

RIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, PROCURADURIAS DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS.

VI. BIBLIOGRAFIA: CASTRO, Juventino V., *El ministerio público en México. Funciones y disfunciones*; 4a. ed., México, Porrúa, 1982; CABRERA, Luis y PORTES GIL, Emilio, *La misión constitucional del Procurador General de la República*; 3a. ed., México, Procuraduría General de la República, 1982; FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público", *Anuario Jurídico*, México, V, 1978; GARCIA RAMIREZ, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*; 3a. ed., México, Porrúa, 1980; HUERTA GRADOS, Sócrates, *Ley de la Procuraduría General de la República. Estudio crítico*; 2a. ed., México, Procuraduría General de la República, 1976.

Héctor FIX-ZAMUDIO

Procuradurías de justicia de los estados. I. Son los organismos establecidos en las entidades federativas que tienen encomendada la función esencial del Ministerio Público (MP).

II. Las citadas procuradurías se han establecido tomando como modelo esencial a la legislación del Distrito Federal (DF) y en forma menos directa también las leyes que regulan al MP federal, por lo que podemos afirmar que el carácter de la institución que anteriormente se conocía con la denominación de promotor fiscal, tuvo su origen, por influencia francesa, en la reforma de 22 de mayo de 1900 a los aa. 91 a 96 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, que suprimió de la integración de la SCJ al procurador general y al fiscal, que eran electos en segundo grado en la misma forma que los ministros de la propia Corte, y se dispuso que: "Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo".

La reforma constitucional de 1900 se reglamentó en el ámbito nacional al modificarse el tít. preliminar del CFPC de 1895, relativo a la organización del poder judicial federal, por ley promulgada el 3 de octubre del citado año de 1900, para otorgar carácter institucional al procurador, estableciéndose la Procuraduría General, que inspiró a la legislación local, puesto que el 12 de septiembre de 1903 se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales, la que organizó al citado MP en forma jerárquica, dependiente del ejecutivo de la Unión, creando varios procuradores de justicia como jefes del MP para cada una de las regiones en que se dividió el país, y

por lo mismo sirvió de modelo a los que se fueron estableciendo de acuerdo con las legislaciones de las entidades federativas.

III. De acuerdo con la C vigente de 5 de febrero de 1917, se otorgó al MP en el a. 21, la función de perseguir los delitos con el auxilio de la policía judicial, situada bajo la autoridad y mando inmediato del primero, y por lo que se refiere al DF y los entonces territorios, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de gobierno, de acuerdo con los lineamientos señalados en el a. 73, fr. VI, pero en cuanto a la organización del propio MP se conserva en lo esencial, no obstante las modificaciones adoptadas en otros aspectos en el inciso 5o. de esta fr. (con excepción a la referencia de los territorios federales, que como se sabe, fueron suprimidos en 1974). De acuerdo con dicha disposición actualmente en vigor, el MP está a cargo en el DF de un procurador general que reside en la ciudad de México, y del número de agentes que la ley establece, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, quien lo nombra y remueve libremente.

De acuerdo con el citado precepto constitucional, se expidieron para el DF las leyes orgánicas del MP de 1919, 1929 y 1954, cambiando en 1971 por el nombre más apropiado de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del DF y Territorios, la que a su vez fue sustituida por la ley del mismo nombre (con supresión de la mención de los territorios federales), de 5 de diciembre de 1977.

IV. Estas leyes orgánicas distritales son las que se han tomado directamente como modelo en sus diversas épocas por las expedidas en las entidades federativas y con esta base se han creado las procuradurías generales de justicia de carácter local, con la función esencial atribuida al MP por el citado a. 21 de la C, de perseguir los delitos con el apoyo de la policía judicial.

Como sería imposible examinar todas y cada una de las leyes orgánicas de carácter local, haremos una referencia sintética a los aspectos más relevantes que se advierten en el conjunto de sus disposiciones, con la observación general de que dichos ordenamientos se han expedido y sustituido en varias épocas, y en ellos se observa la influencia de los cambios experimentados en las legislaciones distrital y federal.

A) *Terminología.* La mayoría de los ordenamientos locales en vigor conservan la denominación tradicional de leyes orgánicas del MP, inclusive algunas muy recientes como ocurre con las de los estados de

Coahuila (1982), Guanajuato (1980), Michoacán (1980), Querétaro (1979) y Veracruz (1983).

