

LOS DERECHOS PATRIMONIALES DE LA NACIÓN MEXICANA Y LA PROPIEDAD EJIDAL

CARLOS PANIAGUA BOCANEGRA

I. CONCEPTOS DE LA VOZ PATRIMONIO

1.1. *Concepto gramatical de patrimonio*

La palabra española **patrimonio** deriva de la voz latina **patrimonium** que significa “Hacienda de una persona que ha heredado de sus ascendientes”, y además tiene las siguientes acepciones: “Bienes propios adquiridos por cualquier título y/o bienes propios antes espiritualizados y hoy capitalizados y adscritos a un ordenando, como título para su ordenación.”¹

Para Escriche² la palabra **patrimonio** denota los bienes propios espiritualizados para que pueda ordenarse a título de ellos. Constituir PATRIMONIO “es sujetar u obligar una porción determinada de bienes para congrua sustentación del ordenado con aprobación del ordinario eclesiástico”.

1.2. *Concepto jurídico-civilista de patrimonio*

Planiol, dentro de la doctrina civilista francesa, en su primera obra que por constituirse de tres tomos se le conoce como obra pequeña dice que **patrimonio** “es el conjunto de derechos y obligaciones pertenecientes a una persona y estimables en dinero”. Del concepto copiado se deduce en primer lugar que patrimonio es un conjunto de cosas que pueden ser objeto de apropiación con la particularidad de pertenecer a una persona, y que en consecuencia por regla general todo lo perteneciente a la persona, en un enfoque jurídico, forma parte integrante del patrimonio de la persona siempre y cuando esas cosas sean estimables en dinero y económicamente afectables.

¹ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Impresión Unigraf, S.L., Madrid, 1993. Voz: PATRIMONIO.

² ESCRICHE, JOAQUÍN, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.

Las cosas o bienes que en conjunto pertenecen a una persona y conforman su patrimonio procede clasificarlas en: patrimonio activo y patrimonio pasivo. Los **activos** de una persona se constituyen por los bienes o cosas que le pertenecen y los derechos inherentes a ellos que legalmente puede exigir a terceros, es decir, son las cosas que le permiten actuar en una relación jurídica con el carácter de actor o sujeto activo. Por el contrario, los **pasivos** son las obligaciones que adquiere una persona a través de una relación jurídica, las prestaciones a su cargo y los gravámenes de sus bienes. Las excepciones a la regla general basada en que las cosas patrimoniales de una persona sean estimables en dinero y económicamente imputables, se constituyen por los derechos no patrimoniales como son los: políticos, familiares, los inherentes a la calidad de persona.

Posteriormente a su idea transcrita, el destacado autor francés en su obra mayor publicada en colaboración con Ripert, conceptualiza al patrimonio como **“el conjunto de derechos y obligaciones de una persona, apreciable en dinero, considerados como una universalidad de derecho”**.

Desde un punto de vista económico, Joserand establece que el patrimonio “es el conjunto de valores pecuniarios, o sea, valorables en dinero, positivos y negativos, pertenecientes a una misma persona”.

Generalmente la doctrina civilista acepta que los atributos de la persona física son: *a) Nombre; b) Domicilio; c) Estado Civil, y d) Patrimonio Familiar.*

La institución civilista del patrimonio de familia tiene como fuente el Derecho Anglosajón. En el Estado de Texas, Estados Unidos de América, por ejemplo, esta institución consiste en otorgar tierras con una extensión de 160 acres, equivalentes aproximadamente a 65 hectáreas, a favor de los agricultores o ganaderos que carecen de un terreno propio. En el oeste de Canadá, **Homestead** es un término jurídico que hace referencia a una exención de un embargo ejecutorio, o a una construcción contigua a una casa principal que es ocupada por el propietario de ésta, como si fuera su hogar.

