir prácticamente con los cometidos que en principio les asignaron. Por otra parte, las cargas de trabajo y la naturaleza de los programas (propiedad particular, propiedad del Distrito Federal, y apoyo técnico) han definido con mayor coordinación y precisión en la delimitación de funciones y responsabilidades.

Estos procesos de reestructuración, han sido impactados también por la normatividad y decisiones emitidas por las autoridades superiores con el objeto de racionalizar el gasto público, sin afectar los niveles de eficiencia requeridos, de tal manera que fueron desapareciendo varias Unidades de la estructura orgánica,

Cabe mencionar que la Dirección General de Regularización Territorial cuenta, para su operación, con un titular, cinco Direcciones de Área y cinco Coordinaciones Regionales. A su vez las Direcciones de Área cuentan con las Subdirecciones, jefaturas y demás personal necesario para ejecutar sus atribuciones. Por su parte, las Coordinaciones Regionales se auxilian de los Módulos desconcentrados necesarios, que se ubican geográficamente en las zonas materia de regularización, a fin de dar una mejor atención a la demanda ciudadana.

Es importante señalar que esta institución, en virtud de los objetivos que persigue, convergen especialistas en distintas materias, destacando ingenieros, arquitectos, sociólogos, trabajadores sociales y abogados, para desempeñar eficientemente la actividad que le es asignada.

La nueva estructura orgánica de ésta dependencia ha sido dispuesta de tal forma que permite la operación del programa en la dimensión masiva que se ha propuesto a partir de un proceso de descentralización.

Así la descentralización de la operación del programa de regularización, se encuentra regionalizada en seis zonas, que a su vez, supervisan y controlan los módulos y mesas de trámite de regularización a ellas circunscritas. estas coordinaciones de zonas son las responsables de la concertación y comunicación de los colonos.

Al mismo tiempo esta estructura contempla una desconcentración de las acciones operativas directas en 24 módulos, de esta manera los módulos realizan la operación integral del proceso y están ubicados en 14 de las 16 Delegaciones Políticas.

Estas áreas operativas desconcentradas operan, como se ha dicho, con procesos integrales y de grupos multidisciplinarios de trabajo, en donde se establecen también los niveles y ámbitos necesarios de responsabilidad y competencia, siendo posible, de esta manera, asegurar una comunicación y desempeño interno eficiente y productivo, lo cual se refleja en una atención personalizada que se presta a la población directamente en las zonas en las cuales se pretende realizar el proceso de regularización.

CONCLUSIONES

1.- Estimar a los Aztecas como la cultura que empezó a practicar la apropiación de la tierra, obedece a que su establecimiento en la zona de Tenochtitlán marcó el inicio de la etapa sedentaria y el florecimiento del imperio más grande que existió en esa época, en la cual la tenencia de la tierra va tomando mayor importancia, inclusive llegó a ser un factor de diferenciación social, motivo por el cual se integró en el texto del artículo 27 de nuestra Carta Magna, los sistemas autóctonos de tenencia de la tierra, los cuales tienen su origen en la época prehispánica y colonial, con lo cual se reconoce la importancia que tuvo y tiene este régimen de propiedad, el cual a sufrido grandes modificaciones como es el caso de que los ejidatarios podrán adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas una vez que hayan sido delimitadas y asignadas en su mayoría, pudiendo ser enajenadas, arrendadas, cedidas o bien transmitidas por cualquier acto jurídico suprimiendo de ésta manera la protección a que estaban sujetas éstas tierras.

2.- Una vez realizada la conquista, la corona española implantó las formas de propiedad que imperaban en el viejo continente, permitiendo que se concentrara en manos de los españoles y del clero grandes extensiones de tierra en perjuicio de los indios, que por esta situación se vieron despojados de las tierras que les habían sido asignadas por disposición de los reyes de España, y más aún que les pertenecían por ser los primeros habitantes del territorio nacional. Estas apropiaciones se establecieron sobre una base de desigualdad, dejando a los indígenas únicamente con lo necesario para cubrir sus necesidades sin dejarles un excedente que les permitiera progresar.