Sin embargo, se advierte la tendencia creciente para modificar esta tradición y siguiendo el ejemplo del cambio observado en la legislación del DF a partir de 1971 y en el ámbito federal desde 1974, se ha adoptado el nombre de leyes orgánicas de las procuradurías generales, en los estados de Baja California (1981), Jalisco (1978), México (1976), Sinaloa (1981), Tabasco (1979) y Tlaxcala (1980).

Este movimiento se acentuará de manera previsible con motivo de la expedición de las leyes orgánicas de las procuradurías distrital y federal, promulgadas en noviembre de 1983.

Al respecto, debe señalarse una modificación nada afortunada en la ley orgánica del MP del Estado de Durango, expedida originalmente en 1959, pero reformada el 14 de julio de 1981, para sustituir la denominación de procurador y subprocurador de justicia, por los nombres secretario y subsecretario de justicia de la citada entidad federativa, pero con las mismas atribuciones esenciales de los funcionarios anteriores.

B) Organización. De acuerdo con el modelo de la legislación distrital, los citados ordenamientos de carácter local están encabezados por un procurador general como titular de la función, con el auxilio de varios subprocuradores, agentes del ministerio público y de la policía judicial, así como los servicios periciales necesarios, advirtiéndose una creciente complejidad en las dependencias administrativas.

C) Selección y designación. Se puede destacar como una regla general, que tanto el procurador general como los subprocuradores, son designados y removidos libremente por el gobernador del Estado respectivo, siguiéndose en esta materia la norma del a. 73, fr. VI, inciso 5o., de la C, antes mencionada y aplicable en el DF.

Las leyes más recientes han introducido algunos lineamientos técnicos inspirados en los ordenamientos distrital y federal para la selección y nombramiento del personal auxiliar, particularmente de los agentes subalternos del MP y los de la policía judicial, cuya preparación se encomienda a los institutos de capacitación técnica y profesional, y en esta dirección pueden señalarse a las leyes orgánicas de los estados de Baja California (1981), México (1976), Michoacán (1980), Tabasco (1979) y Veracruz (1983).

D) Funciones. En su mayor parte los ordenamientos locales atribuyen al MP las funciones esenciales to-

mas de la ley distrital, sobre persecución de los delitos, en los términos del a. 21 de la C, que comprende todas las actividades relacionadas con la investigación previa, ejercicio de la acción penal, y la acusación en el proceso penal, así como las atribuciones relativas a la representación del interés social en los asuntos relativos a la familia, menores, incapacitados y ausentes; vigilancia de la exacta observancia de las leyes, y la promoción necesaria para la pronta y recta administración de justicia.

Las más recientes de dichas leyes orgánicas, en su mayor parte como consecuencia del cambio de denominación antes mencionado, otorgan a las procuradurías generales de justicia otras facultades adicionales inspiradas en las leyes federales, de acuerdo con lo establecido por el a. 92 de la C, y que se refieren a la representación y asesoría jurídica del ejecutivo local, y al respecto podemos mencionar entre otros, los ordenamientos de los estados de Baja California (1981), Coahuila (1982), Guanajuato (1980), Jalisco (1978), Michoacán (1980), Sinaloa (1981) y Tabasco (1979).

v. MINISTERIO PÚBLICO, POLICIA, PROCURADURIA DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

V. BIBLIOGRAFIA: CASTRO, Juventino V., *El ministerio público en México. Funciones y disfunciones*; 5a. ed., México, Porrúa, 1983; FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público", *Anuario Jurídico*, México, V, 1978; GARCIA RAMIREZ, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*; 4a. ed., México, Porrúa, 1983.

Héctor FIX-ZAMUDIO

Productos del capital. I. Los productos del capital son los rendimientos derivados de la inversión o empleo del patrimonio y quedan gravados por el impuesto sobre la renta.

II. Por recaer específicamente sobre las utilidades provenientes del capital, el tributo absorbe una fracción del ingreso que de otro modo sería reservada, y afecta al ahorro más que cualquier otro tipo de impuestos, lo que lleva a que aun manteniendo el empleo pleno, la tasa de formación de capital disminuya e inevitablemente tiene efecto sobre la oferta de capital disponible para las empresas, especialmente si el impuesto es progresivo, porque la porción por él extraída de los ahorros es mayor en los niveles de altos ingresos, lo que reduce la capacidad para proporcionar capital.