El Patrimonio de Familia se constituye por un predio rústico o urbano perteneciente a una persona para asegurar la satisfacción de las necesidades más apremiantes de su familia, y que es susceptible de ser afectado temporalmente por un usufructo limitado, tal y como lo conceptualizó el Maestro Don Francisco de P. Fernández, durante sus inolvidables lecciones del primer curso de Derecho Civil impartidas en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De las ideas doctrinales expuestas se deducen las siguientes características de la institución civilista del patrimonio de familia:

a) Los derechos y las correlativas obligaciones forman unitariamente en conjunto el patrimonio familiar de una persona, pues, sólo éstas pueden adquirirlos, o sea, sólo éstas son susceptibles de tener un patrimonio.

b) El conjunto de obligaciones y derechos deben ser apreciables en dinero y económicamente imputables, en virtud de que conforme a la teoría civilista del patrimonio deben de garantizar a los acreedores el pago de las deudas. Toda persona tiene necesariamente un patrimonio

c) Cada persona tiene tan sólo un patrimonio que en forma indivisible e inseparable le pertenece.

1.3. Concepto jurídico-administrativo de patrimonio

Previamente a la propuesta de una noción personal sobre patrimonio nacional, considero conveniente señalar que la doctrina jus-administrativista, *per se*, ha estudiado al patrimonio perteneciente a una nación apoyándose en la teoría civilista de esa figura, que como se anotó, lo señala como consecuencia necesaria de la idea misma de persona, y concebida como conjunto genérico de obligaciones y derechos susceptibles de valoración pecuniaria regulado bajo un concepto unitario de poder y responsabilidad por el Derecho Civil.

Es indudable que el Derecho Civil y el Derecho Administrativo son sustancialmente diferentes, y por lo tanto, los elementos esenciales de cada una de esas ramas de la ciencia del Derecho deben ser analizadas a la luz de sus respectivas peculiaridades.

Siguiendo las tendencias expuestas por BUSTAMANTE,³ el **Patrimonio Nacional** es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social y resultado de su actividad normal ha acumulado la Nación, y que posee a título de dueño y que a través del Estado los destina en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos, a la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo a cargo del Gobierno.

Procede distinguir sociológica y jurídicamente los conceptos de Nación, Estado y de Gobierno, sobre todo en estos tiempos en que la retórica política se caracteriza por el uso de esas voces en frases coloquiales que demuestran el desconocimiento o desprecio de lo jurídico, aún cuando al mismo tiempo se refieren al estado de Derecho, cuyo concepto no se comprende. Para efectos del Derecho Internacional Público, entendiéndolo a esta rama de la ciencia del Derecho como el orden normativo regulador de las relaciones jurídicas entre Estados, y considerando a estas organizaciones políticas surgidas de la razón del hombre como los únicos sujetos directos de ese sistema emanado de los tratados creadores de normas imperativas, es a los Estados y no a los Gobiernos a quienes se les reconoce capacidad jurídica o personalidad para contraer obligaciones y ejercer sus potestades internacionales a través de sus respectivos Jefes de Estado.

De acuerdo al sistema constitucional de cada país, el gobierno, elemento esencial y material del Estado, se encuentra a cargo de un Presidente, Primer

³ BUSTAMANTE, EDUARDO, En ese entonces titular de la desaparecida Secretaría del Patrimonio Nacional, Revista *Patrimonio*, número 1, Semanal, México, 1960.

Ministro, o Rey, y mandatarios que en sus funciones internacionales actúan como Jefes de Estado, excepto en los casos en que conforme al orden jurídico nacional tanto el cargo de Jefe de Gobierno, o el de Jefe de Estado se encuentran en posesión del Presidente de la República, que es el caso de México.

En nuestro país, es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos quien para cumplir los compromisos internacionales actúa como Jefe de Estado, al amparo de las inmunidades diplomáticas reconocidas por el Derecho Internacional Público General. Las prerrogativas diplomáticas se otorgan al Estado mexicano y no a la persona que lo representa con la calidad de Jefe de Estado.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de los artículos 27, 39, 40 y 41 se otorga a la Nación la titularidad del Patrimonio, es decir, se le reconoce la capacidad jurídica para adquirir derechos y de contraer obligaciones, y en tal virtud, el artículo 25 fracción I del Código Civil Federal precisa que la Nación, las entidades federativas y los municipios son personas morales. Como ya se asentó, por el contrario el Derecho Internacional Público General reconoce al Estado, en su calidad de representación jurídica de la Nación, y no al Gobierno, el carácter de sujeto de dicho orden jurídico-normativo internacional.