3.- El gobierno independiente trató de combatir el problema de mala distribución y concentración de la tierra, sin embargo las medidas tomadas no surtieron los efectos esperados, más aún con la expedición de la Constitución de 1857 se agudizó este malestar al estipular en su artículo 27, el concepto de propiedad como garantía individual, en el cual se afirma el criterio liberal romanista de usar, gozar y disponer de la cosa con la única limitante de lo establecido por las leyes, además establece que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización, en el tercer párrafo se dispuso que ninguna corporación civil o eclesiástica tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar para si bienes raíces, excepto para los objetivos de la institución. Con lo cual los pueblos dejaron de ser dueños definitivamente de sus tierras desapareciendo la propiedad inalienable, imprescriptible e inajenable de las comunidades indígenas, entregando las tierras a las manos de quienes las detentaban pero ahora en calidad de propiedad particular, propiciando que al desaparecer el sistema proteccionista y al suprimirse el régimen jurídico de las tierras de las comunidades de indios, se realizaran más despojos lo que contribuyó a agudizar el problema de la tierra.

4.- Las grandes propiedades que poseía el clero al expedirse y aplicarse las leyes de Desamortización y Nacionalización fueron adjudicadas a los poseedores que acudieron con el carácter de denunciante o arrendatarios, originándose así una nueva titulación, ya que la venta de estas propiedades se tenía que hacer en subasta constituyendo un nuevo ajuste a la propiedad rústica y urbana del país, dando muerte de esta manera a la concentración de la propiedad eclesiástica, sin embargo, extendieron en su lugar el latifundismo.

5.- Al establecer en la Constitución de 1917, que la propiedad dejaba de concebirse como un dominio estrictamente individualista, absoluto, exclusivo, perpetuo e irrevocable, para reconocerse como una propiedad limitada, derivada y precaria, en la que los intereses colectivos se colocan

jerárquicamente sobre los estrictamente individuales, separándose con esto de la tendencia individualista que prevalecía en el derecho romano, se dio un paso trascendental que permitió de alguna manera que esa concentración de la propiedad disminuyera, ya que con la facultad que tiene el Estado de imponer limitaciones y modalidades a la propiedad se establecieron restricciones a los atributos de la propiedad, que pueden recaer en las facultades de uso, goce o de disposición del propietario.

6.- La expropiación es una forma jurídica con la que cuenta el Estado para allegarse de ciertos bienes que le son indispensables para cubrir una necesidad pública, institución que debe de estar fundada y motivada en una causa de utilidad pública y en la cual medie la indemnización, siendo estos los elementos indispensables que deben de reunirse para que proceda ésta figura jurídica.

7.- La indemnización de acuerdo con la Ley de Expropiación debe pagarse a valor comercial situación que resulta benéfica para el afectado, pero no así para el Estado, en virtud de que al realizarse de esta forma se podría entender como una compraventa forzosa, situación que de acuerdo con nuestro sistema legal no es correcta, toda vez que precisamente por eso se expidió la Ley de Expropiación para afectar la propiedad privada, pues de lo contrario esta Ley no tendría razón de ser, y en consecuencia se tendría que elaborar otra Ley en la cual se establezcan los casos en que procede la compraventa forzosa, contraviniendo de ésta manera lo establecido en el artículo 27 fracción VI segundo párrafo de nuestra Carta Magna.

8.- La diferencia de la expropiación con las otras formas de adquirir la propiedad por parte del Estado, es que en las demás no existe una indemnización y la afectación no tiene que estar fundada en una causa de utilidad pública, además de que no se utilizan para cubrir una necesidad colectiva.

9.- Los efectos de la aplicación de la expropiación con motivo de la regularización territorial consisten en entregar un título de propiedad que legaliza la posesión del lote que habita, resolver casos como los intestados, herencias, compraventas y legados verbales, así como cesiones de derechos y compraventas que no se realizaron de acuerdo con las formalidades legales, con la instrumentación de este tipo de programas de carácter social implementados por el Gobierno de la ciudad se ha dado a la tarea de combatir la irregularidad beneficiando a gran parte de la población de escasos recursos económicos.

