

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

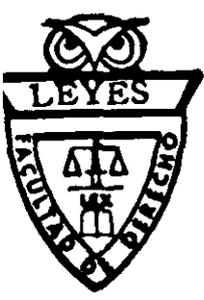
FACULTAD DE DERECHO

REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA
PROPIEDAD EN MEXICO

297-765

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
BEATRIZ LETICIA RAMIREZ CORTES

ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E .

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "**REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD EN MEXICO**", elaborada por la alumna **RAMIREZ CORTES BEATRIZ LETICIA**.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra *Universidad*, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., julio 6 de 2001.
A T E N T A M E N T E

Felipe Rosas Martínez

LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de amparo

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



LIBERTAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera, **RAMÍREZ CORTÉS BEATRIZ LETICIA** inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO**", bajo la dirección del suscrito y de el Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez, en oficio de fecha 6 de julio de 2001, y el Lic. Eduardo Luis Feher, mediante dictamen del 10 de julio del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., julio 11 de 2001.



DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

GRACIAS A:

DIOS, por todo lo que me ha dado.

MI PADRE, DON RICARDO RAMÍREZ ESPEJEL, por el ejemplo de lucha y fortaleza ante las vicisitudes de la vida.

MIS MAESTROS, a quienes debo las bases de mi formación jurídica.

LIC. ERNESTO JIMÉNEZ NAVARRETE, por su sabia dirección en mi vida profesional.

LIC. EDUARDO LUIS FEHER TRENSCHNER, por su gran apoyo y generosidad.

LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ, por su asesoría.

LIC. FRANCISCO J. BURGOA PEREA, por sus invaluable impulso y motivación para la obtención de mi título profesional.

LIC. LUIS JIMÉNEZ GUZMÁN, por su valiosa colaboración para el logro del presente trabajo.

C. MOISÉS GARCÍA PASTRANA, por su incondicional cooperación.

DEDICO ESTE TRABAJO A:

MI ESPOSO, Raymundo Guevara Rasgado, compañero indulgente.

MIS HIJOS, Gabriela y Raymundo motores de mi existencia

MI YERNO, Flavio Moisés de la Barrera García

MI NUERA, Daniela Treviño Villaseñor.

MIS NIETOS, Ernesto David, Abel y María Fernanda.

MIS HERMANOS, Enrique, Víctor, Ricardo, María Eugenia, Felipe, Augusto, Maricruz y Alfonso.

MI SUEGRA, Ma. de Lourdes Rasgado .

MI FAMILIA FILIAL.

MIS TÍOS, Francisco, Beatriz y Elba.

IN MEMORIAM, a mi abuelo Don Felipe Ramírez Espejel y tios Amparo, Felipe, Virginia y Concepción Ramírez Espejel.

MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS:

LIC. ALFONSO MARTINEZ GONZALEZ

LIC. MA. DEL PILAR LAINES TAPIA

LIC. GLORIA ALICIA ANDRADE ALFARO

LIC. ALBERTO CAMERAS WOOLRICH

LIC. ALMA LUISA GONZÁLEZ URTUSUAZTEGUI SPOTA

LIC. ULISES RAMIREZ GIL

LIDIA GUADALUPE AGUILAR RODRÍGUEZ

LIC. JOSE LUIS SERRALDE EMETERJO

LIC. JULIO C. BUREOS PADRÓN

LIC. MARTHA IRENE GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ.

LIC. JOSÉ LUIS HUERGO MENA

LIC. JOSE LUIS SAINZ ESTRADA

INDICE

Introducción.....	1
CAPITULO I	
CONCEPTOS GENERALES.....	5
1.- Definición de Propiedad.....	5
2.- Sentido o Finalidad de la Propiedad.....	6
3.- Interés Individual e Interés Social en la Propiedad	14
4.- Propiedad Originaria. Fundamento y Alcances	21
5.- Propiedad Derivada como un Requerimiento Social	28
6.- Propiedad y Posesión.....	29
CAPITULO II	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO.....	40
1.- Constitución Política de la Monarquía de 1812.....	42
2.- Constitución de Apatzingán de 1814.....	45
3.- Constitución de 1824.....	46
4.- Bases Constitucionales de 1835.....	48
5.- Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 ...	49
6.- Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843	51
7.- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	54
8.- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856.....	57
9.- Constitución Liberal de 1857.....	58
9.1- Voto Ponciano Arriaga sobre el Derecho de Propiedad, emitido en Sesión de 23 de junio de 1856.....	61

9.2.- Voto de Isidoro Olvera, emitido en Sesión del 10 de agosto de 1856.....	62
9.3.- Voto Particular de José María Castillo Velasco.....	64
9.4.- Reformas en Materia de Propiedad.....	67
10.- Decreto del 6 de enero de 1915.....	69
11.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	72
11.1.- El Debate en el Congreso Constituyente de 1917.....	73
11.2.- Contenido del Texto Original	74
11.3.- Reformas al Artículo 27 Constitucional relativas al Régimen de Propiedad.....	83
11.3.1.- Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934.....	83
11.3.2.- Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1937.....	97
11.3.3.- Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940.....	104
11.3.4.- Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1945.....	107
11.3.5.- Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, (conocida también como Reforma Alemán).....	110
11.3.6.- Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 1948.....	117
11.3.7.- Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1960.....	121
11.3.8.- Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1960.....	127
11.3.9.- Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974.....	130

11.3.10.- Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1975.....	131
11.3.11.- Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976.....	138
11.3.12.- Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976.....	143
11.3.13.- Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.....	148
11.3.14.- Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.....	148
11.3.15.- Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992.....	152

CAPITULO III

<i>LAS DIVERSAS MODALIDADES DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO</i>	167
1.- Propiedad Originaria de la Nación.....	167
2.- Concepto de Propiedad Originaria.....	169
3.- Terrenos Nacionales.....	170
4.- Terrenos Baldíos.....	173
5.- Demasías.....	176
6.- Propiedad Pública.....	177
7.- Bienes del Dominio Público de la Federación.....	179
8.- Bienes del Dominio Privado de la Federación.....	180
9.- Propiedad Privada.....	183
10.- Pequeña Propiedad.....	184
11.- Reglamentación de la Pequeña Propiedad en la Constitución de 1917.....	185
12.- La Pequeña Propiedad como Solución al Problema del Latifundio.....	190
13.- Modalidades a la Propiedad Privada.....	191

14.- La Expropiación de la Propiedad Privada.....	194
15.- Diferencia entre Expropiación y Modalidad.....	194
16.- Propiedad Social.....	195
17.- Propiedad Ejidal.....	200
18.- El Ejido en el Artículo 27 Constitucional.....	201
19.- La Ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920.....	202
20.- Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de Diciembre de 1925.....	203
21.- La Propiedad Ejidal en la Ley Federal de la Reforma Agraria de 16 de Marzo de 1971.....	204
22.- La Propiedad Ejidal en la Ley Agraria del 6 de enero de 1992.....	206
23.- La Propiedad Comunal.....	209
24.- La Propiedad Comunal en el Artículo 27 de la Constitución de 1917.....	210
25.- La Propiedad Comunal en la Ley Agraria del 6 de enero de 1992.....	211

CAPITULO IV

LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO SOBRE LA PROPIEDAD RURAL.....	215
1.- Origen del Amparo en Materia Agraria.....	215
1.1.- Etapas de la Procedencia del Amparo en Materia Agraria...	216
1.2.- Reformas a la Fracción II del Artículo 107 Constitucional y a la Ley de Amparo, 1963.....	220
2.- Notas Distintivas del Amparo en Materia Agraria.....	223
3.- Reformas a la Ley de Amparo de 1976.....	226
4.- Titulares de la Acción de Amparo y la Clase Campesina.....	228
5.- Bienes Jurídicos Tutelados.....	229

6.- Legitimación Procesal Activa.....	231
7.- Representación Sustituta.....	233
8.- Representación Legal.....	234
9.- Forma de Acreditar la Personalidad.....	235
10.- Continuación del Juicio de Amparo en caso de Fallecimiento.....	237
11.- Término para la Interposición de la Demanda de Amparo.....	238
12.- Notificaciones.....	239
13.- Competencia Auxiliar.....	240
14.- Suplencia de la Queja.....	240
15.- Informe Justificado.....	241
16.- Término para Interponer el Recurso de Revisión.....	247
17.- Condición para Interponer el Recurso de Queja.....	248
18.- Improcedencia, Sobreseimiento, Caducidad y Desistimiento.....	249
19.- Cumplimiento de las Sentencias de Amparo Agrario.....	250
20.- Suspensión del Acto Reclamado.....	250
21.- Garantía para la Concesión de la Suspensión del Acto Reclamado.....	251
22.- Reformas al Artículo 27 Constitucional (1992).....	252
23.- Competencia en Cuanto al Denominado Rezago Agrario.....	252
24.- Amparo Directo en Materia Agraria.....	254
25.- Problemática a la que se han enfrentado los Tribunales Agrarios en el Trámite de Amparos Directos.....	255
25.1.- Competencia de los Tribunales Colegiados.....	255
25.2.- Notificaciones.....	256
25.3.- Personalidad.....	258

25.4.- Término para la Interposición del Amparo Directo.....	259
25.5.- Presentación de la Demanda ante la Autoridad Responsable.....	260
25.6.- Suspensión del Acto Reclamado.....	260
25.7.- Cumplimiento de Ejecutorias.....	264
26.- Propuesta de Reformas a la Ley de Amparo.....	278
26.1.- Notificaciones.....	278
26.2.- Términos.....	280
26.3.- Suspensión.....	281
26.4.- De la Responsabilidad de las Partes.....	284
Conclusiones.....	287
Bibliografía.....	292

INTRODUCCION

El presente trabajo aborda el tema de la propiedad, que ha estado vigente en todos los tiempos en la historia del hombre y en particular la propiedad en el sistema constitucional mexicano.

El hombre nómada desde los tiempos más remotos, se apropió primero de los animales y frutos que encontraba a su paso, posteriormente al hacerse sedentario, buscó establecerse en lugares cercanos a las riberas de los ríos, lo que le permitía dedicarse al cultivo y al pastoreo, proporcionándole de una manera prácticamente fácil los medios de subsistencia.

Es por ello que la tierra constituye uno de los bienes más preciados para el hombre, porque de ellos obtiene la satisfacción de sus necesidades primordiales como son, la vivienda y el alimento, pero también es y ha sido el motivo de luchas, guerras, y conquistas, entre los pueblos, con el objeto de obtener mayores extensiones de tierra, que a la postre se han convertido en poder para el conquistador y en vasallaje para el conquistado.

Los latifundios son el resultado de la ambición del hombre por apropiarse de grandes extensiones de tierra.

El concepto de la propiedad ha tenido diversas acepciones, en la diferentes etapas de la Historia de México, y en la actualidad la tendencia es darle un sentido social a esta institución.

Asimismo, se analizan las *Leyes Fundamentales* que han regido en nuestro País desde 1812, para llegar al conocimiento de cuál ha sido la *regulación de la propiedad a nivel constitucional*.

De las modalidades previstas en nuestra Carta Magna, cobra especial interés la *propiedad social*, como resultado de la *Revolución Mexicana de 1910*.

También ha sido motivo de estudio la procedencia del juicio de amparo en relación a la *propiedad rural*. Se preguntarán: ¿y por qué precisamente respecto de la *propiedad rural*?

Porque la tierra en los campos ha sido siempre motivo de discordia, objeto de latifundios y explotación en perjuicio de la clase campesina, que a través de los tiempos es quien la cultiva, y obtiene de ella los productos básicos de nuestra alimentación.

La creación del amparo agrario, como un medio de protección a la clase campesina, es un logro social que se ha ido perfeccionando desde su aparición en 1963.

Se considera como avance de gran importancia la institución de los *Tribunales Agrarios* como *Organos Jurisdiccionales*, dotados

de plena autonomía y jurisdicción, para dirimir las controversias en materia agraria. Sin embargo, falta mucho por hacer y esto es tarea para los legisladores.

Es por lo antes mencionado que en este trabajo de investigación, nos hemos abocado al análisis de temas tan trascendentes para nuestro País.

“El tema de la tierra sigue siendo como en el alba de la Nación Mexicana, un asunto de vida o muerte. Lo es, porque de la tierra depende la animación de México, su paz, su alimento. Cuando hay sosiego en el campo la Nación Florece. Cuando no, se encrespa, se levanta.”

Dr. Sergio García Ramírez.

CAPITULO I

INTRODUCCION

1. DEFINICION DE PROPIEDAD.

Desde un punto de vista concretamente etimológico, el vocablo propiedad deriva de la voz latina "*proprietas-atis*", dominio que se ejerce sobre la cosa poseída. Cosa que es objeto de dominio. La raíz *prope* denota cercanía, proximidad y adherencia entre los seres y las cosas o sólo entre éstas, por lo que, en un sentido amplísimo, la idea de propiedad representa una relación de dependencia del ser humano respecto de las cosas que le sirven para satisfacer sus necesidades vitales, e igualmente, la dependencia de tales cosas respecto del ser humano, al que se hallan vinculadas por lo regular directamente.

Asimismo, de acuerdo con el derecho romano, la propiedad puede definirse como la facultad que corresponde a una persona - denominada propietaria- para poder obtener directamente de una cosa determinada toda la utilidad jurídica que es susceptible de proporcionar.

Esta definición de la institución de la propiedad, además de ser muy clara y precisa, es la que ha prevalecido en sus aspectos fundamentales en el mundo occidental de las relaciones jurídicas.

Para el maestro Rafael Rojina Villegas, la propiedad es el poder que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto¹.

2.- SENTIDO Y FINALIDAD DE LA PROPIEDAD.

El estudio de esta institución ha sido objeto de grandes discusiones durante muchos siglos de la historia de la humanidad y así nos percatamos de que el tema hoy en día aún es de gran actualidad, y podemos afirmar que su sentido y finalidad han variado según el momento histórico respectivo.

Así tenemos que en la primera época del Derecho Romano las características del Derecho de Propiedad, son las siguientes: es una institución del *jus civile*, por tanto sólo los ciudadanos romanos podían tener el Derecho de Propiedad *ex jure quiritium*; este derecho es absoluto, porque no se extingue por el no uso, y exclusivo, porque no se puede ejercer conjuntamente por dos o más personas sobre el mismo objeto.

Durante el Feudalismo desapareció el poder central y la propiedad fue considerada como un derecho que traía aparejados (tratándose de la tierra), privilegios por la confusión entre *imperium* y *dominium*, reglamentada por el Derecho Público. Al lado de esta

¹ Rojina Villegas, Rafael, *Derecho Civil Mexicano* T.III, Bienes, Derechos Reales y Posesión; 7ª. Ed., México, Porrúa, S.A. 1991, Pág. 289

propiedad principal, aparece un desdoblamiento de la misma, respecto del dominio útil y el dominio eminente, tal como se dio en el Derecho Romano.

La Revolución Francesa se caracterizó por la abolición de los privilegios inherentes a la tierra y de las rentas perpetuas, volviendo a ser la propiedad una institución de Derecho Privado; sin embargo en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano y en el Código Napoleónico se contempla a la propiedad como un derecho natural, anterior al Estado, cuya misión únicamente consiste en proteger los derechos naturales.

Esta tendencia, probablemente tenga su explicación en la obra de Aristóteles, denominada "La Política", en la que el autor al analizar el problema del origen de la propiedad, señala que quien da la vida tiene la obligación de dar la manutención a quien se la dio, o sea que si la naturaleza dio la vida al hombre, ésta tiene la obligación de proporcionarle al mismo los medios para que subsista, y que no son otros que la tierra y los frutos que de ella obtenga para lograr sus fines, ya que el hombre es un ente teleológico de acuerdo a su propia naturaleza.²

Por su parte, Planiol y Ripert opinan que la justificación de la propiedad no debe buscarse en teoría, sino acreditar su existencia con las ventajas que proporciona o ha proporcionado a la humanidad, ya que los pueblos que reconocen a dicha institución,

² Aristóteles, "Política", RBA Editores Barcelona, España, 1994, pág. 45.

sobre todo en su aspecto individual, han progresado más que aquellos que no lo han hecho así, y concluyen que es una necesidad económica que se impone al Derecho mismo y al Legislador, quien lo que más ha discutido es el como se ha de llevar a cabo la repartición de la misma.³

Para David Ricardo economista inglés, la renta, es la propiedad feudal del suelo sometida a las condiciones de la producción burguesa.

De acuerdo con su tesis, el precio de todos los objetos se determina en última instancia por el costo de producción, incluido el beneficio industrial, en otros términos se determina por el mínimo de trabajo empleado. En la industria el precio del producto obtenido por el mínimo de trabajo determina el precio de todas las demás mercancías de la misma especie, ya que los instrumentos de producción menos costosos y más productivos se pueden multiplicar hasta el infinito, y la libre concurrencia crea necesariamente un precio de mercado, es decir, un precio común para todos los productos de la misma especie.

En este tenor apreciamos que la finalidad de la propiedad en la tesis de Ricardo va íntimamente relacionada con la producción económica, y por lo tanto el sentido de la misma es la consecución del interés medido en dinero o costo de producción.

³ Tomados de Morineau, Oscar, "El Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S. A. México, 1953, pág 329.

Por su parte el autor Juan Jacobo Rousseau en el libro primero, capítulo noveno, de su obra "Del Contrato Social o Principios del Derecho Público" al ocuparse de la propiedad, señala lo siguiente:

"El individuo se entrega a la comunidad con todas sus fuerzas, de la que forman parte los bienes que posee. Así como las fuerzas de la ciudad son mayores que las del particular, la posesión pública, de hecho, es más fuerte e irrevocable. El Estado, con relación a sus miembros, es dueño de todos los bienes por el contrato social, que es la base de todos los derechos, pero no lo es, en relación con otras potencias, más que por el derecho del primer ocupante, que procede de los particulares."

"El derecho del primer ocupante, aunque más real que el del más fuerte, sólo se convierte en verdadero derecho después de establecido el de propiedad. Todo hombre tiene naturalmente derecho a cuanto le es necesario: pero el acto positivo que le hace propietario de algún bien lo excluye del resto. Determina su parte, debe limitarse a ella, y no tiene derecho alguno a la comunidad. Por esto, el derecho del primer ocupante, tan débil en el estado de naturaleza es respetable para todo hombre civil. Se respeta menos en este derecho lo que es de otro que lo que nos es propio"⁴

⁴ Rousseau Juan Jacobo. "El Contrato Social o Principios del Derecho Político", Editorial Porrúa S.A., México, 1993, Pág. 98, o disponible en línea en la Biblioteca de la Revista Electrónica de Filosofía del Derecho en el dirección electrónica [www.hispanamérica.com /gr/12_rousseau .htm](http://www.hispanamérica.com/gr/12_rousseau.htm).

Más adelante el citado autor nos dice que para que opere el derecho del primer ocupante es necesario que un terreno no esté habitado por nadie; que sólo se ocupe la cantidad del mismo necesaria para subsistir; que se tome posesión no por una vana ceremonia, sino por el trabajo y el cultivo, único signo de propiedad, que, a defecto de títulos jurídicos, debe ser respetado por los demás.⁵

Los límites del derecho del primer ocupante deben ser el trabajo y la necesidad. No basta la detentación de un terreno para considerarse su dueño, pues, para que esto suceda dicha ocupación está condicionada a la explotación, cultivo y producción de la tierra.

El sociólogo, economista y filósofo Alemán Federico Engels en su obra "Anti- Dûring" en relación a la propiedad dice que todos los pueblos civilizados arrancan de la propiedad común del suelo, y que en todos los pueblos, al remontarse sobre una determinada fase primitiva, se convierte en una traba para la producción. La propiedad común se destruye, se niega, convirtiéndose, tras etapas intermedias más o menos largas, en propiedad privada. Pero al llegar a una fase más alta de progreso en el desarrollo de la agricultura, fase que se alcanza, precisamente, gracias a la propiedad privada del suelo, ésta se convierte, a su vez, en un obstáculo para la producción, que es lo que hoy acontece, lo mismo con la grande que con la pequeña propiedad del suelo. Aparece con fuerza la necesidad de la reivindicación de negarla igualmente, de

⁵ Ob. Cit.

trasformarla de nuevo en propiedad común. Pero esta reivindicación no significa, ni mucho menos, la restauración de la primitiva propiedad común, sino la implantación de una forma muy superior y mucho más desarrollada de propiedad común que, lejos de alzarse como una barrera ante la producción, la liberará, precisamente, de las trabas y permitirá explotar íntegramente los descubrimientos químicos y los inventos mecánicos modernos y llega a la conclusión de que en la sociedad futura habrá propiedad simultáneamente individual y social como unidad superior hegeliana de la contradicción eliminada.⁶

El citado autor señala que al respecto, él también sociólogo economista y filósofo Karl Marx dice: "...Esto es la negación de la negación. Crea nuevamente la propiedad individual, pero basada en las conquistas de la era capitalista, basada en la cooperación de los obreros libres y de su propiedad común de la tierra y de los medios de producción producidos por el propio trabajo. La transformación de la propiedad privada y dispersa de los individuos, basada en el trabajo propio, en propiedad capitalista, es, naturalmente, un proceso incomparablemente más largo, difícil y penoso que la transformación de la propiedad privada capitalista que de hecho se basa en un proceso social de producción. De modo que el orden de cosas creado por la expropiación de los expropiadores se define como la restauración de la propiedad individual, pero basada en la propiedad social sobre la tierra y los medios de producción

⁶Engels, Friedrich, "La Evolución de la Ciencia de Eugenio Dühring o Anti-Dühring", Editorial Grijalbo, México, 1990, pág 251 y ss. o disponible en línea en la biblioteca de la Revista Electrónica de Filosofía del Derecho, en la dirección: www.uam.es/info/bas/es/marx-eng/78ad/78AD.htm

fabricados por el propio trabajo... esto significa que la propiedad social se extiende a la tierra y demás medios de producción, y la propiedad individual a los productos, esto es, a los artículos de consumo⁷".

Nosotros consideramos que el punto crucial de toda la historia del mundo y especialmente de la propiedad, es la Revolución Socialista la que si bien es cierto que tuvo su momento culminante, también lo es que no tuvo a nivel mundial la repercusión que esperaban sus defensores.

Lo anterior es así, toda vez que hasta el momento no se ha dado ni se vislumbra la oportunidad de que ésta se geste en tales términos.

Karl Marx en su obra "La Nacionalización de la Tierra", sostiene la idea de que después de suprimir la propiedad privada, se hacen partícipes de la propiedad a todos los integrantes de la sociedad, y después de superar el antagonismo de clase, se producirá con espontaneidad el desarrollo social.

La Revolución Social, para sus propulsores, significa el paso de la *prehistoria humana* a su historia verdadera. Para Marx la única finalidad de la propiedad, es el bienestar social, garantizar el interés colectivo mediante la Revolución Socialista⁸.

⁷ Ob. Cit.

⁸ Tomado de Marx, Karl y Engels, Frederick, "Obras", Tomo 20, Editorial Porrúa, S. A., México, 1983, pág 295.

En la actualidad, el sentido o finalidad de la institución de la propiedad, ha cambiado

En efecto, como atinadamente lo señala el jurista cubano Mario Díaz Cruz, se debe distinguir si el derecho de propiedad es simplemente la relación del hombre con el bien de su pertenencia en cuyo caso será limitado, exclusivo y absoluto, o si bien supone la obligación de todos los demás ciudadanos a su respeto, lo que planteará hasta qué punto el uso de ese derecho puede ir en contra del interés general de todos los ciudadanos, o en suma hasta qué límite llega la obligación de los ciudadanos de respetar ese derecho, que se convierte en una agresión para el cuerpo social⁹.

En la doctrina mexicana destaca lo señalado por nuestro tratadista el autor Rafael de Pina, en el sentido de que este derecho significa que el propietario no es libre de dar a sus bienes el destino que buenamente le plazca, sino que éste debe ser siempre racional y encaminado no sólo a las personas que de él dependan, sino a las exigencias sociales que demandan no sólo la acción económica del Estado, sino también la de los ciudadanos que se encuentren en condiciones de satisfacerlas.¹⁰

Por otra parte, en México los legisladores han llegado a la conclusión de que el derecho de propiedad tiene una función social

⁹ Tomado de Díaz Cruz, Mario, "La Propiedad, Función Social", Revista Cubana de Derecho, La Habana, Año XX núm.1, enero, marzo, 1946, pág. 15.

¹⁰ De Pina, Rafael, "Elementos de Derecho Civil Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, Vol. II, pág. 78.

en beneficio tanto del individuo como de la sociedad de la que éste forma parte.

En suma, podemos subrayar que en la Constitución Mexicana, la propiedad se concibe como una institución con un sentido social y no individualista, es decir que se protege tanto al individuo como a la colectividad. Así, ha quedado distante la llamada teoría clásica que consideraba imposible fundar un orden económico sin el reconocimiento de la propiedad individual ilimitada y absoluta.

3.- INTERES INDIVIDUAL E INTERES SOCIAL EN LA PROPIEDAD.

INTERES INDIVIDUAL

Para el maestro Francisco M. Cornejo Certucha el interés privado es: el conjunto de pretensiones tuteladas por el derecho que tienden a satisfacer las necesidades específicas de determinados individuos o grupos sociales¹¹.

Asimismo, el citado autor señala que el concepto de interés individual o privado es utilizado por la doctrina en contraposición a la noción de interés social o público. El interés individual se encuentra constituido por pretensiones que se satisfacen únicamente para beneficio de determinados sujetos, mientras que el interés social se relaciona con necesidades colectivas. Esta diferencia entre el

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomado del "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo I-O, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, pág 1779.

interés social y el individual es la razón del distinto tipo de protección jurídica que reciben uno y otro. La satisfacción del interés individual se deja al libre arbitrio de los particulares, y el Estado solamente se encarga de garantizar las condiciones propicias mediante las disposiciones legislativas que integran las normas del derecho privado. Estas normas se caracterizan por la aplicación del dogma de la autonomía de la voluntad, el cual sostiene que los particulares deben regular libremente sus propios intereses por medio de negocios jurídicos, sin imponerles más limitaciones que las necesarias para proteger los principios fundamentales de la convivencia social.

INTERES SOCIAL.

Para el citado maestro Cornejo Certucha, el interés social es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.¹²

Las numerosas y diversas pretensiones y aspiraciones que son tuteladas por el derecho se pueden clasificar en dos grandes grupos. En el primero se incluyen las pretensiones que tienden a satisfacer las necesidades específicas de los individuos y grupos sociales; dichas pretensiones constituyen el interés individual, y tienen la característica de que al ser satisfechas se producen beneficios solamente para determinadas personas. Por el contrario, en el segundo grupo se encuentran las pretensiones que son

¹²*Ob. Cit.*

compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad. Estas últimas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado, y para referirse a ellas se utiliza la expresión interés público.

La protección otorgada al interés social tiene mayor alcance jurídico que la tutela concedida a los intereses individuales. En efecto, el interés público o social es protegido por el Estado, no sólo mediante disposiciones legislativas, sino también a través de un gran número de medidas de carácter administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos, dirigida a satisfacer las necesidades colectivas. En cambio, en relación al interés individual o privado, el Estado se limita a crear las condiciones propicias para que los particulares satisfagan sus pretensiones mediante su propio esfuerzo.

PROPIEDAD PRIVADA EN EL DERECHO ROMANO.

De acuerdo con lo expuesto por el tratadista Eugene Petit los juriconsultos romanos no definieron el derecho a la propiedad debido a que, según el citado tratadista escapa a toda definición por su sencillez y extensión, pues es el derecho más completo que se puede tener sobre una cosa corporal, por eso, sólo se limitan a estudiar los diversos beneficios que procura la propiedad, dichos

beneficios se resumen en tres elementos fundamentales: el *uso*, el *fruto*, y el *abuso*:¹³

- a) *jus utendi* o *usus*, que es la facultad de servirse de una cosa y de aprovecharse de los servicios que rinda, además de sus frutos, o sea, es la facultad que tiene el propietario de utilizar el bien para la satisfacción de sus propias necesidades;
- b) el *jus fruendi* o *fructus*, derecho de recoger todos los frutos o productos, es decir, el dueño de la cosa puede hacer suyos los frutos (civiles o naturales) que ésta produzca; y
- c) el *jus abutendi* o *abusus*, el poder de consumir la cosa, el derecho de disponer de un bien de manera definitiva, por lo que se manifiesta en la potestad que tiene el titular de la propiedad consistente en realizar, respecto de aquél, *actos de dominio* de diversa índole (venta, donación, enajenación, etc.).

En ese orden de ideas, la persona que reuniera estos tres elementos, tenía sobre su *res* o cosa un poder absoluto, es decir la propiedad.

Luego entonces, en el Derecho Romano encontramos como características de la Propiedad, en su primera época, las siguientes: es una institución del *jus civile*; por tanto sólo los ciudadanos romanos podían tener el Derecho de Propiedad *ex jure quiritium*. Este derecho es absoluto, porque no se extingue por el no uso, y

¹³"El Derecho Privado Romano", Editorial Esfinge, S.A., México, 1975, pág. 245.

exclusivo, porque no se puede ejercer conjuntamente por dos o más personas sobre el mismo objeto.

Ahora bien, el maestro Floris Margadant: al hablar sobre el tema que nos ocupa nos dice que: "Las fuentes romanas de propiedad; ni siquiera utilizan una terminología uniforme para designar este concepto -encontramos el término de *dominium*, de *mancipium* y de *propieytas*; pero los comentaristas condensaron el Derecho de Propiedad en la breve fórmula *ius utendi, fruendi, abutendi* (derecho de utilizar, aprovechar los frutos y disponer." Debe notarse -dice el maestro Floris Margadant- que *abuti* no significa abusar, sino disponer, de manera que el *ius abutendi* corresponde a la facultad de vender, regalar, hipotecar, etc., el objeto del derecho y también a la posibilidad de consumirlo.¹⁴

A su parecer a estos tres elementos se puede agregar un cuarto, el *ius vindicandi*, el derecho a reclamar el objeto de terceros poseedores o detentadores, y que es consecuencia directa de la circunstancia de que la propiedad es el derecho real por excelencia y por lo tanto se puede oponer a terceros.

El criterio sustentado por el Profesor Floris Margadant resulta encontrado al de otro gran especialista en la materia, Eugene Petit quien considera que el Derecho de Propiedad romano es absoluto.

En el Derecho Romano, el *jus civile* creó dos acciones fundamentales para proteger la propiedad quiritaria, o sea la

¹⁴ Ob. Cit., págs. 229 y 230.

propiedad reconocida como privada. Tales acciones son la *rei vindicatio*, por la cual el propietario puede reclamar a cualquier poseedor la entrega del objeto de su Derecho de Propiedad, y la *actio negatoria*, por la cual el propietario puede impedir que cualquier persona turbe el goce pacífico de sus propiedades.

La propiedad como derecho real, podía ser *quiritaria* y *bonitaria*. La primera clase de propiedad, como ya dijimos, se encuentra tutelada por el Derecho Civil; en tanto que la segunda, está regida por el *jus honorarium* y por la conciencia jurídica del pretor. Este tipo de propiedad se halla protegido por normas procesales que no proceden de la ley o de la jurisprudencia, como sucede con la protección de la propiedad quiritaria, sino de la conciencia jurídica del pretor.

En Roma, el *quiritario* era el más eficaz de los propietarios por haberle concedido a éste las dos acciones mencionadas. Para el Derecho Civil sólo el propietario quiritario podía transmitir válidamente la propiedad; en tanto que el *propietario bonitario* no podía hacer con el objeto en cuestión todo lo que podía realizar su propietario *quiritario*.

Sin embargo esta situación inferior de la propiedad *bonitaria* no duraba eternamente, pues mediante la prescripción (*usucapio*) de dos años para inmuebles, la propiedad *bonitaria* se convertía automáticamente en *quiritaria*, ya que la *usurpación* o prescripción

es un modo de adquisición reconocido y reglamentado por el Derecho Civil.

Al decir del Profesor Floris Margadant, cuando Justiniano suprime la distinción entre *res Mancipi* (cosas que se podían adquirir por medio de la *mancipatio*) y *res nec Mancipi* (cosas que no se podían adquirir por medio de la *mancipatio*), eliminando al mismo tiempo la *mancipatio* (adquisición de la propiedad más no de la posesión), se juntan finalmente las dos formas de propiedad romana. Después de las citadas simplificaciones, Justiniano observa con justa razón que la propiedad *quiritaria*, al lado de la *bonitaria*, no es más que un *nudum ius*, un *vacuum et superfluum verbum* (palabra vacía e inútil), que por lo tanto se extirpa de la Ciencia Jurídica¹⁵.

Con el paso de las centurias, desde el antiguo Derecho Romano, hasta casi a principios de este siglo, muy pocas variantes sufrió el concepto de propiedad aludido con anterioridad, y esta historia podía sintetizarse al decir de la maestra Martha Chávez Padrón, en: "la suspensión de diferencias entre ciudadanos romanos y extranjeros; luego durante la época feudal, el derecho de propiedad implicó el imperio y dominio, y el propietario de la tierra gobernó así sobre sus vasallos."¹⁶

Esta breve reseña de la Propiedad en el Derecho Romano, nos indica el carácter individualista en extremo, del mismo, y es

¹⁵ *Ob. Cit.* pág 252.

¹⁶ "El Derecho Agrario en México", Editorial Porrúa S. A., México, 1997, pág. 267.

Ulpiano, el ilustre jurista romano quien nos heredó el concepto tradicional de la justicia, *dar a cada quien lo que le corresponda*, así como *darle y respetarle a cada quien su propiedad*; en el que se hace únicamente referencia, al derecho de propiedad, pero sin definirlo.

4.- PROPIEDAD ORIGINARIA. FUNDAMENTO Y ALCANCES.

El artículo 27 de la Constitución vigente en su primer párrafo señala que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Este concepto de propiedad originaria de la Nación, ha sido objeto de grandes debates a nivel doctrinal y jurisprudencial, en cuanto a su significado y alcances.

Sobre este concepto, existen al menos cinco tendencias interpretativas, como a continuación veremos:

a) TEORIA PATRIMONIALISTA DEL ESTADO.

La teoría patrimonialista del Estado sustenta que la Nación mexicana al independizarse de España se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la corona española sobre tierras, aguas y accesiones de la colonia, derechos que se dice, le fueron conferidos por la bula *Intercoetera* que el Papa Alejandro VI dictó en

el año de 1493, estableciendo las líneas de demarcación entre España y Portugal en el nuevo mundo.

En la exposición de motivos del proyecto de artículo 27 Constitucional, escrito por el Constituyente Andrés Molina Enríquez, quedó plasmada esta idea, sin embargo, Pastor Rouaix, en torno a quien giró la preparación del proyecto de esta disposición constitucional, manifestó que Molina Enríquez como buen abogado conocedor de la legislación colonial en su discurso expositivo había buscado el fundamento de las disposiciones innovadoras del artículo 27, en el derecho absoluto de propiedad que se había atribuido a los Reyes de España sobre dichos bienes, como consecuencia del descubrimiento y conquista de ellas y del origen divino de la autoridad, pero consideró que si los Diputados que escribieron el proyecto del artículo 27, hubiesen redactado también la exposición de motivos, se hubieran basado en consideraciones muy distintas.¹⁷

b) TEORIA DE LA INTEGRACION DEL ELEMENTO FISICO AL ESTADO.

Por su parte la teoría de la integración del elemento físico al Estado, considera que la propiedad originaria a que se refiere el artículo 27 Constitucional significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consustancial e inseparable de la naturaleza de ésta.¹⁸

¹⁷ Rouaix, Pastor, "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", Partido Revolucionario Institucional, México, 1984, pág. 144.

¹⁸ Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales*; Editorial Porrúa, S. A., 1998, pág. 166.

c) TEORIA QUE ASIMILA EL DOMINIO EMINENTE A LA PROPIEDAD ORIGINARIA.

Esta teoría expresa que en el primer párrafo del numeral 27 de la Carta Magna se reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y que, en todo caso, la propiedad originaria no corresponde a la noción tradicional o común de la propiedad.

d) TEORIA DE LA PROPIEDAD COMO FUNCION SOCIAL Y DE LOS FINES DEL ESTADO.

Esta teoría ha sido expuesta principalmente por don Lucio Mendieta y Núñez, quien considera que el primer párrafo del artículo 27 Constitucional, encuentra su más firme apoyo en la combinación de la moderna Teoría de la Propiedad como Función Social con la Teoría de los Fines del Estado. De esta combinación resulta que la propiedad privada es la manera más eficaz de utilizar la tierra, porque al explotarla el individuo no sólo colma sus necesidades, sino también las de la sociedad. Teniendo la propiedad una función social, es indudable que corresponde al Estado vigilar e intervenir en su reparto, como medio para lograr el bienestar social.¹⁹

e) TEORIA QUE EN LA PROPIEDAD ORIGINARIA RECONOCE UN DERECHO NUEVO Y SINGULAR.

Uno de sus principales expositores es Felipe Tena Ramírez, quien cree que la Constitución actual, a diferencia de las del siglo

¹⁹ Mendieta y Núñez, Lucio, "El Sistema Agrario Constitucional; Explicación e Interpretación del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus Preceptos Agrarios", Editorial Porrúa, S. A., México, 1980, pág. 29.

pasado, no recoge el concepto clásico de dominio eminente del Estado, sino que consagra a favor de éste un dominio más concreto y real, que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en domaniales, los bienes de los particulares, no por vía de expropiación sino en vía de regreso al propietario originario que es la Nación.²⁰

Uno de los principales problemas de interpretación que ofrece el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución es el de la titularidad de la propiedad originaria. La disposición constitucional establece que corresponde a la Nación; sin embargo, la doctrina tiende a inclinarse respecto de la consideración de que el Constituyente no utilizó el vocablo Nación en sentido técnico y con una connotación sociológica, sino que quiso referirse al Estado. El Estado mexicano, en tanto que sujeto de derechos y obligaciones, es el único a quien puede atribuirse la propiedad de las tierras y aguas.²¹

FUNDAMENTO Y ALCANCES.

FUNDAMENTO

En el sistema jurídico mexicano, la propiedad originaria de la Nación tiene su fundamento en el párrafo primero del artículo 27 de

²⁰ Tena Ramírez, Felipe, *"Derecho Constitucional Mexicano"*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1994, pág. 57.

²¹ Ob. Cit. págs. 6 y 7.

la Constitución vigente, en el que como ya dijimos se establece que la "propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Al respecto cabe señalar que dicha disposición no tiene precedente alguno en el constitucionalismo mexicano.²²

ALCANCES

La Nación, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional es propietaria original de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

Ahora bien, corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental, y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos; los yacimientos minerales y orgánicos, de materias que pudieran ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, así como el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

²² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 27, párrafo tercero, Secretaría de Gobernación, México, 1998, pág. 29.

Asimismo, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible respecto de las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen con el mar, las de los lagos interiores, las de los ríos y sus afluentes y demás señaladas en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 Constitucional. En la inteligencia de que respecto de todos los bienes a que nos hemos referido, así como la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata, por particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, conforme a las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

El Gobierno Federal tiene la facultad de que ante la inobservancia de las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto del citado numeral, podrá cancelar las concesiones otorgadas.

El Gobierno Federal podrá establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes las hará el Poder Ejecutivo conforme a lo previsto por las leyes aplicables al caso. Tratándose del petróleo, y carburos de hidrógenos sólidos líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, por disposición expresa de dicho numeral no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hubieren otorgado y la Nación

llevará a cabo la explotación de dichos productos, en los términos que señale la Ley reglamentaria correspondiente.

En cuanto al aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos, cuyo uso solo podrá ser para fines pacíficos, éste corresponde también a la Nación en forma exclusiva.

De igual manera se prohíbe el otorgamiento de concesiones a los particulares para la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, con el objeto de la prestación de servicio público.