Consecuencia del reconocimiento de la capacidad jurídica del Estado, la teoría del Derecho Internacional Público acepta que los elementos esenciales que conforman el **PATRIMONIO NACIONAL** de un Estado se constituyen por:

a) El conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos patrimoniales derivados de esa agrupación unitiva que la doctrina administrativista generalmente clasifica como bienes de dominio público y de dominio privado.

b) El valor pecuniario que el órgano competente del Gobierno de un Estado y de acuerdo a su Derecho Interno o Nacional, otorga a los bienes patrimoniales de que dispone, a fin de promover las negociaciones comerciales nacionales e internacionales.

c) La acción de disposición de los bienes patrimoniales a cargo del órgano competente del Gobierno de un Estado, según su régimen jurídico interno, para satisfacer cuestiones de interés público consistentes en la prestación de servicios públicos, o en general, cumplir con los objetivos o fines que son propios de sus atribuciones.

EL PATRIMONIO NACIONAL del Estado es un todo unitario que surge de un territorio único limitado por el Derecho Internacional Público, en sus orígenes consuetudinarios, dentro de cuyos límites impera un orden jurídico regulatorio de los hechos y actos que ocurren en ese espacio territorial determinado, es decir, siguiendo la idea de Kelsen⁴ sobre territorio del Estado, éste se constituye por "El ámbito espacial de validez del orden estatal". En forma

⁴ HANS, KELSEN, *Teoría General del Estado*, Traducción directa del alemán por Luis Legaz Lecambra, Editora Nacional, S.A., México, D.F., 1970, p. 180.

general la doctrina acepta que la noción del Territorio del Estado tiene carácter puramente jurídico.

EL PATRIMONIO NACIONAL de un Estado, al igual que su territorio, se descompone sin perder su carácter unitivo en determinados patrimonios y territorios delimitados, según la estructura político administrativa que fija la Norma Fundamental o Constitución para señalar el ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional, pero al mismo tiempo, permitiendo la vigencia simultánea de los respectivos órdenes jurídicos locales que rigen dentro de la parte del territorio nacional, según la división político-administrativa que imponga la Constitución Federal. Por ejemplo en México, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **EL PATRIMONIO NACIONAL** se divide en Patrimonio de la Federación, Patrimonio de los Estados o Entidades federativas, y Patrimonio de los Municipios, pero todos formando un conjunto unitivo concebido como **PATRIMONIO NACIONAL**.

1.4. *El territorio nacional del estado mexicano*

1.4.1. *El derecho internacional público general y el territorio nacional*

Sin desviarme del tema de este breve estudio, con la única intención de precisar la idea que sobre el territorio de un Estado precisa el Derecho Internacional General, trataré algunos aspectos elementales de dicho concepto.

Estas normas, según Kelsen, constituyen el Derecho Internacional General, en virtud de que crean responsabilidades y derechos subjetivos para todos los miembros de la sociedad internacional y que al ser aceptados por todos adquieren el carácter imperativo o de *jus cogens*, y en consecuencia constituyen el primer grado de la pirámide.

La Nación organizada políticamente, esto es desde los enfoques meramente sociológico y subjetivo, pues esta ordenación debe entenderse artificial y no formalmente por ser creación de la razón del hombre, con un Gobierno que ejerce potestad efectiva dentro de los límites del territorio que le reconoce el Derecho Internacional Público General, adquiere la calidad de Estado con la aprobación de los demás miembros de la sociedad internacional, reconocimiento injusto que impugna la "Doctrina Estrada" en honor a su autor, el Lic. Genaro Estrada, en su tiempo, Subsecretario de Relaciones Exteriores del Gobierno mexicano.

Así, desde el enfoque del orden jurídico internacional citado se debe hablar del territorio del estado, en cuanto a su extensión y límites con los territorios adyacentes de otros estados, pero en el ámbito interno del Estado, organización política inorgánica e irreal es procedente mencionar que se trata del territorio de una Nación, en el que impera el ámbito de validez espacial del orden jurídico nacional o interno.