El hecho de que los rendimientos de suministrar caudal a las empresas —sea por endeudamiento o por emisión de acciones— sean reducidos por el impuesto, disminuye el incentivo a facilitarlos y aumenta la ventaja de mantener la riqueza en forma líquida. Esta tendencia se contrarresta porque es el ingreso derivado del patrimonio, y no la posesión de éste en sí, lo que permite adquirir bienes y mantener un nivel dado de vida. Sin embargo, el efecto neto es disminuir la oferta de fondos para la inversión más que los otros impuestos, y al reducirse el capital total como resultado del gravamen pueden declinar el nivel de producción y el ingreso nacional.

Si la oferta total de numerario se reduce, los intereses y los dividendos tienden a elevarse. Sin embargo, la naturaleza de la estructura total de la oferta de capital depende en gran parte de las medidas del banco central; en periodos en que se desea mantener un nivel dado en la tasa de interés, la oferta será altamente elástica y no habrá o habrá poco incremento en dicha tasa. En la extensión en que la oferta relativa de capital para inversión se reduce, comparada con la oferta total de dinero, suponiendo que se mantiene el empleo pleno es de esperarse que la tasa de utilidad tienda a elevarse; pero si el resultado del impuesto y del programa de gastos es aminorar la inversión y reducir el ingreso nacional por debajo del nivel de empleo pleno, la tasa de utilidad obviamente caerá.

La reacción de los afectados produce modificaciones en los precios de los productos y así alteran el patrón total de distribución de la carga fiscal.

III. A continuación se exponen los rendimientos de capital que en México quedan sujetos a tributo.

1. Ingresos por arrendamiento y en general por otorgar el uso o goce temporal de inmuebles. Se consideran con este carácter los provenientes del arrendamiento o subarrendamiento y, en general, los percibidos por otorgar en cualquier forma a título oneroso, el uso o goce temporal de inmuebles, así como los rendimientos de certificados de participación inmobiliaria no amortizables.

2. Percepciones por enajenación de bienes. Se entiende por ésta: A) la transmisión de propiedad, aun aquella en la que el enajenante se reserva el dominio del bien enajenado. En los casos de permuta se considera que hay dos enajenaciones; B) la adjudicación, aun cuando se realice a favor del acreedor; C) la aportación a una sociedad o asociación; D) la traslación que se realice mediante arrendamiento financiero; E)

la transferencia que se efectúa a través del fideicomiso: a) en el acto en el que el fideicomitente designa o se obliga a designar fideicomisario diverso de él y siempre que no tenga derecho a readquirir del fiduciario los bienes, y b) en el acto en el que el fideicomitente pierde el derecho a readquirir los bienes de la fiduciaria, si se hubiera reservado el derecho; F) la cesión de los derechos que se tengan sobre bienes afectados en fideicomiso: a) en el acto en el que el fideicomisario designado cede sus derechos o da instrucciones a la fiduciaria para que se transmita la propiedad de los bienes a un tercero. En estos casos se considera que el fideicomisario adquiere los bienes en el acto de su designación y que los enajena en el momento de ceder sus derechos o dar dichas instrucciones, y b) en el acto en el que el fideicomitente cede sus derechos si entre éstos se incluye el de que los bienes se transmitan en su favor; G) la transmisión de dominio de un bien tangible o del derecho para adquirirlo que se efectúe a través de enajenación de títulos de crédito o de la cesión de derechos que los representen. Esto no es aplicable a las acciones o partes sociales, y H) la expropiación de bienes.

3. Ingresos por adquisición de bienes. Incluye la donación, el hallazgo de tesoros, la adquisición por prescripción, la diferencia entre el valor real de la enajenación y el de la contraprestación pactada, así como el valor de las construcciones, instalaciones y mejoras permanentes en inmuebles, que de conformidad con los contratos por los que se otorgó su uso o goce, quedan a beneficio del propietario.