Por otra parte, la Nación ejercerá los derechos de soberanía y jurisdicción que determinen las leyes del Congreso, sobre una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, la cual se extenderá a *doscientas millas náuticas*, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. Se prevén en el artículo en comento que en aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de éstas se hará mediante *acuerdo con los Estados en conflicto*.

En esas condiciones, los alcances del ejercicio de la propiedad originaria de la Nación-Estado respecto de los bienes que constituyen el territorio nacional, se traducen, en derechos de dominio directo de algunos bienes; de administración mediante la

concesión de otros, y en el aprovechamiento y explotación de manera exclusiva de algunos más.

5.- LA PROPIEDAD DERIVADA COMO UN REQUERIMIENTO SOCIAL.

El artículo 27 constitucional *determina que corresponde a la Nación Estado como propietaria original de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, **transmitir el dominio de éstas a los particulares, y constituir así la propiedad privada.*** En la inteligencia de que también podrá imponer a ésta última las limitaciones y modalidades que dicte el *interés público.*

Esta disposición faculta al Estado para regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, y en consecuencia a dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación mejoramiento y crecimiento de los centros de población para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.²³

²³ Ob. Cit., pág 28.

En el aspecto agrario, la disposición de mérito establece que se dictarán las medidas necesarias para lograr el fraccionamiento de los latifundios, así como para disponer la **organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, ganadería, silvicultura y demás actividades económicas en el medio rural**, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y daños que pueda sufrir la propiedad en perjuicio de la Nación.

En tal virtud, corresponde al Estado determinar el uso y destino de las tierras, bosques y aguas que comprenden el territorio nacional, así como crear los espacios necesarios para la instrumentación de infraestructura, y obras públicas que permitan un adecuado hábitat para la población, con lo que la propiedad derivada satisface el requerimiento social de la propiedad, tanto en el campo como en la ciudad.

6.- PROPIEDAD Y POSESION.

La posesión antecedente inmediato de la propiedad, ha sido considerada por algunos autores como el derecho del primer ocupante, y por otros como el derecho del más fuerte.

La posesión, como necesidad biológica de contacto entre el satisfactor y la persona que lo va a aprovechar, nace concomitantemente con el hombre, en tanto que la propiedad como institución jurídica, hace su aparición cuando la sociedad llega al

suficiente desarrollo psicológico para distinguir entre el hecho y el derecho, es decir, cuando se preocupa por discernir si ese contacto con el satisfactor es legítimo o no, por lo que podemos afirmar que la institución de la propiedad aparece con posterioridad a la de la posesión.

En tal virtud podemos decir que existen dos formas distintas para la apropiación de los bienes raíces, desde los tiempos de la Roma antigua, que son a saber, la posesión como un hecho y la propiedad como un derecho, aunque para algunos autores existe la diferenciación entre posesión y propiedad y para otros no.

Así tenemos que Federico Carlos Savigny, afirma que la posesión se compone del *corpus* y del *animus domini*, y que este último elemento, por ser subjetivo, se presume, salvo prueba en contrario.²⁴

Cuando algún sujeto deriva su poder sobre un objeto, incompatible con la idea de propiedad, no hay posesión sino detentación, ya que entonces queda comprobado que falta el *animus domini*.

Ihering, contrariando esta postura, sostiene que detentación y posesión son idénticas, mientras que el legislador no quite, por disposición expresa, la protección a determinadas categorías de poseedores que se ven entonces rebajados al rango de meros

²⁴Von Savigny, Frederich Karl, "Textos Clásicos: El Derecho de Posesión", Editorial UNAM, México, 1990, pág. 23.

detentadores. Además, vincula la interpretación de la posesión a su famosa teoría del interés: no basta la relación física entre una persona y una cosa. Toda tenencia en forma que normalmente indique un interés propio, es posesión. El legislador queda en libertad de determinar los casos en que falta este interés propio, y entonces deben negarse los efectos jurídicos de la posesión.²⁵

PROPIEDAD.

La propiedad como ya hemos dicho con anterioridad, puede definirse como la facultad que corresponde a una persona – denominada propietaria- para poder obtener directamente de una cosa determinada toda la utilidad jurídica que es susceptible de proporcionar.

Los romanos la concibieron como la manera más completa de gozar de los beneficios de una cosa, no obstante, es claro que hoy día este derecho no puede ser de ninguna manera absoluto, dado que se encuentra limitado en función del interés social.

Según Rojina Villegas autor Mexicano, la propiedad es el poder que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto.

²⁵Von Ihering Rudolf, "La Lucha por el Derecho", Editorial Porrúa, S. A., México, 1992, pág. 121.

Por otra parte el Código Civil en Materia Federal en su artículo 830 al referirse a dicha institución, señala que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes.

POSESION.

Posesión del Latín *Posesio-Onis* del verbo *Posum, Potes, Posse, Potui*: Poder; para otros autores, del verbo *sedere* y del prefijo *Pos*: sentarse con fuerza.

Para Foignet, es el poder físico que se ejerce sobre una cosa, con intención de portarse como verdadero propietario de ella. Por su parte Planiol la considera como el estado de hecho que consiste en retener una cosa en forma exclusiva llevando a cabo sobre ella los mismos actos materiales de uso y de goce que si se fuera el propietario de la misma. Asimismo para Baudry Lacantinerie consiste en el conjunto de actos por los cuales se manifiesta exteriormente el ejercicio de un derecho real o supuesto. Bonnecase señala que es el hecho jurídico consistente en un señorío ejercitado sobre una cosa mueble o inmueble que se traduce en actos materiales de uso, de goce o de transformación, llevados a cabo con la intención de comportarse como propietario de ella o como titular de cualquier otro derecho real.

En el derecho mexicano el maestro Rojina Villegas define a la posesión como el poder físico que se ejerce en forma directa y

exclusiva sobre una cosa para su aprovechamiento total o parcial, o para su custodia, como consecuencia del goce efectivo de un derecho real o personal o de una situación contraria a derecho.

La posesión es un hecho jurídicamente protegido y la doctrina se ha preocupado en todo tiempo por esclarecer el fundamento que tiene esa protección. En la relación de derecho del hombre con las cosas, la posesión recae sobre una *res*; confiere en consecuencia un derecho real.

Para el Derecho Romano, la posesión consiste en un poder material y físico sobre las cosas. Según Ulpiano nada de común hay entre la propiedad y la posesión. La posesión no constituye un derecho sino un hecho en tanto que la propiedad sí consiste en un derecho.

El Código Civil en Materia Federal, vigente a la fecha, al igual que en el caso de la propiedad no define propiamente a la institución de la posesión, sino que establece que es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo cuando se demuestre que una persona tiene en su poder una cosa en virtud de la situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de esa cosa, y que la retiene en provecho de éste último, en cumplimiento de sus órdenes e instrucciones. Posee un derecho el que goza de él.

a) POSESION ORIGINARIA Y DERIVADA.

Cuando el propietario de una cosa por virtud de un acto jurídico, la entrega a otro concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder, con el carácter de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario u otro título análogo, los dos son poseedores de la cosa. En efecto, el que la posee a título de propietario tiene la posesión originaria, y el que la detenta en su nombre tiene una posesión derivada.

b) POSESION CALIFICADA EN MATERIA AGRARIA.

Esta figura se encuentra específicamente regulada en el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, aplicable aún a virtud del artículo tercero transitorio del Decreto de reformas al artículo 27 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992.

En efecto, es importante señalar que la Ley Federal de Reforma Agraria considera como equivalente al propietario, a quien en nombre propio y a título de dominio demuestre la posesión sobre predios rústicos, la cual debe acreditarse cumpliendo los requisitos establecidos para la configuración de la posesión en materia agraria, mismos que a continuación se detallan:

- a) La posesión debe ser ejercida de manera pacífica, continua, pública y a título de dueño;
- b) La cantidad de terrenos en posesión no deben exceder del límite fijado para la propiedad inafectable;

- c) Los terrenos detentados deben encontrarse en explotación; y
- d) La posesión deberá ser cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un *procedimiento agrario* y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que no resulta suficiente acreditar uno o dos de los supuestos exigidos en el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, pues es menester que todas y cada una de las hipótesis a que se ha hecho referencia sean comprobadas concurrentemente, pues a falta de una de ellas no se genera efecto posesorio alguno en materia agraria.

En este aspecto se contempla una diferencia básica entre la posesión civil y agraria, punto que ha sido estudiado por el maestro Raúl Lemus García quien al respecto señala que la Ley Agraria siguiendo la concepción clásica configura la posesión con la concurrencia de los dos requisitos tradicionales: el *corpus* o tenencia material del objeto y el *animus domini* o sea la voluntad de *conducirse como dueño*; la ley civil solo exige el primero de ellos. Además, hace una recomendación que no deja de tener importancia al decir que el pleno conocimiento de la naturaleza, características y alcances que la ley agraria atribuye a la posesión, por parte de los funcionarios que en razón de su encargo y responsabilidad oficial han de estudiar y resolver las controversias agrarias que en nuestra realidad social se presentan, es condición indispensable para el

logro de un correcta interpretación y aplicación de la ley con un bien orientado espíritu de justicia. Agrega el mencionado autor que utilizar nociones civilistas en el tratamiento de cuestiones agrarias induce a soluciones equívocas, sobre todo cuando la legislación, como en el caso de la posesión, establece con toda claridad diversos conceptos en el campo del derecho agrario y en la rama del derecho común.²⁶

Sobre las diferencias entre la posesión civil y agraria, los Organos de Control Constitucional han emitido diversas tesis jurisprudenciales, determinando lo siguiente:

“POSESION EN MATERIA AGRARIA. SUS CARACTERISTICAS Y DIFERENCIAS CON LA POSESION EN LA MATERIA CIVIL. Entre los elementos que caracterizan a la posesión en materia agraria se encuentra el que se refiere al carácter estrictamente personal de la misma, la cual por otra parte, se debe demostrar en forma directa y no desprenderse simplemente del derecho de propiedad, como una mera consecuencia jurídica de éste, a diferencia de lo que acontece tratándose de la posesión en materia civil. Por tanto, la prueba documental tendiente a demostrar la propiedad de los predios afectados, no es suficiente por sí sola, para acreditar la posesión personal de los mismos, posesión que tampoco se demuestra con la inspección ocular, por cuanto que este Tribunal ha sostenido en su jurisprudencia el criterio que dicho medio probatorio no es idóneo, por la transitoriedad de su realización para acreditar la posesión y menos aún el carácter personal de ésta”.²⁷

²⁶ Lemus García, Raúl, “*Posesión en Materia Agraria y su Diferencia con la Posesión en Materia Civil*”, Revista de la Facultad de Derecho de México, enero-abril, 1978, pág. 109-119.

²⁷ Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1975, Segunda Parte, Segunda Sala, Tesis 14, pág. 36.

“AGRARIO. RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE EJIDOS. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. (APLICACION DEL ARTICULO 66 DEL CODIGO AGRARIO). En los términos de los artículos 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, 27, fracción XIV, de la Constitución Federal y 66 del Código Agrario, es improcedente el juicio de amparo que promuevan los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, salvo que el quejoso cuente con el correspondiente certificado de inafectabilidad o reúna los requisitos del artículo 66 del Código Agrario, que equipara al pequeño propietario **a quien en nombre propio y a título de dominio posea de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, siempre que la posesión sea, cuando menos, cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento agrario.** Ahora bien, cuando el quejoso no cuente con certificado de inafectabilidad y no reúna todos los requisitos del citado artículo 66, es improcedente el juicio de amparo, aunque en la solicitud respectiva no se hubiera señalado como afectable el predio del quejoso, pues dicho artículo 66 no hace distinción alguna respecto a esta eventualidad”..²⁸

De lo antes expuesto, se desprende que en materia agraria cuando se reúnen los requisitos exigidos por el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, al poseedor calificado se le da el mismo tratamiento que al pequeño propietario debidamente acreditado.

²⁸ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Segunda Sala, Tomo 37, Tercera Parte, pág. 27.

"La propiedad es para mí una institución esencial de la sociedad humana, como lo es la autoridad o el gobierno, sin cualquiera de las dos se dan familias salvajes, no verdaderos pueblos, y mucho menos pueblos civilizados."

Cánovas del Castillo

En el capítulo anterior, se hace referencia a una serie de conceptos generales relacionados con la propiedad, que nos dan una visión general del tema que se aborda en este trabajo.

Ahora bien, en el presente capítulo analizaremos la génesis del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que en el mismo se establecen los principios sobre los que descansan los distintos ordenamientos legales que desarrollan el derecho de la Propiedad, en nuestro País.

Esto es así, porque debemos tomar en consideración que el estudio del régimen constitucional de la propiedad en México, resultaría inexplicable, incongruente y hasta contradictorio si no se le analiza desde el punto de vista histórico.

Ciertamente, los principios de la Reforma Agraria, que contienen la dotación y restitución de tierras a ejidos y comunidades indígenas, el fraccionamiento de latifundios y el fortalecimiento de la pequeña propiedad; así como el rescate de la Propiedad de la Nación sobre el subsuelo, las limitaciones para adquirir la propiedad de tierras y aguas y sobre todo, el surgimiento de un nuevo concepto de Propiedad, son el resultado de la lucha del pueblo mexicano para alcanzar su libertad.

El estudio de este capítulo se realiza a partir de la Constitución Española de 1812, expedida por las cortes de Cádiz y concluye con la reforma al artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO.

La Historia es un elemento auxiliar de gran importancia para lograr un conocimiento certero del régimen constitucional de la propiedad en México.

Así tenemos que en la época prehispánica los pueblos que posteriormente pasarían a formar parte de la Nueva España, contaban con una organización política y social, que guardaba estrecha relación con la distribución de la tierra.

Al arribar los peninsulares a las tierras conquistadas no tuvieron miramiento alguno para avasallar costumbres, creencias, tradiciones y sistema de vida de los derrotados aborígenes. Así tomaron en sus manos la administración de la tierra, usurpando el lugar de los nobles de las principales tribus étnicas que poblaban nuestro territorio.

Una nueva concepción del derecho de propiedad llegó con los ibéricos y éstos la implantaron instantáneamente casi a todo lo largo y ancho del territorio nacional. Esta concepción del derecho de propiedad se deriva, esencialmente, del mal llamado derecho de conquista, que en realidad fue producto del despojo cometido en contra de los naturales conquistados, el cual vino a trastornar el orden que por aquel tiempo imperaba en nuestro suelo.

El autor Manuel González Ramírez al respecto señala que: "...al irse operando gradualmente la sustitución, las grandes masas indígenas que estaban en posesión de la tierra, se vieron envueltas en una organización social que se iniciaba con un cambio radical en el concepto de propiedad que habría de llegar a alterar y subvertir todo orden conocido. De tal calidad de vecino y del hecho de trabajarla, se vio alterada para convertir esa posesión en servidumbre."²⁹

En el periodo de la Colonia se opera en forma sistemática el fenómeno de la concentración de la propiedad, dando lugar a dos tipos de latifundio. El laico, individual que se inicia con los primeros repartos de tierra entre los soldados conquistadores, hechos mediante las mercedes reales, que creció a través de las capitulaciones, confirmaciones, composiciones, compraventas y remates, instituciones legales que sirvieron a conquistadores y colonizadores para adquirir nuevas tierras y aumentar sus propiedades. Paralelamente al latifundio laico, surge con fuerza incontenible el latifundio eclesiástico. Ambos tipos de latifundio, se consolidaron y fomentaron mediante vínculos que sujetaban las tierras al dominio perpetuo de los particulares o de la iglesia.

Nos dice el tratadista Mendieta y Núñez, no sin razón que el problema agrario constituyó una de las causas de la revolución de Independencia y contribuyó al éxito del movimiento Insurgente, en

²⁹ González, Ramírez Manuel, "La Revolución Social de México". Tomo III. El Problema Agrario, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pág. 17.

virtud de que los campesinos aportaron el mayor contingente en la guerra de Independencia.³⁰

En efecto, la injusta distribución de la tierra, los despojos reiterados de las propiedades comunales, así como los sistemas de explotación inhumana vigentes en las postrimerías de la Colonia, motivaron tal malestar en el medio rural que impulsaron al pueblo campesino a secundar la revolución de Independencia.

La mala organización territorial, el desamparo social y económico en que se encontraban los indios y las castas, que representaban el noventa por ciento de la población total de la Nueva España, así como las propias medidas adoptadas por el gobierno realista para atraerse a las masas rurales, mediante la promesa de repartirles tierras, son la mejor prueba de que la defectuosa distribución de la propiedad y la falta de una base de sustentación económica por parte de los campesinos, tuvieron una influencia directa y determinante en la revolución de Independencia.

1.- CONSTITUCION POLÍTICA DE LA MONARQUIA DE 1812.

El documento al que hacemos referencia, fue expedido por las Cortes de Cádiz, en España el día 19 de marzo de 1812. En la Nueva España fue jurada el 30 de septiembre del mismo año. Poco después fue suspendida por el virrey Venegas, y restablecida al año siguiente por Calleja, pero solo en algunas de sus secciones.

³⁰ Mendíeta y Núñez Lucio, *"El Problema Agrario en México"*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1964, pág. 82.

Por Decreto de Fernando VII, de 4 de mayo de 1814, publicado en la Nueva España el 17 de septiembre del mismo año, se restauraba el sistema absolutista y desconocía lo hecho por las Cortes de Cádiz, con lo que concluyó por lo pronto la precaria y limitada vigencia de aquella Constitución.

En el mes de marzo de 1820, Fernando VII se vio obligado a restablecer la Constitución de Cádiz, por lo que el virrey Apodaca hubo de jurarla el 31 de mayo de ese mismo año. De acuerdo con la Constitución se reinstalaron los ayuntamientos, así como las seis diputaciones provinciales que en 1812 se habían autorizado para el territorio de la Nueva España.

Al decir del Doctor Felipe Tena Ramírez se incluye la publicación de la Carta de Cádiz entre las Leyes Fundamentales de México, no sólo por haber regido durante el período de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado.³¹

Cabe mencionar que este importantísimo Ordenamiento Constitucional, en lo que se refiere a la propiedad, se abocó a la cuestión de los bienes nacionales, a la protección del derecho de *propiedad* y aunque no se dice expresamente, introduce los

³¹ Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1998", Editorial Porrúa, S. A. México, 1998. pág. 59.

elementos que configuran la expropiación de bienes particulares por causa de utilidad común.

Ciertamente, la Carta Fundamental en comento en su artículo 2º, establece que la Nación Española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona. De igual manera en su artículo 4º señala la obligación de la Nación de conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen. Asimismo, en la fracción XVIII del artículo 131 otorga la facultad a las Cortes (reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos), de disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales.

Por otra parte, en el artículo 172 establece las restricciones a la autoridad del Rey, de las cuales para el presente trabajo interesan la séptima que determina que no puede ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento de las Cortes y la décima en la que se establece que **el Rey no puede tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuera necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el cambio a bien vista de hombres buenos.**

2.- CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.

La historia patria consigna a don José María Morelos y Pavón como un hombre de avanzado pensamiento, reformador social, constructor de nuestra nacionalidad, cuyo ejemplo de gran patriota, ha sido factor importante en la conformación del régimen constitucional y republicano del país. La reforma agraria mexicana tiene en el pensamiento agrario del gran caudillo su antecedente más vigoroso, quien además fue el precursor de esta Constitución.

Esta Constitución, fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 y también se le conoce con el nombre de *"Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana"*.

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica, ya que a pesar de que fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su actuación normal. Poco más de un año después de promulgada la Constitución, en noviembre de 1815 Morelos fue capturado por salvar al Congreso; al mes siguiente el Jefe Insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán los restos de los tres poderes.

En lo que aquí nos interesa, cabe mencionar que la Constitución de 1814, señala en su artículo 24 que la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas. También dispone en su

artículo 34 que todos los individuos de la sociedad tienen derecho a *adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan la Ley.*

El artículo 32 señala que la casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable, sólo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación o la reclamación de la misma casa haga necesario este acto.

Por otra parte, es importante destacar que en la Constitución de Apatzingán encontramos el antecedente directo del texto del párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución vigente, en virtud de que en **su artículo 35 establece que ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación³².**

3.- CONSTITUCION DE 1824.

La Constitución de 1824, primera en adoptar el sistema federal en México, fue aprobada por el llamado Segundo Congreso Constituyente el 3 de octubre de 1824, firmada al día siguiente y publicada el día 5 del mismo mes y año, es decir, un día después de haber sido declarado don Guadalupe Victoria Primer Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, la cual estuvo en vigor hasta 1835. Es interesante mencionar que en el texto mismo de la Constitución se dispuso que no podía ser revisada hasta el

³² Ob. Cit., pág. 35.

año de 1830, por lo que las reformas que empezaron a proponerse desde 1826, se reservaron para 1830, pero ni estas ni las posteriores llegaron a ser votadas por el Congreso, de tal forma que permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.

A la *Ley Fundamental en comento*, se le conoce con diversos nombres, pero el más usual es el de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824³³.

En este documento únicamente se hace referencia al tema de la propiedad en dos casos.

El primero, en el artículo 112, fracción III, al referirse a las restricciones de las facultades del Presidente, ya que se establece que éste no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin **previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.**

Y el segundo, en el artículo 147 en el que se estableció: Queda para siempre prohibida la pena de **confiscación de bienes.**

³³ *Ob. Cit.*, pág. 153-285.

El estudio de este documento representa todavía una problemática documental, ya que al decir del profesor José Barragán Barragán... "la Constitución de 1824 ha sido objeto constante de estudios desde el momento mismo de su promulgación. Sin embargo, todavía desconocemos algunas cuestiones sobre su génesis. La dificultad proviene del hecho de ser muy escasamente conocidos los libros del Diario de Debates, impresos entonces y distribuidos por el sistema de entregas periódicas, pero perdidas hasta el punto de que en la actualidad no consta que exista en ningún centro bibliográfico o archivo una colección completa de los mismos".³⁴

4.- BASES CONSTITUCIONALES DE 1835.

Las dos Cámaras que formaban el Congreso Federal, según el sistema bicameral de la Constitución de 1824 entonces en vigor, abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1835. La comisión de diputados que integraba entre otros, don Carlos María de Bustamante, tuvo a su cuidado el examen de los poderes conferidos por los electores a sus representantes. Estos últimos en su mayor parte, habían sido autorizados para reformar la Constitución de 1824, con la sola taxativa de no tocar su artículo 171, el cual, establecía entre otras prohibiciones, la de modificar la forma de gobierno federal.

³⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo A-CH, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 662.

El Congreso confió el proyecto de reformas a una comisión de su seno, la cual presentó un proyecto de bases constitucionales, discutido y al fin aprobado el 2 de octubre de 1835, dicho proyecto se convirtió en la ley constitutiva de 23 del mismo mes, que con el nombre de Bases para la nueva Constitución dio fin al sistema Federal.

En relación a las bases constitucionales de 1835 podemos señalar que son omisas en relación al tema de la propiedad y en su artículo segundo únicamente se refieren en forma indirecta a la guarda que hará la Nación de los derechos que correspondan legítimamente a todos los transeúntes, estantes y habitantes del territorio mexicano, estableciendo como requisito para ello el respeto a la religión y leyes del país.

5.- LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836.

Entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas el Congreso prosiguió su misión constituyente. La Nueva Ley Fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución Centralista de que se trata se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes, la primera de las cuales fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes ya no se publicaron por separado sino de una sola vez. La más discutida de todas fue la segunda, y es en la que se estableció la institución llamada Supremo Poder Conservador, el cual tenía como finalidad

regular la actuación de los tres poderes para que no pudieran traspasar los límites de sus atribuciones, institución que se aprobó por mayoría de un solo voto, en contra de la influencia de Santa Anna, quien no deseaba tener sobre sí ningún poder regulador de sus actos.³⁵

Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836, con respecto al tema que aquí estamos desarrollando, aluden al derecho de la propiedad inmueble en la primera y en la cuarta de sus Leyes.

En la Ley Primera artículo segundo, fracción III, se establece como un derecho del mexicano el no poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte, salvo el caso que la utilidad pública exija lo contrario. En esta disposición se introduce la innovación de que tal circunstancia deberá ser calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, y por el gobierno y junta departamental en los departamentos y por el propio dueño, ya fuera corporación o individuo particular, y se establece **la previa indemnización**, la cual sería **determinada por dos peritos**, nombrado uno por el gobierno y otro por el particular y según las leyes, **en caso de discordia por un tercero**.

Una vez especificada la cantidad que se debe cubrir como indemnización, y estando en desacuerdo el interesado, puede

³⁵ Ob. Cit., Pág. 202

reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia en la capital y ante el Superior Tribunal respectivo en los Departamentos. Esta reclamación suspende la ejecución hasta que se dicte el fallo correspondiente.

Por otra parte, en su artículo 13 se restringe a los extranjeros para adquirir propiedad raíz en la república, si no estuviera naturalizado o casado con mexicana y se arreglare además a lo que prescriba la ley relativa a esas adquisiciones. En cuanto a la propiedad mueble no podrá trasladarse a otro país sino cumpliendo con los requisitos y pago de la cuota que establezca la Ley. En cuanto a las adquisiciones de los colonizadores, estas se sujetaron a las reglas especiales de colonización.

En la Ley Cuarta artículo 18 fracciones V y VI, se establece la prohibición para el Presidente de la República, para enajenar, ceder o permutar, ciudad, villa, lugar o parte alguna del territorio nacional, ni ceder o enajenar los bienes de la Nación sin consentimiento del Congreso.

6.- BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA 1843.

El 23 de diciembre de 1842, el Presidente de la República Don Nicolás Bravo, hizo la designación de los ochenta notables que integrarían la Junta Nacional Legislativa para elaborar las bases constitucionales. Instalada la Junta el 6 de enero de 1843, se acordó por mayoría, de conformidad con la opinión del ministerio, que no

solamente se formularían bases constitucionales, sino que se expediría una Constitución³⁶.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, fueron sancionadas el 12 de junio de 1843, por Antonio López de Santa Anna, quien ya había reasumido la presidencia en forma provisional, y publicadas por Bando Nacional el día 14 de junio de 1843.

En el artículo primero de las Bases Orgánicas de 1843, se establece que la Nación mexicana, como independiente libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de **República representativa popular**, y para su ejercicio se dividen los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En cuanto al aspecto de la propiedad, es de suma relevancia mencionar que en el artículo noveno, fracción XIII, se establece que uno de los derechos de los habitantes de la República, consiste en la inviolabilidad de la propiedad, independientemente de que esta pertenezca a particulares o corporaciones, asimismo, que ningún habitante puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la propiedad que le corresponda según las leyes, ya sea que consista en cosas, acciones o derechos. De igual forma, al referirse a la ocupación de la propiedad privada, por causas de **utilidad pública**, se reitera lo señalado en los ordenamientos fundamentales antes estudiados, es decir, **previa la competente indemnización** en el modo que disponga la ley.

³⁶ Ob. Cit., págs. 403-436.

Se considera pertinente, hacer notar que en este ordenamiento fundamental se fomentó la adquisición de bienes raíces en la República por parte de extranjeros, toda vez que en su artículo 13 se señala que por ese solo hecho, se les daría carta de naturalización sin otro requisito si así lo pidieran.

Además, en el numeral 89 fracción IV, se prohibió al Presidente, enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio de la República.

Por otra parte, en el artículo 134, fracción V, se faculta a las Asambleas Departamentales, para decretar lo conveniente y conforme a las leyes, respecto de las adquisiciones, enajenaciones y permutas de bienes que pertenezcan al común del Departamento y sobre enajenaciones de terrenos se observarán las leyes vigentes y lo que determinen las de colonización.

El artículo 179 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, prohíbe la pena de confiscación de bienes, pero autoriza el embargo de bienes suficientes para cubrir la responsabilidad pecuniaria con motivo de la comisión de delitos.

Las Bases Orgánicas estuvieron vigentes durante el periodo más turbulento de la historia de México, en virtud tanto de las discordias internas existentes, como por la guerra sostenida con Norteamérica.

El Congreso electo conforme a las Bases Orgánicas inició su oposición al Presidente Santa Anna. A fines de 1843, el presidente interino Canalizo disolvió al Congreso, pero cuatro días después el General Herrera en su carácter de presidente del Consejo, desconoció a Canalizo, asumió el Poder Ejecutivo y reinstaló al Congreso, cuyo primer acto consistió en destituir a Santa Anna.

Desterrado Santa Anna, gobernó el General Herrera conforme a las Bases Orgánicas, por espacio de un año aproximadamente, es decir, de diciembre de 1844 al 30 de diciembre de 1845. El 4 de agosto de 1846, estalló en la Ciudadela el pronunciamiento del General Mariano Salas, quien en una circular que también firmaba Don Valentín Gómez Farias, denunciaba como traición a la Independencia los proyectos de monarquía y solicitaba la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes constitucionales de 1824 y pedía el regreso de Santa Anna. El triunfo de este pronunciamiento puso fin a las Bases Orgánicas.

7.- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

Diez días después de consumado el alzamiento del General Salas, desembarcó en Veracruz el 16 de agosto de 1846, el General Santa Anna, quien desde su destierro en Cuba acudía al llamado del bando victorioso. Lo acompañaba el liberal don Manuel Crescencio Rejón, y lo esperaba en la Ciudad de México don Valentín Gómez Farias, el más antiguo jefe del bando reformista.

Para estar de acuerdo con el grupo que lo restituía al poder, Santa Anna se declaró liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía. El General Salas a petición de Santa Anna, se apresuró a restablecer la *Constitución Federal* de 1824, mientras se formulaba una nueva. Hasta el 14 de septiembre de 1846, llegó Santa Anna a la capital, negándose a asumir la Presidencia a pesar de las instancias de Gómez Farias.

Entre las querellas de puros y moderados, que turbaban el orden y modificaban el gabinete de Salas, el 6 de diciembre de 1846, aquel Congreso a la vez constituyente y ordinario, abrió sus sesiones. El dictamen de la Comisión formada por Rejón, Cardoso y Zubieta, propuso que se declarara como única constitución legítima del país la de 1824, mientras no se publicaran todas las reformas que determinara hacerle el Congreso, para lo cual ofrecía el dictamen que a la mayor brevedad posible se considerarían dichas reformas. Con el dictamen de la mayoría se acompañó el voto particular de don Mariano Otero, único miembro disidente de la Comisión. El autor del voto particular proponía que además del Acta Constitutiva y de la Constitución del 24 se observara lo que llamó el Acta de Reformas. En la sesión del 16 abril de 1847, el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y en la del día 22 del mismo mes y año comenzó la discusión del voto particular de Otero. Con algunas modificaciones y adiciones, aceptadas la mayor parte por su autor, el Acta de Reformas terminó de discutirse el 17 de mayo de 1847, fue jurada el 21 y publicada el 22 siguiente.³⁷

³⁷ Tomado de Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1998*.- Editorial Porrúa S. A., México 1998, págs.. 439-476.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 determina en su artículo quinto que para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce una ley fijará, las garantías de libertad, seguridad, **propiedad** e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

La gran aportación de este mandamiento fundamental y de su creador, don Mariano Otero, es que constituye el embrión constitucional de la Ley de Amparo, que sirvió de base a la Constitución de 1857 para establecer tanto los derechos del hombre como el juicio de amparo que los garantiza. En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se establecen, por una parte los lineamientos que más adelante seguiría el artículo 102 de la Constitución de 1857 y posteriormente el numeral 107 de la Constitución de 1917; y por otra, el principio de relatividad de las sentencias de amparo, conocido también como la formula Otero.

En efecto, el artículo 25 del citado ordenamiento establece textualmente "Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare".

8.- ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1856.

La Revolución de Ayutla dio lugar más tarde a la caída de Antonio López de Santa Anna, motivo por el cual Ignacio Comonfort, asumió el carácter de Presidente sustituto de la República Mexicana y en uso de las facultades que le asistían, el 15 de mayo de 1856, decretó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.

En la parte que nos interesa, el artículo 63 establece que la propiedad es inviolable, sea que dicha propiedad consista en bienes, derechos o en el ejercicio de alguna profesión o industria, y en el artículo 65 se determina que **la propiedad podrá ser ocupada en los casos de utilidad pública, legalmente comprobada, y mediante previa y competente indemnización.** La aportación de esta ley fundamental, consiste en que en su artículo 66 se definen como obras de utilidad pública las que tienen por objeto proporcionar a la Nación usos o goces de beneficio común, bien sean ejecutadas por las autoridades o por compañías o empresas particulares, autorizadas competentemente.

Otro aspecto relevante del propio artículo 66 de esta Acta de Reformas, es que por primera vez en una disposición fundamental mexicana se hace uso del término **expropiación** y se establece que será una ley especial la que fije el modo de probar la utilidad de la obra, los términos en que haya de hacerse la expropiación y todos los puntos concernientes a ésta y a la indemnización.³⁸

³⁸ Tomado de Ob. Cit., págs. 499 y 507.

9.- CONSTITUCION LIBERAL DE 1857.

Don Juan Alvarez expidió la convocatoria para el Congreso Constituyente el 16 de octubre de 1855.

Como se sabe, la convocatoria de que se trata fue modificada con posterioridad por Ignacio Comonfort al haber sustituido en la presidencia de la República a Juan Alvarez, y de acuerdo con esta modificación el Congreso se reunió en la ciudad de México el día 17 de febrero de 1856, habiéndose llevado a cabo su solemne apertura el día siguiente en "un amplio salón del Palacio Nacional situado frente a la entrada principal y detrás del corredor oriente del gran patio, precisamente en el mismo lugar que ocupó la sala de acuerdos de la Audiencia durante el virreinato..."³⁹

En relación al ambiente que predominaba en las discusiones de este documento fundamental, el tratadista Emilio Rabasa opinó que "los autores de la Constitución aparte de las dificultades con que tropezaron para plantear libremente sus ideas, estuvieron siempre sometidos a poderosas causas que perturbaban su criterio. Cuando los días no eran serenos, no podían estar serenos los espíritus. Los errores de la Ley de 57 no son precisamente numerosos, los errores son pocos, pero hieren puntos esenciales que producen el desconcierto general de todo sistema"⁴⁰.

³⁹Trueba Urbina, Alberto, "La Cámara de Diputados. Donde nació la Constitución de 1857 y su Texto Original", Biblioteca Campechana-3, México, 1957, pág. 5.

⁴⁰ Citado por Chávez Padrón, Martha, Ob. Cit. Pág. 229.

Esta Constitución fue jurada el 5 de febrero del año 1857 por el entonces Presidente de la República Ignacio Comonfort.

Ahora bien, no obstante que Ignacio Comonfort juró reconocer, guardar y hacer guardar la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, expedida por el Congreso; al pasar de presidente sustituto a constitucional, la desconoció.⁴¹

La doctora Martha Chávez Padrón, al hablar del artículo 27 de la Constitución de 1857 apunta que por una parte, estableció el derecho de propiedad como garantía individual y por otra reiteró los principios de desamortización en contra de las corporaciones civiles y eclesiásticas, loables en relación con las últimas, pero de graves consecuencias en relación con las primeras⁴².

El artículo que nos ocupa, dispone que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de **utilidad pública y previa indemnización**, y será la ley la que determinará, *qué autoridad deberá hacer la expropiación y los requisitos con que ésta hubiera de verificarse*. Asimismo estableció que **ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que fuera su carácter, denominación u objeto, tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.**

⁴¹ Ob. Cit., págs. 14 a 16.

⁴² Chávez Padrón, Martha, Ob. Cit. Pág. 229.

En lo relativo al concepto de propiedad contenido en el dispositivo 27 de la Carta Magna en estudio, el maestro Raúl Lemus García opina que: “En nuestro país, con notables excepciones, en el siglo XIX imperan las tesis de la filosofía liberal-individualista, a las que no pudieron sustraerse los Constituyentes mexicanos de 1856-1857, muy a pesar de las brillantes ideas sociales manejadas por Arriaga, Olvera y Castillo Velasco, por cuya razón, el concepto que en materia de propiedad se consagró en el código político de 1857, es el clásico o romanista, con sus atributos tradicionales de uso, goce y disposición, elevado al rango de garantía individual; por ello el texto constitucional con una claridad meridiana señala que la propiedad no puede ser ocupada sin el consentimiento de sus titulares, sino **mediando causa de utilidad pública y previa indemnización**”.⁴³

Por lo que hace a la repercusión de los postulados en relación a las comunidades indígenas, el citado autor señala que con un aberrante criterio interpretativo del texto constitucional y con fundamento en el artículo 25 de la ley de 25 de junio de 1856, se negó personalidad jurídica a las comunidades indígenas, bajo el sofisticado argumento de que habiéndose decretado la desamortización de los bienes comunales y en razón de ser las indígenas comunidades, éstas deben considerarse como inexistentes, error de interpretación jurídica que posteriormente permitió el denuncia de tierras comunales como baldías y su despojo en perjuicio de las comunidades indígenas.

⁴³ Lemus García, Raúl, “Derecho Agrario Mexicano”, Editorial Porrúa S.A., México, 1991, pág. 152.

9.1.- VOTO DE PONCIANO ARRIAGA SOBRE EL DERECHO DE PROPIEDAD, EMITIDO EN SESION DE 23 DE JUNIO DE 1856.

En el voto particular que sobre el derecho de propiedad presentó al Congreso Constituyente Don Ponciano Arriaga en la sesión de 23 de junio de 1856, y refiriéndose a la monstruosa división de la propiedad territorial, expresó que "mientras pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo. Este pueblo no puede ser libre, ni republicano, ni mucho menos venturoso, por más que 100 constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad. Poseedores de tierras hay en la república mexicana, que en fincas de campo o haciendas rústicas, ocupan (si se puede llamar ocupación inmaterial y puramente imaginaria) una superficie de tierra mayor que la que tienen nuestros Estados soberanos y aún más dilatada que la que alcanzan alguna o algunas naciones europeas. En esta gran extensión territorial, mucha parte de la cual está ociosa, desierta y abandonada reclamando los brazos y el trabajo del hombre, se ven diseminados cuatro o cinco millones de mexicanos, que sin más industria que la agrícola, careciendo de materia prima y de todos los elementos para ejercerla, no teniendo a donde, ni como emigrar con esperanza de otra fortuna honesta, o se hacen perezosos y holgazanes, cuando no se lanzan al camino del

robo y de la perdición, o necesariamente viven bajo el yugo del monopolista que, o los condena a la miseria o les impone condiciones exorbitantes."⁴⁴

9.2.- VOTO DE ISIDORO OLVERA, EMITIDO EN SESIÓN DEL 10 DE AGOSTO DE 1856.

Siguiendo el claro pensamiento de don Ponciano Arriaga en materia de propiedad, con una gran visión de los problemas sociales de la época y ante un Congreso en donde privaban las ideas individualistas, Don Isidoro Olvera manifestó: "Es notoria la usurpación que han sufrido los pueblos de parte de ávidos propietarios, bien por la fuerza o por otras adquisiciones ilegales. Que esta usurpación ha solido extenderse hasta el fundo legal y el agua potable de las poblaciones. Que los derechos de los pueblos son causa de litigio que producen su ruina..."⁴⁵

Asimismo afirmó en el proyecto de Ley Orgánica que arregla la propiedad territorial de toda la República. "...la mala fe y el dolo, inventaron para la usurpación -refiriéndose a los terrenos- ciertas fórmulas violentas, que reunidas llegaron a formar parte de lo que hoy se llama derecho civil y derecho de gentes... así la violencia autorizada vino a ser uno de los primeros títulos de propiedad..." La propiedad pues, y la esclavitud también reconocen por título

⁴⁴ Ob. Cit., págs. 153-154.