El territorio nacional es el espacio tridimensional sobre el cual el Derecho Internacional Público General y los miembros de la sociedad de Estados le

reconocen a los Estados Unidos Mexicanos la soberanía territorial, y en consecuencia se tiene a nuestro país como Estado Territorial.⁵

Los espacios terrestres, marítimos y aéreos sobre los cuales el orden jurídico internacional le reconoce al Estado Mexicano el derecho de disponer de esos bienes, se conocen por la doctrina *Ius-internacionalista*, como derechos territoriales de los Estados o Soberanía Territorial.

Los derechos territoriales mexicanos le otorgan al país el poder absoluto y efectivo de disponer de sus bienes frente a los demás Estados que conforman la sociedad internacional, pero únicamente dentro de los límites o fronteras determinadas en el ámbito terrestre a través de Tratados Internacionales Bilaterales celebrados con los Estados vecinos o con territorio contiguo al mexicano, y en cuanto a los espacios aéreos y marítimos mediante tratados internacionales multilaterales que integran el actual Derecho Internacional Público General o norma fundamental por ser fuente de obligaciones y deberes reconocidos y aceptados por los Estados, por conducto de los representantes legítimos de los órganos competentes en materia de relaciones jurídicas internacionales del Gobierno de cada Estado.

1.4.2. *El concepto jus-internacionalista de patrimonio*

Generalmente la doctrina del Derecho Internacional Público se basa en cinco teorías para determinar los derechos patrimoniales nacionales, conocidas como:

- a) Teoría Patrimonialista del Estado;
- b) Teoría de la Integración Física al Estado;
- c) Teoría que Asimila el Dominio Eminente a la Propiedad Originaria;
- d) Teoría de la Propiedad como Función Social y de los Fines del Estado; y
- e) Teoría que en la Propiedad Originaria Reconoce un Derecho Nuevo y Singular.

El Derecho Administrativo mexicano se basa en las teorías internacionalistas citadas, según se desprende de lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional. Siguiendo la **Teoría Patrimonialista del Estado** nuestro país se subroga de los derechos de propiedad absoluta de la Colonia, con base a la *Bula Inter Cetare*. Por otra parte, de acuerdo a la **Teoría de la Integración Física al Estado**, el territorio mexicano pertenece a la Nación y es elemento consubstancial e inseparable del Estado.

La **Teoría que Asimila el Dominio Eminente a la Propiedad Originaria** se reconoce la soberanía del Estado sobre tierras y aguas dentro del territorio mexicano. Desde el punto de vista agrario, se precisa por la Constitución

⁵ ALFRED VERDROSS, *Derecho Internacional Público*, 5ª ed. alemana, Traducción de Antonio Trigol y Serra, Aguilar 5.d., 1995, Madrid, España, pp. 250 y ss.

que la mejor función de utilizar la tierra es su explotación porque soluciona necesidades individuales y sociales, con apoyo en la **Teoría de la Propiedad como Función Social y de los Fines del Estado**.

Fundándose en la **Teoría que en la Propiedad Originaria reconoce un Derecho Nuevo y Singular**, nuestra Ley fundamental reconoce un dominio más concreto y real por parte del Estado, que puede desplazar a la propiedad privada convirtiendo en domaniales los bienes privados, es decir, que no por vía de expropiación sino en vía de regreso, los bienes propiedad de los particulares vuelven a ser propiedad originaria de la Nación.

Los derechos patrimoniales nacionales como facultades naturales de una Nación para hacer legítimamente lo que conduce a los fines de los pueblos que la integran, en ejercicio de su soberanía territorial o dominio eminente o potestad soberana constituyen el ámbito espacial de validez del orden jurídico estatal.

El concepto de **soberanía territorial** se elaboró a partir de la noción de **propiedad privada** del Derecho Romano, consistente en que a una persona le corresponde un derecho de disposición, en principio ilimitado sobre un objeto, se trata, pues, de derechos absolutos que valen frente a todos. De la idea anterior se desprende la existencia de una cierta analogía entre los conceptos de soberanía territorial y de propiedad privada, pero se debe distinguir la diferencia existente entre ambos y que consiste en que la soberanía territorial es un derecho absoluto de disposición que fija el Derecho Internacional Público, y en cambio la propiedad privada es un derecho absoluto de disposición determinado por el Derecho Interno o Nacional que determina muchas limitaciones y que el Derecho Internacional Público ignora.