4. Cobros por dividendos y en general por las ganancias distribuidas por sociedades mercantiles. Comprenden: A) la ganancia distribuida por sociedades mercantiles residentes en México o por sociedades nacionales de crédito, en favor de socios, accionistas o titulares de certificados; B) el reembolso pagado en favor de cada socio, accionista o titular de certificados en caso de liquidación o de reducción de capital de sociedades mercantiles residentes en México o de sociedades nacionales de crédito; C) los intereses establecidos a favor de los accionistas, sin exceder del 9% anual y durante un periodo no mayor de tres años contados desde la fecha de emisión de las acciones; las participaciones en la utilidad que se pagan a favor de obligacionistas u otros por sociedades mercantiles residentes en México o por sociedades nacionales de crédito, excepto las que correspondan a los trabajadores en los términos de la legislación laboral; D) los

préstamos a los socios o accionistas, a excepción de aquellos que reúnan los siguientes requisitos: a) que sean consecuencia normal de las operaciones de la sociedad; b) que se pacte a plazo menor de un año; c) que el interés pactado sea igual o superior a la tasa que fije la Ley de Ingresos de la Federación para la prórroga de créditos fiscales, y d) que efectivamente se cumplan las condiciones pactadas; E) las erogaciones que no sean deducibles conforme a esta ley que beneficien a los socios o accionistas; F) las omisiones de ingresos o las compras no realizadas o indebidamente registradas, y G) la utilidad fiscal determinada, inclusive, presuntivamente por las autoridades fiscales. Se entiende que el ingreso lo percibe el propietario del título valor y en el caso de partes sociales, la persona que aparezca como titular de las mismas.

5. Percepciones por intereses. Engloban los obtenidos de personas residentes en el país A) provenientes de toda clase de bonos, obligaciones, cédulas hipotecarias, certificados de participación inmobiliaria y certificados de participación amortizables —siempre que sean de los que se colocan entre el gran público inversionista—; B) percibidos con motivo de certificados, aceptaciones, títulos de crédito, préstamos y otros créditos a cargo de instituciones de crédito o de organizaciones auxiliares de crédito; C) recibidos por la ganancia en la enajenación, así como por premios y primas derivados de bonos, valores y otros títulos de crédito, siempre que sean de los que se coloquen entre el gran público inversionista. No se consideran ingresos por intereses las ganancias que deriven de la enajenación de títulos de crédito cuyo plazo de vencimiento sea superior a seis meses.

6. Cobros por obtención de premios. Abarcan los ingresos derivados de la celebración de loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de todas clases, autorizados legalmente.

7. Ingresos varios obtenidos por las personas físicas. Señala la ley que entre otros se consideran: A) el importe de las deudas perdonadas por el acreedor o pagadas por otras personas; B) los intereses distintos a los que ya se mencionaron; C) las prestaciones que se obtengan con motivo del otorgamiento de fianzas o avales, cuando no se presten por instituciones legalmente autorizadas; D) los procedentes de toda clase de inversiones hechas en sociedades residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en el país, cuando no se trate de los dividendos o utilidades que ya se enumeraron; E) los dividendos o utilidades dis-

tribuidos por sociedades residentes en el extranjero; F) los derivados de actos o contratos por medio de los cuales, sin transmitir los derechos respectivos se permita la explotación de concesiones, permisos, autorizaciones o contratos otorgados por la federación, las entidades federativas y los municipios, o los derechos amparados por las solicitudes en trámite; G) los que provengan de cualquier acto o contrato celebrado con el superficiario para la explotación del subsuelo; H) los provenientes de la participación en los productos obtenidos del subsuelo por persona distinta del concesionario, explotador o superficiario; I) los intereses moratorios, indemnizaciones por perjuicios y los ingresos derivados de cláusulas penales o convencionales, y J) la parte proporcional que corresponda al contribuyente del remanente distribuible que determinen las personas morales con fines no lucrativos. Tratándose de los ingresos no acumulables que dichas personas entreguen a sus integrantes por concepto de enajenación de inmuebles, se estará a lo dispuesto en el capítulo correspondiente a esta transacción.

En cada uno de los casos la LIR señala diversas exenciones y deducciones, diferentes tasas y procedimientos para la retención del impuesto provisional, obligaciones especiales y distintos métodos —en ocasiones muy complejos— para determinar la utilidad neta a la que se aplica el gravamen, que han variado con relativa frecuencia.

El impuesto definitivo se calcula conforme a una única tarifa global progresiva que se aplica a la utilidad neta determinada conforme a reglas especiales en cada caso, como ya se indicó. Además de las deducciones autorizadas en cada capítulo, en la declaración anual pueden hacerse las siguientes deducciones personales: 1. El salario mínimo general anual de la zona económica del contribuyente; 2. Los honorarios médicos y dentales, así como los gastos hospitalarios efectuados por el contribuyente para sí y sus dependientes económicos —cónyuge, concubina, ascendientes y descendientes en línea recta— siempre que éstos no obtengan ingresos iguales o superiores al salario mínimo general anual de la zona económica del contribuyente; 3. Los gastos de funerales en la parte en que no excedan del salario mínimo anual general de la zona económica correspondiente, efectuados para las personas señaladas anteriormente; 4. Los donativos destinados a obras o servicios públicos, instituciones asistenciales o de beneficencia autorizadas conforme a

las leyes de la materia, e instituciones de investigación científica y tecnológica.