⁴⁵ Ob. Cit. pág.154.

primitivo la inmunidad". "...No hay propiedad legítima de terreno, si es mayor que el que pueda cultivar personalmente una familia..."⁴⁶

Consideramos importante mencionar las partes sustanciales del citado proyecto de Ley.

Se establece un límite de 10 leguas cuadradas de terreno de labor y de veinte leguas cuadradas de dehesa para que sean detentadas por un propietario en una entidad federativa.

Los predios mayores de diez leguas cuadradas localizados en la meseta central, pagarán una tasa adicional de dos por ciento sobre el impuesto que estén causando, en tanto que en los estados despoblados, las legislaturas establecerán una frecuencia impositiva para el excedente de terrenos de los propietarios.

Para acreditar la propiedad se consideraban como títulos primordiales: 1) la concesión del soberano. 2) la compra de los municipios autorizada competentemente. 3) la cesión en pago legítimo. 4) el cambio también fundado en autorización. Igualmente los terrenos pertenecientes al fundo legal se devolverán a sus respectivos pueblos.

Por el contrario, los terrenos no respaldados en dichos títulos, serán considerados propiedad de la Nación.

⁴⁶ Montiel y Duarte, "*Derecho Público Mexicano*", Tomo. IV, pág. 117.

9.3.- VOTO PARTICULAR DE JOSÉ MARÍA CASTILLO VELASCO.

A las voces anteriores se suma la del distinguido constituyente José María Castillo Velasco, quien abundando las ideas de sus predecesores, expuso:

"...¿Porqué se teme las cuestiones de propiedad?; es preciso confesar que en ellas se encuentra la solución de casi todos los problemas sociales. De nada servirá esa libertad (se refiere a la municipal) en la administración, y más bien sería una burla para muchos pueblos, si han de continuar agobiados por la miseria, y sus desgraciados habitantes no han de tener un palmo de terreno en qué ejecutar las obras que pudieran convenirles.

"¿No es vergonzoso para nosotros liberales, que dejemos subsistir ese estado de cosas, cuando por leyes dictadas por monarcas absolutos se concedían esos terrenos a los pueblos y se proveía así a sus necesidades?.

¿"Cuál es el origen de la guerra de castas que incesantemente nos amenaza y que sería el oprobio y la ruina del país, sino ese estado de mendicidad a que han llegado los pueblos indígenas?.

"Para que pueda penetrar la luz de la civilización en esos pueblos es necesario disipar los nublados de su indigencia; para que lleguen sus moradores a adquirir la dignidad de hombres libres fuerza es que les proporcionemos los medios de subsistir, y cuantos

les sean necesarios, para que palpando las ventajas de la libertad, sepan usar de ella, amarla y defenderla.

“La Constitución que remedie estos males, el código fundamental que haga sentir sus benéficos efectos allí en esas poblaciones desgraciadas, en que el hombre no es dueño ni de su propio hogar, y en que para usar el camino que conduce de un punto a otro, necesita obtener el permiso de un señor dueño del suelo, esa Constitución vivirá señores diputados, no lo dudéis.

“Hay en nuestra República, señor, una raza desgraciada de hombres, que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas, y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos.

“Hombres más infelices que los esclavos, más infelices aun que las bestias, porque sienten y conocen su degradación y su miseria.

“Hombres que para adquirir un puñado de maíz con qué alimentar a su familia, tienen que venderse ellos y sus hijos al despiadado propietario de una finca rústica; que nacen y viven y mueren agobiados por el despotismo de sus amos; que al capricho de éstos se ven obligados a abandonar el lugar en que se encuentran los huesos de sus mayores, y a peregrinar de hacienda en hacienda, sin hallar ni abrigo, ni socorro, ni trabajo, porque el indio despedido de una de ellas está como excomulgado para todos;

hombres que no reciben en herencia más que las deudas que sus padres contrajeron con el hacendado.

“Y esta raza a pesar de tanta infelicidad y tanta miseria, es la que cultiva los campos y provee de soldados al ejército. Por gratitud, pues, por respeto a la justicia, por conveniencia pública, saquemos a estos hombres del estado en que se encuentran, y proporcionémosles medios de subsistencia y de ilustración”.⁴⁷

El Constituyente José María Castillo Velasco, al emitir su voto particular dirige una dura crítica en contra del sistema de propiedad vigente. Aboga para que se le restituyan a los indígenas sus terrenos.

Podemos resumir sus propuestas de la siguiente manera:

Todos los pueblos de la república deben tener suficientes terrenos de uso común. En caso necesario la Federación los comprará para satisfacer esta necesidad.

Al ciudadano sin trabajo se le proporcionarán terrenos para su cultivo, que a la vez le serán útiles para su subsistencia. Estos predios serán baldíos de la Federación, de cofradías, o de particulares que adquiriera el Estado. En tanto no tenga capacidad económica el ciudadano favorecido con el terreno, pagará un rédito anual del 3%.

⁴⁷ Ob. Cit., Tomo IV. págs. 420 y siguientes.

Por otra parte, habla vagamente de la prohibición de los monopolios, que podría tener alguna relación con la cuestión de la propiedad.⁴⁸

9.4. REFORMAS EN MATERIA DE PROPIEDAD.

Señala el maestro Felipe Tena Ramírez, que la Constitución de 1857, durante el tiempo de su vigencia tuvo dos modificaciones en materia de propiedad, verificadas el 25 de septiembre de 1873 y el 14 de mayo de 1901.

Reforma de 25 de septiembre de 1873:

"Artículo 3.- Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución."

Artículo 27 reforma Constitucional de 14 de mayo de 1901. "Las corporaciones e instituciones religiosas, cualesquiera que sean su carácter, denominación duración u objeto, y las civiles cuando estén bajo patronato, dirección o administración de aquéllas o de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar más bienes que los edificios que se destinen inmediata y directamente al servicio y objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces."

⁴⁸Talavera Alfaro, X. "Tres Votos y un Debate del Congreso Constituyente 1856-1857", Editorial de la Universidad Veracruzana, Veracruz, México, 1958, págs. 141-149.

“Las corporaciones e instituciones civiles que no se encuentren en el caso expresado, podrán adquirir y administrar además de los referidos edificios, los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos, que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas, pero con sujeción a los requerimientos y limitaciones que establezca la Ley Federal que al efecto expida el Congreso de la Unión”.

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1857, se dictaron diversas leyes secundarias con el objeto de atender en alguna forma la situación inhumana en que se encontraba la mayoría de la población indígena en el país, que a pesar de la pérdida de sus tierras pugnaba por sobrevivir, sin embargo, no se dio ninguna disposición a nivel constitucional que resolviera de fondo la misma.

Al respecto, el maestro Guillermo Floris Margadant, opina que de 1876 a 1911, México vive de nuevo bajo un despotismo ilustrado, en la actualidad bastante desacreditado, pero desde muchos puntos de vista comparable al régimen de los mejores Borbones. Algunos historiadores distinguen en el Porfirismo tres fases: la de la pacificación (1876-1896), la de la prosperidad (1896-1907) y la de la agitación social (1907-1910).⁴⁹

⁴⁹ *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Editorial Esfinge, México, 1994, págs. 185-188.

10.- DECRETO DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Como consecuencia de las adiciones al Plan de Guadalupe, don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y Jefe de la Revolución, expidió el Decreto del 6 de enero de 1915. Correspondió al ilustre abogado poblano Don Luis Cabrera el mérito de haber redactado tan importante disposición legal, hecho que ha sido reconocido por grandes tratadistas de la talla del Doctor Lucio Mendieta y Núñez.⁵⁰

Esta Ley tiene el mérito histórico de haber concentrado la atención en las inquietudes y esperanzas de la población rural, de haber atraído a la causa constitucionalista el mayor contingente campesino, de justificar plena y ampliamente el movimiento revolucionario y de establecer las bases firmes para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesinado.

El referido Decreto consta de nueve considerandos en los que se hace un talentoso resumen del problema agrario, concluyendo en el sentido de que es imperativo e ineludible 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

⁵⁰ Ob. Cit., pág. 287.

servidumbre económica y de la esclavitud de hecho a que estaban sometidos.

En sus doce artículos declara nulas las enajenaciones, composiciones, concesiones, apeos y deslindes si ilegalmente se afectaron terrenos comunales de los pueblos; restablece la dotación y la restitución, procedimientos idóneos para entregar las tierras a los pueblos; se decreta la nulidad de fraccionamientos solicitada por las dos terceras partes de los vecinos beneficiados cuando tengan algún vicio que afecte su legalidad; se 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 Ejecutivo Federal, para intervenir en la primera instancia de los procedimientos agrarios.

Refiriéndose a la parte considerativa de la citada Ley, el Doctor Lucio Mendieta y Núñez afirma que: "sintetiza la historia del problema agrario de México, señalando, entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas⁵¹."

Es de suma importancia mencionar, que en este Capítulo, en el que únicamente se habla de leyes fundamentales, se incorpora la

⁵¹ Ob. Cit., pág. 189.

Ley de 6 de enero de 1915, no por un error, ni por casualidad, sino debido a que por su gran trascendencia social, económica y política, fue elevada al rango de ley constitucional que conservó hasta el 10 de enero de 1934, fecha en que se reformó el artículo 27 Constitucional, y queda abrogada expresamente para incorporarse al texto del citado precepto.

La Constitución Política de 1917, tiene como antecedente directo e inmediato la Revolución Mexicana que fue el primer gran movimiento social del siglo XX en el mundo.

Revolución que surge, contra el régimen dictatorial del general Porfirio Díaz, sufrido por más de 30 años, que generó un conjunto de contradicciones que afloraron plenamente a partir de 1910 y que fueron estandarte de cada uno de los bandos que intervinieron en las luchas que se sucedieron por casi diez años.

Ahora bien, no obstante que en sus orígenes el movimiento revolucionario tuvo tintes políticos, al proclamar el lema *sufragio efectivo no reelección*, finalmente fue el ambiente de miseria, hambre e inseguridad tanto en las personas, como en sus posesiones y derechos, en el que vivía el pueblo de México, lo mismo las mayorías que habitaban en el campo, que los obreros de las ciudades o zonas industriales, el que aportó el mayor contingente humano a la causa de la Revolución.

En efecto, la insatisfacción originada por el autoritarismo, la ausencia de democracia, la concentración de la riqueza y de la

propiedad y la violencia de los órganos de represión del Estado, abrieron cauce a las demandas para moderar la desigualdad, recuperar las tierras expropiadas injusta e ilegalmente a las comunidades, elevar los salarios de los obreros y mejorar en general las condiciones de vida de la población.⁵²

Lo anterior es indicativo del porqué en los planes revolucionarios más importantes, los postulados fundamentales, de los prohombres de la Revolución, se enfocan a la restitución de tierras en favor de los pueblos indígenas, que fueron despojados de las mismas.

11. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

El 14 de septiembre de 1916, al triunfo de la Revolución, Don Venustiano Carranza, convoca a un Congreso Constituyente, con la finalidad de restituir el régimen constitucional quebrantado.

El 1° de diciembre de 1916, quedó formalmente instalado el Congreso Constituyente. Don Venustiano Carranza le envía un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, preparado por el propio Primer Jefe, con los señores licenciados Luis Manuel Rojas y Natividad Macías; pero nadie conocía tal proyecto hasta entonces, y cuando se les hizo saber a los diputados que las comisiones dictaminadoras debían formular dictámenes globales para votar varios artículos a la vez, estuvo a punto de levantarse una protesta

⁵² "La Transformación Agraria", Sector Agrario, México, 1997, Volumen I, Pág. 33.

general; pero el diputado, General Francisco J. Mújica, uno de los mas fieles al señor Carranza, y entonces miembro de una de las dos comisiones dictaminadoras, puso fin a la cuestión manifestando que las expresadas comisiones y la Cámara entera creían su deber compartir con el Primer Jefe la responsabilidad de una función tan importante como la de dar al país una nueva Constitución. El discurso del general Mújica tuvo una enorme trascendencia, porque rompió con la idea de Don Venustiano Carranza de reformar la Constitución de acuerdo con lo que él consideraba las necesidades del país, y abrió las puertas a las grandes reformas que se hicieron después⁵³.

11.1.- EL DEBATE DEL ARTICULO 27 EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917.

El Congreso Constituyente determinó dejar la discusión y estudio del artículo 27, hasta el final de sus trabajos, y para llevar a cabo el debate de este dispositivo, que tuvo una gran trascendencia histórica, se declaró en sesión permanente del 29 al 31 de enero de 1917, lapso en el que sus integrantes trabajaron día y noche.

El Ingeniero Pastor Rouaix, Secretario de Fomento en el gabinete de Don Venustiano Carranza y diputado por el distrito de Tehuacán de las Granadas, Puebla, fue quien coordinó la comisión de redacción del artículo 27, dedicado a la cuestión agraria, en la cual también participaron los diputados Francisco J. Mújica y

⁵³ De la Torre Villar, Ernesto, "Lecturas Históricas Mexicanas", Empresas Editoriales, México, 1967, Tomo III, pags. 91-99.

Heriberto Jara, así como el Licenciado Andrés Molina Enríquez, cuya obra *Los grandes problemas nacionales*, sirvió de sustento a ese artículo constitucional.⁵⁴

Se estructuró un artículo cuyos principios sustantivos sirvieron para orientar los programas de la reforma agraria, de la Revolución.

11.2.- CONTENIDO DEL TEXTO ORIGINAL.

En el primer párrafo se establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Este primer párrafo contiene un principio declarativo que enuncia y confirma la soberanía y el dominio eminente que el Estado tiene reservado dentro del territorio nacional, ya que aún cuando la norma se refiere a la Nación, resulta evidente a la luz de la técnica jurídica que el derecho consagrado en esta disposición constitucional, corresponde al Estado, como sujeto de derecho, titular de derechos y obligaciones y no a la Nación en su acepción sociológica. ⁵⁵

⁵⁴ Ob. Cit., págs. 39-40

⁵⁵ Ob. Cit., págs. 280-285.

En el segundo párrafo se determina que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causas de **utilidad pública y mediante indemnización.**

Ambos párrafos no han sufrido modificación alguna desde que fue aprobado el texto original.

En el tercer párrafo se establece 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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Asimismo se determina que con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías, comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición

de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerarán de utilidad pública.

Este tercer párrafo, por los términos generales en que está concebido y redactado, pone de manifiesto el evidente espíritu de *justicia social del legislador* que le dio vida, y para hacer efectivo el derecho sustantivo que contiene, otorga al Estado mexicano las más amplias facultades para dictar todas aquellas medidas legislativas y administrativas, según el caso, que hagan posible lograr el bien común, como una de las metas supremas del sistema jurídico mexicano.

Es por ello que sin lugar a dudas, uno de los párrafos más importantes y trascendentales del artículo 27 constitucional, es el tercero, tanto por su proyección económico-social, como por las amplias facultades de que inviste al Estado mexicano para lograr la *justicia social distributiva*.

En los párrafos cuarto y quinto se establece la propiedad de la Nación sobre las aguas, de los mares territoriales, de las lagunas, esteros, de las playas, de los ríos, los lagos, en algunos casos de los arroyos, y otros afluentes secundarios. Se autoriza al Estado para *concesionarlas a particulares o a sociedades civiles o comerciales*, sin perjuicio del dominio inalienable e imprescriptible que tiene la Nación sobre las aguas anotadas.

En la fracción primera se establece que solo los mexicanos por nacimiento tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones para explotar minas, aguas o combustibles minerales localizados dentro de la República Mexicana. Se precisa que el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

También rige la prohibición para los extranjeros de adquirir tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

En la fracción segunda, se niega capacidad a las asociaciones religiosas denominadas iglesias, para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente por sí o por interpósita persona entrarán en dominio de la Nación. Se concede acción popular para denunciar los bienes que se hallaran en tal caso, siendo suficiente para declarar fundada la denuncia, la prueba de presunciones.

Se declara que los templos destinados al culto público son propiedad de la Nación, la cual para el efecto estará representada

por el Gobierno Federal, quien determinará cuales deben continuar destinados a su objeto.

También se establece que pasarán de pleno derecho al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Nación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.

De igual manera, se estatuye que los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación.

En las fracciones tercera y quinta, se limita a las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier objeto lícito; y a los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito para adquirir única y exclusivamente los bienes raíces indispensables o enteramente necesarios para su objeto.

En el caso de las instituciones de beneficencia, se hace la salvedad de que podrán adquirir, tener y administrar capitales sobre bienes raíces por un plazo que no exceda de diez años, misma

medida que aplica a los bancos para la imposición de capitales sobre bienes raíces, pero sin límite de tiempo.

En la fracción cuarta, se plasma la prohibición para las sociedades comerciales, por acciones, para adquirir poseer o administrar fincas rústicas. Tratándose de sociedades de esta clase que se constituyeren con cualquier fin que no sea agrícola, podrán adquirir lo mismo que los bancos, únicamente los bienes raíces necesarios para cumplir con sus objetivos, cuyas extensiones serán fijadas por el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, en cada caso.

En la fracción sexta se otorga capacidad a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, se les hayan restituido o restituyeren conforme a la Ley del 6 de enero de 1915, hasta en tanto la ley reglamentaria determine la forma de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

La fracción séptima en su primer párrafo, establece que ninguna corporación, fuera de las señaladas en las fracciones III, IV y VI, podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Por lo que se refiere a los Estados, Territorios, Distrito Federal y los Municipios, de toda la República se les concede plena

ESTE LIBRO NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Mientras que en el segundo párrafo, se establece que las expropiaciones se harán solamente por causa de utilidad pública y mediante indemnización, en la fracción VII, se precisa 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 que la correspondiente declaración es competencia de la autoridad administrativa. También se determina que para fijar el precio de la indemnización del bien expropiado, se tomará como base el valor fiscal, que figure en las oficinas recaudadoras o catastrales, más un 10%.

En esta fracción VII, se ordena que sean declaradas nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía desde la ley de 25 de junio de 1856, considerando de igual forma nulas todas las disposiciones resoluciones, que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos.

En tal virtud, se ordena restituir a las corporaciones de referencia, las tierras, aguas y bosques de que hayan sido privadas, con arreglo a la ley de 6 de enero de 1915, la que continuará en vigor como ley constitucional.

Se considera en esta fracción, que para el caso que no procediera la restitución con arreglo en la citada ley, entonces se adjudicarán las tierras por la vía de dotación, sin que en ningún caso dejen de asignárseles las que necesiten.

Se exceptúan de la nulidad a que se refiere la fracción en estudio, solamente aquéllas tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos con fundamento en la ley de 25 de junio de 1856 o bien que hubieran sido poseídas en nombre propio y a título de dominio, por más de diez años, pero además que dicha superficie no exceda de cincuenta hectáreas, ya que de ser así, el excedente deberá ser devuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario.

Se establece que las acciones que le corresponden a la Nación en virtud del artículo 27, se harán efectivas por el procedimiento judicial, determinando el propio precepto constitucional que dentro del procedimiento los tribunales deberán dictar una orden en el plazo máximo de un mes, para que las autoridades administrativas procedan a la ocupación, administración y en su caso, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate, sin que por ningún motivo, pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Se prevé que durante el siguiente periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus

respectivas jurisdicciones, expedirán las leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, estableciendo las bases que servirán para el efecto.

Estas bases consisten en lo siguiente:

a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser propietario un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, éste se llevará a cabo por el Gobierno local, mediante expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de interés no podrá exceder de cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizarle el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni gravamen alguno. Se declararán revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores, desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

11.3.- REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL RELATIVAS AL REGIMEN DE PROPIEDAD.

El texto original del artículo 27 constitucional estuvo vigente aproximadamente diecisiete años, tiempo durante el cual coexistió, con igual rango, la Ley de 6 de enero de 1915.⁵⁶

11.3.1.- REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE ENERO DE 1934.

La primera reforma, a este artículo, se promulgó el 30 de diciembre de 1933 y se publicó el 10 de enero de 1934, abrogando la Ley de 6 de enero de 1915.⁵⁷

⁵⁶ Para la realización de este apartado se recurrió a "*La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Través de los Regímenes Revolucionarios*", Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982, págs de 68 a 91.

⁵⁷ *Diario Oficial de la Federación* de fecha 10 de enero de 1934. Consulta electrónica en: www.gobernación.gob.mx.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 19 de diciembre de 1933, se dio lectura al dictamen emitido por las Comisiones en relación con una iniciativa del Ejecutivo de la Unión, en los siguientes términos:

Honorable Cámara de Diputados:

“A los suscritos miembros de las Comisiones Unidas primera Agraria, segunda de Puntos Constitucionales y primera de Gobernación y presidente de la Gran Comisión Agraria, nos fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa del Ejecutivo que propone la reforma del artículo 27 Constitucional, de varios de los artículos de la Ley de 6 de enero de 1915 y de la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado.

“Avocadas al conocimiento de tan importante materia, las Comisiones, al producir su dictamen, quieren principiar por hacer hincapié en la prontitud con que el Ejecutivo de la Unión dio acatamiento a una de las resoluciones más trascendentales a que llegó en la reciente Convención de Querétaro.

“Las Comisiones dictaminadoras recogen la actitud del señor Presidente de la República como testimonio de su voluntad para dar cumplimiento al plan sexenal y para aplicar de modo estricto las normas de gobierno que se ha trazado el partido político de la Revolución; y protestan haberse colocado en un plano de miras igualmente alto para el efecto de producir el presente dictamen.

“Entrando al fondo del asunto, las Comisiones dictaminadoras encuentran que el problema abordado por la iniciativa del Ejecutivo implica reformas de dos categorías:

“a) De carácter constitucional en lo que toca a la ley de 6 de enero de 1915 y al artículo 27 constitucional.

“b) Del orden común en lo que se relaciona con la Ley de Organización de Secretarías de Estado.

“Por lo que toca al primer capítulo, las Comisiones han juzgado indispensable proyectar una redacción completa del artículo 27 Constitucional.

“En el estado presente, y con la experiencia acumulada, ha parecido a las Comisiones que ya es tiempo de buscar una redacción definitiva del artículo 27 constitucional, y así lo propondrán a vuestra soberanía.

“En su intento de redacción las Comisiones han tomado en cuenta, y así se complacen en declararlo, que el artículo 27 y la ley de 6 de enero constituyen una de las banderas de la Revolución y quizá la médula de la Revolución misma. Por ello se ha tenido el mayor cuidado en conservar íntegro el espíritu del artículo 27; se ha robustecido el derecho de los centros de población a recibir tierras que basten para satisfacer sus necesidades económicas; y se han dado solamente las bases necesarias para activar la tramitación y

para suprimir los estorbos burocráticos que, independientemente del examen detallado de los asuntos (que no se propone omitir), contribuyeron a prolongar un estado de *intranquilidad* y de insatisfacción de necesidades apremiantes.

“Considerando, en efecto, que la agitación suscitada alrededor de la reforma agraria obedece en esencia a la acumulación de expedientes en la Comisión Nacional Agraria, y juzgando la inconveniencia de que esos expedientes sean resueltos conforme a los trámites hasta hoy vigentes, se promueve la *ratificación* automática de las resoluciones de primera instancia con las que han sido favorecidos alrededor de cinco mil pueblos.

“Como complemento de la *reforma constitucional* y de la segregación de todo lo relativo a materia agraria de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y en vista que de momento no podrá resolverse sobre la materia, se propone también *conceder* facultades extraordinarias al Ejecutivo para que expida una nueva Ley de Organización de Secretarías de Estado y Departamentos.

“También se propone *conceder facultades extraordinarias* para la expedición de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional que habrá de ser corolario de la reforma que venimos a someter a vuestra soberanía, en todo aquello que se relaciona con la materia agraria.

“Consideran las Comisiones que a través de las facultades extraordinarias, podrá expedirse por primera vez una codificación agraria que englobe todas las leyes reglamentarias y las innumerables circulares y disposiciones económicas que rigen la materia y que son, en muchos casos, contradictorias y en todos de difícil recordación.

“Las comisiones dictaminadoras quieren terminar su exposición declarando que han sido plenamente conscientes de la importante materia sobre la que les ha tocado conocer y que dentro de la premura de tiempo que les impusieron las circunstancias, han dictaminado con el mayor cuidado y con el más vehemente deseo de satisfacer las necesidades del país.

Este dictamen al que se dispensó de todos los trámites, se aprobó sin discusión por 115 votos afirmativos y 1 en contra. Se turnó a la Cámara de Senadores para los efectos de ley.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el miércoles 20 de diciembre de 1933, se dio lectura la proyecto de reformas emitido y aprobado por la Cámara de Diputados.

Este proyecto de reformas al que se dispensó de todos los trámites, suscitó el siguiente debate en lo general:

El C. Ramón Ramos: Compañeros: He pedido la palabra en esta ocasión, por considerar de vital importancia el asunto que se nos plantea.

Desde hace tiempo el gobierno nacional, el gobierno revolucionario y todos los que colaboramos con él, aunque sea en ínfima escala, nos hemos echado encima la tarea, por cierto muy noble, de demostrar que nuestra Revolución no es el desplazamiento de un grupo político por otro, sino que representa algo más elevado: un esfuerzo fundamental y definitivo para constituir la nueva estructura económica, social y política de la nación, sin detenerse ante los intereses creados.

En el proyecto de reformas al artículo 27 Constitucional, a uno de sus primeros párrafos lo cambiaron, diciendo que se respetará siempre "la pequeña explotación agrícola", en lugar de la "pequeña propiedad", como decía el original.

Desde ayer, que yo presencié esta discusión en la Cámara de Diputados, le hice la observación al compañero diputado ingeniero Fabila, sobre que a mi me parecía que resultaba más ambiguo decir "pequeña explotación agrícola", que *pequeña propiedad*. Y voy a decir por qué lo considero así.

Recuerdo que en la Convención de Querétaro, el profesor Erro, al oponerse a la iniciativa del licenciado Padilla -decía entre otras cosas,- que todavía no había sido posible ponerse de acuerdo

en cual sería la parcela de tierra necesaria, para producir la cantidad de mil pesos. Yo le digo también a la Comisión que redactó este Proyecto que, por más consideraciones de orden técnico que nos haga, no llego a entender cómo se va a delimitar una pequeña propiedad, teniendo en cuenta la extensión superficial, las condiciones agrológicas, las condiciones climatológicas y el valor potencial medio por unidad de superficie, como lo propone el dictamen de la Comisión.

Yo creo que estas consideraciones o fundamentos que la misma Comisión expone para que se fije lo que debe entenderse por explotación agrícola, no son suficientes para dar una idea siquiera aproximada, del límite hasta donde debe llegar.

Parece que ha habido el deseo, por parte de la Comisión, de espetarnos una serie de terminajos que no entendemos ni los que hemos pasado por las escuelas técnicas. Yo, que soy ingeniero agrónomo, aunque hace mucho tiempo que no me dedico a la profesión, debo confesar que no entiendo muy bien esas expresiones.

Yo creo que por "pequeña propiedad" debe entenderse una extensión determinada de superficie y por "explotación agrícola" el valor o producto que se pueda obtener de una extensión determinada de tierra.

Esto es muy variable y mata todo estímulo del campesino, porque yo, más trabajador que otro, puedo producir mucho más en una misma extensión de tierra, que un flojo. Nosotros vamos a decir que para eso se va a fijar el valor de la producción por unidad de superficie, queriendo indicar lo que puede producir la tierra; pero eso, repito, es muy variable y como, desgraciadamente, estamos poco preparados técnicamente para hacer producir la tierra, el valor potencial debe considerarse mínimo.

El C. Talamantes:- Señores senadores: sólo he tomado la palabra para referirme a uno de los puntos a que hizo mención el compañero, ingeniero Ramos.

Siempre he considerado que en cuestión agraria, mientras más se quiere precisar, posiblemente estamos más expuestos al error, en vista de que no es posible llegar a tomar en cuenta todos los factores que puedan hacer variar la producción agrícola y las necesidades que de ella se derivan. Por esta circunstancia yo he estado siempre de acuerdo que, en lugar de que se diga que se respetará la pequeña propiedad se deje el término aplicado por la Comisión o sea el que deben respetarse las pequeñas explotaciones agrícolas. El término "pequeña explotación agrícola" es un tanto cuanto más ambiguo o más general, es decir, deja una puerta abierta para que la comisión encargada de reglamentar o de hacer la ley reglamentaria, pueda tomar en cuenta todos los factores, ya sea tierra, clima, factor humano, en fin todos los factores que puedan concurrir en la producción de la riqueza, y

estudie y determine si esa pequeña explotación agrícola tiene que ser extendida, encomendándose ese estudio a una comisión de técnicos que con toda serenidad estudiarán las condiciones del terreno, población, clima y factor humano.

Por todas estas circunstancias yo estoy enteramente de acuerdo con la Comisión, para que en lugar de poner "pequeña propiedad", que no solamente se refiere o parece referirse a la extensión superficial, se ponga el término "pequeña explotación agrícola": pero siempre que se haga ese estudio con toda calma y con toda la serenidad que debe emplearse en estos casos.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el miércoles 20 de diciembre de 1933, se dio lectura al proyecto de reformas emitido y aprobado por la Cámara de Diputados.

En votación nominal se consulta si ha lugar a votar.

Se procede a recoger la votación de los proyectos de decreto. Aprobados por unanimidad de 39 votos, pasan a las legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales correspondientes.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 23 de diciembre de 1933, se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el sábado 23 de diciembre de 1933, se declaró reformado el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y pasó al Ejecutivo para el efecto de Ley. La reforma aprobada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934.⁵⁸

Los resultados de esta primera reforma, son los siguientes:

En el párrafo tercero se precisa que el fraccionamiento de los latifundios será para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación. Cambian los términos de pueblos, rancherías y comunidades por el de núcleos de población. Se agrega la confirmación de dotaciones de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915.

Se adiciona la fracción III, en el sentido de que las instituciones de beneficencia, tengan capitales impuestos sobre bienes raíces.

Asimismo, se agrega un segundo párrafo a la fracción III, en el que se declaran nulas las diligencias que hayan privado de tierras, bosques y aguas a las comunidades que guarden estado comunal.

⁵⁸ Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional Tomo IV, artículos 23 a 27, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México MCMLXXXV, Editor Miguel Angel Porrúa. Págs. 134-147.

Se integra a la fracción VI el derecho a las tierras, aguas y bosques comunales por parte de las poblaciones que guarden estado comunal.

Se adicionan las fracciones VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII, en las que se crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y un cuerpo consultivo; una comisión mixta, comités particulares y comisariados ejidales con las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias les fijen.

Podemos afirmar que la fracción VIII hereda gran parte de la Ley de 6 de enero de 1915.⁵⁹

En efecto, en el apartado (a) se plasma la fracción del artículo 1, en la que se declaran nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los núcleos de población hechas por las autoridades federales y locales, en contravención a la Ley de 25 de junio de 1856.

En el inciso (b) de la fracción VIII, se ubica parte del contenido del artículo 1, de la Ley de 6 de enero de 1915, en la que se declaran nulas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento y Hacienda, o cualquiera otra autoridad federal a partir del primero de diciembre de 1876, con las que se hubieren privado u ocupado total o

⁵⁹ Fabila, Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940*, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1981, págs. 270-274.

parcialmente los ejidos, o terrenos de común repartimiento, pertenecientes a los núcleos de población.

Inciso (c) aquí se ubica la fracción III, del artículo 1, de la Ley de 6 de enero de 1915, que declara nulas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados a partir del primero de diciembre de 1876 hasta esa fecha por compañías, jueces u otras autoridades de las entidades federativas o de la Federación, que hubieren privado parcial o totalmente de las tierras, aguas y montes, de ejidos, o terrenos de común repartimiento pertenecientes a los núcleos de población.

Fracción IX, se orienta por el artículo 2 de la Ley de 6 de enero de 1915, en el que se establece que se puede solicitar la nulidad de la división o reparto de tierras, en la que aunque en apariencia sea legítima, hubiese existido error o vicio al realizar ese acto jurídico, pudiendo ejercer dicha acción las tres cuartas partes de los vecinos, que estén en posesión de una tercera parte de los terrenos, o la tercera parte de los vecinos que estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

Fracción X. Aquí se traslada el artículo 3 de la Ley de 6 de enero de 1915, en el que se fundamenta la acción de dotación de tierras y aguas a favor de los núcleos de población.

Fracción XI; se basa en el artículo 4 de la Ley de 6 de enero de 1915, pero como aportación, crea otras instituciones con el objetivo de instrumentar la reforma agraria, así tenemos que:

a) La Comisión Nacional Agraria se transforma en una dependencia del Ejecutivo Federal para la aplicación de las Leyes agrarias.

b) Se crea el *Cuerpo Consultivo Agrario* integrado por cinco expertos en materia agraria, nombrados por el Presidente de la República.

c) La Comisión Local Agraria, da paso a la Comisión Mixta de naturaleza tripartita, compuesta por representantes de la Federación, de los campesinos y de las entidades federativas donde opere.

d) El *Comité Particular Ejecutivo* tiene funciones diferentes, ya que es el gestor de la acción agraria de los núcleos de población.

e) Se crean los *comisariados ejidales*.

Fracción XII, ordena que las solicitudes de dotación o restitución de tierras y aguas se presenten ante los gobernadores de las entidades correspondientes.

Establece la *primera instancia* de la dotación y restitución, la cual culmina con la posesión provisional.

Asimismo, determina que la falta de dictamen en las acciones de restitución o dotación de la Comisión Mixta no impide que los gobernadores concedan la posesión provisional a los núcleos de población.

Por otra parte, en caso de incumplimiento del gobernador en la primera instancia de dotación o restitución, obliga a turnar el expediente al Ejecutivo Federal.

Fracción XIII, establece las bases de las resoluciones presidenciales agrarias.

Fracción XIV, en su párrafo primero niega a los propietarios afectados con la dotación o restituciones el recurso ordinario y extraordinario de amparo.

En el párrafo segundo, limita al lapso de un año, el tiempo para hacer válida la indemnización por parte de los propietarios afectados por dotaciones.

Fracción XV, introduce la salvaguarda de la pequeña propiedad agrícola en explotación, y la responsabilidad para las autoridades que la afecten en el procedimiento dotatorio.

Fracción XVI, por primera vez se precisa que las tierras que vayan a ser asignadas en forma individual deberán fraccionarse al ejecutarse la resolución presidencial.

Fracción XVII, tiene su antecedente, como recordaremos en la fracción VII apartados a, b, c, d, e, f, y g, del propio artículo 27, en el que se previeron las bases sobre las cuales, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados dictarían las Leyes para fijar el máximo de la propiedad rural, al igual que para el fraccionamiento de los excedentes. Asimismo se establece una tasa del 3% anual, para el pago de intereses, y se particulariza acerca de la deuda agraria local para garantizar el pago de las expropiaciones. Por vez primera, se establece como requisito para que proceda el fraccionamiento de los excedentes, que se encuentren satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. De la misma manera se determina que para el caso de proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios sean tramitados de oficio.

11.3.2.- REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE DICIEMBRE DE 1937.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el martes 20 de octubre de 1936, se dio lectura a una iniciativa del Senador Wilfrido C. Cruz.

“Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Unión:
“El suscrito, senador en ejercicio por el estado de Oaxaca, ante esa H. Asamblea, respetuosamente expongo:

“Que vengo a promover una iniciativa de adición al texto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que se precisan en la parte resolutive de este memorial, de conformidad, además, con las consideraciones que se expresan a continuación:

“Considerando que esta iniciativa sólo puede ser viable mediante una adición al texto del artículo 27 de la Constitución Federal cuyos estatutos fijan las bases de nuestro régimen territorial y jurídico, pues ello implica el establecimiento de una jurisdicción distinta a la vigente para la resolución de las controversias de referencia, jurisdicción que ninguna ley de carácter ordinario podría fijar sin convicción de las disposiciones fundamentales de nuestra organización constitucional.

“Por todo lo expuesto, vengo a proponer el siguiente proyecto de decreto:

“Artículo único.- Se adiciona el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

“Se declaran de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales existen entre los diversos núcleos de población y cuyo régimen jurídico procede de las donaciones, mercedes o repartimientos hechos a los indios por las autoridades de la Colonia, cualquiera que haya sido su denominación original,

siempre que constituyan terrenos de comunidad. La ley fijará el procedimiento adecuado para la resolución de los conflictos pendientes o la ratificación de los fallos definitivos pronunciados por las autoridades de los estados y de los convenios que hayan solucionado las contiendas resueltas, oyéndose a los gobiernos locales, cuando lo pidan para que proporcionen los datos necesarios en los casos a discusión, debiendo tomarse en cuenta los títulos o documentos arreglados a las leyes vigentes en la época de su expedición, siempre que no exista grave contradicción con los instrumentos que amparen posesiones limítrofes, caso en que habrá de atender preferentemente a las necesidades de los poblados contendientes, de acuerdo con su densidad demográfica, la situación topográfica de las tierras en disputa, su calidad y extensión, así como los demás factores que precise tomar en cuenta para hacer una distribución equitativa de los recursos comunales en litigio”.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el jueves 17 de diciembre de 1936, se dio primera lectura al dictamen relativo a la iniciativa del Senador Wilfrido C. Cruz, tendiente a que se adicionara el párrafo tercero del artículo 27.

La comisión dictaminadora estima solamente que a fin de que la adición propuesta sea más efectiva y tenga un alcance más general, conviene que no se limite a las controversias de límites de terrenos comunales cuyo origen provenga de dotaciones de la época colonial, sino que comprenda todos los casos en que los

pueblos guarden un estado comunal, ya por el origen mencionado o bien como consecuencia de la aplicación de las leyes vigentes, toda vez que el concepto de terrenos comunales ha variado y que la misma razón hay para diferir a la Federación del conocimiento de los viejos conflictos existentes, que el de los que puedan aparecer en lo sucesivo.

“Nuestra Constitución establece la división tripartita de poderes y la prohibición de que dos o más de éstos se reúnan en una sola persona o corporación, consagra como garantía individual que a nadie podrá privarse de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos.

Así pues, el conocimiento y resolución de las controversias por cuestiones de límites de terrenos comunales, estrictamente cae en esfera de lo jurisdiccional y no de lo administrativo, esto es, corresponde a los Tribunales Federales y no al Ejecutivo.

“Los trámites, así como el órgano del Ejecutivo que debe intervenir y el procedimiento ante la Corte, lo mismo que los demás pormenores indispensables, serán materia de la ley reglamentaria correspondiente, más bien que de la adición constitucional en la que sólo deben comprenderse bases fundamentales.

Finalmente, parece más propio que la adición se haga a la fracción séptima del párrafo séptimo del artículo 27 constitucional,

que se refiere a los pueblos que guardan el estado comunal, y no al párrafo tercero del mismo artículo que trata de las modalidades de la propiedad, el fraccionamiento de los latifundios y el derecho a ejidos.

En consecuencia, los suscritos comisionados opinan que es procedente la adición constitucional propuesta por el C. Licenciado y Senador Wilfrido C. Cruz, donde se permiten introducir las apuntadas modificaciones, con las cuales ha manifestado estar conforme el autor de la iniciativa. Los trámites que deben seguir para efectuar la adición, son los previstos en el artículo 135 Constitucional para la adición y reformas de la Carta Magna”.

Por lo expuesto, la comisión somete a la ilustrada consideración del honorable Senado de la República el siguiente proyecto de decreto:

“Artículo único. Se adiciona la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

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

“Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas.

Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes informes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la *proposición presidencial*.

“La ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el jueves 17 de diciembre de 1936, se dio primera lectura al dictamen relativo a la iniciativa del senador Wilfrido C. Cruz, tendiente a que se adicionara el párrafo tercero del artículo 27.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el lunes 21 de diciembre de 1936, al darse segunda lectura al dictamen respectivo, esta iniciativa fue aprobada, sin discusión, por unanimidad de 43 votos. Pasó a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el martes 29 de diciembre de 1936, se dio lectura al proyecto de decreto de la Cámara de Senadores, aprobado por ésta, por el que se adicionó la fracción VII del artículo 27 constitucional; se dispensaron todos los trámites y, sin discusión, fue aprobado por unanimidad de votos.