En otras palabras, los Derechos Territoriales o Soberanías Territoriales que el Derecho Internacional Público confiere a los Estados se asemejan a los derechos reales o poderes absolutos sobre una cosa que el Derecho Común o Civil acepta, por cuanto son, como éstos, derechos absolutos efectivos frente a todos los demás sujetos del Derecho Internacional Público.

El más amplio de los derechos territoriales es la soberanía territorial, es decir, el poder de disposición plena sobre un territorio que acepta el Derecho Internacional Público; a excepción de los derechos territoriales limitados como son los territorios arrendados por China a diversas potencias europeas; el señorío común de Austria y Hungría sobre las entonces provincias turcas de Bosnia y Herzegovina (1878-1908); el territorio panameño arrendado a los Estados Unidos de América, con objeto de construir, operar y explotar un canal interoceánico, tratados vencidos a la fecha.

1.4.3. *El territorio nacional y el orden jurídico nacional*

1.4.3.1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Por voluntad popular el Gobierno del Estado Mexicano se constituyó en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres

y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de su norma fundamental, tal y como se dispone en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del precepto supremo invocado, procede interpretar que la Nación mexicana se estructura políticamente en una federación de entidades federativas que dividen su territorio en municipios conforme a sus respectivas Constituciones locales y en los términos del artículo 115 de la Ley Fundamental Federal.

El artículo 25 fracción I del Código Civil Federal reconoce a la Nación como persona moral de Derecho Público y por ende con capacidad jurídica, en razón de que el artículo 27 Constitucional en su primer párrafo consagra que **“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”**

El primer párrafo del artículo 27 constitucional fija 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.”

En su tercer párrafo, el precepto supremo citado consigna que la Nación tiene 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 materiales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública;

1.4.3.2. *Código Civil Federal*

Los artículos 747 a 749, dentro del Título Primero, Libro Segundo, del Código en cita, determinan la regla general consistente en que solamente pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que sean materia de comercio y que los bienes o cosas pueden estar fuera de comercio por su propia naturaleza, o bien, por disposición de la ley. “Están fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular.”

Los artículos 764 a 773 del Código en comento, establecen la clasificación a los bienes en:

- a) Del dominio del poder público y,
- b) De propiedad de los particulares.

Son bienes de dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios; y son bienes de propiedad de los par-

particulares todas las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente, y de las que no puede aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la ley.

Los bienes de dominio del poder público se rigen por las disposiciones del Código que se examina, en cuanto no esté determinado por leyes especiales, es decir, sus preceptos se aplicarán en todo lo no previsto por las leyes administrativas aplicables en la materia.

Los bienes de dominio del poder público se dividen en:

- a) Bienes de uso común,
- b) Bienes destinados a un servicio público y,
- c) Bienes propios.

1.5. *Ley General de Bienes Nacionales*

La Ley General de Bienes Nacionales, reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia del Patrimonio Nacional, en los términos de su artículo 1º divide a éste en:

- I. Bienes de Dominio Público de la Federación, y
- II. Bienes de Dominio Privado de la Federación.

El artículo 2º, a través de una relación enunciativa y limitativa determina cuáles son los bienes de dominio público de la Federación. Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, **los derechos regulados en esta ley** y en las demás que dicte el Congreso de la Unión (artículo 16).

1.5.1. *Expropiación de la propiedad privada*

La expropiación es una figura del Derecho Administrativo que tiene por objeto lograr la recuperación del dominio de un bien de propiedad privada que originariamente le correspondió a la Nación, previa declaración de utilidad pública y mediante indemnización conforme al procedimiento que al respecto fijan las leyes en la materia.

La palabra *expropiar* como verbo transitivo significa "Desposeer de una cosa a su propietario, dándole en cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública." La idea literal expresada no se ajusta a los requisitos legales establecidos para que el Gobierno Federal expropie un bien de propiedad particular, pues, tanto el artículo 27 constitucional como la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley de

Expropiación no contemplan excepciones a la regla general de pago por concepto de indemnización.