El impuesto se calcula sumando todos los ingresos después de efectuadas las deducciones autorizadas, salvo aquellas entradas por las que no se esté obligado al pago del tributo y por los que ya se pagó el gravamen definitivo.

Contra el impuesto que resulte se acredita —se sus trae— el importe de los pagos provisionales efectuados, la parte proporcional que corresponda de los pagos efectuados por personas morales con fines no lucrativos, el impuesto acreditable por haber pagado impuesto sobre la renta en el extranjero por fuentes de ingreso allí ubicadas, siempre que se trate de percepciones por las que exista obligación de pagar el impuesto sobre la renta mexicano, y el impuesto retenido por ingresos, dividendos y ganancias distribuidos por empresas.

v. INCIDENCIA FISCAL, PRODUCTOS DEL TRABAJO, TRASLACION DEL IMPUESTO.

IV. BIBLIOGRAFIA: DUE, John F. y FRIEDLAENDER, Ann F., *Government Finance; Economics of the Public Sector*; 6a. ed., Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1977; SOMERS, Harold Milton, *Finanzas públicas e ingreso nacional*; trad. de Horacio Flores de la Peña y Marta Chávez, México, Fondo de Cultura Económica, 1952.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

Productos del trabajo. I. Los productos del trabajo son los rendimientos derivados de la prestación de servicios personales, sea en forma independiente o como trabajo asalariado.

II. Suele hacerse distinción entre ingreso no ganado —proveniente de rendimientos de capital— e ingreso ganado, derivado del esfuerzo personal por la venta de servicios personales que dan lugar a sueldos u honorarios.

En ocasiones se discrimina favorablemente a los rendimientos del trabajo aplicándoles una tasa menor que a los rendimientos del capital, o al menos se hace así en los renglones inferiores de la tarifa. Se aduce para proceder de este modo la estabilidad del ingreso con que cuentan los rentistas que tienen una entrada independientemente de su actividad, en tanto que los trabajadores sólo tienen ingresos mientras sean capaces de laborar. Por otra parte, trabajar entraña costos —transporte, ropa, alimentos fuera de casa— que no tienen los que reciben ingresos sin un esfuerzo perso-

nal. Además los trabajadores deben ser compensados por el hecho de que no reciben deducciones por depreciación, aunque su capacidad de trabajo acaba por agotarse, por lo que el trabajador debe ahorrar para su vejez, en tanto que el inversionista tiene resuelto este problema. Por último, se considera que las posibilidades de evasión fiscal son prácticamente nulas para los trabajadores asalariados y son múltiples para los rentistas.

Al aplicarse un impuesto sobre el trabajo, o incrementarse el existente, obviamente se produce una reducción en el ingreso del trabajador, que trata de resarcirse de ella exigiendo del patrón mayor salario, aumentando sus honorarios si ejerce una profesión u oficio independiente, y tratando de conseguir menores precios en los artículos que adquiere —o reduciendo su consumo—, esto es, trasladando el impuesto a otros grupos de la economía. Qué tanto pueda hacerlo depende en gran parte de la fuerza de las organizaciones de trabajadores.

Si el impuesto se traslada aumentando los salarios, el impuesto parcialmente recae sobre los empresarios; pero en tanto se refleja en el costo de la empresa, lleva a ajustes en los precios, y a través de éstos se traslada a la población —incluyendo a los trabajadores— en su capacidad de consumidores.

Por una parte el impuesto afecta el valor relativo del trabajo y del ocio reduciendo la recompensa por trabajar, dando lugar al efecto de sustitución, que lleva a buscar más tiempo libre y menos trabajo; pero, por otra parte, produce el efecto de necesidad de ingreso, la tendencia opuesta, porque el impuesto reduce el ingreso disponible obligando a trabajar más para restaurar el nivel de vida anterior. Si en la práctica se reduce o aumenta el factor trabajo por la entrada y salida de individuos, el mercado de trabajo depende de la fuerza relativa de estas dos inclinaciones conflictivas.