El proyecto de decreto aprobado pasó a las legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales correspondientes.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el jueves 9 de septiembre de 1937, se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta. Pasó el decreto al Ejecutivo, y la declaratoria al Senado para los efectos constitucionales correspondientes.

En sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el martes 28 de septiembre de 1937, se declaró reformada la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁰

Pasó al Ejecutivo para los efectos de ley.

La reforma aprobada se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1937.

⁶⁰ Ob. Cit. Pags.148-155

Se adiciona la fracción VII. Se precisa que las controversias limítrofes entre terrenos comunales pertenecen a la jurisdicción federal. Para agilizar la resolución de estos conflictos, se contempla la intervención arbitral del Ejecutivo Federal y, como instancia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, se señala que la ley fijará los procedimientos para el trámite de los conflictos comunales.⁶¹

11.3.3. - REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 9 DE NOVIEMBRE DE 1940.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el lunes 26 de diciembre de 1938, se dio lectura al dictamen emitido por la comisión en relación con una iniciativa del Ejecutivo de la Unión.

Honorable Asamblea:

“A la suscrita Comisión de Puntos Constitucionales fue turnada, para su estudio y dictamen, la iniciativa que presenta el Ejecutivo Federal para adicionar el párrafo sexto del artículo 27 constitucional para establecer que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, no se expiden concesiones, sino que la explotación de esos productos se lleve a cabo por la nación en la forma que lo determine el estatuto reglamentario que con posterioridad se dicte.

⁶¹ *Diario Oficial de la Federación* de fecha 6 de diciembre de 1937. Consulta electrónica en: www.gobernación.gob.mx.

Por consiguiente, haciendo suyos los conceptos expresados en la exposición de motivos mencionada, esta comisión se permite someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 constitucional:

“Artículo único. Se adiciona el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, para quedar en los siguientes términos:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y solo podrán hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos.”

Este dictamen al que se dispensó de todos los trámites fue aprobado sin discusión por unanimidad de votos . Pasó al Senado y al Ejecutivo, respectivamente, para los efectos constitucionales.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el martes 27 de diciembre de 1938, se dio lectura al proyecto de reformas enviado por la Cámara de Diputados.

Este dictamen al que se dispensó de todos los trámites fue aprobado sin discusión por unanimidad de votos.

El proyecto de reformas aprobado pasó a las legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales correspondientes.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el viernes 17 de noviembre de 1939, se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta .

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el miércoles 29 de noviembre de 1939, se declaró adicionado el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pasó al Ejecutivo para los efectos de ley.

La reforma aprobada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940.

Se adiciona el párrafo sexto, precisa que se prohíbe concesionar el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y que la ley respectiva, determinará la forma en que la Nación explotará dicho recurso.⁶²

⁶² *Diario Oficial de la Federación* de fecha 9 de noviembre de 1940. Consulta electrónica en: www.gobernación.gob.mx.

11.3.4.- REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 21 DE ABRIL DE 1945.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el Miércoles 29 de septiembre de 1943, se dio lectura a una iniciativa del Ejecutivo de la Unión.

“A los CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados.
Presentes.

“En uso de la facultad que me concede la fracción I del artículo 71 de la Constitución General de la República, por el honorable conducto de ustedes me permito elevar, a la aprobación del H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional.

“Artículo único. Se reforma el párrafo 5°. Del artículo 27 constitucional, en los siguientes términos:

“Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional: las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra, o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros

cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de la ribera sirva de lindero entre dos entidades federativas o la República con 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. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos, el ejecutivo podrá reglamentar su extracción y utilización, y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran, o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de esta agua se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.”

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el viernes 15 de octubre de 1943, se dio lectura a la iniciativa del Ejecutivo de la Unión y al dictamen emitido por la Comisión a la que se turnó esta iniciativa.

El dictamen en el que se consideró que debía aprobarse la iniciativa, se dispensó de todos los trámites y fue aprobado sin

discusión por unanimidad de 92 votos. Pasó a la Cámara de Senadores, para sus efectos constitucionales.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el miércoles 10 de noviembre de 1943, se dio lectura al dictamen emitido por la comisión a la que se turnó la iniciativa del Ejecutivo de la Unión.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el martes 26 de diciembre de 1944, se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el martes 26 de diciembre de 1944, se declaró reformado el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶³

Pasó al Ejecutivo para los efectos de ley.

La reforma aprobada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1945.

Se modifica el párrafo quinto, amplía la propiedad y el control de la Nación sobre las aguas, tanto de los mares, ríos, lagunas,

⁶³ Ob. Cit. Págs. 155-156

esteros y otros afluentes, para ser destinados a diversos usos. Por excepción quedan en propiedad y control de particulares.⁶⁴

11.3.5.- REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 12 DE FEBRERO DE 1947, (CONOCIDA TAMBIEN COMO REFORMA ALEMAN).

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el jueves 5 de diciembre de 1946, se dio lectura a una iniciativa del ejecutivo de la Unión.

"CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados. Presentes.

"Es necesario hacer notar que el concepto de pequeña propiedad ganadera es motivo de modificaciones aumentando la superficie a la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en vista de que, el desarrollo de la producción pecuaria que tiene grandes posibilidades por la cantidad de tierras con pastos existentes en el país, requiere que se organicen explotaciones con amplios recursos que, además de dar una buena atención técnica a los ganados, estén en posibilidad de construir aguajes suficientes de los que se carece generalmente en nuestros pastizales.

"Por todo lo expuesto someto a la consideración de esa H. Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de reformas a las

⁶⁴ *Diario Oficial de la Federación* de fecha 21 de abril de 1945, Consulta electrónica en: www.gobernación.gob.mx.

fracciones X, XIV y XV, del artículo 27 constitucional, para quedar redactadas en la siguiente forma:

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

“La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor a diez hectáreas de terreno de riego o humedad, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo.

“Fracción XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubieren dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni podrán promover el juicio de amparo.

“Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al gobierno federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados

dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.

“Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificados de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

“Fracción XV. Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera; e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

“Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

“Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero de terrenos áridos.

“Se considerarán asimismo, como pequeña propiedad las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de

temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales.

“Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

“Cuando debido a las obras de riego, drenaje o cualquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de las tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley”.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el miércoles 11 de diciembre de 1946, se dio lectura al dictamen emitido en relación con la iniciativa del Ejecutivo de la Unión, en la que se solicitó su aprobación.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el jueves 12 de diciembre de 1946, se dio segunda lectura al dictamen correspondiente.

Por unanimidad de 125 votos fue aprobado el dictamen en lo general.

Se declara la aprobación del proyecto enviado por el Ejecutivo de la Unión relativo a las fracciones décima, catorceava y quinceava de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pasó al Senado para los efectos constitucionales correspondientes.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el jueves 19 de diciembre de 1946, se dio lectura al dictamen que las comisiones respectivas emitieron en relación con la iniciativa del Ejecutivo de la Unión, el cual fue aprobado por unanimidad.

Pasó a las legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales correspondientes.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el lunes 30 de diciembre de 1946, se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados y la declaratoria de haber sido aprobadas las reformas propuestas.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el lunes 30 de diciembre de 1946, se declararon reformadas las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁵

Pasó al Ejecutivo para los efectos constitucionales correspondientes.

La reforma aprobada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947.

Se modifican y adicionan las fracciones X, XIV y XV.

Fracción X. Se determina como extensión mínima de la unidad individual de dotación, la de diez hectáreas.

Fracción XIV. En esta disposición que es una de las más controvertidas, se establece la procedencia del juicio de amparo, contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas, para aquellos dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad.

Fracción XV. Se extiende la inafectabilidad a la pequeña propiedad ganadera en explotación.

⁶⁵ Ob. Cit. Pags. 156-160

Se establece la extensión máxima de la pequeña propiedad agrícola, cien hectáreas de terreno de riego o humedad de primera, o sus equivalentes.

Se toma como parámetro una hectárea de riego, equivalente a dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

También se consideran como pequeña propiedad, las superficies de doscientas hectáreas de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo, ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo, y trescientas hectáreas que se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Establece como pequeña propiedad ganadera la superficie necesaria para mantener quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos.

Señala que la pequeña propiedad agrícola o ganadera con certificado de inafectabilidad cuyo propietario mejore la calidad de sus terrenos por obras de riego, drenaje o de cualquier otra clase, queda protegida de afectaciones aun cuando por la mejoría de los

terrenos rebase los topes de extensión para la pequeña propiedad.⁶⁶

11.3.6.- REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 2 DE DICIEMBRE DE 1948.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el martes 16 de diciembre de 1947, se dio lectura al dictamen emitido por las comisiones respectivas, en relación con la iniciativa del Ejecutivo de la Unión, tendiente a que se adicionara la fracción I del artículo 27.

“Honorable Cámara:

“Las comisiones que suscriben Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación, han estudiado detenidamente la iniciativa presentada por el C. Presidente de la República para adicionar la fracción I del artículo 27 de la Constitución Federal; y en consecuencia formulan el siguiente dictamen:

“El artículo 27 constitucional no prevé la posibilidad de que los Estados extranjeros puedan adquirir, dentro del territorio nacional, ningunos bienes, ni aun aquellos inmuebles que puedan serles indispensables para el servicio directo de sus embajadas o legaciones acreditadas ante el gobierno de nuestro país.

⁶⁶ *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 de febrero de 1947, Consulta electrónica en: www.gobernacion.gob.mx.

“Esta imprevisión de nuestra ley constitucional ha colocado a México en territorio de algunos Estados extranjeros, que han alegado la inexistencia del principio internacional de reciprocidad, la propiedad de edificios para el uso de sus representaciones diplomáticas, como lo han pretendido en diversas épocas.

“Conforme a los principios que regirán esta materia, las autorizaciones se concederán siempre que queden satisfechos, previamente, los requisitos siguientes:

“A) Que, a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, no haya inconveniente para los intereses públicos internos de México; y que exista justa correspondencia a los principios de reciprocidad;

“B) Que los bienes inmuebles, objeto de las adquisiciones, deben estar ubicados en el lugar legalmente señalado como residencia permanente a los poderes federales; y

“C) Que sólo podrán adquirirse en propiedad privada los bienes inmuebles indispensables para el servicio directo de las embajadas o legaciones.

Por las consideraciones que anteceden, las comisiones dictaminadoras consultan la aprobación del siguiente proyecto de ley:

"Artículo único. Se adiciona la fracción I del artículo 27 de la Constitución General de la República en los siguientes términos:

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

"I. El estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

"Transitorio.

"Artículo único. La presente adición a la fracción I del artículo 27 de la Constitución General de la República entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial".

Este dictamen al que se dispensó de todos los trámites, fue aprobado sin discusión, por unanimidad de votos.

Pasó a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales correspondientes.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el miércoles 17 de diciembre de 1947, se dio lectura a la minuta proyecto de ley de la Cámara de Senadores, aprobada por ésta, por

la que se adicionó la fracción I, del artículo 27 constitucional. El proyecto al que se dispensó de todos los trámites, fue aprobado sin discusión, por unanimidad de 103 votos.

El Proyecto de Reformas aprobado, pasó a las Legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales correspondientes.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el martes 21 de septiembre de 1948, se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta.

Pasó al Senado para los efectos constitucionales correspondientes.

*En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el jueves 14 de octubre de 1948, se declaró adicionada la fracción I, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:*⁶⁷

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus Embajadas o Legaciones.

⁶⁷ Ob. Cit. Págs. 160-243

Pasó al Ejecutivo para los efectos de ley.

La reforma aprobada se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 2 de diciembre de 1948.

Se adiciona la fracción I. Se autoriza a los Estados extranjeros para la adquirir en propiedad privada los inmuebles necesarios, para el servicio directo de sus Embajadas o Delegaciones.⁶⁸

11.3.7. - REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE ENERO DE 1960.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el jueves 1º de octubre de 1959, se dio lectura a una iniciativa del Ejecutivo de la Unión.

“...después de madura reflexión, el Ejecutivo Federal ha llegado a la conclusión de que la mejor manera de servir a los intereses de la Nación consiste en adecuar su legislación y su conducta a las prescripciones del Nuevo Derecho Internacional del Mar, abandonando en cambio lo que ya no podría calificarse hoy en día sino de estéril posición dogmática...”

“Por último, con el fin de facilitar eventualmente la interpretación de las disposiciones constitucionales cuya reforma propone el Ejecutivo quiere dejar sentado claramente lo siguiente:

⁶⁸ *Diario Oficial de la Federación* de fecha 2 de diciembre de 1948, Consulta electrónica en: www.gobernación.gob.mx.

El hecho de proponer que el territorio nacional comprenda también el mar territorial, las aguas interiores, la plataforma continental y el espacio aéreo, no significa que en opinión del mismo Poder, la soberanía que el Estado ejerce sobre tales elementos de su territorio, tenga idéntico alcance que la soberanía que se ejerce sobre aquellos, la cual está sujeta a restricciones específicas que impone el derecho internacional. Así la soberanía sobre el mar territorial está restringida por el derecho de los demás Estados al paso inocente y por otros derechos de menor trascendencia que tienen igualmente su fundamento en reglas e instituciones del derecho internacional. En lo que concierne a la plataforma continental, su incorporación en el territorio nacional significa que el Estado mexicano ejerce derechos de soberanía sobre ella a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales. Y en lo que toca a la soberanía sobre las aguas interiores y el espacio aéreo, el Ejecutivo Federal también tiene presentes las restricciones que pudieran derivar de tratados suscritos por México o del derecho internacional”.

“Artículo único.- Se reforman los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 27 ... Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales y substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los

componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides usados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal, de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles, minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos y líquidos o gaseosos.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las aguas marítimas interiores, las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados correctamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros, cuyos vasos, zonas o riveras estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades, o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de

lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; 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 mismas. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exijan el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corren o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de esta agua se considerara de utilidad pública y quedara sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

Transitorio

Único.- La presente reforma constitucional entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Esta iniciativa se turnó a las Comisiones Unidas segunda de Puntos Constitucionales y primera de Relaciones Exteriores.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el lunes 5 de octubre de 1959, se dio lectura al dictamen relativo a la iniciativa del Ejecutivo de la Unión.

El proyecto fue aprobado por unanimidad.

Pasó a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales correspondientes.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el martes 6 de octubre de 1959, se dio lectura a la minuta proyecto de ley de la Cámara de Senadores, aprobada por ésta, relativa a la iniciativa del ejecutivo de la Unión tendiente a reformar los párrafos cuarto y quinto del artículo 27.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el jueves 15 de octubre de 1959, se dio primera lectura al dictamen emitido por ésta, relativo al proyecto de reformas aprobado por la Cámara de Senadores, en el que se propone a la Asamblea se reformen también los párrafos sexto y séptimo, fracción I del artículo 27 Constitucional.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el jueves 22 de octubre de 1959, se dio segunda lectura al dictamen.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 3 de noviembre de 1959, se dio lectura a la minuta proyecto de ley de la Cámara de Diputados, aprobada por ésta, a la que se dispensó de todos los trámites y, sin discusión, fue aprobada por unanimidad de 42 votos.

Pasó a las Legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales correspondientes.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 16 de diciembre de 1959, se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados y la declaratoria de haber sido aprobadas las reformas propuestas.

Pasó a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales correspondientes.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el sábado 19 de diciembre de 1959, se declararon reformados los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, fracción I, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁹

Pasó al Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales correspondientes.

La reforma aprobada se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 1960.

Se establece el dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; así como sobre el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

⁶⁹ Ob. Cit. Pags. 243-245

Se declaran como propiedad de la Nación las aguas marinas interiores, ríos, lagos, lagunas, esteros, aguas de subsuelo y otras fuentes de dicho líquido.

Se otorgan facultades al Ejecutivo Federal para concesionar a personas físicas y morales la explotación y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, y de los minerales metálicos y no metálicos, excepto el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. También se establecen entre las obligaciones para el concesionario, la de efectuar las obras de infraestructura y mantenimiento y las sanciones en caso de incumplimiento.

Se establece la facultad de la Federación para crear reservas naturales, mediante declaratoria.⁷⁰

11.3.8.- REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 29 DE DICIEMBRE DE 1960.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el martes 25 de octubre de 1960, se dio lectura a una iniciativa del Ejecutivo de la Unión, tendiente a que se adicione el párrafo sexto del artículo 27 constitucional.

CC. Secretarios de la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Presentes. "Como lo anuncié en mi segundo informe que rendí ante la H. Representación Nacional el 1º. De septiembre pasado, de que la nación sería la única propietaria de la energía

⁷⁰ *Diario Oficial de la Federación* de fecha 20 de enero de 1960, Consulta electrónica en: www.gobernación.gob.mx.

eléctrica, fuente vital para su futuro desarrollo, vengo ante esta H. Cámara a promover, por el digno conducto de ustedes, la correspondiente adición al párrafo sexto del artículo 27 constitucional.

“Para garantizar la efectiva realización de este propósito de que la generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica debe sustentarse en razones de beneficio social y no en motivos de interés particular, presento ante ustedes la siguiente iniciativa de ley que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Unico.- Se adicional al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el siguiente: Corresponde exclusivamente a la Nación generar, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de 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.

Transitorios

Primero.- Esta adición entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- La ley reglamentaria fijará las normas a que deben sujetarse las concesiones otorgadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 26 de octubre de 1960, se dio primera lectura al dictamen relativo a la iniciativa del Ejecutivo de la Unión, tendiente a que se adicione el párrafo sexto del artículo 27, en el que se propusieron algunos cambios al texto de la iniciativa.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el jueves 27 de octubre de 1960, se dio segunda lectura al dictamen, el cual fue aprobado por unanimidad.

Pasó el Proyecto de Ley a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales correspondientes.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el martes 8 de noviembre de 1960, se dio primera lectura al dictamen, emitido por las Comisiones, en relación con la iniciativa del Ejecutivo aprobada por el Senado.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el martes 15 de noviembre de 1960, se dio segunda lectura al dictamen.

El proyecto de ley fue aprobado por mayoría de 115 votos de la afirmativa, contra 3 votos de la negativa.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el martes 20 de diciembre de 1960, se hizo el cómputo de los votos

de las legislaturas de los estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta.

Pasó al Senado para los efectos constitucionales correspondientes.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 21 de diciembre de 1960, se declaró adicionado el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷¹

Pasó al Ejecutivo para los efectos de la ley.

La reforma aprobada se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1960.

Se establece la competencia exclusiva de la Nación en materia eléctrica, es decir, la generación, conducción, transformación, distribución y abasto de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público.⁷²

11.3.9.- REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 8 DE OCTUBRE DE 1974. -

Se modifican las fracciones VI *primer párrafo*, inciso c) de la fracción XI, fracción XII, y el inciso a) de la fracción XVII. Se suprime la categoría política de territorio, porque a esas alturas ya no existía en nuestro país.

⁷¹ Ob. Cit. Págs. 245-322.

⁷² *Diario Oficial de la Federación* de fecha 29 de diciembre de 1960, Consulta electrónica en: www.gobernacion.gob.mx.

De esta forma, en la fracción sexta, se suprimen los territorios como entes con capacidad para adquirir y poseer bienes raíces.

Por lo tanto, la Comisión Mixta ya no funcionará en los territorios.

Igualmente las solicitudes de restitución y dotación no se presentarán en los territorios y;

Finalmente, los territorios no delimitarán la extensión máxima de que puede ser dueño una persona física o moral.⁷³

11.3.10.- REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE FEBRERO DE 1975.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 5 de diciembre de 1974, se dio lectura a una iniciativa de Decreto de adición de un párrafo séptimo al artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por el Ejecutivo Federal.

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Presentes.

“Inspirado en los ideales y principios de la Revolución mexicana, el gobierno de la República sostiene y enriquece, constantemente y sin pausa, una firme política nacionalista en todos

⁷³ Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo IV, artículos 24-27, LVII Legislatura, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 2000. pág. 758

los órdenes de la vida colectiva y, entre otros, en el importante ámbito del control y aprovechamiento de los recursos naturales. Al hacerlo así el Estado atiende el hecho de que tales recursos, sujetos al gran marco jurídico del artículo 27 constitucional, constituyen el patrimonio del pueblo mexicano y garantizan la existencia misma y el pleno desarrollo de las actuales y de las futuras generaciones...

“Ahora bien, nuestro País seguro de su fe en el derecho, como instrumento para la solución de conflictos internos y externos, persuadido de que sólo la justicia y la equidad deben presidir las relaciones internacionales y seguro del alto valor que posee la vida humana, del respeto debido a la integridad de los pueblos, ha declarado formalmente, en ocasiones diversas y ante distintos foros, que sólo patrocina el uso pacífico de la energía nuclear...

“En virtud de lo anterior, el Estado debe asegurar el control de la nación sobre la producción y los usos de la energía nuclear. De esta forma, se preserva el debido aprovechamiento de esa energía, que cumple tan destacado papel en el desarrollo, y se garantiza, además, que la utilización de la gran fuerza que aparece se oriente únicamente a fines pacíficos. Para ello, se propone la adición de un párrafo al artículo 27 de la Constitución Política. En los términos de esta iniciativa, incumbe a la nación de manera directa, el aprovechamiento de la energía nuclear para la generación de electricidad, y le corresponde además, regular las aplicaciones de dicha energía en propósitos diversos de la mencionada generación de electricidad. En uno y otro caso se proclama que el uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

“Por todo lo expresado, con fundamento en la fracción I del artículo 71 constitucional, me permito someter al honorable Constituyente Permanente, por el digno conducto de ustedes, la siguiente iniciativa de decreto de adición de un párrafo séptimo al artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 1º. Se adiciona con un séptimo párrafo el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 27...

“Corresponde también a la nación el aprovechamiento de la energía nuclear para la generación de electricidad y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

En sesión de 19 de diciembre de 1974, de la Cámara de Diputados, se llevó a cabo la primera lectura al dictamen relativo a la iniciativa del Ejecutivo de la Nación, tendiente a las adiciones del párrafo sexto y un nuevo párrafo séptimo.

“Honorable Asamblea:

“A las suscritas comisiones, fue turnada por vuestra soberanía la iniciativa de adición de un párrafo séptimo al artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por el Ejecutivo de la Unión en uso de sus facultades constitucionales...

“La iniciativa que se dictamina eleva a la categoría de normas constitucionales el uso pacífico de la energía nuclear y la producción y los usos de esa importante fuente de energía.

“Los minerales radiactivos quedan así incorporados a un régimen similar al petróleo y los hidrocarburos.

“La tradición pacifista del pueblo organizado de México, solamente concibe el uso de la energía nuclear para fines que beneficien y apoyen nuestro desarrollo, como actualmente se hace en la instalación de una planta destinada a disponer de la energía atómica para el servicio de generación eléctrica en el país...

“La energía nuclear es utilizada en México para el desarrollo del país y no como medio para la obtención de implementos bélicos. No se usará nuestra capacidad de producir este tipo de energía, sino única y exclusivamente con fines pacíficos y en beneficio del pueblo...

“Por los fundamentos y consideraciones expuestos, se propone a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de decreto de adiciones al párrafo sexto y del un párrafo séptimo del artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

“Artículo 1°. Se adiciona el párrafo sexto y un séptimo párrafo al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 27...

“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. 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 del 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.

“Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

El C. Francisco Javier Gutiérrez Villarreal, solicitó a nombre de las Comisiones Dictaminadoras se dispense la segunda lectura del dictamen y se someta a discusión de inmediato.

Fue aprobado en lo general y en lo particular por unanimidad de 162 votos. Pasa al senado para sus efectos Constitucionales.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 26 de diciembre de 1974, se dio lectura al dictamen correspondiente:

“Al analizar el dictamen de la Honorable Cámara de Diputados y el proyecto aprobado por la misma, nos han parecido convenientes las nuevas adiciones que se proponen al párrafo sexto y al nuevo párrafo séptimo del artículo 27 constitucional, debido a que a todas luces dan mayor precisión complementan y clarifican el objetivo que se propone en la iniciativa del Poder Ejecutivo.”

Aprobado por unanimidad de 54 votos pasa a las legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales.

En virtud de que las reformas al artículo 27 Constitucional, fueron aprobadas por más de las dos terceras partes de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, se solicitó la dispensa de la segunda lectura y se pone a discusión y de inmediato a votación. Se dispense la segunda lectura.

Aprobado por unanimidad de 27 votos. Pasa al Ejecutivo para los efectos Constitucionales.

Estas adiciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1975.

Se adiciona el párrafo sexto y un séptimo párrafo al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se reserva para la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares, para la generación de energía nuclear, al igual que su regulación y aplicación, pero con fines eminentemente pacíficos.

Se restringe la facultad de otorgar concesiones o contratos en materia de minerales radioactivos.⁷⁴

⁷⁴ *Diario Oficial de la Federación* de fecha 6 de febrero de 1975, Consulta electrónica en: www.gobernación.gob.mx.

11.3.11.- REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE FEBRERO DE 1976.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 14 de noviembre de 1975, se dio lectura a una iniciativa de reformas y adiciones al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por el Ejecutivo Federal, redactada en los siguientes términos:

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Presentes.

La evolución de nuestra sociedad y del proceso histórico del desenvolvimiento mexicano son fruto de las luchas y de las instituciones democráticas que el pueblo se ha dado. El modelo de Nación a que aspiramos y nuestro proyecto de desarrollo compartido están indisolublemente ligados a la lucha por la independencia de México en todos los ámbitos, la salvaguarda de sus recursos y la protección de los intereses nacionales.

Esta iniciativa propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo, los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando previsiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos...

Es necesario establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros urbanos de población integren a éstos de

manera conveniente al desarrollo socioeconómico del país, y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos, con la finalidad de lograr una convivencia más humana en las grandes urbes.

En la adición que se propone para la primera parte del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, se destaca el principio fundamental del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación en beneficio de la sociedad, en el marco de un desarrollo armónico del País, que permita alcanzar mejores condiciones de vida para la población en su conjunto, debiendo abandonar la tendencia de concentrar las acciones gubernamentales en determinados centros de población y en especial en las grandes urbes.

La iniciativa establece en el nivel constitucional el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado para fundar y ordenar los centros de población... y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución se reafirma la facultad de los estados y los municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la ley federal reglamentaria. Asimismo, se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la federación, las entidades federativas y los municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios

municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

Por lo antes expuesto y con fundamento en la fracción I, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter al H. Constituyente Permanente, por el digno conducto de ustedes iniciativa de reformas y adiciones al artículo 27 constitucional.

Díctamen:

“Honorable Asamblea:

“A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Asuntos Agrarios y de Estudios Legislativos, les fue turnada la iniciativa presentada por el C. Presidente de la República, el 12 de noviembre próximo pasado antes esta H. Cámara de Diputados, por la cual se proponen reformas y adiciones al artículo 27 de la Ley Fundamental”.

Sin afectar la esencia de ambos tipos de enmiendas constitucionales, estas Comisiones se han permitido hacer algunas modificaciones a los textos de las reformas y adiciones. Estos cambios, clarifican los nuevos preceptos de la Ley Fundamental, precisan sus conceptos y destacan su elevado espíritu que corresponde al rango supremo de esta estructura normativa.

Este proyecto al que se le dispensó de la segunda lectura, fue aprobado en lo general y en lo particular por 123 votos a favor y 21 en contra.

Aprobado en lo general y en lo particular el Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el artículo 27 de la Constitución General de la República. Pasa al Senado para sus efectos constitucionales.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 27 de diciembre de 1975, se dio lectura al dictamen correspondiente.

“Honorable Asamblea:

“Por acuerdo de vuestra soberanía se turnó a las suscritas comisiones para su estudio y dictamen, la minuta con Proyecto de Decreto aprobada por la H. Cámara de Diputados respecto a la iniciativa que les fue enviada por el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, de reformas y adiciones a los artículo 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Declaratoria:

“Honorable Asamblea:

“Por acuerdo de vuestra soberanía fue turnado a la Comisión de Puntos Constitucionales que suscribe, para su estudio y dictamen el expediente que contiene los dictámenes aprobatorios del Congreso de la Unión y de los Congresos de los diversos estados de la Federación, para reformar y adicionar los artículo 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Estas reformas y adiciones consisten en reformar en primer término el artículo 27 con el fin de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de distribuir de manera equitativa la riqueza pública y mejorar de esta manera las condiciones de vida de la población rural y urbana del país.

Las reformas y adiciones promovidas por el jefe del Ejecutivo a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución, son nuevos avances de nuestro derecho social. Con ellas y con la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos que obra en el poder de la Cámara de Diputados, indiscutiblemente que serán armas que utilizarán el pueblo y gobierno de México, para atender el reclamo colectivo de vivir en centros de población dignos y de recibir los beneficios del desarrollo.

Desde nuestro punto de vista, el desarrollo es todo un proceso complejo; está lejos de constituir una fría operación técnica; es el esfuerzo de una colectividad por liberarse de la miseria y alcanzar la libertad, el bienestar y la justicia (Aplausos).

El Proyecto de Declaratoria fue aprobado por 26 votos. Pasa al Ejecutivo para los efectos constitucionales.

Estas adiciones y reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976.

Se incorporan la modalidades de la propiedad privada.

11.3.12.- REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE FEBRERO DE 1976.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores Celebrada el 6 de noviembre de 1975, se dio lectura a la iniciativa de Decreto de adición del párrafo octavo al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer una zona económica exclusiva, enviada por el Ejecutivo Federal.

Dictamen

“Honorable Asamblea:

“Las Comisiones que suscriben recibieron encargo de vuestra soberanía para dictaminar sobre la iniciativa del Ejecutivo federal, que propone adicionar un párrafo octavo al texto actual del artículo 27 de la Constitución.

“Según esa adición, el Estado mexicano declara que la Nación ejerce, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso, sobre una zona, llamada económica exclusiva, que se sitúa fuera, pero adyacente al mar territorial y que se extiende a doscientas millas náuticas desde donde se mide el mar territorial; pero que este límite se fijará mediante acuerdo con otros Estado, cuando se produzca superposición de zonas económicas exclusivas al señalar éstos las propias”.

Convencidos pues, de la juridicidad en que se apoya la Iniciativa sujeta a nuestro dictamen, la oportunidad de consagrar en

norma constitucional dos derechos de México y del patriotismo que mueve a resguardarlos, nos permitimos proponer a vuestra soberanía se sirva aprobar el siguiente proyecto de Decreto que adiciona el párrafo octavo al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer una zona económica exclusiva.

Artículo único.- Se adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, después del párrafo séptimo para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 27.....

“La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esta extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

Transitorio único.- El presente decreto entrará en vigor 120 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por esto es que el dictamen propone a vuestra consideración, señores Senadores, la aprobación de la iniciativa del Presidente de la República, aprobado por unanimidad de 47 votos. Pasa la honorable Cámara de Diputados para los efectos constitucionales.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 28 de noviembre de 1975, se dio lectura al siguiente dictamen:

“Honorable Asamblea:

“A las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, se permiten presentar a esta soberanía el dictamen *relacionado con la minuta remitida por la colegisladora*, relativa a la adición a un párrafo octavo al texto actual del artículo 27 de la Constitución Federal, de acuerdo con los artículos 55, 27, 60, 62, 63 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En el cambio previo de impresiones tenido con los miembros de las comisiones correspondientes del H. Senado de la República, las comisiones que suscriben lograron unificar criterios con la colegisladora sobre algunas modificaciones que resultaban convenientes al texto de la iniciativa. Por ello hacen constar aquí su acuerdo con las modificaciones introducidas.

En virtud de las anteriores consideraciones, no permitimos proponer a vuestra soberanía la aprobación del siguiente Proyecto

de Decreto que adiciona el párrafo octavo al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer una zona económica exclusiva.

Artículo único.- Se adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *después del párrafo séptimo*, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 27....

“La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a *partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial*. En aquéllos casos en que esta extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

Transitorio único.- El presente decreto entrará en vigor 120 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Trámite segunda lectura.

Aprobado el Proyecto de Decreto por unanimidad de 153 votos. Pasa a las legislaturas de los estados para sus efectos constitucionales.

Declaratoria

"Honorable Asamblea:

"Por acuerdo de vuestra soberanía fue turnado a la Comisión de Puntos Constitucionales que suscribe, para su estudio y dictamen el expediente que contiene los dictámenes aprobatorios del Congreso de la Unión y de los congresos de diversos estados de la Federación, para adicionar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Trámite.- Primera lectura, se dispensó la segunda lectura, pasa a discusión el proyecto de declaratoria.

Una de las repercusiones más importantes de la adición constitucional que hoy contamos es la cristalización de un anhelo viejo del pueblo mexicano; reivindicar la totalidad de las aguas del Golfo de California, pues con la declaración de la ZEE, dicho Golfo se cerrará en beneficio exclusivo del pueblo mexicano. Por fin, nuestros anhelos se concretizan sin violar las reglas del derecho marítimo internacional.

El proyecto de declaratoria fue aprobado por 25 votos. Pasa al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

Esta adición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976.

11.3.13.- REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO DE 1983.

Adiciona las fracciones XIX y XX.

Fracción XIX. Determina que el Estado establecerá las estrategias para la impartición y cumplimiento de la justicia agraria a fin de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Fracción XX. Instituye el desarrollo integral del campo, contempla el fomento de las actividades agropecuarias y forestales, insumos, créditos, capacitación y asistencia técnica, generación de empleos, el bienestar de la población campesina y su inserción en el desarrollo nacional.

En el aspecto legislativo, se determina que se expida una ley específica, para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.⁷⁵

11.3.14.- REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 10 DE AGOSTO DE 1987.

En la sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el día 22 de abril de 1987, se dio lectura a las iniciativas

⁷⁵ *Diario Oficial de la Federación* de fecha 3 de febrero de 1983, Consulta electrónica en: www.gobernación.gob.mx.

para reformar al tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, redactada en los siguientes términos:

“La constitución de 1917 recogió en el artículo 27, la aspiración de los mexicanos de recuperar los recursos básicos de la nación, y aprovecharlos plenamente, para mejorar las condiciones de vida de la sociedad y lograr una más equitativa distribución de la riqueza. Desde entonces los recursos naturales han tenido una doble significación: Asegurar su dominio por la nación, y a la vez, buscar, con su aprovechamiento, un desarrollo equilibrado.

“Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el digno conducto de ustedes, me permito presentar a la consideración del Constituyente Permanente, la siguiente iniciativa de decreto que reforma el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo primero. Se reforma el párrafo tercero del artículo 27 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su

conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas y no las tengan en cantidad suficientes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Transitorio.

“Artículo único. La presente reforma y adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En la sesión extraordinaria del 23 de abril de 1987, se emitió el dictamen de la segunda lectura, el cual fue aprobado en lo general y

en lo particular por 46 votos. Pasa a la Honorable Cámara de Diputados para los efectos constitucionales.

En la sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 27 de abril de 1987, se dio lectura al siguiente dictamen:

Comisión de Ecología

"Honorable Asamblea:

A la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, fue turnada para su estudio y dictamen la minuta Proyecto de Decreto que remite la honorable Cámara de Senadores, relativa a la iniciativa que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, somete a la consideración del Constituyente Permanente, para reformar el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁶

Esta iniciativa fue aprobada por vuestra colegisladora, en mérito a considerar procedente la reforma y adición propuestas, toda vez que a su juicio constituye una acción de integración normativa congruente y necesaria.

Aprobado en lo general y en lo particular el Proyecto de Decreto que reforma el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pasa a los congresos de los estados para sus efectos constitucionales.

⁷⁶ Ob. Cit. Pág. 865.

Se postula que los elementos naturales susceptibles de apropiación deben servir para lograr el desarrollo equilibrado del país y, al mismo tiempo, para mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Se determinan los lineamientos para ordenar los asentamientos humanos, para lo cual se establecerán las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, bosques y aguas a fin de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. En el aspecto agrario, por primera vez se eleva a rango constitucional la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

Se reforma el párrafo tercero. Se dispone la protección al equilibrio ecológico.

Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

11.3.15.- REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1992.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 7 de noviembre de 1991, se dio lectura a la iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar el tercer párrafo y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII, XV y XVII; adicionar un segundo y tercer párrafo a la fracción XIX; y derogar las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI, del

artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁷

“El campo es el ámbito de la Nación donde el cambio es mas apremiante y mas significativo para el futuro del país. De su vida hemos heredado tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad. De él surgieron las luchas agrarias que marcaron nuestra historia y contribuyeron a definir los objetivos nacionales. Con su legado hemos avanzado para alcanzar mayor justicia y libertad. Hoy el campo exige una nueva respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra nación.

La decisión de cambiar para responder a las necesidades y demandas del país está tomada, es nuestra. No sucede en el vacío ni en el aislamiento, está inserta en una transformación mundial de inmensas proporciones. No podemos ni queremos quedarnos fuera de ese gran proceso. Sumándonos a él en los términos y condiciones que escojamos, impediremos que se nos imponga. Le daremos al cambio en México nuestro perfil, nuestra medida, movilizandoo nuestro nacionalismo y ejerciendo nuestra soberanía. No queremos cambiar para borrar el pasado como sucede en otras partes, sino para actualizarlo. Hemos decidido el cambio para preservar y fortalecer lo nuestro, lo cercano y lo importante. La modernización nacionalista y popular es también la recuperación de lo profundo, de raíces y memorias de lo entrañable.

⁷⁷ Ob. Cit. Pág. 919.

“El campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe cambiar. Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de las rutinas, que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y, sobre todo, proteja nuestra identidad compartida. Por eso, es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva de bienestar general.

1.- El camino recorrido en la transformación del campo.

Nuestro nacionalismo en el campo ha fraguado diversas propuestas para cada tiempo y contexto, que sustentaron la capacidad de enfrentar nuevos retos. De las luchas agrarias hemos aprendido y debemos ratificar, su inconfundible propósito de liberar al campesino y a su familia de distintas formas de servidumbre; el respeto y el apego a formas de vida en comunidad; su pasión por la legalidad como instrumento de transformación y progreso. Diversos momentos de nuestra historia agraria, que influyeron en nuestra realidad, señalan el marco para una nueva transformación.

a) La experiencia de nuestra historia

El sistema agrario se conforma, durante la etapa colonial de nuestra historia, por la asimilación de la propiedad indígena al marco

jurídico español. Antes del contacto con los europeos, la gran diversidad de magníficas civilizaciones se traducían en variedad de formas de control y acceso a la tierra, desde las demarcaciones territoriales sin contenido de propiedad en el norte árido, hasta los complejos sistemas de tenencia de las sociedades jerarquizadas y estratificadas de las civilizaciones agrícolas del centro y sur. Entre estas últimas, con diferentes modalidades y combinaciones, se diferenciaban las tierras de las comunidades, las públicas y las entregadas en usufructo a los señores como prebendas derivadas de linaje o de la distinción en la guerra:

b) La conformación de la gran propiedad.

Las Leyes de Indias ordenaron que las tierras entregadas a los españoles no se extendieran a costa de las poseídas por indígenas, pero no establecieron un procedimiento para garantizarlo. Las quejas por abusos y despojos de tierras y aguas fueron frecuentes. En la Nueva España se optó por asimilar, desde 1567, a la comunidad indígena con las tierras comunales de los poblados españoles, estableciendo un fundo legal de alrededor de 100 hectáreas. Algunas comunidades recibieron adicionalmente una merced, que se declaraba inalienable, a diferencia de las entregadas a los particulares españoles. Se constituyeron así las repúblicas de indios con una base territorial propia y con autoridades indígenas, subordinadas a los alcaldes y corregidores locales españoles.

c) La reforma a mitad de siglo XI.