10.- Los integrantes de la Asamblea legislativa deberán integrar al cuerpo de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal el tema referente a la regularización de la tenencia de la tierra, en la cual se establezcan los requisitos para poder ser sujeto de dicho programa, en virtud de que la Ley General de Asentamientos Humanos reglamenta esta situación y la primera no menciona nada en relación con este tema, rompiéndose de esta manera la relación que debe de existir entre dichas leyes.

11.- Lo que fundamenta la expropiación es precisamente la regularización de la tenencia de la tierra, de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual permite que se afecten ciertos bienes inmuebles, los cuales pasan a formar parte del patrimonio privado del Gobierno del Distrito Federal, quien a su vez transmite la propiedad de dichos inmuebles a los particulares.

12.- En las expropiaciones con fines de regularización en la mayoría de los casos no es necesario realizar el pago de la indemnización, ya que los propietarios o sus familiares no la reclaman en virtud de que se encuentran dentro de la misma irregularidad, de tal manera que solicitan se les incorpore la programa de regularización.

13.- Cuando se otorga el documento que acredita al poseedor como propietario del lote que habita, también se le otorga la seguridad jurídica del patrimonio familiar, esto es que ese documento reúne las formalidades legales, así como estar debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

14.- Los acuerdos referentes a la regularización territorial que han sido aprobados por el gobierno del Distrito Federal son de gran importancia, ya que sin ellos no sería posible la realización del programa y estaría condenado al fracaso, por ser un programa con alto contenido social, es decir, estar diseñado para la gente de escasos recursos económicos.

15.- La realización de este tipo de programas no sería posible sin la participación de los entes sociales afectados, en virtud de que en principio la gente tenía cierta desconfianza por no conocer a fondo los beneficios que obtendría al ingresar al programa y por otro lado los trabajos realizados por administraciones pasadas, donde sólo se les reconocía la calidad de poseedores, teniendo que realizar trámites año con año hasta lograr que se les entregara ese título de propiedad que tanto esperaban.

16.- Al utilizar la expropiación como vía de regularización se pueden atender y resolver más casos de irregularidad, ya que las vías judicial y ordinaria sólo resuelven un número reducido de problemas, en virtud de que la regularización por medio de la expropiación resuelve los problemas que atiende tanto la vía judicial y la vía ordinaria, además de ser menos costosa, tanto para los colonos como para el Gobierno del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo segundo curso, Segunda edición, Porrúa, México, 1993.
2. Anaya Méndez: Amado, Curso Elemental de Derecho Agrario, Porrúa, México, 1900.
3. Araujo Valdivia, Luis, Derecho de las Cosas y derecho de Sucesiones, Cajica, México, 1985.
4. Arredondo Muñozledo, Benjamín, Historia de la Revolución Mexicana, Porrúa, Novena Edición, México, 1984.
5. Aylvardo Saúl, Mario, Lecciones de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1990.
6. Barrios Castro, Roberto, México en su Lucha por la Tierra, Costa AMIC, México, 1987.
7. Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1989.
8. Caso, Antonio, Derecho Agrario, Porrúa, México 1950.
9. Centro de Investigaciones, Agrarias Estructuras Agrarias y Desarrollo Agrícola en México, Tomo II, México, 1970.
10. Chávez Padrón Martha, El Derecho Agrario en México, 10a Ed., Porrúa, México, 1991.