El trabajador promedio tiene poco control sobre sus horas de trabajo, por lo que es posible que se vea impedido de ejercer actividades complementarias; pero éstas pueden ser asumidas por otros miembros de la familia, en adición a la principal fuente de ingresos. Los trabajadores independientes tienen mucha más facilidad para ajustar sus horas de trabajo y también para trasladar el impuesto a sus clientes.

De hecho los efectos netos de este impuesto han sido de escasa importancia; los compromisos fijos y la afición al trabajo juegan su parte en minimizar los

efectos del tributo. Hay compulsiones no pecuniarias —prestigio, independencia, poder— para aceptar trabajos de mayor responsabilidad aunque la ventaja neta no sea grande.

III. La LIR considera como ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, los salarios y demás prestaciones que derivan de una relación laboral —incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, así como las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de la relación laboral—. Señala como ingresos por la prestación de un servicio personal independiente las remuneraciones que derivan de los servicios no mencionados con anterioridad. Se entiende que los ingresos por la prestación de un servicio independiente los obtiene en su totalidad quien presta el servicio.

En el primer caso quienes hacen los pagos efectúan la retención y entero mensual del impuesto que tiene el carácter de pago provisional a cuenta del impuesto anual. La retención se calcula deduciendo de la totalidad de los ingresos mensuales la cifra que resulta de multiplicar por el número de días a los que corresponde el pago, el salario mínimo general de la zona económica del contribuyente, aplicando a la diferencia una tarifa progresiva.

Tratándose de servicios independientes se obtiene la base gravable deduciendo de los ingresos los gastos e inversiones necesarias para su obtención. A cuenta del impuesto anual se efectúan pagos provisionales los meses de mayo, septiembre y enero del siguiente año. El pago provisional es el 20% de la diferencia que resulte de disminuir a los ingresos totales del cuatrimestre anterior, el monto de las deducciones y el salario mínimo general elevado al cuatrimestre, de la zona económica del contribuyente.

Los artistas, toreros y deportistas que prestan servicios independientes —y no son residentes en el extranjero— para efectos de determinar el impuesto anual pueden optar por restar de los ingresos brutos obtenidos las deducciones a que se ha hecho referencia en el pfo. anterior, o bien sustraer de los mismos la cantidad que resulte de aplicar una tarifa regresiva. Si optan por lo último, hacen un pago provisional cuatrimestral aplicando una cuota del 5% a sus ingresos sin deducción alguna.

El impuesto anual se calcula sumando todos los ingresos —derivados del trabajo asalariado e independiente y del capital, en caso de que los haya— efectuando además de las deducciones a las que se ha he-

cho referencia las que se enumeran al tratar el pago anual del impuesto sobre productos del capital.

A la cantidad que resulte se aplica la tarifa progresiva que engloba todos los ingresos percibidos por las personas físicas. Las reglas para acreditar el impuesto provisional pagado son las mismas señaladas al tratar el impuesto a los productos del capital.

El trato igual a los productos de trabajo parte de la ley de 1979. Conforme a la ley cédular vigente hasta 1964 las tarifas que correspondían a las cédulas que regulaban el impuesto relativo a los ingresos derivados del trabajo asalariado e independiente, señalaban gravámenes menores que las que atañían a los productos del capital —siendo menor la aplicable a ingresos asalariados, excepto en los renglones más elevados de la tarifa—. A partir de la vigencia de la ley de la última fecha señalada, se sometió tanto a los ingresos derivados del trabajo como a los provenientes del capital a una misma tarifa, que se aplicaba sólo sobre el 80% de los ingresos que en el primer caso no excedieran de \$ 150,000 y sobre el total de las percepciones en el segundo caso. Cuando la aplicación del impuesto disminuía el ingreso a menos de la cantidad que resultaba de elevar al año el salario mínimo de la zona económica correspondiente, se rebajaba el monto del tributo para no reducir dicho mínimo.

IV. BIBLIOGRAFIA: DUE, John F. y FRIEDLAENDER, Ann F., *Government Finance; Economics of the Public Sector*; 6a. ed., Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1977; SOMERS, Harold Milton, *Finanzas públicas e ingreso nacional*; trad. de Horacio Flores de la Peña y Marta Chávez, México, Fondo de Cultura Económica, 1952.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

Profesiones. I. (Del latín *professio-onis*, empleo, facultad u oficio que cada uno tiene, y ejerce públicamente).