A partir de 1850 emergió el problema agrario y adquirió estatuto de prioridad nacional. Su detonador fueron los bienes de "manos muertas", la propiedad eclesiástica. La Ley Lerdo de 1856, estableció la propiedad particular de los individuos como la modalidad general de tenencia de la tierra y ordenó la venta o desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y religiosas, las comunidades indígenas fueron incluidas en esa clasificación. Conforme a la ley los indígenas usufructuarios de una parcela la recibirían como pequeña propiedad. Solo quedaron exceptuados los ejidos indivisibles que pasaron a ser propiedad de los municipios, muchas veces distantes física y socialmente de la comunidad. Son escasas las constancias del cumplimiento final de estas disposiciones.

d) El sello agrario de la Revolución.

En las áreas más densamente pobladas y de asentamientos más antiguos del centro del país, la relación entre los pueblos y las haciendas era de tensión constante y de abuso por parte de los hacendados.

La reforma agraria ha sido un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas, acordes con su tiempo y circunstancia. En su inicio, en el marco de un país devastado por una guerra civil, la reforma agraria atendió a los desposeídos con la entrega de la tierra. Era una sociedad donde casi el sesenta por

ciento de la población obtenía su sustento de la producción agropecuaria. Para acelerar ese proceso se fueron realizando ajustes sucesivos, leyes, reglamentos y decretos se agregaron al ritmo que quería la emergencia hasta desembocar en la condición integral, derivada de la primera reforma al artículo 27 Constitucional. En apenas veinte años a partir de 1917, la mitad de la tierra considerada arable pasó a manos de los campesinos. Un millón setecientos mil de ellos recibieron tierras para su aprovechamiento agrícola, principalmente en 1936 y 1937. La gran propiedad latifundista fue desarticulada y sustituida.

2.- Las nuevas realidades demandan una reforma de fondo.

Desde el inicio de la gesta revolucionaria de la que surgió la reforma agraria, las características demográficas y económicas de nuestro país han cambiado radicalmente. La urbanización de la población ha sido la contraparte del proceso de industrialización, experiencia compartida por otros países en desarrollo. Pero en México, la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta en relación con su participación en el producto. Esto ha generado un serio problema de distribución del ingreso entre los distintos sectores de la economía. Así, la fuerza de trabajo que labora en el campo, alrededor de la cuarta parte de la del país, genera menos del diez por ciento del producto nacional. El resultado es que los ingresos del sector rural son en promedio casi tres veces menos a los del resto de la economía.

3.- La propuesta de la reforma al artículo 27 constitucional.

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

En el artículo 27, el Constituyente de Querétaro estableció decisiones políticas fundamentales, principios fundadores de la institución de la propiedad en México. Ratificamos y respetamos ***

3.1 Objetivos de la reforma: Justicia y Libertad

3.2 Lineamientos y modificaciones

a) Dar certidumbre jurídica en el campo

“El fin del reparto agrario. La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en una país

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

La justicia agraria para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se propone establecer, en el texto constitucional en la fracción VII, tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver con apego a la ley de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye al procedimiento mixto administrativo jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

b) Capitalizar el campo

Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo, se requiere seguridad pero también nuevas formas de asociación donde imperen equidad y certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos. Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escales de producción adecuadas. Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado.

“La pequeña propiedad es consustancial a la reforma agraria y la Constitución la protege. La decisión se preserva y ratifica, aunque se actualización el fin de dar paso a las asociaciones que permitan su capitalización y el aprovechamiento de mayores escales de producción. Por eso, esta iniciativa mantiene los límites de extensión a la pequeña propiedad. Con ello se conservan los aprovechamientos familiares las unidades y productivas del rancho individual.

“Con el fin del reparto agrario, los certificados de inafectabilidad, necesarios en su momento para acreditar la existencia de la pequeña propiedad, ya no lo serán. La protección constitucional plena ya no estará condicionada a la obtención de

dichos certificados. Así reintegramos un sistema de amplia protección a favor de la seguridad jurídica de todos.

c) Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal

La reforma se propone reafirmar las formas de tenencia de la tierra derivadas de la gesta agraria de los mexicanos y adecuarlas a las nuevas realidades del país. Cada una de ellas tiene origen y propósito en los intereses y la interacción entre grupos históricamente conformados. El respeto y protección a su configuración como asentamiento humano es condición para la preservación del tejido social. Su base productiva debe ser fuente de bienestar para el campesino y de prosperidad para la nación. Por ello se elevan a nivel constitucional el reconocimiento y la protección al ejido y la comunidad. Confirmamos sin ambigüedad al ejido y la comunidad como formas de propiedad al amparo de nuestra ley suprema. Son tierras de los ejidatarios y comuneros, a ellos corresponden las decisiones sobre su manejo. El siglo XX ratificó al ejido y la comunidad como formas de vida comunitarias creadas a lo largo de la historia. Demos paso a la reforma agraria de los propios campesinos.

“La reforma a la fracción VII, que promueve esta iniciativa, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce, también, la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen

establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Estos cambios atienden a la libertad y dignidad que exigen los campesinos y responden al compromiso del Estado de aprovechar y sumarse al esfuerzo que ellos realizan para vivir mejor.

4.- Carácter integral de la transformación en el campo

“El desarrollo, el crecimiento con justicia social, no puede lograrse sólo por el cambio a la ley; requiere de una propuesta y un programa más amplio. La reforma al campo mexicano que proponemos a la nación se enmarca en otras acciones, por medio de las cuales aseguraremos que el tránsito hacia una vida campesina libre, más productiva y justa se consolide. Convoca, por eso, a todo la sociedad para una transformación con justicia en el campo.

“El flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la organización eficiente de la producción constituyen también objetivos centrales de la modernización en el campo. La inversión pública en infraestructura y en desarrollo científico y tecnológico será parte medular de ellas; se buscará reducir la incertidumbre propia de las actividades agropecuarias a través del desarrollo de mejores instrumentos financieros como el seguro y los mercados de coberturas; se impulsará la creación de sistemas de comercialización modernos y cadenas de transformación más eficientes, en beneficio del productor y del consumidor. El cambio estructural que ha vivido nuestra economía permitirá al productor

tener acceso a insumos competitivos y de alta calidad, necesarios para la agricultura moderna. El desarrollo de nuestros mercados financieros, el mayor volumen de ahorro que genera la economía y la política de fomento de la banca en desarrollo, darán al productor mayor acceso a recursos para nuevas opciones de proyectos productivos.

“La modificación jurídica es principio y requisito esencial de la reforma, fuente de legalidad para todos los demás procesos que acompañan a esta propuesta. Debemos partir de la reforma al artículo 27, porque es ésta la norma básica que establece la dirección y los principios generales, para que se traduzca en adecuaciones a la legislación de la materia, en especial a su ley reglamentaria.

“Reconociendo lo que hoy es la realidad del campo mexicano y con respeto a los valores que han nutrido nuestras luchas agrarias, esta iniciativa propuesta al Constituyente Permanente, persigue conducir el cambio del agro mexicano para en él exista más justicia y se genere más prosperidad. Sus instrumentos promueven la certidumbre, la reactivación del sector rural y el fortalecimiento de ejidos y comunidades.

“Es importante mencionar que en los artículos transitorios de la iniciativa, se determina la ley aplicable al momento en que entrase en vigor esta reforma. Estas disposiciones son compatibles con el pleno reconocimiento de las actuales autoridades agrarias, representantes de ejidos y comunidades. Por lo que se refiere a los

asuntos en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, en trámite a la fecha de entrada en vigor de la reforma constitucional, se prevé lo conducente para no interrumpir su desahogo. Para estos propósitos, las disposiciones transitorias prescriben que las autoridades que han venido desahogando dichos asuntos, continúen haciéndolo sujetándose a la legislación reglamentaria del reparto agrario.

“Una vez creados los tribunales, en caso de aprobarse esta iniciativa, se les turnarán los expedientes de los asuntos aún pendientes de resolución para que los resuelvan en definitiva. Buscamos proteger los legítimos intereses de los campesinos. Es un deber de justicia.

“Por lo antes expuesto y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, la presente:

Iniciativa de Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la sesión ordinaria, celebrada el día 12 de diciembre de 1991, se dio lectura al dictamen correspondiente.⁷⁸

⁷⁸ Ob. Cit. Pág. 1407

Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV, VI; VII, primer párrafo; XV y XVII; se adicionan a la fracción XIX los párrafos segundo y tercero; y se derogan las fracciones X a XIV y XVI.

Se da por terminado el reparto agrario.

Se crean los Tribunales Agrarios, como Organos Jurisdiccionales dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal.

Se reconoce el derecho de los ejidatarios sobre sus parcelas.

Suprime la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad o administrar bienes raíces y la adquisición de terrenos rústicos por parte de las sociedades mercantiles por acciones.⁷⁹

⁷⁹ *Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones a los Artículos 16,25, 26, 27 Fracciones XIX y XX, 28 y 73 Fracciones XXIX-D, XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Talleres de la Nación, México, 1983, págs. 301-302.

"El hombre en cuanto a su persona, y, por consiguiente, en cuanto a los bienes, más es de la república que de sí mismo. Por tanto, lo que él puede disponer de sus cosas, lo puede disponer de la república con justa causa, puede disponer de los bienes de cualquier particular, por que los bienes de este más son de la república que suyos."

P. Vitoria.

CAPITULO III

LAS DIVERSAS MODALIDADES DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO.

Desde el punto de vista constitucional la propiedad tiene cuatro modalidades, a saber: la propiedad originaria, publica, privada y social, las cuales tienen sus características propias y particulares que hacen que tengan un sistema de tutelación por parte de la Constitución diferente y adecuado a los bienes que regula. Para poder entender la protección que el juicio de garantías provee a la propiedad social es necesario entender todos y cada uno de los tipos de propiedad que contempla nuestra Carta Magna.

Es por eso que el motivo de este apartado es vislumbrar las características de las diferentes modalidades de propiedad previstas en nuestro máximo ordenamiento, analizándolos desde un punto de vista histórico, jurídico y prospectivo.

1.- PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACION.

En el capítulo primero del presente trabajo estudiamos la cuestión de la propiedad originaria de la Nación, desde el punto de vista doctrinario, por lo que hemos decidido tratarla de una forma más simplificada dentro del presente espacio por ser una de las modalidades de propiedad que existen en nuestro país.

La propiedad originaria como hemos estudiado es la que ejerce el Estado en todo momento sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, con la facultad de transmitir el dominio sobre ellas y así crear la propiedad privada, es así como la define el párrafo primero del numeral 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También es lo que se conoce como *dominium eminens* que consiste en la potestad soberana del Estado sobre su territorio, la cual implica la llamada propiedad originaria; por ello es que representa la expresión jurídico política de la soberanía interna.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con este tema se ha pronunciado de la siguiente manera:

"IMPORTANCIA TRASCENDENTE PARA EL INTERES NACIONAL. CASO EN QUE SE PLANTEA UNA CUESTION RELACIONADA AL DOMINIO DE LA FEDERACION SOBRE TIERRAS. Cuando se ponen a discusión derechos que corresponden en forma exclusiva a la Federación como son los derivados del artículo 27 de la Constitución Federal, que le otorgan a la Nación la propiedad originaria de las tierras comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y el de transmitir el dominio de dichas tierras y aguas a los particulares para constituir la propiedad privada, como en el caso en que se demanda a la Federación, la reivindicación de un predio que se encuentra ubicado en la zona conocida con el nombre de "El Chamizal", se considera que el asunto es de importancia trascendente para los intereses de la Nación. En efecto, es una facultad soberana directamente derivada de la Constitución, exclusiva de la Nación, reivindicar un inmueble del

Estado, o sea discutir que el bien poseído por la Federación no le corresponde a esa entidad política, se discute en realidad la atribución de la Federación para disponer de esas tierras, según su facultad constitucional y, en consecuencia, el conflicto en que se pretende afectar facultades derivadas del artículo 27 constitucional, es de importancia trascendente para los intereses de la Nación, puesto que se está en presencia de intereses superiores de la misma.”⁸⁰

De la tesis anterior, se desprende la importancia de esta modalidad de propiedad dentro del régimen de la tenencia de la tierra en nuestro país, y por lo tanto la trascendencia que tiene para los intereses de la Nación.

La propiedad originaria de la Nación, se encuentra constituida por diversos tipos de terrenos como son los baldíos, los nacionales y las demasías, sobre los cuales trataremos en el presente apartado del estudio.

2.- CONCEPTO DE PROPIEDAD ORIGINARIA.

El concepto de la propiedad originaria aparece muy claro en el párrafo primero del artículo 27 constitucional en el que se establece la forma en que el Estado podrá ejercer la propiedad sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y determinar como habrá de constituirse la propiedad privada.

⁸⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 56, Primera Parte, pág. 28, Tesis aislada, consulta al CD-ROM de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 8.

El Maestro Ignacio Burgoa Orihuela quien comparte la teoría de la integración del elemento físico al Estado afirma que: "la propiedad originaria de la que habla el párrafo primero del artículo 27, significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consustancial e inseparable de la naturaleza de ésta."⁸¹

3.- TERRENOS NACIONALES.

La definición más acertada desde nuestro punto de vista es la que nos da el maestro Pedro Hernández Gaona, que señala "Son los terrenos propiedad de la Nación, sobre los cuales el Ejecutivo de la Unión puede ejercitar actos de administración y dominio, en provecho del país."⁸²

De los antecedentes históricos de este tipo de extensiones territoriales, tenemos que en Ley de Colonización que data de 1824, se determinó que las entidades federativas podrían disponer de las extensiones de tierras baldías. Así al decir del autor Lucio Mendieta y Núñez, "Se facultó a los Estados para legislar sobre la materia, y haciendo uso de esa facultad, varios de ellos dictaron sus leyes particulares..... ordenaba esta Ley que se repartiesen los baldíos entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional, prefiriéndolos a los mexicanos."⁸³

⁸¹ Burgoa, Ignacio, "*Derecho Constitucional Mexicano*", Editorial Porrúa, México, 1992, pág. 166.

⁸² Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, "*Diccionario Jurídico Mexicano*", Tomo P-Z, Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 3074.

⁸³ Ob. Cit., pág. 94.

Le sucedió en la materia la Ley de 30 de julio de 1863, en la que este tipo de terrenos quedaron exclusivamente dentro de la competencia federal. Ley que no sirvió de mucho y fue sustituida por la Ley sobre Ocupación de Terrenos Baldíos de 26 de Marzo de 1894, ordenamiento expedido por Porfirio Díaz que se sustenta en 65 artículos, del que podríamos decir que es un refinamiento de las prácticas y experiencias de la Ley de Baldíos de 1863. En su artículo quinto define a los terrenos nacionales de la siguiente manera: "Son los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías deslindadoras autorizadas, y que no hayan sido legalmente enajenados. También son terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares siempre que el denuncia no haya sido concluido, pero que se hubiere deslindado y medido el terreno." ⁸⁴

Fue ya en la época revolucionaria en que el Presidente Alvaro Obregón se preocupó de esta materia emitiendo el Decreto del 2 de agosto de 1923, que tenía como propósito hacer accesible el campo al proletariado, pero este Decreto perjudicó a la propiedad agraria, por lo cual no fue efectivo y tuvo vigencia hasta que apareció un nuevo ordenamiento.

Este nuevo ordenamiento fue la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1951, en la que se señala que los terrenos nacionales se conformarían por los baldíos deslindados y

⁸⁴ Ob. Cit., pág. 160.

medidos por la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos ya sea para verificar la existencia de terrenos solicitados por particulares o para conocer y determinar las tierras propiedad de la Nación; los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquieran y; los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieran otorgado. Lo anterior, se encuentra establecido en los artículos 3, 4, 5 y 64 de la citada Ley.

Por otra parte, la fracción XVIII, del artículo 27 constitucional señala, "Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público."

La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, quedó derogada por la Nueva Ley Agraria de 1992, que sigue habilitando el principio constitucional que hemos transcrito, así en su artículo 160 señala el procedimiento que deberá efectuar la Secretaría de la Reforma Agraria para deslindar directamente o por conducto de otra que se designe, los terrenos determinados, siendo esta la entidad del Ejecutivo de la Unión que los declarará nulos cuando impliquen perjuicios. Con anterioridad era la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, quien realizaba los deslindes de referencia.⁸⁵

⁸⁵ "Legislación Agraria", Tribunales Agrarios, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", México, 2000, pág. 89.

Asimismo, la Ley Agraria en su numeral 158 señala que son terrenos nacionales, los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos del título noveno; y los terrenos que recobre la Nación por virtud de la nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado, siendo esta la definición vigente de este tipo de terrenos.

4.- TERRENOS BALDIOS.

Escriche en su diccionario jurídico, lo define como "terreno que no siendo de dominio particular, ni se cultiva ni está adhesionado", concepto que ha sido utilizado por el legislador mexicano desde la época de la Independencia para el desarrollo de cuestiones agrarias, dígase la producción y las colonizaciones y más actualmente con el desarrollo de la política agraria a partir de la Constitución de 1917. Al no constituir propiedad privada, los terrenos baldíos el Estado se encuentra en posibilidad de enajenarlos, arrendarlos, darlos en usufructo, posesión o afectarlos para el reparto agrario.

La legislación de baldíos data de la época de la Independencia como ya señalábamos, pero es la Ley de Baldíos de 20 de julio de 1863, la primera que los definiera como los "... terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos" según su artículo primero. Sobre el particular podemos

decir que la política de colonización de la etapa posindependentista se finca en buena parte de los terrenos baldíos propiedad de la Nación, y encuentra respaldo en esta Ley expedida en San Luis Potosí por Juárez. Estos terrenos eran vendidos por el Gobierno Federal, por conducto del Ministerio de Fomento, a diferentes precios de acuerdo a la calidad del terreno. Esta política estaba hermanada con la colonización ya que por cada doscientas hectáreas se debía tener un habitante, por un lapso de diez años como lo indicaba el artículo 10. Podemos decir que las consecuencias de su impacto se finca en el artículo 9 que con la simple presunción de calidad de baldío de un predio se expeditaba el camino para atropellar la propiedad comunal, que fue fácil presa de los empresarios constituidos con el nombre de compañías deslindadoras, artífices de la organización del latifundio mexicano, que impactan con todo su esplendor durante el Porfiriato.⁸⁶

Luego le sucedió la ya comentada Ley sobre Ocupación de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1894, que en su artículo segundo definía a los baldíos como "los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad responsable, o no hubiesen sido cedidos a título oneroso o lucrativo a corporaciones o personas físicas"⁸⁷

Lo que podemos decir de este ordenamiento es que se enfatiza lo que señalaba el artículo nueve de la Ley de Baldíos de

⁸⁶ Ob. Cit., pág. 114.

⁸⁷ Ob. Cit., pág. 160.

1863, de que nadie se puede oponer a que se midan o deslinden terrenos por orden de autoridad competente.

Con la Independencia de México viene aparejada la política de baldíos que tuvo un alto costo, esto es la pérdida de la mitad del territorio nacional, por lo tanto se replantea en las Leyes de Reforma y toma un nuevo cariz en la Ley que hemos comentado. Con la Constitución de 1917 y la redefinición de la propiedad originaria a favor de la Nación mexicana, se da otro enfoque a la propiedad rústica para fines productivos.

En el Decreto de 2 de agosto de 1923, expedido por el Presidente Alvaro Obregón se señalaba que los campesinos que no pudieron solicitar tierras por restitución o dotación tenían la opción de obtener terrenos nacionales o baldíos siempre que cumplieran con los requisitos de ser mexicanos por nacimiento o por naturalización, mayores de dieciocho años. El cultivo ininterrumpido durante dos años permitía solicitar al Presidente de la República la expedición gratuita del título correspondiente de cuya substanciación era responsable la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Se dio un cuarto de siglo lleno de altibajos y tanteos en la legislación y reglamentación de los terrenos nacionales y baldíos que se refleja en el artículo 58 del Código Agrario de 1942, que originalmente dispuso que las propiedades de la Federación serían afectadas en forma preferente, para fines agrarios; esto es para dotar ejidos, o para constituir nuevos centros de población. Lo que

despejó el camino para la expedición de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías que establece lo siguiente: "Son baldíos, los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos." ⁸⁸

En esta Ley estaba prohibida la enajenación de los baldíos, más existían mecanismos para que los baldíos se transformaran en terrenos nacionales. Así el terreno baldío solicitado en arrendamiento había que deslindarlo y valorarlo a fin de celebrar el contrato de arrendamiento.

Dicho ordenamiento queda derogado con la expedición de la Ley Agraria del 6 de enero de 1992, la que en su artículo 157 recoge el mismo concepto que transcribimos hace unos momentos, que adoptó el artículo cuarto de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y estableció un procedimiento parecido al que se contemplaba anteriormente.

5.- DEMASIAS.

Las demasías suelen circunscribirse al campo de la propiedad y la tenencia de la tierra. Para determinar si existen demasías propiedad de la Nación, se debe deslindar y medir el terreno según el título que ampara la propiedad de un bien inmueble, y si éste ampara una extensión menor a la que realmente se posee, la superficie que resulte como diferencia entre la titulada y la poseída, se considera como demasía propiedad de la Nación.

⁸⁸ *Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías*, Secretaría de la Reforma Agraria, La Legislación Agraria en México 1914-19179. Tomo III, México, 1979, pág. 93-118.

El antecedente histórico de esta modalidad, lo encontramos en la Ley sobre Ocupación de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1894, la que en su artículo tercero ya definía lo que es una demasía en los siguientes términos: *Aquellas superficies que los particulares con título primordial, posean en una cantidad mayor de terreno de la que ampara su título, siempre que el terreno excedente se encuentre dentro de los linderos y se confunda con la extensión de terreno titulado, se llaman demasías.*

Ya con el transcurso del tiempo la encontramos regulada en la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 1950, legislación que preveía un trámite ante la Secretaría de la Reforma Agraria, ante la cual se presentaba la documentación correspondiente para acreditar la propiedad y las demasías existentes, más la conformidad de quienes poseían propiedades colindantes con los linderos señalados en el plano respectivo, a efecto de pagar un tanto por ciento a favor de dicha Secretaría y obtener la declaratoria del ejecutivo federal de la adjudicación de dichas demasías.

6.- PROPIEDAD PUBLICA.

Para el autor Manuel González Oropeza, la propiedad pública es: "derecho real ejercido por entidades públicas con personalidad jurídica sobre bienes de dominio público. El Estado goza, al igual que los particulares derechos de propiedad cuyas características le

son otorgadas en atención a la naturaleza del titular, de la relación entre el titular y el bien y del bien en sí mismo.”⁸⁹

Se puede decir entonces que es un derecho real ya que se manifiesta mediante la potestad que tiene el Estado sobre un conjunto de bienes, pero las características son distintas a las que guarda la propiedad privada, ya que los bienes del Estado están fuera del comercio, por lo tanto son inalienables, imprescriptibles, inembargables y existe imposibilidad de deducir acciones reivindicatorias por parte de particulares.

Este tipo de propiedad ha sido regulado a través del tiempo por una legislación especializada, en primer lugar por la Ley para la Clasificación y Régimen de los Inmuebles Federales de 18 de diciembre de 1902, con las características de imprescriptibilidad e inembargabilidad y de no estar sujetos a gravamen alguno, además de encontrarse bajo el control y vigilancia de una dependencia del Gobierno Federal. Después de una larga vigencia, esta Ley fue sustituida por la Ley General de Bienes Nacionales del 3 de julio de 1942, que se contemplan también los bienes muebles de la Federación. Las características antes mencionadas han prevalecido en las Leyes subsecuentes de 30 de enero de 1969 y de 18 de enero de 1982. Sus diferencias radican en la adecuación de la Ley a las reformas en materia de asentamientos humanos, extensión del mar territorial y organización de la administración pública federal.

⁸⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, Tomo P-Z, Editorial Porrúa, México, 1996, pág 2610.

7.- BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION.

La Ley General de Bienes Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982, establece en su artículo segundo que son los bienes de dominio público. Los siguientes: 90

90 Son bienes de dominio publico:

I. Los de uso común;

II. Los señalados en los articulo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución política de los estados unidos mexicanos;

III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del articulo 3o. de esta Ley;

IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;

V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio publico, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a estos, conforme a la Ley;

VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;

VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;

VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles;

IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los *manuscritos*, *incunables*, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, *numismáticas* y *filatélicas*; los archivos, las fono grabaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos; y

XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.

Es decir que los enumera pero no los define por lo que para el efecto debemos recurrir a la doctrina. Así tenemos la definición que el Maestro Alfonso Nava Negrete desarrolla en el Diccionario Jurídico Mexicano, en los siguientes términos: "Es la propiedad que tiene el Estado sobre bienes muebles e inmuebles, sujeta a su régimen de derecho público. Son bienes inalienables imprescriptibles e inembargables, con las excepciones y modalidades que marca la Ley." Entonces entendemos que son todos los bienes destinados por la federación, a un servicio público en general todos aquellos afectos a una causa de interés público.

Dentro del derecho administrativo mexicano, se reconoce el dominio público que tienen en sus respectivas jurisdicciones los gobiernos federal, estatal y municipal sobre los bienes que forman su patrimonio. De la lectura del artículo segundo de la Ley General de Bienes Nacionales, reglamentaria del artículo 27 constitucional podemos desprender que existen bienes que integran el dominio público, que provienen de la naturaleza (ríos, lagos, espacio, minerales, aguas subterráneas, etc.) y otros bienes cuya afectación, uso o destino determina el legislador.⁹¹

8.- BIENES DEL DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION.

XIII.- Las meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos, o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior, caídos y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del reglamento respectivo.

Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982, disponible *online*, en la dirección: <http://www.cddhcu.gob.mx/Leyinfo/139/index.htm>

⁹¹ Ob. Cit., pág. 344.

Se integran por muebles e inmuebles que forman parte de la propiedad del Estado, sujetos fundamentalmente a un régimen de derecho privado, pero destinados a fines públicos. Incluye su régimen, la aplicación de leyes administrativas, pero sin que éstas dominen como acontece con los bienes del dominio público. Cabe aclarar que en ambos regímenes el Estado conserva su carácter de propietario público no obstante la presencia del derecho privado.

Según el autor Francés Henry Dementhon, el dominio privado comprende las cosas de apropiación exclusiva: "se aplica a bienes que perteneciendo al Estado, son de la misma naturaleza que aquellos que componen el patrimonio de los particulares y comprende todos los bienes que no están incorporados al dominio público, bienes corporales muebles e inmuebles y bienes incorporales." Precisa el autor que el rasgo común a estos bienes es su régimen jurídico que escapa a las reglas de la domanialidad pública.⁹²

También en este sentido la Ley General de Bienes Nacionales señala en su artículo tercero son bienes de dominio privado:

I. Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2o. de esta Ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares;

II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;

III. Los bienes ubicados dentro del distrito federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;

⁹² "Domaine de l'Etat et des collectives publiques, Répertoire de droit public et administratif, Paris, Dalloz", 1958, T I, pág. 681; citado por Alfonso Nava Negrete en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-CH, Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 344.

IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;

V. Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los poderes de la unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior;

VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiriera la Federación.

VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiriera en el extranjero;

VIII. Los bienes inmuebles que adquiriera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la Constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se consideraran bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la secretaria de desarrollo urbano y ecología.⁹³

Este tipo de bienes está sometido tanto a normas de derecho público como de derecho privado, por lo que su régimen es híbrido, al mezclar principios de derecho público con principios de derecho privado.

Podemos decir que la Ley General de Bienes Nacionales agrupa las normas de derecho público que regulan la adquisición, enajenación, avalúo, administración, conservación, uso, explotación y aprovechamiento de los bienes del dominio privado de la federación, así como la autorización y aprobación de contratos de arrendamiento celebrados por el Estado. También son aplicables la Ley de Obras Públicas y la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes

⁹³ Ley General de Bienes Nacionales, disponible online en la dirección: <http://www.cddhcu.gob.mx/Leyinfo/139/4.htm>.

Muebles. En cuanto a normas de derecho privado tenemos que la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo sexto establece que este tipo de bienes están sujetos a las disposiciones contenidas en el Código Civil en Materia Federal. Sin que sea óbice a lo anterior el carácter de propiedad pública de estos bienes.⁹⁴

9.- PROPIEDAD PRIVADA.

Es importante destacar que ésta ha sido considerada como una garantía individual a través de las normas fundamentales que han regido a nuestro país, incluyendo la Constitución vigente que reconoce este derecho, el cual ha sido renovado en términos del primer párrafo del artículo 27 constitucional, que determina lo siguiente:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, **constituyendo la propiedad privada.**"

Artículo 6to.- Los bienes de dominio privado, con excepción de los comprendidos en la fracción I del artículo 3, que se regirán siempre por la legislación federal de tierras, bosques, aguas y demás especiales, estarán sometidos, en todo lo no previsto por esta Ley;⁹⁴

I. Al código civil para el distrito federal en materia común y para toda la república en materia federal, y

II. En las materias que dicho código no regule, a las disposiciones de carácter general, de policía y de desarrollo urbano correspondientes

Ob. Cit.

A partir del concepto de propiedad originaria, la Constitución reconoce a la propiedad privada como un derecho público subjetivo, pero no la reconoce en un sentido individualista o de extensión absoluta, sino reconociéndola como una propiedad limitada, pero reconocida así, es protegida por la Carta Magna mediante varias garantías que la protegen de actos de autoridad. Este criterio se apega a lo que dispone el Código Civil en su artículo 830: "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las Leyes."

Para poder conceptualizar a la propiedad privada recurriremos a lo que el experto en Derecho Constitucional, Jorge Madrazo nos señala:

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

Como más adelante estudiaremos, la propiedad privada está sujeta principalmente a dos tipos distintos de limitaciones: la expropiación por causa de utilidad pública y las diversas modalidades que dicte el interés público.

10.- PEQUEÑA PROPIEDAD.

Sobre el particular el Doctor Lucio Mendieta y Núñez señala que el artículo 27 constitucional eleva a la categoría de garantía

individual el respeto a la pequeña propiedad, e indica con absoluta claridad, que la referida pequeña propiedad, siendo como es una garantía individual, sólo puede concretarse al individuo, o cuando mucho a la familia de éste, pero no a la comunidad, misma que en toda hipótesis encuentra salvaguardados sus derechos e intereses en las garantías sociales, contrarias éstas por un principio teleológico jurídico, a aquéllas, esto es, a las garantías individuales.⁹⁵

11.- REGLAMENTACION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LA CONSTITUCION DE 1917.

A nuestro juicio la pequeña propiedad tiene como primer y único antecedente jurídico la Constitución de 1917. Así al decir de la profesora Mireya Toto "al expedirse la nueva Constitución Política, el artículo 27 manda se dicten las medidas pertinentes para resolver el problema de latifundio, señala el respeto y desarrollo de la pequeña propiedad".⁹⁶

Siguiendo el pensamiento de la citada Profesora, consideramos que son bien conocidas las carencias tanto de la Ley de 6 de enero de 1915, como del artículo 27 Constitucional para resolver en breve plazo los innumerables problemas jurídicos que planteaba la puesta en marcha de la Reforma Agraria. La dispersión legislativa contribuyó a obstaculizar los primeros momentos de la

⁹⁵Citado por Antonio de Ibarrola, "Derecho Agrario", Editorial Porrúa, México, 1975, pág. 188.

⁹⁶Toto, Mireya, "El Amparo de la Pequeña Propiedad Agraria", Editorial Grijalbo, México, 1985, pág. 30.

revolución agraria, toda vez que al exigirse como una constante el fraccionamiento de latifundios y consagrarse constitucionalmente en la Carta de Querétaro, era obvio que de esa acción tenía que surgir el desarrollo de la pequeña propiedad, la que junto con las propiedades comunales habían sido extinguidas casi totalmente a favor de las grandes propiedades. Pudiendo afirmarse que la escasa pequeña propiedad que se formó después de la reforma se hizo a expensas de los terrenos comunales y que ambos corrieron la misma suerte ante la gran propiedad, tal situación prevalecía al anunciarse la Revolución de 1910. Fue por ello que al triunfo de la Revolución al haberse enarbolado diferentes banderas de propiedad, que comprendían diversos intereses, cada una de ellas debía de contar no solo con reconocimiento y consagración en el texto constitucional, sino además con una protección jurídica y eficaz.

La Constitución de 1917 en el artículo 27 se refiere a la pequeña propiedad, pero sin definirla, lo que trajo como consecuencia una serie de conflictos en la aplicación del referido numeral sobre dicho tópico. En tal virtud para resolverlos de la mejor manera se establecieron los cuatro criterios siguientes:

A) La pequeña propiedad quedó constreñida a la superficie de cincuenta hectáreas, que se respetaría en los casos de restitución, conforme a lo dispuesto por la Constitución.

B) La pequeña propiedad debía estimarse por comparación relacionando la extensión de los latifundios inmediatos al pueblo

solicitante de ejidos, de tal modo que el menos extenso, sería reputado como pequeña propiedad, la cual debería ser respetada.

C) Este tercer criterio tiene como punto de partida lo dispuesto en el apartado "a" de la fracción XVII del artículo 27 constitucional, (antes de las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 1974), en el que se estableció que en cada Estado y Territorio, y en el Distrito Federal, se fijaría la extensión máxima de tierra de que pudiese ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

D) Por último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la ejecutoria de tres de abril de mil novecientos dieciocho, en el amparo de Salceda y Rafael G., sustentó el siguiente criterio: En el lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que puede cultivar, por sí mismo, un campesino o una familia campesina; o bien, la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia.⁹⁷

Con base en esta ejecutoria, el profesor Mario Ruiz Massieu, sustentó que: "La pequeña propiedad es la extensión máxima de tierra protegida por la Constitución Federal como inafectable. La pequeña propiedad puede ser agrícola o ganadera y se determina por su extensión o por su cultivo".⁹⁸

⁹⁷ Consulta al *CD-Rom* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *IUS 9*, que contiene la jurisprudencia de 1917 a 1999.

⁹⁸ *"Derecho Agrario Revolucionario"*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987, pág. 220-221.

Finalmente, cabe destacar que en la exposición de motivos de las reformas al artículo 27 Constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, se consideró que: La pequeña propiedad es consustancial a la reforma agraria y la Constitución la protege. La decisión se preserva y ratifica, aunque se actualiza con el fin de dar paso a las asociaciones que permitan su capitalización y el aprovechamiento de mayores escalas de producción. Por eso esta iniciativa mantiene los límites de extensión a la pequeña propiedad. Con ello se conservan los aprovechamientos familiares y las unidades productivas del rancho individual.

Con el fin del reparto agrario, los certificados de inafectabilidad, necesarios en su momento para acreditar la existencia de la pequeña propiedad, ya no lo serán. La protección constitucional plena ya no estará condicionada a la obtención de dichos certificados. Así reintegramos un sistema de amplia protección en favor de la seguridad jurídica de todos.⁹⁹

Para revertir el deterioro de nuestros bosques y estimular su aprovechamiento racional, se propone definir el concepto de pequeña propiedad forestal, asimilándola al límite de 800 hectáreas que prevé la actual fracción XV. La intención es clara: Los aprovechamientos forestales ligados a plantaciones industriales o regeneraciones modernas requieren de extensiones suficientes para alcanzar rentabilidad.

⁹⁹ Exposición de Motivos de la reforma al artículo 27 de 1992, citado por Bárcenas Chávez, Hilario. "Derecho Agrario y el Juicio de Amparo", Mc Graw Hill, México, 1999, pág. 153.

Nuestro país cuenta con proporciones muy bajas de tierras agrícolamente aprovechables con respecto del total del territorio. Por ello, el texto vigente protege las mejoras en la calidad que introduzca el propietario, aunque por virtud de estas mejoras los predios rebasen la extensión de la pequeña propiedad.

Actualmente nuestra Carta Magna, en la fracción XV, del artículo 27 establece las superficies que deben considerarse como pequeña propiedad. Así se señala como pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.¹⁰⁰

Asimismo, se determina que para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, o bien por cuatro de agostadero de buena calidad y en su caso por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

De igual manera se considera como pequeña propiedad la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

¹⁰⁰ La Ley Agraria reglamentaria del artículo 27 constitucional, reglamenta esta tenencia de la tierra en su Título Quinto. De la Pequeña Propiedad Individual de Tierras Agrícolas, Ganaderas y Forestales, que va de los numerales 115 al 124. Ob. Cit., págs. 68 a 71.

En cuanto a la pequeña propiedad ganadera será la superficie que no exceda por individuo de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor en los términos que fije la Ley de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos (coeficiente de agostadero) .

Por otra parte, y a fin de alentar a los propietarios de terrenos agrícolas para mejorar la calidad de sus tierras, el ordenamiento de referencia determina que cuando por virtud de la mejoría obtenida por obras de riego drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad, se obtenga alguna mejoría, ésta seguirá siendo considerada como tal, aún cuando se rebasen los máximos señalados por la fracción XV del artículo 27 Constitucional, siempre que se reúnan los requisitos que fije la Ley.

En cuanto a la pequeña propiedad ganadera aún cuando se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, *la superficie utilizada para este fin, no podrá exceder según el caso los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de la fracción en comento, que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora.*

12.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD COMO SOLUCION AL PROBLEMA DEL LATIFUNDIO.

La pequeña propiedad, conjuntamente con el ejido, fue la mejor arma política que empleó el constituyente para acabar con el

latifundio, sin embargo no se llegó a una solución inmediata del gravísimo problema que constituyó durante muchos años el latifundismo, dado que, la pequeña propiedad si bien es cierto, fue empleada como arma política, también lo es, que no hubo fundamento jurídico alguno que la sustentase. En tal virtud, con tal medida no se logró el objetivo deseado, es decir, que el pequeño propietario alcanzara una honesta forma de vida, con la explotación de sus tierras, sino por el contrario, la incrementación del latifundio, con motivo de que la pequeña propiedad en algunos casos se convirtió en minifundio, y en otros, pasó a formar parte de latifundios.

13.- MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA.

Las modalidades jurídicas con las que más acercamiento o contacto tenemos son las aplicables al derecho civil como son el modo, la condición o el término. La modalidad constitucional cuyo contenido y alcances son totalmente distintos, se encuentra contemplada en el tercer párrafo del artículo 27 de nuestro máximo ordenamiento, en el que se establece, el derecho que tendrá en todo tiempo la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como para regular, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, en beneficio social, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidando de su conservación, y lograr así el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida tanto de la población rural como de la urbana.

Las anteriores constituciones mexicanas habían reconocido a la propiedad privada como una garantía individual. La Constitución vigente también la reconoce como tal, sin embargo, en un nuevo contexto, otorga facultades a la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Ahora bien, cabe precisar que no obstante que el Constituyente utilizó el vocablo Nación es claro que no lo hizo en su connotación sociológica, sino que en realidad quiso referirse al Estado. En la inteligencia de que la modalidad a la propiedad privada únicamente modifica la forma de ser de ésta, pero sin suprimirla. De tal manera 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 la cosa de su propiedad, pero sin extinguir este derecho. También puede constituir una ampliación o protección especial para el derecho de propiedad, un ejemplo de esto podría ser el certificado de inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

Resulta importante destacar que desde un punto de vista gramatical, la modalidad es el modo de ser o de manifestarse de una cosa, en tanto que para el ámbito jurídico no existe una definición general, más bien el concepto de modalidad es acorde a los objetivos de una rama del derecho, que en nuestro caso, obliga a la interpretación a fin de ubicar el alcance y contenido de la institución.