El artículo 1º de la Ley de Expropiación describe en once fracciones los supuestos que pueden considerarse causa de utilidad pública, y en la fracción XII establece en forma genérica que además pueden ser causas todas aquellas circunstancias previstas por leyes especiales. Asimismo, la Ley que se examina en su artículo 2º fija que las causas de utilidad pública declaradas por el Ejecutivo Federal pueden tener los siguientes efectos: a) De expropiación; b) De ocupación temporal total o parcial; y c) De limitación de dominio.

En su artículo 9º la Ley en cita dispone que si los bienes materia de una declaración de expropiación no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar ante la autoridad expropiante la reversión total o parcial del bien de que se trate.

2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROPIEDAD EJIDAL

2.1. Introducción

En este tema, uno de los aspectos más controvertidos, jurídica y políticamente, es el relativo al señalamiento respecto a quien o a quienes pertenecen los bienes nacionales destinados a los núcleos de población o ejidales, así como el relativo a la relación jurídica de los ejidatarios, comuneros o colonos en cuanto a dicho patrimonio ejidal.

Durante la vigencia de la Ley Federal de la Reforma Agraria, para Medina Cervantes,⁶ “La estructura de la propiedad con función social, es la que posibilitaba a la Nación Mexicana la transmisión de las tierras, aguas y bosques a favor de los núcleos de población ejidal para cimentar su personalidad jurídica. Propiedad sujeta a modalidades jurídicas específicas, que la vuelvan precaria, a fin de cumplir los objetivos sociales a favor de ejidatarios, comuneros y colonos ejidales, en torno a la institución ejidal, comunal o nuevo centro de población.”

Así, el artículo 52 de la derogada Ley Federal de la Reforma Agraria señalaba que los bienes ejidales y los correspondientes derechos agrarios adquiridos por los núcleos de población ejidal, se sujetaban a modalidades de la propiedad, y en tal virtud se consideraban inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, por lo tanto no podían enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse parcial o totalmente, pues, de lo contrario, cualquier operación ejecutada en violación a esas modalidades de propiedad sería declarada nula por la Comisión Agraria Mixta a través del procedimiento regulado en forma especial en los artículos 406 a 412 de dicha ley.

⁶ MEDINA CERVANTES, JOSÉ RAMÓN, *Derecho Agrario*, Ed. Harla, S.A. de C.V., 1ª ed., 1987, p. 339, *in memoriam*.

2.2. Concepto de ejido

La palabra ejido deriva de la voz latina *exitus, us (exeo)*, que significa salida, lugar para salir, conclusión, fin, terminación; y en el idioma español denota campo común de un pueblo, lindante con el que se labra y donde suelen reunirse los ganados o establecerse las eras.

Conforme a lo dispuesto por los artículos 9º y 43 de la Ley Agraria vigente, en relación con los artículos 3º del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares; y 3 fracciones I a IV del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, y considerando la idea gramatical expuesta, procede conceptualizar al ejido como:

Campo rural común de un pueblo o núcleo de población, ubicado a la salida de éste, integrado por personas titulares de derechos ejidales, con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por tierras que les fueron dotadas legalmente e incorporadas al régimen ejidal.

2.3. Concepto de propiedad de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857

Ignacio Comonfort, Presidente sustituto de la República Mexicana, por Decreto del 12 de febrero de 1857, mandó imprimir, publicar, circular y dar debido cumplimiento a la **“Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821”**. Que el Congreso extraordinario constituyente decretó cumpliendo con su encargo el 5 de febrero de 1857.⁷

El artículo 27 de la Constitución de 1857 consagró que:

ART. 27.—La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución.

El precepto supremo fue modificado por la Ley de 14 de mayo de 1901, promulgada mediante Decreto de “Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”, de esa fecha, mandando publicar, imprimir y

⁷ LOZANO, ANTONIO DE J., *Manual Práctico de la Constitución y de la Reforma*, Editado por Herrero Hermanos, Sucesores, México, 1906.

circular para su debido cumplimiento al Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, emitido el 24 de abril de 1901, que declara reformada la última parte del artículo 27 de la misma Constitución en estos términos:

ART. 27.—.....

Las corporaciones é instituciones religiosas, cualesquiera que sea su carácter, denominación, duración ú objeto, y las civiles cuando estén bajo el patronato, dirección ó administración de aquellos ó de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar más bienes raíces que los edificios que se destinen inmediata y directamente al servicio ú objeto de dichas corporaciones é instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir ó administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las corporaciones é instituciones civiles, que no se encuentran 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 el fin de los mismos, pero con sujeción á los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que al efecto expida el Congreso de la Unión.