11. Colmenares, Ismael, De Cuauhtémoc a Juárez y de Cortes a Maximiliano, Quinto Sol, México, 1986.
12. De Ibarrola, Antonio, Derecho Agrario, Segunda Edición, Porrúa, México, 1983.
13. De Pina, Rafael, Elementos de Derecho Civil Mexicano. Bienes - Sucesiones, Volumen II. Décimo segunda Edición, Porrúa, México, 1990.
14. Delgadillo Gutiérrez, Luis, Elementos de Derecho Administrativo segundo curso, Limusa. México, 1991.
15. Delgado Moya, Rubén, El Ejido y su Reforma Constitucional, Pac S.A. de C. V., México, 1994.
16. Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, Derecho Civil, Parte General, Personas, Cosas, Negocio Jurídico e Invalidez, Quinta Edición, Porrúa, México, 1996.
17. Fernández del Castillo, Germán, La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual, Segunda Edición, Escuela Libre de Derecho. México 1987.
18. Ferrando, Ismael, Manual de Derecho Administrativo. De Palma, Buenos Aires, 1996.
19. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 22ª edic., Porrúa, México 1988.

20. Lemus García, Raúl. Derecho Agrario, 7a Ed. Porrúa, México, 1991.
21. López Portillo, José. Distrito Federal, IEPES, PRI, México, 1975.
22. Manzanilla Schaffer, Víctor. Reforma Agraria Mexicana, Universidad de Colima, México. 1966.
23. Marín de Iturbide Rivera, Guadalupe. La Propiedad Territorial en México 1301 - 1810, Siglo Veintiuno, México, 1983.
24. Martínez Morales, Rafael. Derecho administrativo segundo curso, Harla, México, 1991.
25. Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario, Harla, México, 1987.
26. Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de la Reforma Agraria, 22a Ed. Porrúa, México, 1989.
27. Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
28. Portes Gil, Emilio. Evolución Histórica de la propiedad Territorial de México, Impresora, México, 1969.
29. Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano, Tomo III. Séptima Edición, Porrúa, México, 1991.

30. Ruiz Massieu, Mario, Derecho Agrario Revolucionario, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.
31. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1985.
32. Silva Herzog, Jesús, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.
33. Vargas Martínez, Ubaldo, La ciudad de México (1325 - 1960), Departamento del Distrito Federal, México, 1960.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa 2000.
2. Ley Agraria, Porrúa 1999.
3. Ley General de Bienes Nacionales, Porrúa 2000.
4. Ley de Expropiación, Porrúa 2000.
5. Ley General de Asentamientos Humanos, Porrúa 1999.
6. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Porrúa 2000.
7. Código Civil para el Distrito Federal, Porrúa, 2000.
8. Código Penal para el Distrito Federal, Porrúa, 2000.

9. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Porrúa 1999.
10. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Manual de Organización institucional del Departamento del Distrito Federal, Porrúa 1992.
11. Ley Orgánica del departamento del Distrito Federal, Porrúa 1986.

TESIS JURISPRUDENCIALES.

1. "EXPROPIACIÓN, CASOS EN QUE PROCEDE. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 205 - 216, Sexta Parte, p. 217.
2. "EXPROPIACIÓN, ESTA SUJETA A QUE EXISTA UN CASO DE UTILIDAD PÚBLICA. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo II, Segunda Parte -1, p. 259.
3. "EXPROPIACIÓN, LA GARANTIA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo V, Junio de 1997, p. 44.
4. "EXPROPIACIÓN. LOS BENEFICIOS DEL DECRETO POR EL CUAL SE EXPROPIA POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA UNA SUPERFICIE DE TERRENO PARA SU REGULARIZACIÓN Y TITULACIÓN LEGAL, SON PARA QUIENES OCUPEN LOS LOTES DEL TERRENO EXPROPIADO. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época, Tomo XIV - noviembre, p. 446.

5. EXPROPIACIÓN, REQUISITOS CONSTITUCIONALES DE LA. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 205 - 216 Sexta Parte, p. 222

DICCIONARIO

1. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa. México, 1992.

REVISTAS

1. Memoria de Gestión del Periodo Diciembre de 1982 a Noviembre de 1988, Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Regularización Territorial, Distrito Federal, 1989.
2. Dirección General de Regularización Territorial, Departamento del Distrito Federal, México, 1994.
3. Dirección General de Regularización Territorial, Departamento del Distrito Federal, México, 1995.