Desde un punto de vista técnico jurídico, retomando lo dicho por el autor Raúl Lemus García "... por modalidad a la propiedad

privada entendemos la forma variable, y determinada legalmente que puede imponerse a la institución, sin que se consuma su sustancia o se destruya su esencia.”¹⁰¹

Para el autor Jorge Madrazo guiado de la mano del Doctor Lucio Mendieta y Núñez, como el mismo afirma, la modalidad es “.. la facultad del Estado mexicano para modificar el modo de manifestación o externación de los atributos de la propiedad, por razones de interés público o social”¹⁰²

Por otra parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 2260/74, de la Nacional Compañía de Seguros, S.A. (19 de septiembre de 1980), sostuvo:

“Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho... Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada, consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.”¹⁰³

Se puede afirmar que la modalidad se reduce a la esfera jurídica del propietario, en especial para los actos de dominio, pero sin que conculque o haga nugatoria la institución de la propiedad.

101 *“Sistemática Jurídica del Problema Agrario”*, en CNC, México, Año II, 1968, pág. 15.

102 Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, Tomo I-O, Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 2143.

103 Consulta electrónica al *CD-Rom* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denominado *IUS 9*, que contiene la jurisprudencia emitida por la SCJN desde 1917 hasta 1999.

14.- LA EXPROPIACION DE LA PROPIEDAD PRIVADA.

La expropiación es el acto de la administración pública derivado de una ley, por medio del cual se privan a los particulares de la propiedad **mueble** o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, necesidad o utilidad pública, entregándole a cambio una indemnización.

15.- DIFERENCIA ENTRE EXPROPIACION Y MODALIDAD.

La expropiación y las modalidades son figuras jurídicas que suelen ser confundidas en la práctica diaria del derecho. Más no es correcto el considerar que la expropiación es una modalidad cuando con esta última todos o uno de los atributos de la propiedad se limitan o restringen, pero no se eliminan, es decir, se conserva la nuda propiedad, y los demás atributos de este derecho pero limitados.

Podemos destacar elementos estructurales que diferencian a la expropiación de la modalidad. A continuación anotaremos los más importantes:

La expropiación se aplica en forma casuística y específica sobre determinados bienes, la modalidad, en cuanto a su vigencia es de carácter general sobre la institución de la propiedad.

La expropiación se basa en el concepto de utilidad pública a que van a ser destinados los bienes que en forma casuística son expropiados, la modalidad esta determinada por el interés público a

que queda encuadrada un segmento de la propiedad privada en sentido global.

Es total la expropiación, cuando afecta la nuda propiedad y parcial si incide únicamente en el uso o en el usufructo de la cosa. En cambio, la modalidad, puede afectar la libre disposición de la cosa, la nuda propiedad misma, el usufructo, o el uso de la cosa.

En la expropiación el propietario pierde todos o algunos de los atributos de su derecho de propiedad, en la modalidad, al propietario se le limita su derecho de propiedad, pero no pierde el dominio sobre el bien.

El propietario cuando es expropiado recibe una indemnización como contraprestación del bien que sale de su patrimonio. En la modalidad la regla es que el propietario no reciba indemnización alguna.

La expropiación es definitiva y por excepción será transitoria cuando cambien las condiciones socio-económicas que le dieron nacimiento, la modalidad es permanente, a menos que cambien las condiciones socio-económicas que le dieron nacimiento.

16.- PROPIEDAD SOCIAL.

Es una modalidad de la propiedad ejidal y comunal, reconocida por la Constitución. En el artículo 27 del texto fundamental, se establecieron los tres principios reguladores de esta

materia, más comúnmente conocida como reforma agraria, y que a continuación mencionaremos:

El primer principio era de reconocimiento a favor de condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guardaren el estado comunal, para poder disfrutar temporalmente en común de sus tierras, bosques y aguas.

Un segundo principio, se refería al derecho que asistía a estas mismas poblaciones a poseer tierras, bosques y aguas bastantes para satisfacer sus necesidades presentes y futuras, para lo cual se ordenaba al gobierno que procediera a dotar a aquellas poblaciones que carecieran de ellas, o no tuvieran tierras bastantes, con nuevas porciones con cargo a los latifundios existentes, orden que perdió su vigencia al ser derogadas varias fracciones del artículo 27 con motivo de la reforma de 1992. Por otro lado, se anularon todas aquellas enajenaciones que se hubieran hecho en el pasado a fin de que pudieran ser restituidas a estas mismas poblaciones.

El tercer principio, preveía el imperativo de proceder a efectuar dotaciones y, eventualmente ampliaciones, de tierras, bosques y aguas a aquellas comunidades o formaciones de ejidos que las requirieran con cargo también a los latifundios existentes, (situación también hoy extinta con motivo de la reforma referida).

En efecto, a esta clase de propiedad se le denominó social por las características especiales que tiene, ya que por mandato constitucional, es inajenable, inembargable, imprescriptible e intransferible.

Así pues, dichas comunidades y ejidos únicamente tenían derecho al aprovechamiento de las tierras, mediante el régimen de explotación individualizado, común o mixto.

Esta modalidad de la propiedad plasmada en la Constitución Mexicana, es una de las más justas y equitativas, la que más se acerca al planteamiento original de la reforma agraria, que fue lograr el disfrute de tierras, bosques y aguas, propiedad originaria de la Nación, de manera común.

A razón de la reforma del artículo 27 constitucional en 1992, se reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas y la integridad de las tierras de los grupos indígenas, remitiéndose la regulación correspondiente a la nueva legislación agraria.

Entonces de conformidad con lo que la *Ley agraria prescribe* sobre la materia, los ejidatarios podrán obtener la propiedad de sus parcelas, una vez que la asamblea general de ejidatarios les otorgue el dominio pleno sobre ellas, y cuando esto suceda, las mismas dejarán de pertenecer al régimen ejidal, quedando de ahí en

adelante, por este solo hecho, sujetas a la normatividad que se halla estipulado en el derecho común, es decir, que del régimen de propiedad social a que estaba sujeta la parcela, puede pasar al régimen de propiedad privada.

Podemos decir entonces que las características de la propiedad social han tenido una transformación profunda orientada a las nuevas políticas económicas. Al respecto el entonces Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, licenciado Eduardo Robledo Rincón, en su ponencia: *La propiedad Social en México* señala:

"La globalización de mercados y capitales impone cambios, nuevas oportunidades y al mismo tiempo marginación de aquellas actividades y regiones rurales que no se adaptan a los nuevos retos. Los esfuerzos para preservar y aun enriquecer el sistema de derechos que se han constituido con base en el acceso a la tierra, se ven condicionados por la necesidad de insertarnos en las tendencias globales de producción, consumo y competencia comercial. En este contexto puede advertirse la importancia de lograr procesos de transición de los regímenes de propiedad social y del derecho social agrario, en una dirección tal que permita aprovechar los incentivos de mercado, a la vez que proteger y realizar el valor estratégico de los recursos naturales, ecológicos y biogénéticos en beneficio de las sociedades rurales." ¹⁰⁴

¹⁰⁴ *La Propiedad Social en México en Visión Global del Agro hacia el año 2000*, Tribunal Superior Agrario, México, 1999, pág. 81.

De la reflexión anterior, se desprende que la tendencia es abrir el campo a la inversión de capitales para lo cual es necesario cambiar las estructuras de los diferentes regímenes de propiedad existentes, es entonces notorio que otra de las finalidades de esta adecuación es la de terminar con el minifundio, y el excesivo fraccionamiento de la propiedad social que representan un obstáculo para impulsar la rentabilidad de los ejidos, según afirma el propio licenciado Eduardo Robledo Rincón.

Para terminar, en la Exposición de Motivos de la reforma al artículo 27 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, se señala que "La inversión de capital en las actividades agropecuarias tienen hoy pocos alicientes debido a la falta de certeza para todas las formas de tenencia, que se deriva de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente; también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión."

En conclusión podemos afirmar que la propiedad social sufrió una transformación de fondo. Los resultados podrán ser cuestionados y hasta incluso no falta quien opine que se debiera regresar al antiguo régimen, pero las tendencias globalizadoras de producción y consumo son determinantes en el nuevo entorno político y social, y no pueden ser ignoradas incluso por la propiedad social.

17.- PROPIEDAD EJIDAL.

Antes de abordar el tema de la propiedad ejidal, consideramos conveniente establecer lo que es un ejido. Así tenemos que etimológicamente la palabra ejido proviene de la voz latina "exitus" que significa "salida". En la España conquistadora y colonizadora, se llamaban ejidos a los campos o terrenos situados a la salida de los pueblos y que no eran objeto de plantación ni de siembra, no se labraba, y era de dominio público, es decir, de uso común para los vecinos del lugar, quienes los utilizaban en la limpieza de las mieses, estas características hacían que tanto en España como en la Nueva España, el ejido se considerara como un bien del dominio público y por lo tanto se encontraba fuera del comercio y era imprescriptible.

Al respecto las Partidas prescribieron que "los exidos... (eran o estaban) establecidos y otorgados para procomunal de cada ciudad, villa, castillo u otro lugar". Además, conforme a lo ordenado por dichas Partidas, no podían ser adquiridos por prescripción, por el simple transcurso del tiempo, no eran susceptibles de ser edificados, no podían ser objeto de disposición testamentaria y los ayuntamientos estaban facultados para proceder al derribo de las edificaciones que se hubiesen levantado en ellos, a menos que prefiriesen utilizarlas o disfrutarlas. Por su parte, la Novísima

Recopilación prohibía en las Leyes contenidas en el título XXI del libro séptimo, enajenar los ejidos y términos de los pueblos.¹⁰⁵

Una vez sentado lo anterior, podemos decir que la propiedad ejidal se encuentra constituida por las tierras, aguas y bosques con que ha sido dotado el núcleo de población al que pertenecen. Esta propiedad queda sujeta a un régimen especial con un profundo sentido social, característica que le atribuye la propia Constitución en su artículo 27.

Ahora bien, esta propiedad ejidal en todo caso, puede ser objeto de explotación, tanto bajo un régimen de parcelación individualizada como bajo un régimen colectivo. La parcelación se da cuando no es posible o recomendable, desde el punto de vista económico, la explotación colectiva.

18.- EL EJIDO EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Antes de referirnos al artículo 27 de la Constitución de 1917, en relación al tema que estamos desarrollando, es prudente advertir que dicho numeral en su texto original, y aún después de muchas reformas que tuvo, nada se habló del ejido, y consecuentemente de la política ejidal, temas a los que sí hizo alusión por lo menos la Ley del 6 de enero, la cual fue elevada a rango constitucional y en su oportunidad se incluyó en el texto del artículo 27 que se menciona, con la finalidad expresa y concreta de poner término al latifundismo.

¹⁰⁵Las 7 Partidas, Libro III, Capítulos 22 y 28, numerales 9 y 23.

Esta omisión reveló la falta de interés por parte de los diputados que asistieron al congreso constituyente que se celebró en Querétaro en 1916-1917 con respecto al tratamiento que debió haberse dado tanto al ejido como a la política ejidal, cuestiones torales que se debieron plantear y resolver en dicho congreso al proyectar dicho numeral.

Se considera que el hecho de no haber tomado en consideración a la institución del ejido en el proyecto del artículo 27 constitucional, tal vez se debió al indebido uso terminológico que se había dado al vocablo ejido durante la época de la colonia, y aún después de ésta, según el cual éste era considerado como campo común de todos los vecinos de un pueblo lindante, o terreno que se empleaba colectivamente, pastizales situados fuera del pueblo.

Pues bien, en la Constitución de 1917, particularmente el artículo 27 no se menciona como tal. El nombre de ejido, fue aplicado indebidamente por los campesinos a las tierras entregadas a una comunidad para uso individual de sus miembros, en virtud del apego que tienen a ese simbólico nombre.

19.- LA LEY DE EJIDOS DE 28 DE DICIEMBRE DE 1920.

Bajo la presidencia de Alvaro Obregón se expide esta Ley se establece que la tierra dotada a los pueblos se denominará ejido (artículo 13), “explicándose así legalmente –dice la Maestra Chávez Padrón, “el cambio de significación de la palabra ejido en la etapa contemporánea”. Además, tal Ley “explicó la extensión de los ejidos

o trató de establecer la extensión de los mismos... aun cuando se hizo de una manera vaga, pues se dispuso que sería la suficiente, de acuerdo a las necesidades de la población, la calidad agrícola del pueblo, la topografía del lugar y otras consideraciones pertinentes; pero el mínimo de tierra debería ser tal, que pudiese producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al doble del jornal de la localidad".¹⁰⁶

Esta Ley además establecía un sinnúmero de requisitos imposibles de satisfacer por parte de sus destinatarios en su calidad de beneficiarios, lo cual hacía una tramitación lenta y colmada de obstáculos, para que lograsen la denominada resolución presidencial que era indispensable para la obtención en definitiva de las tierras que se les asignaran al ejido, a fin de que se las repartieran a sus integrantes. Por tanto, su derogación no se hizo esperar por mucho tiempo.

20.- LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICION DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCION DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1925.

En esta Ley se consideró la propiedad ejidal como inalienable e inembargable, en juicio o fuera de éste, por cualesquiera autoridad que fuese, entendiéndose por tal al propio titular del poder ejecutivo federal y, por mayoría de razón, a los gobernadores de los estados, jefes políticos o sus similares y jefes de zonas militares.

¹⁰⁶ Ob. Cit., pág 203 y 205, Martha Chávez Padrón, "El Derecho Agrario en México", Editorial Porrúa, México, 1974, pág. 325 y 326.

De la ley en comento, podemos decir que no era en esencia, sino en cierto modo, un retorno a la legislación colonial; más aun, a la organización agraria prehispánica: propiedad comunal de la tierra por cuanto que es el pueblo, el núcleo de población, el que tiene la nuda propiedad, y por virtud de esto es quien únicamente puede conceder a los ejidatarios el pleno goce, en forma individual, de las fracciones de ese suelo, evitando así que se otorgara en arrendamiento, se gravara o enajenase.

Esta era una saludable orientación hacia la socialización de la tierra que se advertía con mayor claridad en algunos de los preceptos jurídicos de la ley que comentamos y de otras leyes que sujetaban a los ejidatarios a la vigilancia de sus pares, esto es, de sus propias autoridades ejidales, en lo que concernía a cultivos y aprovechamientos de los bienes del ejido, lo cual hacía imposible cualquier operación de traslado de bienes ejidales a terceros ajenos al ejido.

21.- LA PROPIEDAD EJIDAL EN LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA DE 16 DE MARZO DE 1971.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, puede decirse que constituyó un avance en el terreno legislativo en materia agraria del país, en comparación con los códigos de 1934, 1940 y 1942, principalmente por la preocupación que reflejaba para consolidar y desarrollar a la institución jurídica y a la organización social del ejido, fortaleciendo o por lo menos tratando de fortalecer los elementos dirigidos a su coherencia y unidad, si bien es cierto que

continuó conservando la vigencia de la parcela minifundista como opción de trabajo por parte de la población rural beneficiada.

Esta ley, aún vigente a virtud del artículo tercero transitorio del Decreto de Reformas al artículo 27 Constitucional, publicado en el Diario oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, determina que tanto los ejidos ya establecidos definitivamente como los considerados todavía como provisionales, podrán explotarse en forma individual o colectiva, manteniendo la extensión de las parcelas dentro de los límites máximos de 10 hectáreas en tierras de riego o humedad y 20 hectáreas en terrenos de temporal, reservando para uso común los pastos y los bosques que tales ejidos hubiesen recibido.

También es de advertirse que con posterioridad a 1970 y hasta 1992, año este último en que entró en vigor la reforma que se hizo al artículo 27 constitucional y en el que se promulgó y entró en vigor la nueva ley de la materia que reglamenta tal reforma, aborda la cuestión del finiquito del reparto de tierras, para la formación o constitución de nuevos ejidos.

Según el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, la Ley Agraria de 1971 contiene una innovación en lo relacionado al ejido, consistente en una transformación radical del mismo "para la explotación y comercialización de sus productos agropecuarios o de otra índole".

El mismo Don Lucio Mendieta y Núñez lo reconoce, "el Libro Segundo de la Ley mencionada, cuyo título trata del ejido, es

incorrecto desde el punto de vista de la técnica legislativa, porque induce a confusiones pues la única parte en donde el artículo 27 constitucional se refería al ejido era en la fracción X, anteriormente a que fuese derogada por la reforma "Salinista" de 1992, en la que se consideraba como tal únicamente a las tierras de uso o aprovechamiento común de acuerdo con el concepto que se tenía del ejido en la época colonial."¹⁰⁷

22.- LA PROPIEDAD EJIDAL EN LA LEY AGRARIA DEL 6 DE ENERO DE 1992.

En el artículo 9° de esta ley, acorde con lo establecido en la fracción VII del artículo 27 constitucional vigente, se reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio a los núcleos de población ejidales.

De igual forma, se les reconoce como propietarios de las tierras que les han sido dotadas y de las que hubiesen adquirido por cualquier título.

Las tierras que constituyen la propiedad ejidal, por su destino se dividen en: tierras para el asentamiento humano; tierras de uso común; y tierras parceladas.

En esta nueva Ley se reserva a la Asamblea General de Ejidatarios la facultad de determinar si desean adoptar el régimen de explotación colectivo, y en su caso, aquellos ejidos ya constituidos

¹⁰⁷ "El Problema Agrario en México y la Ley Federal de Reforma Agraria", Editorial Porrúa, México, 1980, pág. 323.

bajo el régimen de explotación comunal, pueden modificar o concluir el mismo, mediante resolución de la propia Asamblea General.

Se consideran como ejidatarios a los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales.

Les asiste a los ejidatarios el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, los derechos que conforme al reglamento interno del ejido se les otorgue, respecto de las demás tierras ejidales y los demás que legalmente les correspondan.

El ejidatario tiene la facultad de designar a quien ha de sucederle en sus derechos ejidales, en caso de no hacerlo, en la ley se establece el orden de preferencia de las personas a quienes se podrán adjudicar los derechos agrarios del ejidatario por vía de sucesión legítima. También se determina que si no hubiera sucesores, el Tribunal Unitario Agrario proveerá lo necesario para que dichos derechos agrarios se vendan al mejor postor entre los ejidatarios y vecindados del núcleo de población de que se trate el importe de la venta corresponderá al propio núcleo ejidal.

En cuanto a la pérdida de derechos ejidales, se establecen tres casos: el primero, es por la cesión legal de sus derechos parcelarios y comunes.

El segundo por renuncia a sus derechos, en cuyo caso se entenderán cedidos a favor del núcleo de población; y

El tercero por prescripción negativa, es el caso cuando otra persona adquiere sus derechos por haber poseído tierras ejidales en concepto de titular de derechos de ejidatario que no sean las destinadas al asentamiento humano, ni se trate de bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública, durante un periodo de 5 años, si la posesión es de buena fe o de 10 años si fuera de mala fe, en la inteligencia de que la persona que así obtenga derechos agrarios, tendrá los mismos que cualquier ejidatario sobre su parcela.

La presentación de demanda o denuncia alguna por despojo, interrumpirá los plazos a que se ha hecho referencia hasta en tanto se dicte la resolución definitiva que en derecho corresponda.

Por otra parte y en relación a la privación de la propiedad ejidal, se otorga a los núcleos ejidales el derecho de solicitar ante los Tribunales Unitarios Agrarios la restitución de sus tierras.

El núcleo de población ejidal por resolución de asamblea y los ejidatarios en lo individual, podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las parceladas, respectivamente. Sin embargo, esta garantía solamente podrán otorgarla a favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales.

Se establece que ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente

al 5% de las tierras ejidales ni de más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad.

Para efectos de cómputo, las tierras ejidales y las de dominio público serán acumulables.

23.- LA PROPIEDAD COMUNAL.

La propiedad comunal es una modalidad de la propiedad en México, reconocida por nuestra Constitución, que al decir de los autores Beatriz Bernal y José Barragán Barragán, "en sentido estricto, es aquella propiedad atribuida, con las limitaciones constitucionales, a rancherías, condueñazgos, pueblos, tribus, congregaciones y demás comunidades precisamente para ser explotada en común. Es la propiedad de las llamadas comunidades indígenas, antes de ser explotada bajo un régimen individualizado en todo o en parte, que es otra de las posibilidades previstas en la legislación agraria."¹⁰⁸

En un sentido más amplio, podremos descubrir propiedad comunal tanto en aquellos ejidos, en los que alguna parte de sus tierras, bosques o aguas, sea explotada en común, al mismo tiempo que la parte restante es explotada bajo el régimen del reparto individualizado; igualmente constituirán propiedad comunal aquellas tierras, bosques y aguas de una comunidad agraria, que habiendo resuelto transformarse en ejido, o cambiar su régimen de comunal al

¹⁰⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo P-Z, Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 2604.

de explotación individual, deja alguna porción (como eras, pastos, etc.), para ser aprovechada en común. Esto es, debemos en cada supuesto analizar primero cuál es el estado en que se encuentra el núcleo de población a cuyo favor se reconoció el derecho de la propiedad comunal y comprobar si éste permanece o no bajo dicho régimen, toda vez que la ley agraria prevé la posibilidad y aún la necesidad de que estas comunidades se transformen en ejidos o adopten formas de explotación individual, cuando sea la manera más adecuada para el mejor aprovechamiento de tales bienes.

Las notas que caracterizan a este tipo de propiedad, son las de que se trata de bienes inalienables, inembargables, intransferibles e imprescriptibles, correspondiendo únicamente al gobierno federal el derecho para proceder, en ciertos supuestos, a la desafectación de los mismos y a su posible expropiación.

24.- LA PROPIEDAD COMUNAL EN EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917.

La Constitución de 1917, como parte de la reforma agraria dispuso, primero que se reconocieran como propiedad comunal todas las tierras, bosques y aguas de los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás comunidades que tuvieran o que les hubieran pertenecido en el pasado, dejando nulas las enajenaciones efectuadas por las leyes desamortizadoras, con el derecho para que se las restituyesen, o en su caso para que recibieran nuevas dotaciones y ampliaciones de manera que pudieran ser bastantes para cubrir sus necesidades presentes y

futuras. En segundo lugar, estableció dicha Constitución la posibilidad para que esta propiedad comunal pudiera ser aprovechada bajo el régimen tradicional de en común, bajo un régimen individualizado o bajo un régimen mixto, según más conviniera en cada caso, pudiéndose o no transformar dicha comunicación en ejidos.

Cuando la comunidad se transforma en ejido, entonces se le aplica el régimen legal correspondiente a dicho ejido: goza de personalidad jurídica y de la máxima capacidad para obrar. En cambio, cuando, la comunidad permanece como tal, no goza de personalidad jurídica propia, pero si de una muy amplia capacidad de obrar y de todos los beneficios reconocidos para el ejido. No se les reconoció dicha personalidad, porque ésta sería suplida por los ayuntamientos respectivos, sobre todo cuando se tratase de defender sus bienes y sus prerrogativas. Según se dijo durante los debates que provocó en el Constituyente el artículo 27 constitucional.

25.- LA PROPIEDAD COMUNAL EN LA LEY AGRARIA DEL 6 DE ENERO DE 1992.

La Nueva Ley Agraria, en su Título Tercero de los Ejidos y Comunidades, precisamente en su capítulo V, habla de las comunidades. Aquí se trata del reconocimiento de las comunidades o núcleos agrarios que se derive de los procedimientos que señala el artículo 98, dentro de los que destacan el acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado de propiedad

comunal o una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de propiedad entre otros. Además establece que las comunidades que deseen adoptar el régimen ejidal podrán hacerlo a través de su asamblea de acuerdo a los requisitos que prevén los artículos 24 a 28 y 31 de la propia ley. En cuanto a la administración de las referidas comunidades, se permite que se establezcan grupos o subcomunidades con órganos de representación y gestión administrativa.¹⁰⁹

De lo anterior se desprende lo siguiente: El legislador concede a los núcleos de población ejidales la propiedad de las tierras que se les hubiesen dotado o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título, situación ésta que no estaba contemplada en la Ley Federal de la Reforma Agraria ni mucho menos en los códigos agrarios que le precedieron, lo cual implica que no solamente los núcleos, sino hasta los propios ejidatarios que los componen, pueden usar y usufructuar las tierras de las que hoy ya son propietarios, así como disponer de ellas libre y legalmente e incluso enajenarlas. En los códigos agrarios de 34, 40 y 42, y en la Ley de 1971, esto no era posible además de que tales dispositivos jurídicos imponían a los ejidatarios el deber de trabajarlas, sin que pudieran darlas en arrendamiento y mucho menos enajenarlas, y si las dejaban de trabajar por dos años o más podían ser reclamadas por el núcleo de población ejidal y el Comisariado Ejidal era el encargado de proponer a quién se le asignasen.

¹⁰⁹ Ob. Cit., págs. 59 a 63.

De lo que podemos concluir que ahora la propiedad comunal abarca derechos de carácter privado a favor de los comuneros para poder enajenar sus tierras, obteniendo protección por parte de la Ley agraria en comento.

“Sería Trivial, entender que la justicia se satisface con la existencia de procuradurías y tribunales. No bastan de ninguna manera. Son indispensables, pero insuficientes.

Para que los órganos jurisdiccionales cumplan su encomienda, se necesita el marco de una justicia social que confiera vida y sentido a la justicia individual que se imparte en aquéllos.”

Dr. Sergio García Ramírez.

CAPITULO IV

LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO SOBRE LA PROPIEDAD RURAL.

1.- ORIGEN DEL AMPARO EN MATERIA AGRARIA.

Como ya mencionamos en el capítulo segundo de este trabajo, la institución del amparo, en general, encuentra su embrión constitucional en el Acta de Reformas de 1847, que se estima obra exclusiva de Don Mariano Otero; si bien antes de la expedición de esta ley, ya existían antecedentes de los que podemos destacar el proyecto de Constitución para Yucatán, elaborado por Don Manuel Crescencio Rejón a fines de 1840.

El artículo 27 de la Constitución Federal de 1917, como consecuencia de una revolución, en la que el principio básico consistió en llevar a cabo la repartición de las tierras en favor de quienes las trabajaban, marcó el inicio del derecho agrario como disciplina jurídico-social.

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, en su artículo 27, acogió las disposiciones de la Ley del 6 de enero de 1915, y las elevó a la categoría de ley constitucional con el propósito de liquidar los latifundios, para en su lugar, fomentar la pequeña propiedad, crear ejidos y nuevos centros de población, así como restituir a las comunidades las tierras que de

las que hubieran sido injustamente despojadas, esto es, reglamentar la tenencia, la propiedad y el reparto de las tierras rurales.¹¹⁰

Para lograr estos propósitos, lógicamente el gobierno tuvo que afectar a los propietarios de tierras rurales ya fuera para dotar o para restituir tierras a los núcleos de población que así lo solicitaron.

Por otra parte, en el artículo 107, se consagraron disposiciones en materia procesal, que requirieron de una nueva ley reglamentaria, la cual fue promulgada el 18 de octubre de 1919 por Don Venustiano Carranza, como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, siendo ésta la primera Ley Orgánica de Amparo correspondiente a la etapa revolucionaria, compuesta de 165 artículos, a la que se le llamó incorrectamente Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal.

1.1.- ETAPAS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO EN MATERIA AGRARIA.

Sin embargo, como en la citada ley de amparo no se estableció prohibición alguna respecto a la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones agrarias, dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, los propietarios o poseedores de derecho civil afectados, pudieron interponer libremente los juicios

¹¹⁰ La Ley del 6 de enero, es en realidad un decreto preconstitucional promulgado por el entonces Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Ejecutivo Federal, don Venustiano Carranza.

de amparo que consideraron convenientes, sin más limitaciones que las establecidas para la interposición del amparo administrativo.¹¹¹

Por lo que el 15 de enero de 1932, después de haberse cumplido el procedimiento instituido por el artículo 135 Constitucional, por tratarse de una ley que había sido elevada a ese rango, entraron en vigor las reformas a la Ley del 6 de enero de 1915, en las que se proscribió todo control jurisdiccional sobre las resoluciones agrarias dotatorias o restitutorias de tierras o de aguas, esto es, que dichas resoluciones no podían ser impugnadas por ningún recurso legal ordinario ni por el extraordinario de amparo.

Asimismo, en el artículo primero transitorio del decreto de las citadas reformas se determinó invalidar las ejecutorias de la Suprema Corte que hubieran concedido el amparo a los propietarios afectados y que estuvieran pendientes de ejecución, y se declararon respetables, solamente las que hubieran sido ejecutadas al entrar en vigor el mencionado decreto.

Con fecha 10 de enero de 1934, se abrogó la Ley de 6 de enero de 1915, y se incorporaron sus disposiciones al texto del artículo 27 Constitucional. En esta reforma, se reiteró la proscripción del juicio de amparo contra las resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas.¹¹²

¹¹¹ *Manual del Juicio de Amparo*, Instituto de Especialización Judicial, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Editorial Themis, 1998, págs. 207-208.

¹¹² *Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Abrogando la Ley del 6 de enero de 1934) del 27 de diciembre de 1933*, Texto

Pero hasta el 10 de enero de 1936, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, promulgada por el Presidente Lázaro Cárdenas, cuyos objetivos primordiales consistieron en corregir defectos técnicos e impedir el abuso del juicio de amparo.

Cabe señalar que es esta ley la que hasta la fecha rige el juicio de amparo, aunque desde luego con las consiguientes reformas, de las que ha sido objeto para su adecuación a la realidad del país, en sus diversas etapas.

Posteriormente, el 12 de febrero de 1947¹¹³, se agregó el párrafo tercero, a la fracción XIV del artículo 27 constitucional, conforme al cual los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se hubiera expedido, o en lo futuro se expidiera certificado de inafectabilidad, podían promover el juicio de amparo contra la afectación ilegal de sus tierras o aguas.

De lo antes expuesto se desprende que en relación con la procedencia del amparo en contra de las resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, se han sucedido cuatro etapas perfectamente definidas.

completo en Manuel Fabila, "Cinco Siglos de Legislación Agraria", Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1990, págs. 465 y ss.

¹¹³ Reforma disponible *online* en la página de Internet de la Cámara de Diputados que puede ser localizada en la siguiente dirección: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art027/ref005.htm>

La primera, comprendida de 1917 a 1932, en la que los propietarios afectados por resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas pudieron libremente acudir al amparo, sin más limitaciones que las que establece la Ley de Amparo para todos los casos. Durante esta etapa se entorpeció el avance de la reforma agraria.

La segunda etapa, abarcó de 1932 a 1946, en la que se proscribió de manera absoluta el amparo contra dichas resoluciones.

Lo que originó que se cometieran graves injusticias en contra de los poseedores o propietarios afectados, y por ende el empleo de medios no legales para paliar esta situación, como el hecho de que la oficina de quejas dependiente del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, sin ningún fundamento legal, dejara sin efecto muchas resoluciones presidenciales.

La tercera, comprendida entre los años de 1947 a 1991, en la que subsistió la proscripción del amparo en términos generales, con excepción de los poseedores o propietarios de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a quienes se les hubiera expedido o en lo futuro se les expidiera certificado de inafectabilidad.

La cuarta etapa, se inicia a partir de la reforma al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, en la que se permite nuevamente la promoción del amparo por los propietarios afectados,

sin más restricciones que las establecidas por la Ley de Amparo en general.

1.2.- REFORMAS A LA FRACCION II DEL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL Y A LA LEY DE AMPARO DE 1963.

De tal forma, que la institución del amparo, en vez de producir beneficios a la clase campesina, consolidó en muchas ocasiones las injusticias de que eran objeto, debido tanto a las deficiencias que presentaban sus escritos de demanda y las promociones que formulaban durante el curso del procedimiento, como a la escasa participación de los campesinos en los amparos en los que eran emplazados como terceros perjudicados.

El Presidente Adolfo López Mateos, tomando en cuenta que estos hechos afectaban significativamente a la clase campesina, el 26 de diciembre de 1959, presentó a la consideración del Congreso Constituyente Permanente, una iniciativa de adición del párrafo quinto, (actualmente párrafos tercero y cuarto) a la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal, con la intención de instituir el amparo en materia agraria, como verdadero instrumento protector, en beneficio de la clase campesina del país, a fin de evitar la indefensión de los núcleos de población y de sus integrantes, ante el desconocimiento de sus derechos constitucionales.

La proposición concreta de la adición al texto constitucional, consistió en imponer a los jueces la obligación de suplir la queja deficiente en los juicios de amparo en los que el acto reclamado,

tenga o pueda tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población, que de hecho o por derecho, guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros; y prohibir en esos mismos juicios, la caducidad de la instancia, el sobreseimiento por inactividad procesal y el desistimiento cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal. También fue en esa iniciativa donde se utilizó por vez primera la denominación de amparo en materia agraria, otorgándole el significado que actualmente tiene.

Ciertamente, en la iniciativa Presidencial de referencia, se señaló lo siguiente: "...el Ejecutivo Federal, considera indispensable, teniendo en cuenta los antecedentes históricos de la reforma agraria y en consonancia con el espíritu del artículo 27 Constitucional, que el juicio de amparo sea un verdadero instrumento protector de la garantía social que éste consagra y para ello se requiere distinguirlo del sistema tradicional del amparo de estricto derecho, concebido para la vida civil y mercantil en que se debaten intereses particulares, como ya lo hizo nuestro Código Político en Materia Penal y por lo que respecta a la parte obrera en Materia de Trabajo, disponiendo que podrá suplirse la deficiencia de la queja."¹¹⁴

Asimismo, en la propia iniciativa Presidencial, se estableció que de aprobarse la adición propuesta, sería en la ley secundaria en

¹¹⁴ *Iniciativa de adición al artículo 107, fracción II de la Constitución Federal, a través de la cual, se instituye el amparo "en materia agraria", de 26 de diciembre de 1959, Publicada en la Gaceta Parlamentaria el día 27 de diciembre de 1959.*

donde se estructuraran los rasgos y normas especiales del nuevo amparo agrario, previendo las reglas adecuadas sobre personalidad, términos, deficiencias de la demanda, pruebas, y en general la substanciación del juicio y la creación de un procedimiento al alcance del campesino que consolidara una eficaz defensa de la garantía social agraria.

Lo anterior, es indicativo de que la intención tutelar de dicha iniciativa fue mucho más amplia que el texto integrado a la fracción II del artículo 107 Constitucional, toda vez que de acuerdo con la primera, el juicio de amparo sería un instrumento no sólo de control constitucional en defensa de las garantías y de los derechos individuales sino para el mantenimiento de los principios de la Revolución Mexicana.

La propuesta del amparo en materia agraria, fue aprobada en sus términos y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 2 de noviembre de 1962.

En cuanto a las reformas a la Ley de Amparo, consecuencia lógica de la adición al artículo 107, fracción II de la Constitución Federal, fueron publicadas el 4 de febrero de 1963.

Ahora bien, como las nuevas disposiciones constituyeron normas de excepción, éstas fueron incluidas en las Instituciones Jurídicas modificadas, por lo que se adicionaron veinte artículos de la Ley de Amparo y se crearon dos más, el 80 bis y el 116 bis. Con

estas modificaciones, que fueron 22 en total, se estructuró un nuevo procedimiento accesible a la clase campesina.

2.- NOTAS DISTINTIVAS DEL AMPARO EN MATERIA AGRARIA.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al realizar el análisis e interpretación de las disposiciones de la reforma de 1963, con la finalidad de esclarecer situaciones jurídicas que inicialmente resultaban confusas, determinó que el amparo en materia agraria en relación con el amparo en general, tiene las notas distintivas que a continuación se enumeran:

1.- Obligación de suplir la deficiencia de la queja, tanto en la demanda como en la revisión.

2.- Improcedencia del desistimiento tratándose de núcleos de población y de la caducidad de la instancia o del sobreseimiento por falta de promoción.

3.- Simplificación en la forma de acreditar la personalidad.

4.- Prohibición de desconocer la personalidad de los miembros de un comisariado cuando se haya vencido el término para el que fueron electos, sin que se haya hecho nueva elección.

5.- Facultad de continuar el trámite de un amparo promovido por un campesino, por aquel que tenga derecho de heredero.

6.- Derecho de reclamar en cualquier tiempo, actos que afecten a núcleos ejidales o comunales, lo que se traduce en la prohibición de sobreseer en el juicio, con base en la causal de improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XII, cuando el amparo se haya interpuesto por dichos núcleos.

7.- Derecho de reclamar en un término de 30 días, actos que causen perjuicios a ejidatarios o comuneros.

8.- Facultad de los Jueces de primera instancia de admitir la demanda de amparo y decretar la suspensión provisional, para los casos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como efecto privar de sus derechos agrarios a un núcleo de población.

9.- Obligación de recabar de oficio las pruebas que se consideren convenientes, así como amplias facultades de los Jueces de acordar las diligencias que estimen pertinentes y de solicitar de las autoridades elementos probatorios idóneos, lo que implica la prohibición de resolver en contra de los ejidatarios, comuneros o núcleos de población, por deficiencia de las pruebas.

10.- Obligación de examinar los actos reclamados tal y como aparezcan probados, aunque sean diferentes a los reclamados en la demanda.

11.- Término de diez días para interponer la revisión.

12.- Prohibición de que se tenga por no interpuesto un recurso por falta de copias y obligación de ordenar su expedición.

13.- Derecho de hacer valer el recurso de queja en cualquier tiempo.

14.- Obligación especial del Ministerio Público Federal de vigilar que se cumplan las sentencias dictadas en favor de los núcleos de población ejidal.

15.- Procedencia de la suspensión de oficio cuando los actos reclamados entrañen la afectación de los bienes agrarios de núcleos de población, o su sustracción del régimen jurídico ejidal.

16.- No exigencia de garantía para que surta efectos la suspensión.

17.- Obligación del Juez de recabar las aclaraciones a la demanda, si los quejosos no lo han hecho en el término de 15 días que se les conceda previamente.

18.- *Obligación de las autoridades responsables de rendir sus informes justificados, no sólo de la manera más precisa que conduzca al conocimiento exacto de los hechos, sino, también acompañándolos de todos los elementos idóneos para ello.*

19.- Régimen especial de representación sustituta para evitar que un núcleo pueda quedar sin defensa.

20.- Simplificación de los requisitos de la demanda.

3.- REFORMAS A LA LEY DE AMPARO DE 1976.

No obstante la gran labor interpretativa, realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dada la dispersión de las disposiciones incorporadas a la Ley de Amparo en el año de 1963, con el fin de regular el amparo agrario, la falta de claridad en muchas de ellas y las lagunas legales existentes, hacían necesario perfeccionarlo, tanto en sus normas substantivas como en sus procedimientos.¹¹⁵

Lo anterior, trajo como consecuencia que por segunda vez, se reformara la Ley de Amparo, con la única finalidad de reglamentar el amparo en materia agraria.

En tal virtud, el Presidente de la República en el año de 1976, envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas a la Ley de Amparo.

Esta iniciativa se expidió con la finalidad de tutelar con mayor eficacia a los núcleos de población, ejidatarios y comuneros en el ejercicio de sus derechos agrarios, dado que para esas fechas, había aumentado en forma considerable tanto el número de amparos promovidos por los núcleos de población, ejidatarios y pequeños propietarios, como las solicitudes del campesinado, de contar con un sólido respaldo legal.

¹¹⁵Publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de junio de 1976.

La propuesta tuvo como propósitos fundamentales, que el articulado referente al amparo agrario, se ordenara en un libro específico, el cual estuviera enriquecido con las experiencias y resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que el juicio de amparo en materia agraria tuviera las características de un procedimiento ágil y expedito, acorde a los requerimientos de justicia de los hombres del campo.

El Congreso de la Unión aprobó la Iniciativa Presidencial y con una mejor técnica legislativa, llevó a cabo la reforma a la Ley de Amparo, mediante la cual, ésta se dividió en dos Libros, el Primero del Amparo en General, conformado con los artículos del 1º al 211, y el Segundo denominado del Amparo en Materia Agraria, en el que se concentraron las nuevas disposiciones, dándoles unidad, consta de un solo capítulo y comprende de los artículos 212 al 234; lo cual facilita su consulta por parte de los núcleos ejidales, comunales y campesinos.