De los textos constitucionales transcritos se desprende que en el concepto de propiedad admitido finalmente por el Constituyente, se apoyó en el pensamiento liberal moderado de la época, para no romper con la estructura tradicional de esa figura jurídica civilista, no obstante las ideas de A. Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera y José María Castillo Velazco, que provocaron ricos debates ideológicos, en razón a sus respectivos votos particulares.

En el primer párrafo del texto del artículo 27, en examen, se reafirma el criterio liberal romanista de usar, gozar y disponer de las cosas con la única limitante de las disposiciones legales.

Tanto al inicio del segundo párrafo original, como en el reformado, se asientan los requisitos formales para que la autoridad legalmente competente pueda expropiar la propiedad privada; y en el tercer y último párrafos del artículo 27, con que fue adicionado por las reformas de 1901, se niega capacidad legal a las corporaciones civiles o eclesiásticas para adquirir bienes raíces, excepto para los fines de esas personas morales o colectivas.

La ideología agraria en el constituyente de 1857, se plasma en los pensamientos de Arriaga, Olvera y de Castillo Velazco, plasmados en sus respectivos votos particulares.

El voto particular de Arriaga en el Constituyente de 1857 se produce el 23 de junio de 1856, y cuyo exhaustivo análisis del régimen jurídico, económico y social respecto a la propiedad lo sintetiza Medina Cervantes,⁸ en cuanto a que: "La Constitución debiera ser la Ley de la tierra; pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra", y aclara que Arriaga no va contra el sistema de propiedad privada, más bien lo defiende, al aspirar que dicho régimen

⁸ MEDINA CERVANTES, JOSÉ RAMÓN, Obra citada, en que señala que sus fuentes son: Jan Bazart y Tavera Alfaro, Javier, en sus respectivas obras precisadas en la página 94.

modifique sus objetivos sociales para que verdaderamente sirva a la Nación antes que a las personas.

Arriaga sintetiza su propuesta en los siguientes aspectos:

- El derecho de propiedad se formaliza cumpliendo los requisitos legales además de la ocupación y la posesión, mas no mediante el acaparamiento que la distorsiona y que va en contra del bien común. Sólo el trabajo perfecciona al derecho de propiedad.

- El límite de extensión de terreno que podía poseer una persona era de 15 leguas cuadradas. Se podían presentar las siguientes situaciones:

- Quien tenga más de quince leguas cuadradas tenía la obligación de deslindarlas, acotarlas y cultivarlas. Si después de un año no cumplía con esta disposición, se le imponía una contribución de 25 al millar sobre el valor del terreno. Si pasados dos años el propietario no acataba esos lineamientos, los terrenos se declaraban baldíos y se remataban al mejor postor.

- Los terrenos menores de quince leguas cuadradas gozaban de toda exención fiscal. Misma prerrogativa era valedera, durante diez años, para propietarios con predios con valor que no excedieran de cincuenta pesos.

- Aquellos que quisieran tener una extensión mayor a 15 leguas cuadradas, pagarán por una sola vez un derecho del 25% sobre el valor del terreno excedente a esa extensión.

- Las rancherías, congregaciones o pueblos que no tuvieran los terrenos suficientes para pastos, montes o cultivos, les serán repartidos por la administración federal. La que pagará la indemnización correspondiente al propietario y a la vez tratará de recobrar esa suma de los nuevos propietarios.

- Se prohíbe la concentración de la propiedad inmueble vía testamento, lo mismo adjudicaciones de terrenos a cofradías, corporaciones religiosas y manos muertas.

- Para los terrenos abandonados se aceptaba el denuncia, y previo juicio ante los tribunales respectivos se adjudicaban a los descubridores/denunciantes, procediendo la indemnización a los antiguos propietarios.