En estas reformas se modificó también el artículo 5º de la Ley de Amparo, en el que se faculta al Ministerio Público Federal, para que como parte en el juicio de amparo, pueda interponer recursos, fortaleciendo así los mecanismos institucionales de defensa y preservación de los intereses de la sociedad.

A continuación expondremos algunas consideraciones acerca del texto de los 22 artículos que conforman el Libro Segundo de la Ley de Amparo.¹¹⁶

4.- TITULARES DE LA ACCION DE AMPARO Y LA CLASE CAMPESINA.

El artículo 212, en su primer párrafo establece que el Amparo Agrario, tiene como finalidad tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros, en sus derechos agrarios; así como en su pretensión de derechos a quienes pertenezcan a la clase campesina.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que aún cuando se trata de una acción de clase, sus beneficios no están conferidos a todos los sujetos de la clase campesina, según lo ha sustentado en la tesis jurisprudencial cuyo rubro y texto son del siguiente tenor:

AGRARIO. CLASE CAMPESINA, DETERMINACION DEL CONCEPTO DE. AMPARO EN MATERIA AGRARIA. Aunque el artículo 212 de la Ley de Amparo se refiere "a quienes pertenezcan a la clase campesina", si se interpreta este precepto en relación con el artículo 107, fracción II, de la Constitución, debe concluirse que las normas tutelares del amparo en materia agraria sólo son aplicables en beneficio de las entidades o individuos sujetos al régimen de propiedad ejidal o comunal, jurídicamente distinto del régimen de propiedad particular, independientemente

¹¹⁶ Conferencia del Lic. Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Revista de los Tribunales Agrarios. Tribunal Superior Agrario. Centro de Estudios de Justicia Agraria, "Dr. Sergio García Ramírez", Año IV, mayo-agosto, 1996, págs. 69-95.

de su pertenencia a una determinada clase social que podría llamarse campesina. Cuando el artículo 212 de la Ley de Amparo habla de "quienes pertenezcan a la clase campesina" se refiere, no a todos los campesinos en sentido genérico del vocablo, sino a los previstos en la fracción III, a saber: los aspirantes a ejidatarios y comuneros. Las referidas normas tutelares del amparo en materia agraria no implican como criterio diferenciador para su aplicación el concepto sociológico de "campesinos", sino los conceptos de núcleo ejidal o comunal o ejidatarios y comuneros (incluyendo los aspirantes), que son más bien jurídicos, porque dependen del régimen de propiedad a que están sometidos dichos núcleos o individuos, de tal suerte que quien posee un terreno rústico no sujeto al régimen ejidal o comunal, aunque sociológicamente pertenezca a la clase campesina, no puede invocar en su beneficio las normas tutelares ya mencionadas." 117

5.- BIENES JURIDICOS TUTELADOS.

En el propio numeral se determina cuales son los bienes que se tutelan y por ende los actos impugnables en un juicio de amparo en materia agraria.

La fracción I señala que son juicios en materia agraria, ***"aquellos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos, o a los núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, lo mismo si***

117Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Vol. 205-216, Segunda Sala. pág. 160.

las entidades o individuos mencionados, figuran como quejosos o como terceros perjudicados”.

La fracción II establece: ***“Cuando los actos reclamados afecten o puedan afectar otros derechos agrarios de las entidades o individuos a que se refiere la fracción anterior, sea que figuren como quejosos o terceros perjudicados”***

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la parte conducente de la Jurisprudencia, consultable bajo el rubro: “Materia Agraria. Su connotación” establece que: “...por materia agraria se debe entender cualquier asunto en el que se reclamen actos que de alguna manera afecten directa o indirectamente el régimen jurídico agrario de los núcleos de población ejidales o comunales, de los núcleos de población solicitantes de tierra, de los ejidatarios o de los comuneros, que derive directamente del artículo 27 Constitucional, de su Ley Reglamentaria o de sus Reglamentos”.

La fracción III por su parte dice: ***“Aquellos en que la consecuencia sea no reconocerles o afectarles en cualquier forma derechos que hayan demandado ante las autoridades, quienes los hayan hecho valer como aspirantes a ejidatarios o comuneros.”***

En este orden de ideas, es claro que los beneficios del juicio de amparo agrario no solamente alcanzan a los miembros de los

núcleos de población con derechos agrarios adquiridos, sino también a los aspirantes a ejidatarios o comuneros en su pretensión de derechos, siempre que los actos reclamados afecten o nieguen el reconocimiento de los derechos agrarios de alguna de las entidades o individuos antes mencionados o que la sentencia de amparo pueda producir la consecuencia de invalidar actos de reconocimiento de esos derechos, es decir en aquellos juicios de amparo en que figuran como terceros perjudicados.

Luego entonces, aunque los amparos promovidos por los propietarios o poseedores de derecho civil, contra actos en materia agraria, genéricamente son administrativos; como dentro de esos mismos procedimientos se deben aplicar las normas tutelares del amparo en materia agraria a favor de los sujetos de la clase campesina, que participen como terceros perjudicados, resulta que la naturaleza del amparo en materia agraria en estos casos, es mixta o híbrida.¹¹⁸

6.- LEGITIMACION PROCESAL ACTIVA.

El artículo 213, establece quienes tienen legitimación procesal para solicitar la protección de la justicia federal en nombre y representación de los sujetos colectivos de derecho agrario.

Según la fracción I del citado numeral, *tienen representación legal para interponer el juicio de amparo en nombre de un núcleo de población los comisariados ejidales o de bienes comunales.*

¹¹⁸ Ob. Cit., pág.212.

En relación con este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial cuyo rubro es "Comisariados Ejidales, Personalidad de los, en el Amparo", ha determinado que para que la representación de los comisariados ejidales se realice, es necesaria la concurrencia de los tres miembros componentes del comisariado respectivo.¹¹⁹

Pero, si la demanda de amparo no fuera suscrita por los tres integrantes del comisariado ejidal o del comité particular ejecutivo, lo que corresponde es requerir a los que no firmaron para que así manifiesten su voluntad de promoverla.

De manera que si el juicio de amparo es interpuesto por uno o dos de ellos no debe desecharse la demanda por improcedente, por falta de instancia de parte legítima, sino requerir a los omisos, ya que de no hacerlo así, se deberá reponer el procedimiento. Lo anterior, de conformidad con la Tesis de jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro: "Agrario. Comisariados Ejidales. Demanda de Amparo Interpuesta sin la intervención de la totalidad de sus integrantes. Reposición del procedimiento si no se requirió a quienes lo la suscribieron."¹²⁰

¹¹⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, Apéndice 1917- 1988, Tesis número 377, pág. 630.

¹²⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Vol. 181-186, Segunda Sala, pág. 14.

7.- REPRESENTACION SUSTITUTA.

La fracción II, concede la misma facultad a *los miembros del comisariado o del consejo de vigilancia, o a cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población perjudicado, si después de transcurridos quince días de la notificación del acto reclamado el comisariado no ha interpuesto la demanda de amparo.*

En esta fracción segunda se da lugar al nacimiento de una nueva figura jurídica que se ha denominado como representación sustituta, la cual tiene lugar una vez que transcurridos quince días, después de la notificación del acto reclamado al comisariado, éste no ha promovido el amparo, asistiéndole tal derecho a cualquier miembro del núcleo de población.

El legislador estableció la representación sustituta con el fin de evitar que los núcleos de población ejidal o comunal, por ignorancia, negligencia o mala fe de los integrantes de sus respectivos comisariados ejidales o de bienes comunales, se vean privados de defensa en la vía de amparo, contra actos que vulneren sus derechos.

La Ley de Amparo no establece ningún requisito para hacer valer la representación sustituta, pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado necesario poner aunque sea alguna exigencia al respecto, por lo que al efecto ha sustentado la tesis jurisprudencial cuyo rubro es el siguiente:

“Agrario. Representación Sustituta en Juicios de Amparo en Materia Agraria. Hipótesis Normativas de su Operancia. Aplicación del artículo 213,

fracción II, de la Ley de Amparo.- *La figura procesal de la representación sustituta que constituye un caso de excepción, únicamente tiene plena operancia legal cuando el comisariado ejidal hubiera dejado de promover el juicio de garantías y los quejosos, en forma expresa, manifiestan su intención de que la demanda la formulan en defensa de los derechos agrarios colectivos del núcleo de población a que pertenecen, invocando el Artículo 213 de la Ley de Amparo. En estos casos, obviamente, se configura el supuesto formal, objetivo de la representación sustituta, en los términos del contenido literal del precepto legal mencionado y, consecuentemente, la legitimación activa para el ejercicio de la acción constitucional; independientemente de que, al examinar las cuestiones constitutivas de la litis planteada en el juicio, pueda emitirse el pronunciamiento que legalmente proceda en lo que atañe a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados que están referidos al fondo del asunto.”¹²¹*

De la tesis anterior se desprenden dos requisitos para el ejercicio de la representación sustituta, los que se hacen consistir en que hayan transcurrido más de quince días sin que el comisariado haya promovido la demanda de amparo correspondiente y que quien pretenda hacer valer la representación sustituta lo manifieste expresamente.

8.- REPRESENTACION LEGAL.

La fracción III, señala que también *pueden interponer el juicio de garantías, quienes tengan la representación legal en los términos*

¹²¹ *Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Vol. 205-216, Segunda Sala, pág. 67.*

de la Ley Federal de Reforma Agraria en los casos de restitución, dotación y ampliación de ejidos, de creación de nuevos centros de población y en los de reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Es decir, que en los casos de restitución, dotación, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población y en los de reconocimiento y titulación de bienes comunales, los comités particulares ejecutivos y los representantes de bienes comunales, respectivamente, tienen legitimación procesal para interponer el juicio de amparo en nombre de los núcleos de población que representan.

9.- FORMA DE ACREDITAR LA PERSONALIDAD.

En el artículo 214, se establece la forma en que habrán de acreditar su personalidad quienes promuevan el juicio de amparo en nombre y representación de un núcleo de población, en los siguientes términos:

1. Los miembros de los comisariados, de los consejos de vigilancia, de los comités particulares ejecutivos y los representantes de bienes comunales, con las credenciales que les haya expedido la autoridad competente y en su defecto, con simple oficio de la propia autoridad competente para expedir la credencial, o con copia del acta de la asamblea general en que hayan sido electos. No podrá desconocerse su personalidad, aún cuando haya vencido el término

para el que fueron electos, si no se ha hecho nueva elección y se acredita ésta en la forma antes indicada;

II. Los ejidatarios o comuneros pertenecientes al núcleo de población perjudicado, con cualquier constancia fehaciente.

Por su parte el Artículo 215 señala que: *si se omitiere la justificación de la personalidad en los términos del artículo anterior, el Juez mandará prevenir a los interesados para que la acrediten, sin perjuicio de que por separado solicite de las autoridades respectivas las constancias necesarias. En tanto se da cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo, el Juez podrá conceder la suspensión provisional de los actos reclamados.*

Los artículos 214 y 215, obligan al Juez de Distrito a coadyuvar con los representantes de los núcleos de población ejidal o comunal y con los representantes sustitutos de éstos, para lograr que acrediten su personalidad, a cuyo efecto deberá prevenir a los interesados, independientemente de que por separado, solicite de las autoridades correspondientes las constancias necesarias.

Otro beneficio que se otorga a los núcleos de población consiste en que, en tanto las autoridades remiten las constancias solicitadas, el Juez podrá conceder la suspensión del acto reclamado. Esta es una suspensión especial, porque se concede antes de que se tenga por admitida la demanda de amparo, por lo que constituye un acto prejudicial, aunque provisional, porque dado

el caso de que no se acredite la personalidad, la demanda podrá ser desechada por el Juez del conocimiento.

Los ejidatarios, comuneros o aspirantes sólo están obligados a justificar su personalidad cuando promuevan a nombre del núcleo, en ejercicio de la representación sustituta.

Asimismo se prohíbe a los jueces desconocer la personalidad de los miembros de un comisariado cuando vencido el término para el que fueron electos, no se hubiera hecho nueva elección.

10.- CONTINUACION DEL JUICIO DE AMPARO EN CASO DE FALLECIMIENTO.

El artículo 216 prevé que *en caso de fallecimiento de un ejidatario o comunero que sea parte en un juicio de amparo, tendrá derecho a continuar su trámite el campesino que tenga derecho a heredarlo conforme a las leyes agrarias.*

En tal virtud de acuerdo con lo establecido por el artículo 18 de la Ley Agraria, *cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados en la lista de herederos pueda heredar por imposibilidad material o legal, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia: al cónyuge; a la concubina o concubinario; a uno de los hijos del ejidatario; a uno de sus ascendientes y a cualquiera otra persona que dependa económicamente de él.*

11.- TERMINO PARA LA INTERPOSICION DE LA DEMANDA DE AMPARO.

En cuanto al término, el artículo 217 señala que: *la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo, cuando se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal.*

Existe una excepción a esta regla general contemplada en la Tesis cuyo rubro es del tenor siguiente: "Término para promover el amparo por núcleos de población ejidal o comunal. Actos realizados con anterioridad a las reformas del artículo 22 de la ley de la materia (Diario Oficial de la Federación del 4 de febrero de 1963). (jurisprudencia que no implica aplicación retroactiva de la ley)"¹²²

Por lo que se refiere a las demandas de amparo promovidas por los ejidatarios o comuneros contra actos que afecten sus derechos individuales, el artículo 218 previene que, el término para interponerlo será de treinta días.

Aquí también se aplica un caso de excepción a la regla general de que la demanda de amparo puede ser interpuesta en cualquier tiempo, ya que se establece el término de treinta días, aún tratándose de ejidatarios o comuneros, siempre y cuando los actos

¹²² *Semanario Judicial de la Federación*, Apéndice 1985, Tercera Parte, Segunda Sala, Tesis 186, pág. 360.

que se reclamen no afecten el régimen jurídico del núcleo de población al que pertenecen.

12.- NOTIFICACIONES.

En lo relativo a las notificaciones, el artículo 219 determina que se notificarán personalmente a los núcleos de población, ejidatarios, comuneros y a los aspirantes a estas calidades, el auto que desecha la demanda; el auto que decida sobre la suspensión; la resolución que se dicte en la audiencia constitucional; las resoluciones que recaigan a los recursos; cuando el Tribunal estime que se trata de un caso urgente o que, por alguna circunstancia se puedan afectar los intereses de los núcleos de población o de ejidatarios o comuneros en lo particular, y cuando la ley así lo disponga expresamente.

La Suprema Corte de Justicia, considera que los Jueces de Distrito están obligados a notificar personalmente a los sujetos de derecho agrario, todos los acuerdos que les concedan plazos en relación con la preparación y desahogo de pruebas, como lo sustenta en la parte conducente de la siguiente tesis: "Agrario. Notificaciones Personales en Juicios de Amparo y Materia Agraria. Acuerdos Relacionados con los Derechos Procesales de los Núcleos de Población Ejidales y Comunales, Ejidatarios y Comuneros.- El artículo 219, fracción V, de la Ley de Amparo establece que los acuerdos que se dicten en los juicios de garantías deben ser notificados personalmente a los núcleos de población

ejidales o comunales y a los ejidatarios o comuneros, cuando puedan afectar sus intereses...”¹²³

13.- COMPETENCIA AUXILIAR.

El artículo 220 hace referencia a la competencia auxiliar, es decir, que en aquellos lugares en que no resida Juez de Distrito, la Ley de Amparo confiere a los Jueces de Primera Instancia, dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado, facultades para recibir la demanda de amparo y ordenar que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentren, por el término de 72 horas, atenta la distancia que haya a la residencia del Juez de Distrito.

Esta facultad tiene por objeto suspender provisionalmente el acto reclamado, cuando éste tenga o pueda tener por efecto privar de sus derechos agrarios a un núcleo de población quejoso, o de sus derechos individuales a ejidatarios o comuneros evitando así que queden en estado de indefensión, ante el hecho de que no exista un Juzgado de Distrito cerca del lugar en donde se ubica el núcleo de población al que pertenezcan los quejosos.

14.- SUPLENCIA DE LA QUEJA.

El artículo 221 forma parte de una serie de disposiciones que facilitan a las entidades y sujetos de derecho agrario la tramitación

¹²³ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Vol. 157-162, Segunda Sala, pág. 104.

de las demandas de amparo, en este dispositivo se establece como regla general que con el escrito de demanda de amparo, el promovente acompañará copias para las partes que intervengan en el juicio. Sin que la falta de cumplimiento a dicho requisito sea obstáculo para su admisión, ya que el Juez está obligado a mandarlas sacar oficiosamente.

15.- INFORME JUSTIFICADO.

Los artículos 222 y 223, establecen el término y la forma en que las autoridades responsables deberán rendir su informe justificado ante el Juez de Distrito.

Ciertamente, el artículo 222, se señala que *en los amparos interpuestos en materia agraria, las autoridades responsables deberán rendir sus informes justificados dentro del término de diez días, que el Juez de Distrito podrá ampliar por otro tanto, si estimare que la importancia del caso lo amerita.*

En el artículo 223 se precisan los elementos que debe contener el informe justificado que debe rendir la autoridad responsable, en el que de acuerdo con este precepto, se expresará:

I.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hay;

II.- La declaración precisa respecto a si son o no ciertos los actos reclamados en la demanda o si han realizado otros similares o distintos de aquéllos, que tengan o puedan tener por consecuencia negar o menoscabar los derechos agrarios del quejoso;

III.- Los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad hayan ejecutado o que pretenden ejecutar;

IV.- Si las responsables son autoridades agrarias, expresarán, además, la fecha en que se hayan dictado las resoluciones agrarias que amparen los derechos del quejoso y del tercero, en su caso, y la forma y términos en que las mismas hayan sido ejecutadas; así como los actos por virtud de los cuales hayan adquirido sus derechos los quejosos y los terceros.

Es así como se impone a la autoridad responsable, la obligación de que en el informe justificado sea ella quien señale al tercero perjudicado, si lo hay, es decir, que si el quejoso no lo señala será la autoridad responsable quien lo haga.

Asimismo, la autoridad está obligada no solamente a informar con precisión si es cierto o no el acto reclamado en la demanda, sino que también deberá hacerlo respecto de si ha realizado otros actos similares o distintos, que estén realizando o tengan la intención de llevar a cabo.

De igual forma la autoridad responsable deberá fundar y motivar los actos que en realidad haya ejecutado o que pretenda ejecutar.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado en reiteradas tesis jurisprudenciales, que si el informe justificado no reúne los requisitos legales, sólo procede ordenar la reposición del

procedimiento, cuando así lo exijan los intereses de los núcleos de población ejidal o comunal, o de los ejidatarios o comuneros en lo particular.¹²⁴

Conforme a lo dispuesto por el artículo 224, las autoridades responsables deberán acompañar a sus informes copias certificadas de las resoluciones agrarias a que se refiera el juicio, de las actas de posesión y de los planos de ejecución de esas diligencias, de los censos agrarios, de los certificados de derechos agrarios, de los títulos de parcela y de las demás constancias necesarias para determinar con precisión los derechos agrarios del quejoso y del tercero perjudicado, en su caso, así como los actos reclamados.

La autoridad que no remita las copias certificadas a que se refiere este artículo, será sancionada con multa de veinte a ciento veinte días de salario. En caso de que subsista la omisión no obstante el requerimiento del juez, la multa se irá duplicando en cada nuevo requerimiento, hasta obtener el cumplimiento de esta obligación.

Por su parte el artículo 225 determina que *en los amparos en materia agraria, además de tomarse en cuenta las pruebas que se aporten, la autoridad judicial deberá recabar de oficio todas aquellas que puedan beneficiar a las entidades o individuos que menciona el artículo 212. La autoridad que conozca del amparo resolverá sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados, tal como se hayan*

¹²⁴ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Tesis Jurisprudenciales 1005 y 1006, págs. 1624-1625.

probado, aun cuando sean distintos de los invocados en la demanda, si en este último caso es en beneficio de los núcleos de población o de los ejidatarios o comuneros en lo individual.

En el texto de este artículo, se establece la obligación a cargo del juez de amparo de recabar todas las pruebas que puedan beneficiar a los sujetos agrarios, resolviendo sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados tal y como se hayan probado, aun cuando sean distintos de los invocados en la demanda.

Con esta disposición se facultó a los jueces para modificar la litis planteada y de acuerdo con la interpretación jurisprudencial la de adicionarla.

En efecto, cuando la autoridad responsable en su informe justificado, se refiere a actos distintos de los reclamados en la demanda de garantías, el Juez está facultado para resolver sobre el acto, tal como aparezca probado, aunque resulte distinto del señalado en el escrito de demanda, siempre que tal circunstancia sea en beneficio de los núcleos de población o de sus integrantes en lo individual.

También llega a suceder que en el curso del procedimiento se determine la existencia de actos distintos de los reclamados, emitidos por autoridades distintas de las señaladas como responsables o que equívocamente se señale a una autoridad como

emisora del acto reclamado, sin serlo y que la autoridad llamada a juicio esclarezca cuál es la realmente responsable.

Lo anterior implica que la litis puede ser adicionada, así como que también la autoridad responsable podría ser distinta de la señalada en la demanda, y en ambos casos es necesario llamar a la autoridad que emitió el acto respecto del cual ha de versar el análisis Constitucional.

En este caso la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima que debe resolverse sobre la constitucionalidad de los nuevos actos, pero previamente hay que llamar a juicio a las autoridades de quienes emanan dichos actos. Este criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia consultable bajo el rubro: "Autoridad de que emanó un acto no enunciado en la demanda de amparo, pero cuya existencia quedó probada, reposición del procedimiento para que se le llame a juicio en suplencia de la queja."¹²⁵

Asimismo, el artículo 226, previene que en los amparos en materia agraria los jueces de Distrito están obligados a acordar las diligencias necesarias para precisar los derechos agrarios de las entidades o individuos antes citados, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados; a recabar de oficio todas las pruebas necesarias, además de cuidar que aquellos tengan la intervención que legalmente les corresponda en la preparación,

¹²⁵Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte. Salas y Tesis Comunes, Tesis Jurisprudencial 290, pág. 509

ofrecimiento y desahogo de pruebas cerciorándose de que las notificaciones se les hagan oportunamente, entregándoseles las copias de los cuestionarios, interrogatorios o escritos que deban ser de su conocimiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el acuerdo por el que se conceda un plazo a un núcleo de población ejidal o comunal, o a un ejidatario o comunero, en relación con la preparación y desahogo de una prueba pericial o testimonial, debe ser notificado personalmente; y es indebido declarar precluido el derecho de dichas entidades o individuos de intervenir en el desahogo de las pruebas señaladas.¹²⁶

El artículo 227 consigna que *deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, en los juicios de amparo en que sean parte como quejosos o como terceros, las entidades o individuos que menciona el artículo 212; así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios.*

Conforme a estos últimos preceptos, la obligación de recabar todos los medios de probanza que benefician a los núcleos de población o a sus integrantes cuando comparezcan al juicio de amparo, ya sea con el carácter de quejosos o de terceros perjudicados, gravita substancialmente sobre las autoridades responsables y el propio Juez de Distrito.

¹²⁶Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Vol. 162, Segunda Sala, pág. 104.

Se lleva la suplicia de la queja a un grado máximo que obliga al Juez de Distrito no solamente a perfeccionar la demanda, cuando ésta es irregular, sino también, a las exposiciones, comparecencias y alegatos para acreditar sus derechos así como la obtención oficiosa de las copias necesarias para correr traslado, tanto en los juicios de amparo, como en los recursos que interpongan como quejosos o intervengan como terceros perjudicados.

De igual manera se obliga a la autoridad responsable, en suplicia de la queja, a declarar en forma precisa acerca de si son o no ciertos los actos reclamados, a fundar y motivar perfectamente esos actos, señalar la fecha de la resolución agraria que ampare los derechos de los núcleos de población o sujetos individuales tutelados por el libro segundo de la Ley de Amparo, los actos por los que adquirieron esos derechos, así como la forma y términos en que hayan sido ejecutados. Por otra parte la autoridad responsable deberá acompañar todas las constancias necesarias para determinar los derechos agrarios y los actos reclamados, en la inteligencia que de no hacerlo se le impondrá una multa que se irá duplicando con cada requerimiento hasta obtener lo ordenado.

16.- TERMINO PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISION.

En el artículo 228 se establece que *el término para interponer el recurso de revisión en materia agraria será de diez días comunes*

a las partes, contados desde el siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida.

Sobre el particular, cabe hacer la aclaración que el recurso de revisión a que se refiere este numeral es al que se deriva del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, ya que actualmente podría confundirse con el recurso de revisión previsto en el artículo 200 de la Ley Agraria, del cual corresponde conocer al Tribunal Superior Agrario.

El artículo 229 señala que *la falta de las copias a que se refiere el artículo 88 de esta Ley, no será causa para que se tenga por no interpuesto el recurso de revisión que hagan valer los núcleos de población, o los ejidatarios o comuneros en lo particular, sino que la autoridad judicial mandará expedir dichas copias.*

17.- CONDICION PARA INTERPONER EL RECURSO DE QUEJA.

En el artículo 230 se establece que *cuando el quejoso sea un núcleo de población ejidal o comunal, la queja podrá interponerse en cualquier tiempo, mientras no se haya cumplido debidamente la sentencia que concedió el amparo.*

Para la interposición oportuna de la queja en materia agraria, no se establece el término de tres días que se señala para la queja en general, sino que existe una condición resolutoria, consistente en

que no se haya cumplido debidamente la ejecutoria concesoria del amparo.

El artículo 231, fija las reglas que deben observarse en los juicios de amparo promovidos por núcleos de población o los individuos que especifica el numeral 212, o en que los mismos sean terceros perjudicados.

18.- IMPROCEDENCIA, SOBRESEIMIENTO, CADUCIDAD Y DESISTIMIENTO.

I. No procederá el desistimiento de dichas entidades o individuos, salvo que sea acordado expresamente por la Asamblea General;

II. No se sobreseerá por inactividad procesal de los mismos;

III. No se decretará en su perjuicio la caducidad de la instancia; pero sí podrá decretarse en su beneficio, y

IV. No será causa de improcedencia del juicio contra actos que afecten los derechos colectivos del núcleo, el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que emane de la Asamblea General.

La última fracción de este artículo fue reformado a instancias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al haber advertido que en algunos casos concretos era de mayor beneficio para el núcleo de población, dar por terminada la instancia constitucional, que insistir en la concesión del amparo, existiendo un solo requisito,

pero indispensable, que es la manifestación del consentimiento expreso del acto reclamado, avalada con el acta de la Asamblea General.

19.- CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO AGRARIO.

En el numeral 232, se estipula la obligación a cargo del Ministerio Público, de cuidar que las sentencias dictadas en favor de los núcleos de población ejidal o comunal sean debidamente cumplidas por parte de las autoridades encargadas de tal cumplimiento.

20.- SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

La medida cautelar, es decir, la suspensión del acto reclamado se contempla en el artículo 233, en la *inteligencia de cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su substracción del régimen jurídico ejidal*. La suspensión se concederá de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en el que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la *vía telegráfica*, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de la propia Ley de Amparo.

21.- GARANTIA PARA LA CONCESION DE LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

A su vez el artículo 234 estipula que la suspensión concedida a los núcleos de población, no requerirá de garantía para que surta sus efectos.

Contrariamente a la regla general sobre suspensión del acto reclamado contenida en el artículo 125 de la Ley de Amparo, consistente en que en los casos en que sea procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtiene sentencia favorable; la suspensión que se concede a los núcleos de población no requiere de garantía alguna para que surta sus efectos.

De lo anteriormente reseñado, se advierte que las dos reformas que en materia agraria se realizaron a la Ley de Amparo, (1963 y 1976) únicamente contemplaron el amparo indirecto. Lo anterior, en virtud de que el procedimiento agrario era eminentemente administrativo, incluyendo la resolución Presidencial, que ponía fin al mismo. De igual manera, los amparos que se interponían en contra de las autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria, entonces encargadas de tramitar todo lo relacionado con las solicitudes de dotación de tierras, aguas y bosques, creación de nuevos centros de población ejidal, restituciones y demás asuntos relativos a la tenencia de la tierra, por

ser autoridades administrativas, hasta el año de 1991, eran indirectos.

22.- REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL (1992).

Con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica, en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y en general para la impartición de justicia agraria, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, se reformó el artículo 27 constitucional y se ordenó la creación de los **Tribunales Agrarios, dotados de autonomía y plena jurisdicción.**¹²⁷

23.- COMPETENCIA EN CUANTO AL DENOMINADO REZAGO AGRARIO.

En el artículo tercero transitorio del citado decreto, se estableció que la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y las demás autoridades competentes, continuarían desahogando los asuntos que se encontraran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que

¹²⁷ Se discute si los Tribunales Agrarios son administrativos o no, al respecto nos adherimos a la opinión del Dr. Sergio García Ramírez que señala: "los tribunales agrarios no son, propiamente, tribunales administrativos, o al menos no lo son en el sentido de aquellos instituidos precisamente para dirimir contiendas entre la Administración y los administrados, o bien como se prefiere decir, entre la autoridad y los ciudadanos." Sergio García Ramírez, *Justicia Agraria*, Tribunal Superior Agrario, México, 1997, pág. 71.

reglamentaran dichas cuestiones y que estuvieran vigentes al momento de entrar en vigor el decreto de reformas.

Asimismo se ordenó que los expedientes de los asuntos antes mencionados, sobre los cuales hasta ese momento no se hubiera dictado resolución definitiva, al momento de entrar en funciones los Tribunales Agrarios se pondrían en estado de resolución y se turnarían a éstos, para que conforme a su Ley Orgánica los resolvieran en definitiva.

Por su parte, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, establece en su artículo cuarto transitorio, las competencias del Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios Agrarios en cuanto al rezago agrario.

En efecto, en el artículo en comento se determinó que los asuntos a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto por el que se reformó el artículo 27 de la Constitución, se pondrían en estado de resolución y los expedientes debidamente integrados se turnarían al Tribunal Superior Agrario, una vez que entrara en funciones.

En cuanto a los asuntos relativos a **ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, así como creación de nuevos centros de población ejidal, es competencia del Tribunal Superior Agrario** emitir la resolución definitiva correspondiente.

Por otra parte, el Tribunal Superior Agrario debe turnar a los **Tribunales Unitarios**, para su resolución, de acuerdo con su competencia territorial, los expedientes de **restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales**.

24.- AMPARO DIRECTO EN MATERIA AGRARIA.

De conformidad con lo establecido por la fracción V del artículo 107 constitucional, el juicio de amparo directo es competencia de los tribunales colegiados. Procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario, por el que puedan ser modificadas o revocadas, ya sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma.

De tal manera que al reformarse el artículo 27 constitucional, en el año de 1992, e instituirse los Tribunales Agrarios, que emiten sentencias definitivas que ponen fin a los juicios agrarios, se inicia el amparo directo en materia agraria, en México.

Al respecto, la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 Constitucional en la materia, establece que contra las sentencias definitivas emitidas por los Tribunales Agrarios, sólo procederá el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito, correspondiente.

25.- PROBLEMÁTICA A LA QUE SE HAN ENFRENTADO LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN EL TRÁMITE DE AMPAROS DIRECTOS.

25.1.- COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS.

El primer problema que enfrentó el Tribunal Superior Agrario fue el de la jurisdicción de los Tribunales Colegiados a quienes correspondía conocer de las demandas interpuestas en contra de sus sentencias, si a los ubicados en donde se encontraban asentados los núcleos de población o bien, a los de la sede de la autoridad responsable.

Efectivamente, al iniciar sus funciones los Tribunales Agrarios, las primeras demandas de amparo directo, promovidas en contra de las sentencias emitidas por éstos, en particular, respecto de las pronunciadas por el Tribunal Superior Agrario, fueron presentadas, algunas ante los Tribunales Colegiados pertenecientes al Circuito en donde se encontraban los terrenos en conflicto, y otras ante los del Primer Circuito, lo que motivó diferencia de criterios en cuanto a la competencia territorial de los Tribunales Colegiados, que deberían conocer de las mismas.

Sobre el particular, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la contradicción de tesis número XVII/95, en la que determinó: "Competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito por territorio. Se determina atendiendo al

domicilio de la autoridad responsable que dicta la sentencia, laudo o resolución que pone fin al juicio.”

Con la aplicación de la jurisprudencia antes mencionada, quedó resuelto el problema. Son los Tribunales Colegiados de la Jurisdicción en donde se encuentran las sedes de los Tribunales Agrarios, los competentes para conocer de los juicios de amparo interpuestos en contra de sus sentencias. No obstante, aún hay casos en que los Tribunales Colegiados de otros Circuitos que aceptan la competencia para conocer de demandas de amparo interpuestas en contra de sentencias del Tribunal Superior Agrario, con sede en la Ciudad de México.

25.2.- NOTIFICACIONES.

De acuerdo con la naturaleza mixta del procedimiento del amparo agrario, y dado que no se encuentra previsto el amparo directo en la materia, los Tribunales Colegiados han determinado que para el emplazamiento del tercero perjudicado, resulta aplicable el artículo 30 de la Ley de Amparo, el cual ordena que el emplazamiento al tercero perjudicado y la primera notificación que deba hacerse a persona distinta de las partes en el juicio, se harán personalmente.

Ahora bien, el citado dispositivo, en su fracción II establece que cuando no conste en autos el domicilio del tercero perjudicado o de *persona extraña al juicio, ni la designación de casa o despacho para oír notificaciones* y después de haberse investigado el

domicilio, la primera notificación se hará por edictos a costa del quejoso, en los términos que señale el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En efecto, en el Libro Segundo de la Ley de Amparo, no existe ninguna disposición respecto a quien deberá costear los gastos que se originen con las notificaciones a los terceros perjudicados en los juicios de amparo, que interpongan los núcleos de población ejidal o comunal, motivo por el cual éstas se deben realizar conforme a lo señalado en el artículo 30 antes mencionado.

Sin embargo, dada su situación económica, los núcleos de población no cuentan con los medios para hacer frente a un gasto de esa naturaleza, esto es que no pueden cubrir el costo de la publicación de los edictos.

No obstante lo anterior, los Tribunales Colegiados, insisten en que las notificaciones en estos casos, se hagan por edictos lo que ha ocasionado que algunos asuntos se queden estáticos, haciendo nugatoria la impartición de justicia, ya que los Tribunales Agrarios tampoco tienen asignada una partida presupuestal para hacer las publicaciones correspondientes.

Consideramos que una forma de solucionar el problema, sería adicionar un artículo al Libro Segundo, en el que se establezca que las notificaciones de referencia puedan realizarse por lista en

aquellos casos en que exista imposibilidad de realizar las notificaciones por edictos.

25.3- PERSONALIDAD.

El artículo 214 establece, que los miembros de los comisariados, de los consejos de vigilancia, de los comités particulares ejecutivos y los representantes de bienes comunales que interpongan amparo en nombre y representación de un núcleo de población acreditarán su personalidad con las credenciales que les haya expedido la autoridad competente o en su defecto con simple oficio de la autoridad competente para expedir la credencial, o con copia del acta de la Asamblea General en que hayan sido electos.

En la práctica diaria, nos encontramos con que los Tribunales Colegiados no aceptan las notificaciones practicadas a dichas personas, cuando éstas no presentan las credenciales expedidas por las autoridades agrarias que los acreditan como tales, o bien aún cuando en la razón asentada por los actuarios de los Tribunales Unitarios Agrarios se señale que sí fueron exhibidos dichos documentos, sin que se acompañe copia fotostática de los mismos.

Debe considerarse que los poblados en donde se practican las notificaciones, en muchos casos se encuentran en la sierra o en lugares muy alejados de las ciudades o poblaciones en donde se pueden obtener copias fotostáticas, por lo que debe darse pleno

valor probatorio a lo manifestado por los actuarios, quienes tienen fe pública.

25.4.- TERMINO PARA LA INTERPOSICION DEL AMPARO DIRECTO.

A partir de 1963 en que se instauran las normas aplicables al juicio de amparo agrario, los núcleos de población afectados en sus derechos, no tienen término para interponer el juicio de amparo, toda vez que de conformidad con el artículo 217, la demanda de amparo podrá promoverse en cualquier tiempo. Excepto cuando se trate de aquellos actos que se hubieran realizado antes del 4 de febrero de 1963 en que entró en vigor la primera reforma a la Ley de Amparo en materia agraria.

Si bien es cierto que este precepto, cumple con los propósitos tutelares del artículo 27 Constitucional, también lo es que crea una inseguridad jurídica en perjuicio de la contraparte de los sujetos de derecho agrario.

Lo anterior es así, en virtud de que la ley no hace ninguna excepción para los aspirantes a ejidatarios o comuneros, por lo que si la sentencia que recaiga a una solicitud de dotación de tierras, aguas, o bosques o bien de creación de un nuevo centro de población es negativa, el núcleo de población en cualquier tiempo podrá interponer juicio de amparo en contra de la misma, sin importar cuántos años transcurran, motivo por el cual los propietarios o detentadores de las tierras solicitadas, nunca podrán

tener la seguridad de que no será revocada la sentencia negativa de dotación.

25.5.- PRESENTACION DE LA DEMANDA ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

De conformidad con lo estipulado por los artículos 163, 167 y 169 de la ley de la materia, la demanda de amparo debe presentarse por conducto de la autoridad responsable, la cual tendrá la obligación de hacer constar al pie del escrito de demanda, la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada, la de presentación del escrito y los días que mediaron entre ambas fechas.

25.6.- SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

Los artículos 233 y 234 de la Ley de Amparo, establecen, que cuando se señalen como actos reclamados aquellos que tengan o puedan tener por efecto privar de sus derechos a un núcleo de población quejoso o su substracción del régimen jurídico ejidal, procede la suspensión de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, en la inteligencia de que la suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía para que surta sus efectos.

Por otra parte, los artículos 170 y 173 de la Ley de Amparo, establecen que en los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, la autoridad responsable decidirá sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado. Cuando se

trate de sentencias definitivas del orden administrativo que pongan fin al juicio, la suspensión se decretará a instancia del agraviado, siempre y cuando, concurren los requisitos de que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, así como que los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto, sean de difícil reparación.

La medida cautelar, surtirá sus efectos, si el quejoso otorga caución suficiente para garantizar los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse a terceros, si no obtuviera sentencia favorable.

La Ley de Amparo concede a la autoridad responsable la facultad de fijar discrecionalmente el importe de la garantía cuando los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse al tercero perjudicado, no sean estimables en dinero.

Ahora bien, como ya hemos señalado es facultad de la autoridad responsable otorgar la suspensión del acto reclamado en los amparos directos, por lo que en los amparos interpuestos por los propietarios o poseedores de derecho civil, el otorgamiento de la suspensión se realiza de acuerdo con lo establecido por el Libro Primero de la Ley de Amparo.

Por otra parte, cuando se trata de amparos promovidos por núcleos de población o sus integrantes en lo individual, se aplica un procedimiento mixto, consistente en observar lo ordenado por el Libro Segundo en lo relativo a la concesión de plano de la medida

cautelar y su otorgamiento sin garantía, y por lo que hace al procedimiento, se aplican las disposiciones del Libro Primero, toda vez que en el Amparo Agrario, no se contempla el amparo directo y por lo tanto no se prevé el procedimiento que debe seguir la autoridad responsable.

Si el promovente de amparo es un núcleo ejidal o comunal, la suspensión se debe conceder de plano, salvo el caso en que tanto el quejoso como el tercero perjudicado sean núcleos de población, ya que siendo así, se tendrá que hacer el estudio de la situación en particular para determinar si se concede o se niega la suspensión.

Una vez que se resuelve sobre la procedencia de la suspensión del acto reclamado, la autoridad responsable deberá emplazar a cada una de las partes en el juicio constitucional, corriéndoles traslado con copia del escrito de demanda, para que dentro de un término máximo de diez días comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente a defender sus derechos.

La autoridad responsable remitirá al Tribunal Colegiado de Circuito en turno, el escrito de demanda al que acompañará la copia que corresponda al Ministerio Público Federal, las constancias de emplazamiento de las partes al juicio de amparo, (en el caso de los Tribunales Agrarios) los autos originales del juicio agrario del que proviene la sentencia reclamada, los del juicio natural, en caso de que se trate de una sentencia dictada en revisión por el Tribunal

Superior Agrario, y del expediente administrativo agrario formado en la Secretaría de la Reforma Agraria, así como su informe justificado, del cual quedará una copia en su poder.

De lo anterior, se desprende que contrariamente a lo que consideran algunos promoventes de amparo, (quienes se quejan de que los Tribunales Agrarios "indebidamente" admiten todos los amparos que los propietarios interponen, no obstante que deberían desecharlos por improcedentes) la autoridad responsable, ante quien se presenta una demanda de amparo directo, carece de facultades para desecharla, fijar competencias o proveer respecto de dicho escrito, excepción hecha de lo relativo a la suspensión del acto reclamado, en atención a que los actos que implican conocer del juicio de garantías corresponde realizarlos exclusivamente a los tribunales federales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución Federal. Al respecto cabe mencionar la siguiente tesis jurisprudencial¹²⁸, consultable bajo el rubro siguiente:

"DEMANDA DE AMPARO. AUTORIDADES COMPETENTES PARA RECIBIRLA. En términos del artículo 163 de la Ley de Amparo, **las únicas autoridades legalmente autorizadas para recibir demandas de amparo y proveer sobre tal presentación, sobre suspensión y remisión al tribunal constitucional, son aquellas que hayan dictado o emitido la sentencia definitiva, laudo o resolución que pongan fin al juicio;** ello es así, además, en términos de los artículos 107 constitucional, 167, 168, 169 y 170 de la Ley de

¹²⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo III Segunda Parte-1, pág. 251.

Amparo; en tales condiciones es evidente que aun cuando señalase otra autoridad responsable como ordenadora, Procurador Federal del Consumidor, que no emitió la sentencia definitiva reclamada, tal autoridad no tenía facultad alguna para recibir la demanda de garantías y menos proveer sobre las constancias y certificación de mérito, pues la Ley de Amparo no lo autoriza y al no cumplirse con tal requisito la demanda de garantías, resulta notoriamente improcedente en términos de los artículos 73 fracción XVIII, con relación al 163 de la Ley de Amparo.”

25.7.- CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS.

Ciertamente, además del rezago agrario pendiente de resolver, se determinó la obligación de los Tribunales Agrarios, en su carácter de autoridades sustitutas del Presidente de la República, de dar cumplimiento a las ejecutorias que hubieran concedido la protección de la Justicia Federal, contra actos de la hasta entonces máxima autoridad agraria.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la Tesis Jurisprudencial cuyo rubro y texto son los siguientes:

“TRIBUNALES AGRARIOS. SON AUTORIDADES SUSTITUTAS DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN EL CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO RELACIONADAS CON ACUERDOS DOTATORIOS DE TIERRAS.- El Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación que deroga la fracción XIII, del artículo 27

Constitucional, que establecía la facultad del Presidente de la República, como Suprema Autoridad Agraria, para dictar resolución en los expedientes relativos a la solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas; asimismo, adiciona la fracción XIX del propio precepto constitucional para instituir tribunales encargados de la administración de justicia agraria, y dispone en su artículo tercero transitorio que los asuntos en trámite al entrar en vigor el Decreto, relativos a ampliación o dotación tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, continuarán desahogándose por las autoridades agrarias competentes, y que en aquéllos en los que no se haya dictado resolución al entrar en funciones los Tribunales Agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que conforme a su Ley Orgánica los resuelvan en definitiva. Por su parte, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios dispone en su artículo cuarto transitorio, que los asuntos anteriores se turnarán al Tribunal Superior Agrario, para que a su vez los turne a los Tribunales Agrarios, según su competencia territorial, para que resuelvan los asuntos relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, o para que resuelvan los asuntos sobre ampliación o dotación tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población. **Por tanto, a partir de la entrada en función del Tribunal Superior Agrario, a éste compete legalmente dejar sin efectos, en cumplimiento de una ejecutoria de amparo, los acuerdos presidenciales dotatorios de tierras a los ejidos, pues el dictado de tal ejecutoria necesariamente implica la no existencia de la resolución definitiva en los expedientes dotatorios respectivos.**"¹²⁹

¹²⁹ Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, 9ª Tomo: V, Febrero de 1997 Tesis: 2ª. X/97 pág. 352.

Por otra parte, a la fecha en que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas al artículo 27 constitucional, 6 de enero de 1992, se encontraban sin resolver un gran número de amparos promovidos en contra de diversas autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria, y de ejecutorias pendientes de cumplimentar por parte de las mismas autoridades.

Lo anterior produjo confusión entre los Jueces de Distrito, quienes empezaron a requerir a los Tribunales Agrarios, el cumplimiento de ejecutorias, no solamente como autoridades sustitutas del Presidente de la República, sino que en muchos casos, se consideró a los Tribunales Agrarios, como autoridades sustitutas de diversas dependencias de la Secretaría de la Reforma Agraria, tales como los hoy extintos Cuerpo Consultivo Agrario y Dirección General para la conclusión del rezago agrario.

A este nuevo reto podemos llamarlo rezago judicial en materia agraria, respecto del cual los Tribunales Agrarios, también han enfrentado grandes problemas. Sin embargo, para su solución ha sido invaluable la labor interpretativa y complementaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa quienes a través de la jurisprudencia, integran a la norma situaciones que no previó el legislador, adecuándola al caso concreto.

Así es, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de una serie de tesis jurisprudenciales emitidas en sus resoluciones y

dictámenes en los incidentes de inejecución de sentencia, y los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, en sus ejecutorias, han dilucidado perfectamente, los casos en que los Tribunales Agrarios están obligados a dar cumplimiento a las ejecutorias concesorias de amparo en materia agraria y en cuáles dicho cumplimiento corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Se ha dado el caso de que se requiera a los Tribunales Agrarios el cumplimiento de ejecutorias que ordenan llevar a cabo la ejecución de una resolución Presidencial, lo cual corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria, de conformidad con la siguiente tesis jurisprudencial:

“ACCIONES AGRARIAS QUE CUENTAN CON RESOLUCION PRESIDENCIAL, PERO QUE NO HAN SIDO EJECUTADAS EN SU TOTALIDAD, NO DEBEN SER CONSIDERADAS COMO REZAGO AGRARIO LAS.- *Las acciones agrarias que cuentan con resolución presidencial pero, que no han sido ejecutadas en su totalidad, no deben ser consideradas como rezago agrario, en razón de que con la resolución presidencial dictada, los núcleos de población ya cuentan con título de propiedad respecto de las tierras dotadas, quedando pendiente el trámite administrativo, lo cual se considera como un rezago de carácter administrativo, para lo cual la encargada de ejecutarlo como autoridad agraria es la Secretaría de la Reforma Agraria.* Amparo en revisión 268/94.- Agustín Gómez y Otros.- 30 de junio de 1994.- Unanimidad de Votos.- Ponente : Francisco A.

Velasco Santiago.- Secretario: Rafael León González.¹³⁰

“REZAGO AGRARIO. TODOS LOS EXPEDIENTES INSTAURADOS DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y QUE A LA FECHA NO HAYAN CULMINADO CON UNA RESOLUCION DEFINITIVA SE CONSIDERAN COMO ASUNTOS DE.- Del estudio y análisis de las reformas al artículo 27 de la Constitución Federal de la República, de su ley reglamentaria, o sea, de la Nueva Ley Agraria y del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero, seis y veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos, respectivamente, y que entraron en vigor al día siguiente de su publicación, *no existe disposición legal alguna que determine que las resoluciones presidenciales dictadas en las diversas acciones agrarias que no se hayan ejecutado en sus términos las que en algunos casos requerirán de una ejecución complementaria del mandamiento presidencial en forma posterior a las diligencias originales de posesión y deslinde, deban ser cumplimentadas por los tribunales agrarios, toda vez que la interpretación armónica de los artículos tercero transitorio, del decreto que reforma el artículo 27 constitucional, tercero transitorio de la Ley Agraria y noveno y cuarto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se desprende que se consideran como asuntos de rezago agrario todos los expedientes que se hayan instaurado, durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria y que a la fecha no hayan culminado con una resolución definitiva.”* Amparo en revisión 268/94.- Agustín Pérez Gómez y Otro.- 30 de junio de 1994.-

¹³⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Epoca, Vol. Tomo XIV-Diciembre de 1994, pág. 324.

Unanimidad de Votos.- Ponente: Francisco A. Velasco Santiago.- Secretario: Rafael León González.

También han determinado el ámbito de competencia en el cumplimiento de ejecutorias que corresponde a los Tribunales Agrarios y a la Secretaría de la Reforma Agraria, cuando éste consiste en realizar diversos actos.

Por ejemplo, cuando una sentencia de amparo concede la protección de la Justicia Federal, para el efecto de que se dejen insubsistentes una resolución presidencial y los actos de ejecución derivados de la misma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que corresponde a los Tribunales Agrarios declarar la insubsistencia de la resolución Presidencial y el dictado de una nueva resolución y a la Secretaría de la Reforma Agraria restituir en la posesión a los quejosos, como se desprende del criterio sostenido al resolver el Incidente de Inejecución 55/95- Graciela Lemas Moreno y otros -10 de enero de 1997 - 5 votos - Ponente Sergio Saldivar Aguirre -Anguiano- Secretaria Luz Cueto Martínez.

“INEJECUCION DE SENTENCIA, AUTORIDADES COMPETENTES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA RESPECTO DE DIVERSOS ACTOS EN MATERIA AGRARIA.- Cuando con motivo del amparo concedido en materia agraria debe dejarse sin efectos una resolución presidencial dotatoria y restaurarse al quejoso en la posesión del predio afectado, el cumplimiento de la ejecutoria supone la realización de actos diversos, a saber: de un lado la insubsistencia de la resolución presidencial combatida en lo que atañe a los

quejosos cuyos actos fueron materia de ella; de otro la insubsistencia de los actos de ejecución de la resolución presidencial y la restitución a los quejosos de sus predios. *El dictado de la declaratoria de insubsistencia de la resolución presidencial, por virtud de la reforma al artículo 27 constitucional del año de 1992, la derogación de la Ley Federal de Reforma Agraria, la vigencia de la Nueva Ley Agraria, y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, corresponde en la actualidad al Tribunal Superior Agrario, por lo que siendo su competencia dictar resolución definitiva, debe requerirse a éste el cumplimiento de este aspecto de la ejecutoria, por otra parte, corresponde a las autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria, de acuerdo con las normas reglamentarias antes indicadas, y además con apoyo en los artículos 8º y 13º del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, tomar las medidas necesarias a fin de que los quejosos sean restituidos en el goce de la garantía individual violada por lo que atañe a la posesión de sus predios.*"¹³¹

En cuanto a los requerimientos de los Jueces Federales para que los Tribunales Agrarios a quienes les atribuyen el carácter de autoridades sustitutas, para que den cumplimiento a las ejecutorias pronunciadas en contra de actos u omisiones de la Comisión Agraria Mixta o del Cuerpo Consultivo Agrario, procederemos a esgrimir las siguientes consideraciones, con el fin de desvirtuar dicha situación.

Las Comisiones Agrarias Mixtas se crearon con las reformas y adiciones al artículo 27 constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, que en su fracción XI

¹³¹ *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Epoca, Vol. Tomo XIV-Diciembre 1994, pág. 440.

estableció: *Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan se crean:*

...b) Un Cuerpo Consultivo, compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen...

Ambas instituciones desaparecieron constitucionalmente mediante Decreto de reformas al artículo 27 Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, que derogaron, entre otras, la fracción XI de dicho precepto. Sin embargo, dicha desaparición fue gradual, ya que ésta se verificó conforme se cumplieron las funciones encomendadas.

Lo anterior es así, toda vez que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio del citado Decreto, tanto el Cuerpo Consultivo Agrario como las Comisiones Agrarias Mixtas, y las demás autoridades competentes, continuarían desahogando los asuntos que se encontraban en trámite, en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de

población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamentaban dichas cuestiones y que se encontraban vigentes al momento de entrar en vigor el Decreto en comento.

Con fecha 11 de julio de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto del 10 de julio del mismo año, que reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, el cual en su artículo 13 estableció las funciones asignadas a la Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario, entre las que se encontraban las siguientes:

Integrar los expedientes relativos a dotación, ampliación, restitución de tierras, bosques y aguas, nuevos centros de población ejidal y reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Continuar con los procedimientos de nulidad de acuerdos y cancelación de certificados de inafectabilidad; substanciar los expedientes de reconocimiento y titulación de bienes comunales y de conflictos por límites de bienes comunales y emitir la opinión correspondiente.

Continuar los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables por actos de simulación y remitirlos al Cuerpo Consultivo Agrario para su dictamen.

Solicitar al Registro Agrario Nacional la ejecución de los trabajos técnicos, topográficos y cartográficos que se requieran para la integración de los expedientes de los asuntos de su competencia.

Vigilar la ejecución de los trabajos antes mencionados, los cuales se someterán a la autorización del Cuerpo Consultivo Agrario.

Observar el cumplimiento de la normatividad aplicable en la ejecución de las resoluciones presidenciales de las distintas acciones agrarias y substanciar las inconformidades derivadas de las mismas.

Llevar a cabo en términos de la legislación aplicable todas las acciones que estuvieren pendientes de ejecutar relacionadas con el cumplimiento de las resoluciones presidenciales emitidas en los expedientes de dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales y de conflictos por límites de bienes comunales.

Asimismo, el artículo Cuarto Transitorio del mencionado Decreto prescribió que el Secretario de la Reforma Agraria informaría al titular del Poder Ejecutivo Federal la conclusión de los asuntos a que se refiere el artículo Tercero Transitorio del Decreto que reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo Tercero transitorio de la Ley Agraria, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero y 26 de febrero de 1992, respectivamente. Hasta en tanto seguirían en

funciones el Cuerpo Consultivo Agrario y la Dirección General de Procedimientos para la conclusión del Rezago Agrario.

En la inteligencia de que el informe de conclusión de estos asuntos debería ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo Cuarto Transitorio del Decreto de Reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Secretario del Ramo, rindió informe al C. Presidente de la República, acerca de la conclusión del rezago agrario, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 1997, en el que se estableció que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Gobierno Federal se comprometía a finiquitar el rezago agrario; y que en el Programa Sectorial Agrario para el mismo período se especificó que en el primer trienio, del sexenio presidencial que está por concluir, se transferirían al Tribunal Superior Agrario la totalidad de los 11,367 expedientes que se encontraban legalmente instaurados, y sin resolución definitiva.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1998, en una nueva reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, desaparecieron, entre otras dependencias, el Cuerpo Consultivo Agrario, y la Dirección General de Procedimientos para la conclusión del Rezago Agrario, y conforme a su artículo Cuarto Transitorio, se creó la Unidad Técnica Operativa, dependiente de la Subsecretaría de Ordenamiento de la

Propiedad Rural, para la atención de actuaciones y el cumplimiento de resoluciones derivadas de procedimientos jurisdiccionales o administrativos de las unidades sustantivas que se extinguieron.

De tal forma que la Unidad Técnica Operativa es autoridad sustituta de las Comisiones Agrarias Mixtas y del Cuerpo Consultivo Agrario, en diversos asuntos como son la integración de los expedientes instaurados bajo la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, de conformidad con los artículos Tercero Transitorio del Decreto que reformó el artículo 27 constitucional y el de la Ley Agraria la ejecución de resoluciones presidenciales, por disposición expresa de la Ley.

Este criterio lo sustentó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 2 de septiembre de 1998, al resolver el incidente de inejecución de sentencia número 75/90, derivado del juicio de amparo 3050/84, que en la parte conducente estableció ***“...en lo referente a la atención de actuaciones procedimentales y el cumplimiento de resoluciones derivadas de procedimientos jurisdiccionales administrativos que correspondía con anterioridad a la Comisión agraria Mixta y al cuerpo Consultivo Agrario, que desaparecieron, por Decreto de Reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, según se desprende de su artículo cuarto transitorio compete en la actualidad a la Unidad Técnica Operativa, dependiente de las subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural...”***

No pasa desapercibido para nosotros el hecho de que con fecha 29 de agosto del año 2000, se presentó un Proyecto de Nueva Ley de Amparo en el que desaparece el Libro Segundo del Amparo Agrario bajo las siguientes consideraciones:

“...Otra cuestión relativa a la estructura tuvo que ver con el juicio de amparo en materia agraria. Las posibilidades eran dos: mantener esa materia en un libro por separado o buscar en la parte correspondiente de la propuesta de Ley la integración de aquellos preceptos que continuaran siendo funcionales a pesar de las reformas agrarias de 1992. La solución que se propone es en el segundo sentido. Por un lado, una gran cantidad de esos asuntos primeramente se resuelven por los tribunales en la materia y llegan al amparo por la vía directa; por otro, se han previsto disposiciones especiales –plazo de promoción de la demanda, suplencia de queja, etc.- dentro de los procesos indirectos. Esta solución permite, por un lado, hacer congruente al juicio de amparo con las modificaciones de la materia agraria y por otro, permitir que los grupos más desprotegidos de ese sector sigan contando con una posición ventajosa en los juicios de amparo en que deban participar...”

En estas condiciones es claro de que aprobarse el Proyecto de referencia volveríamos a la misma situación en que nos encontrábamos hasta antes de las reformas de 1976, es decir, que las disposiciones relativas al amparo en materia agraria quedarían dispersas en las diversas instituciones de la Ley de Amparo.

En cuanto a los plazos establecidos en el proyecto de Nueva Ley de Amparo, para la presentación de la demanda de garantías, por regla general, fueron aumentados de quince a treinta días y se

estableció entre otras excepciones el plazo de noventa días cuando se trate de sentencias o de actos de privación de derechos agrarios, propuesta con la que disentimos, toda vez que existe un gran contraste entre el término indefinido para los sujetos a que se refiere el hasta hoy vigente artículo 212 de la Ley de Amparo y el establecido en el artículo 16, fracción III del citado proyecto.

Por otra parte, considerando que el amparo agrario como una disciplina jurídico-social, debe tutelar uno de los más preciados valores del ser humano, esto es, su derecho de propiedad respecto de la tierra, y aun más importante en el caso de las comunidades campesinas por ser ésta, parte esencial de su forma de vida y de donde obtienen su principal sustento, es indispensable plantear una nueva reforma a la misma, en la que se contemplen, en el Libro Segundo, tanto el Amparo Directo como el Indirecto, haciendo las adecuaciones pertinentes para lograr que el amparo en materia agraria alcance los propósitos para los cuales fue creado, es decir, que sea un juicio ágil y expedito, que no se vea entorpecido por normas que no son las aplicables al mismo, dada su característica de derecho social, pero sin incurrir en los excesos tutelares que a la postre han creado un ambiente de inseguridad social.

De igual forma debe considerarse la conveniencia de la creación de Tribunales Federales especializados en la Materia Agraria, ya que son los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, los encargados de resolver los amparos en materia agraria, y siendo ésta una disciplina social,

tan distinta a la administrativa en general, es necesario que existan Tribunales que se aboquen al conocimiento profundo de la materia agraria, como sucede en la del Trabajo y Penal.

Por último, cabe precisar que en el Proyecto de Nueva Ley de Amparo se minimiza la importancia que tiene el juicio de amparo en materia agraria, toda vez que no se toma en consideración que tanto el rezago agrario como el rezago judicial agrario, desaparecerán a largo plazo y que se continuarán dictando sentencias relativas a la dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales y de conflictos por límites de bienes comunales, motivo por el cual nos permitimos exponer la siguiente:

26.- PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY DE AMPARO.

Consideramos conveniente que en el Libro Segundo del Amparo Agrario se establezcan tres capítulos:

El Primero de Generalidades

El Segundo del Amparo Directo

El Tercero del Amparo Indirecto

26.1.- NOTIFICACIONES.

En el Libro Segundo de la Ley de Amparo, no existe disposición alguna respecto a la forma y términos en que han de

llevarse a cabo las notificaciones a los terceros perjudicados en los juicios de amparo que interponen los núcleos de población ejidal o comunal, motivo por el cual resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley de Amparo, que establece, que el emplazamiento al tercero perjudicado y la primera notificación que deba hacerse a persona distinta de las partes en el juicio, se harán personalmente, y la fracción II del propio dispositivo legal determina, que cuando no conste en autos el domicilio del tercero perjudicado o de persona extraña al juicio, ni la designación de casa o despacho para oír notificaciones, y después de haberse investigado el domicilio, la primera notificación se hará por edictos a costa del quejoso, en los términos que señala el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Sobre el particular, es preciso mencionar que como es del dominio público los núcleos de población no cuentan con los medios económicos necesarios para hacer frente a un gasto de esa naturaleza y al no poder cubrir el costo de la publicación de los edictos, se hace nugatoria la impartición de justicia, toda vez que los Tribunales Federales insisten en que las notificaciones en estos casos se hagan conforme al citado artículo 30 de la Ley de Amparo.

En tal virtud, consideramos necesario que se adicione un artículo al Capítulo Primero en el que se establezca que las notificaciones a los terceros perjudicados y a las personas distintas de las partes en el juicio, se harán personalmente, cuando esto sea posible, y de no ser así, después de haberse realizado la

investigación correspondiente al domicilio, previa razón que asiente en autos el actuario, las notificaciones de referencia se realicen por listas que se fijarán en los estrados de la Presidencia Municipal y en los lugares de mayor concurrencia en el lugar de que se trate.

26.2.- TERMINOS.

A partir de 1963, en que se instauraron las normas aplicables al juicio de amparo agrario, y conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo, la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo, cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal.

Al respecto, cabe mencionar que si bien es cierto que dicho precepto cumple con los propósitos tutelares del artículo 27 Constitucional, también lo es que crea una inseguridad jurídica en perjuicio de la contraparte de los sujetos de derecho agrario, ya que no se hace una diferencia entre las sentencias positivas y las negativas en materia de dotación, de tal forma, que si la sentencia que recaiga a una solicitud de dotación, es negativa, el poblado en cualquier tiempo podrá interponer el amparo directo en contra de la misma, sin importar cuántos años transcurran, lo que trae como consecuencia que los propietarios o detentadores de las tierras solicitadas no podrán tener la seguridad de que no será revocada la sentencia negativa de dotación.

Por lo que se debe establecer un término amplio, que pudiera ser hasta de cinco años pero no indefinido, para la promoción del amparo por parte de los núcleos de población ejidal o comunal.

- **Texto actual**

Artículo 217.- La demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo, cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal.

- **Texto propuesto**

Artículo 217.- Cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal, la demanda de amparo podrá interponerse dentro de los 5 años siguientes, contados desde el día siguiente al en que se notifique al núcleo de población el acto reclamado.

26.3.- SUSPENSION.

Se considera conveniente adicionar un artículo, en el que se establezca la forma y términos en que la autoridad responsable ha de decretar la suspensión en aquellos asuntos en los que tanto el quejoso como el tercero perjudicado sean núcleos de población ejidal, o bien, cuando los contendientes en el juicio natural son

ejidatarios o comuneros, como sucede en las controversias en materia agraria, relacionadas con la tenencia de las tierras ejidales y comunales; o bien, entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o avecindados entre sí, así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población; o en aquellos que versen sobre controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales o comunales.

Lo anterior es así, toda vez que el artículo 233 únicamente se refiere a la suspensión de oficio, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener como consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su substracción del régimen jurídico ejidal, y el artículo 234, determina que la suspensión concedida a los núcleos de población, no requerirá de garantía para que surta sus efectos

De lo anteriormente expuesto, se concluye que el Libro Segundo nada dice sobre la suspensión en tratándose de actos que afectan derechos agrarios individuales, por lo que existe una laguna legal, en relación a la forma y términos en que ha de concederse la suspensión del acto reclamado en aquellos amparos directos promovidos ante la autoridad responsable, o bien, ante el Juez de Distrito, en los amparos indirectos, cuando el quejoso y el tercero perjudicado, son sujetos de los tutelados por el artículo 212 de la propia ley.

- **Texto propuesto**

- En los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, la suspensión del acto reclamado se decretará por la autoridad responsable, de oficio o a petición de la parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas de este capítulo.

- Procede la suspensión de oficio y se decretará de plano por la autoridad responsable, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios de cualquiera de los sujetos a que se refiere el artículo 212 de esta Ley, o su substracción del régimen jurídico ejidal.

- Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

- I. Que la solicite el agraviado; y
- II. Que no se siga perjuicio al interés social;

- En los casos en que es procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.

-Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicado que no sean estimables en dinero, la autoridad responsable fijará discrecionalmente el importe de la garantía, tomando en consideración la capacidad económica del quejoso, la

duración aproximada en el juicio de amparo, el tipo y la superficie de las tierras en conflicto y la vocación o uso y aprovechamiento de las mismas.

-La autoridad responsable al conceder la suspensión procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.

26.4.- DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS PARTES.

En materia agraria, es muy frecuente el uso abusivo del derecho a interponer el juicio de amparo, como a continuación se expondrá:

En efecto, contra algunas sentencias dotatorias de tierras a los poblados solicitantes, se han interpuesto una infinidad de demandas de amparo, en las que comparecen en diversas combinaciones de quejosos, los propietarios afectados para satisfacer las necesidades de los núcleos de población, ostentándose como parte en los procedimientos agrarios correspondientes, posteriormente como terceros extraños a ellos, y todavía como miembros de sociedades agrícolas, conformadas por los mismos quejosos, evitando así que los Tribunales Agrarios puedan ejecutar las sentencias que benefician a dichos núcleos.

Actualmente, la Ley de Amparo es omisa en cuanto a la responsabilidad y sanciones que deben aplicarse a las personas

que hacen un uso abusivo del derecho que les asiste para promover el juicio de amparo en contra de los actos que afectan predios de su propiedad.

Idéntica situación se presenta en aquellos casos en que existen diversos grupos que se ostentan como solicitantes de tierras, por haberse dividido el grupo original y esto trae como consecuencia que interpongan juicios de amparo alternativamente, impidiendo que los Tribunales Agrarios se encuentren en posibilidad de ejecutar sus sentencias y que éstas adquieran firmeza.

- **Texto propuesto**

Se impondrá sanción de seis meses a tres años de prisión y multa de diez a cien días de salario:

I. Al quejoso en un juicio de amparo agrario que formule demandas notoriamente improcedentes o frívolas;

II. Al quejoso en un juicio de amparo agrario que haga uso abusivo del derecho a interponer demanda de garantías, con el fin de evitar que se ejecuten las sentencias emitidas por los Tribunales Agrarios;

III. Al quejoso en un juicio de amparo agrario, que al formular su demanda afirme hechos falsos u omita mencionar la promoción de otra demanda de garantías que haya constituido cosa juzgada;

IV. Al quejoso o tercero perjudicado en un juicio de amparo agrario que presente testigos o documentos falsos; y

V. Al abogado que patrocine a los quejosos que incurran en la responsabilidad a que se ha hecho mención en las fracciones anteriores.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La propiedad durante el desarrollo de la historia del hombre, ha sido objeto de varias connotaciones de tipo jurídico, ideológico, económico y social, de cuyo estudio definimos que la sociedad mexicana debe considerar el sentido social de la misma, para obtener su correcta distribución y a su vez justicia en cuanto a los derechos inherentes a ella, toda vez que el interés social debe predominar sobre el interés individual.

SEGUNDA.- Considero que la conquista fue un proceso de culturización e implementación de un nuevo régimen jurídico en relación con la tenencia de la tierra, que dio como resultado la creación de los latifundios, tanto laico como eclesiástico, por lo que es indudable que la independencia de México tuvo, entre otros, como origen el problema de la tenencia de la tierra .

TERCERA.- Es en la Constitución de Cádiz donde se estableció la obligación a cargo de la Nación Española de conservar y proteger la propiedad individual, la administración conservación y enajenación de los bienes nacionales, e introduce los elementos que configuran la expropiación de bienes particulares por causa de utilidad común; asimismo, diremos que se debe a Don José María Morelos y Pavón, hombre de gran visión, el establecimiento de las bases de la Reforma Agraria, en su documento político obra los "Sentimientos de la Nación". Cuando dice: que como la buena ley es superior a

todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto, así como que a cada uno se le guarden las propiedades y se respete su casa como un asilo sagrado señalando penas a los infractores.

CUARTA.- En las diversas constituciones que rigieron a México desde 1812, hasta 1857, se omitió definir y regular de manera justa y ordenada la propiedad privada y solamente se contempló la institución de la expropiación con algunas variantes.

QUINTA.- Es incuestionable que en el Constituyente convocado con el propósito de elaborar el proyecto de Constitución de 1857, se presentaron algunos votos particulares entre los que destacaron los de Ponciano Arriaga, Isidro Olvera y el de José María Castillo Velasco, expresándose en ellos una gran preocupación por el despojo sufrido en las comunidades agrarias de nuestro país y la gran miseria que imperaba en la población rural, pero a pesar de la dura crítica y de los buenos propósitos de algunos legisladores nada se logró plasmar en dicha Carta Magna.

SEXTA.- Es en la Constitución de 1917 donde se contemplan por primera vez en un mandamiento fundamental, los conceptos de propiedad privada y de pequeña propiedad, con un sentido social, su antecedente inmediato lo constituye la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, la cual tiene el mérito histórico de haber concentrado la

atención en las inquietudes y esperanzas de la población rural, y de establecer las bases firmes para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesinado.

SEPTIMA.- La propiedad en nuestro régimen constitucional tiene cuatro modalidades: originaria, pública, privada y social, cada una de ellas con características propias y particulares.

En nuestro sistema constitucional la Nación, entendida no en su concepto sociológico, sino jurídico, esto es, el Estado, tiene el derecho de propiedad originaria sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

OCTAVA.- El artículo 27 constitucional, señala como facultad del Estado, la de establecer la propiedad privada y administrar la propiedad pública. En cuanto a la propiedad social se reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano, como para actividades productivas.

NOVENA.- En relación con la procedencia del amparo en contra de las resoluciones agrarias dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, se han sucedido cuatro etapas, perfectamente definidas.

DECIMA.- En 1963, por reforma a la Ley de Amparo, se instituyó el amparo en materia agraria como un verdadero instrumento protector en beneficio de la clase campesina del país.

Las disposiciones que constituyeron la reforma a la Ley de Amparo, por tratarse de normas de excepción, fueron incluidas en las instituciones jurídicas modificadas.

La dispersión de las disposiciones incorporadas a la Ley de Amparo en 1963, la falta de claridad en muchas de ellas y las lagunas existentes, hicieron necesario su perfeccionamiento.

DECIMA PRIMERA.- En el año de 1976, por reformas a la Ley de la materia, se mejoró la técnica jurídica y se concentraron las disposiciones relativas al amparo agrario en un libro específico, "del amparo en materia agraria", cuyos alcances jurídicos permitieron una tutela real de los derechos agrarios de la clase campesina, época en la cual aún no existían los Tribunales Agrarios y, por ende, tampoco las sentencias definitivas dictadas por éstos, motivo por el cual dichas reformas se realizaron contemplando únicamente el amparo indirecto, en virtud de que todas las autoridades agrarias encargadas de tramitar lo relacionado con los asuntos relativos a la tenencia de la tierra eran autoridades administrativas y los procedimientos eminentemente administrativos, incluyendo las Resoluciones Presidenciales.

DECIMA SEGUNDA.- Las reformas al artículo 27 Constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992 trajeron consigo cambios sustantivos en la materia agraria, tales como la institución de los Tribunales Agrarios como Órganos Jurisdiccionales, dotados de autonomía y plena jurisdicción, que dieron lugar al Amparo Directo en materia agraria. No obstante dichos cambios no han tenido impacto alguno en la Ley de Amparo.

DECIMA TERCERA.- Es en el mes de agosto del año 2000, que se presentó un proyecto de Nueva Ley de Amparo con el que no estamos de acuerdo, porque consideramos que implicaría un retroceso en lo que se refiere al amparo en materia agraria.

DECIMA CUARTA.- Es así que, a nuestro juicio, la Ley de Amparo debe reformarse haciéndole las adecuaciones pertinentes, para que el amparo en materia agraria sea ágil y expedito, sin incurrir en excesos tutelares que crean un ambiente de inseguridad.

BIBLIOGRAFÍA

A) LIBROS

Aristóteles, "*Política*", Ed. RBA, Editores Barcelona, España, 1994.

Bárceñas Chávez, Hilario, "*Derecho Agrario y el Juicio de Amparo*", Ed. Mc Graw Hill, México, 1999.

Burgoa, Ignacio, "*Derecho Constitucional Mexicano*", Ed. Porrúa, S. A., México, 1992.

Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, S.A., México, 1998.

Torre Villar, Ernesto, De la "*Lecturas Históricas Mexicanas*", Tomo III, Empresas Ed. Esfinge, México, 1967.

Ibarrola, Antonio de, "*Derecho Agrario*", Ed. Porrúa, S.A., México, 1975.

Pina, Rafael, De "*Elementos de Derecho Civil Mexicano*", Ed. Porrúa, S.A., Vol. II, México, 1990.

Díaz Cruz, Mario, "*La Propiedad, Función Social*", Revista Cubana de Derecho, La Habana, Año XX núm.1, enero, marzo, 1946.

Engels, Frederick, "*La Evolución de la Ciencia de Eugenio Dühring o Anti-Dühring*", Ed. Grijalbo, México, 1990.

Fabila, Manuel, "*Cinco Siglos de Legislación Agraria*", Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1990.

García Ramírez, Sergio, "*Justicia Agraria*", Tribunal Superior Agrario, México, 1997.

González Ramírez, Manuel, "*La Revolución Social de México*", Tomo III. *El Problema Agrario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Lemus García, Raúl, "*Derecho Agrario Mexicano*", Ed. Porrúa S.A., México, 1991.

"*Manual del Juicio de Amparo*", Instituto de Especialización Judicial, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ed. Themis, 1998.

Margadant, Floris, "*El Derecho Privado Romano*", Ed. Esfinge, S.A., México, 1975.

Margadant, Floris, "*Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*", Ed. Esfinge, S.A., México, 1994.

Marx, Karl y Engels, Frederick, "*Obras*", Tomo 20, Ed. Porrúa, S.A., México, 1983.

Mendieta y Núñez, Lucio, "*El Derecho Agrario en México*", Ed. Porrúa S. A., México, 1997.

Mendieta y Núñez, Lucio, "*El Sistema Agrario Constitucional; Explicación e Interpretación del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus Preceptos Agrarios*", Ed. Porrúa, S.A., México, 1980.

Montiel y Duarte, "*Derecho Público Mexicano*", Tomo. IV, México, 1992.

Morineau, Oscar, "*El Estudio del Derecho*", Ed. Porrúa, S.A., México, 1953.

Petit, Eugene, "*Derecho Romano*", Ed. Porrúa S. A., México, 1992.

Proudhon, Pierre Joseph, "*Sistema de las Contradicciones Económicas o Filosofía de la Miseria*", Tomo II, Ed. RBA, Barcelona, España, 1994.

Rousseau, Juan Jacobo, "*El Contrato Social o Principios de Derecho Político*", Ed. Porrúa, S.A., México, 1993.

"*Sistemática Jurídica del Problema Agrario*", en CNC, México, Año II, 1968.

Talavera Alfaro, X. "*Tres Votos y un Debate del Congreso Constituyente 1856-1857*", Ed. de la Universidad Veracruzana, Veracruz, México, 1958.

Tena Ramírez, Felipe, "*Derecho Constitucional Mexicano*", Ed. Porrúa, S.A., México, 1994.

Tena Ramírez, Felipe, "*Leyes Fundamentales de México 1808-1998*", Ed. Porrúa, S.A., México, 1998.

Toto, Mireya, "*El Amparo de la Pequeña Propiedad Agraria*", Ed. Grijalbo, México, 1985.

Trueba Urbina, Alberto, "*La Cámara de Diputados. Donde nació la Constitución de 1857 y su Texto Original*", Biblioteca Campechana-3, México, 1957.

Von Ihering Rudolf, *"La Lucha por el Derecho"*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1992.

Von Savigny, Frederich Karl, *"Textos Clásicos: El Derecho de Posesión"*, Ed. UNAM, México, 1990.

B) DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano, Obra Completa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa, México, S.A., 1996.

C) LEGISLACION

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Través de los Regímenes Revolucionarios", Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 2000.

"Legislación Agraria", Tribunales Agrarios, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", México, 2000

Ley Agraria reglamentaria del artículo 27 constitucional, México, 2000.

Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, Secretaría de la Reforma Agraria, La Legislación Agraria en México 1914-19179, Tomo III, México, 1979.

D) JURISPRUDENCIA

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Tesis Jurisprudencial 290.

1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Tesis Jurisprudenciales 1005 y 1006.

CD-Rom de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *IUS 9*, que contiene la jurisprudencia emitida por la SCJN de 1917 a 1999.

Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1975, Segunda Parte, Segunda Sala, Tesis 14.

Semanario Judicial de la Federación, Apéndice 1917- 1988, Tesis número 377.

Semanario Judicial de la Federación, Apéndice 1985, Tercera Parte, Segunda Sala.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Segunda Sala, Tomo 37 Tercera Parte.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 56, Primera Parte.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Vol. 157-162, Segunda Sala.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Vol. 162, Segunda Sala.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Vol. 181-186, Segunda Sala.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Vol. 205-216, Segunda Sala.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Vol. Tomo XIV-Diciembre de 1994.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo III Segunda Parte-1.

Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, 9ª Tomo: V, Febrero de 1997 Tesis: 2ª. X/97.

E) HEMEROGRAFIA

Iniciativa de adición al artículo 107, fracción II de la Constitución Federal, a través de la cual, se instituye el amparo "en materia agraria", de 26 de diciembre de 1959, Publicada en la Gaceta Parlamentaria el día 27 de diciembre de 1959.

"El Problema Agrario en México y la Ley Federal de Reforma Agraria", Ed. Porrúa, S.A., México, 1980.

"Derecho Agrario Revolucionario", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

"La Propiedad Social en México en Visión Global del Agro hacia el año 2000", Tribunal Superior Agrario, México, 1999.

"*La Transformación Agraria*", Sector Agrario, Secretaría de la Reforma Agraria, Volumen I, México, 1997.

Lemus García, Raúl, "*Posesión en Materia Agraria y su Diferencia con la Posesión en Materia Civil*", Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, México, enero-abril, 1978.

Ortiz Mayagoitia, Guillermo I., Ponencia, Revista de los Tribunales Agrarios, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria, "Dr. Sergio García Ramírez", Año IV, mayo-agosto, 1996.

Rouaix, Pastor, "*Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*", Partido Revolucionario Institucional, México, 1984.

Diario Oficial de la Federación 6 de diciembre de 1937.

Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de noviembre de 1940.

Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de abril de 1945.

Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de febrero de 1947.

Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de diciembre de 1948.

Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de enero de 1960.

Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1960.

Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de octubre de 1974.

Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de febrero de 1975.

Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de febrero de 1976.

Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983.

Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones a los Artículos 16,25, 26, 27 Fracciones XIX y XX, 28 y 73 Fracciones XXIX-D, XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Talleres de la Nación, México, 1983.

F) INTERNET

Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de enero de 1934 (consulta electrónica en: www.gobernación.gob.mx).

Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1982, disponible *online*, en la dirección: <http://www.cddhcu.gob.mx/Leyinfo/139/index.htm>