El voto particular de Isidoro Olvera fue emitido el 10 de agosto de 1856, fundado en la exposición de motivos y en el proyecto de "Ley Orgánica que Arregla la Propiedad Territorial de toda la República", criticando al sistema de propiedad imperante en la época dadas las condiciones de acaparamiento de la tierra, que a la vez ha servido de sujeción de las personas, y además, porque esa propiedad permaneció ociosa sin reportar beneficios a la sociedad, por responder a una manifestación de fuera. En el sentido anterior, Blanco Martínez,⁹ asienta que:

⁹ BLANCO MARTÍNEZ, ROMILDA, *El Pensamiento Agrario en la Constitución de 1857*, Ediciones Botas, 1ª ed., México, 1957, p. 157. Cita de Medina Cervantes José Ramón, *op. cit.*, p. 96.

Así la violencia autorizada, vino a ser uno de los primeros títulos de propiedad; mas es justo decir que es de los menos inmorales... La propiedad, pues, y la esclavitud también reconocen por título primitivo la inhumanidad.

José María Castillo Velazco, en su voto particular emitido el 16 de junio de 1856, dirige su crítica al funcionamiento del sistema de propiedad, mas no contra la institución jurídica misma. Aboga a favor de los campesinos para que se les restituyan sus terrenos, porque en las condiciones imperantes el grupo social que detenta la propiedad rural no explota la tierra, y por lo tanto propuso que:

- “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%.

En la propuesta anterior, es indudable que Castillo Velazco se refiere a la clase media, lo que resulta novedoso en ese tiempo, y resulta aplicable en la actualidad para disminuir los efectos de la carencia de empleos y contrarrestar el ambulante como actividad económica informal dedicada a la reventa de mercancía ilegalmente introducida al país y que solamente favorece a los grandes contrabandistas y genera corrupción en las autoridades competentes.

No obstante no haber sido considerados por el Congreso constituyente de 1857, la ideología agraria de Arriaga, Olvera y de Castillo Velazco, sí repercutieron en las comunidades indígenas nacionales, y fueron semillas que germinaron en el movimiento revolucionario de 1910, y dieron frutos en la Constitución de 1917.

2.4. Régimen jurídico actual

El artículo 27 fracción VII constitucional precisa que se reconoce la personalidad jurídica de 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 que la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, así como que se protegerá jurídicamente la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

El cuarto párrafo de la fracción VII del precepto supremo invocado, establece además, que la ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. El quinto párrafo de la fracción VII precitada, fija que dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierras que el equivalente al 5% del total de las tierras ejidales.

En el *Diario Oficial* de la Federación del día 26 de febrero de 1992, se publicó la Ley Agraria, promulgada por el titular del Ejecutivo Federal por decreto del 23 de ese mismo mes y año. En los términos de los artículos primero y segundo transitorios, esta ley entró en vigor al día siguiente de su publicación, derogando la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina.

En el artículo 9º de la Ley en comento, se impone que los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de la tierra que les han sido dotadas o de las que hubieran adquirido por cualquier otro título. El artículo 12 de la ley mencionada dice que son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de derecho ejidales; y en el artículo 13 se establece que son avecindados del ejido, aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la Asamblea Ejidal o el Tribunal Agrario competente.

Conforme a lo dispuesto por los artículos 43 y 44 de la ley precitada se fija que son tierras ejidales y por tanto están sujetas a las disposiciones relativas de esta ley, las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen social; así como que las tierras ejidales, por su destino se dividen en:

- I. Tierras para el asentamiento humano;
- II. Tierras de uso común, y
- III. Tierras parceladas.

El Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el día 4 de enero de 1996, en su artículo 3º impone que para su aplicación se considera:

- I. Propiedad rural: Los predios rústicos que se encuentran en territorio nacional, independientemente del régimen de propiedad al que pertenezcan;
- II. Núcleo agrario: El ejido o comunidad constituida legalmente mediante:
 - a) Resolución agraria administrativa;
 - b) Resolución jurisdiccional, o

c) Acuerdo de voluntades, de conformidad con lo establecido en los artículos 90 y 91 de la ley.

III. Tierras ejidales: Las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal.

El Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el día 6 de Enero de 1993, en su artículo 3º determina que son tierras formalmente parceladas aquellas que han sido asignadas individualmente a los ejidatarios mediante resolución agraria administrativa; resolución jurisdiccional, o por resolución de la Asamblea, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la ley.