II. Bajo la óptica del derecho administrativo, las profesiones son actividades u oficios de los particulares en la sociedad, cuyo libre ejercicio se sujeta a normas y requisitos de orden administrativo que la ley establece tales como la obtención y registro de los títulos con que se demuestra haber cursado los estudios que integran las carreras profesionales y cumplido con los requisitos que al efecto se determine en las instituciones autorizadas para impartir educación profesional.

Por el contrario de lo que sucede en la doctrina

francesa, en donde tradicionalmente se concede, como fuente del derecho administrativo, menor importancia a la legislación que a la jurisprudencia, en México la determinación de cuáles deben ser las profesiones que para su ejercicio deben regularse por la ley, es atribución indelegable del Congreso de la Unión. De esta circunstancia, la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, en su a. segundo transitorio, del decreto de 31-XII-1973, publicado en el DO 2-I-1974, enuncia cuales son las profesiones que en sus diversas ramas necesitan título para su ejercicio, a saber, las de: “actuuario, arquitecto, bacteriólogo, biólogo, cirujano dentista, contador, corredor, enfermera, enfermera y partera, ingeniero, licenciado en derecho, licenciado en economía, marino, médico, médico veterinario, metalúrgico, notario, piloto aviador, profesor de educación preescolar, profesor de educación primaria, profesor de educación secundaria, químico y trabajador Social”.

Es evidente que las restricciones al ejercicio libre de una profesión se fundan en el interés del Estado por proteger al público en general que requiere los servicios de profesionales y puesto que en el orden constitucional las restricciones a las garantías individuales deben ser impuestas a través de los actos del poder legislativo, nuevamente impera el principio de que sólo a la ley corresponde determinar las restricciones citadas, atendiendo al interés público. Este aserto ha sido sostenido en resoluciones de la SCJ, particularmente en el amparo 2506/66, fallado el 13 de octubre de 1967. Pero si bien es cierto que corresponde a la ley limitar a ciertas condiciones el ejercicio de las profesiones, también lo es que toda persona a quien legalmente se le expida título profesional o grado académico equivalente, podrá obtener cédula de ejercicio con efectos de patente, previo registro de dicho título o grado. Manuel M. Díez comenta, a propósito de los requisitos de inscripción de los registros profesionales que con su cumplimiento, “una persona adquiere el derecho a ejercer su profesión y que este efecto, no deriva de la voluntad de la administración que dispone la inscripción sino únicamente de la ley. La administración, comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley, para el ejercicio de una profesión, ordena la inscripción en el registro, pero no influye en el efecto de la inscripción”. Así resulta claro que el registro del título, otorga a los profesionistas, en los términos del a. 3o. de la ley ya

invocada, el derecho de obtener la cédula o patente para el ejercicio de un derecho que por disposición de la ley le corresponde.

El ordenamiento legal, en virtud del cual se establecen las normas para el ejercicio de las profesiones determina las condiciones que deben llenarse para obtener un título profesional, cuáles son las instituciones autorizadas a expedir éstos, y cuál el trato que se da a los títulos profesionales que expidan las autoridades de una entidad federativa con sujeción a sus leyes; cómo deben registrarse los títulos expedidos en el extranjero; prohibiciones a los extranjeros para ejercer en el Distrito Federal; las bases fundamentales del ejercicio profesional y las sanciones a que se hacen acreedores los profesionales que violen las normas que por virtud del ejercicio de las profesiones están obligados a observar. Igualmente en la ley se faculta a la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública a vigilar el ejercicio profesional, registrar los títulos de profesionistas, autorizar el ejercicio de especializaciones, expedir la cédula personal correspondiente, cancelar el registro de los títulos de los profesionistas cuando así proceda, entre otras de igual importancia.

III. Con respecto al alcance de algunas de las disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, los tribunales del orden federal, en particular la SCJ ha integrado con profusión a la jurisprudencia, tesis que se relacionan estrechamente con el concepto de profesiones y con el alcance de algunas de las normas antes enunciadas, así como sobre los requisitos que se deben reunir para ejercer las profesiones a que la ley alude.

a) “Reglamentación de las profesiones: La reglamentación del artículo 4o. constitucional sólo puede hacerse por los congresos locales, y por el Congreso de la Unión tratándose del Distrito Federal; y las cortapisas que se impongan, sin fundamento en ley alguna, para el libre ejercicio de las profesiones, importan una violación constitucional” (*Apéndice al SJF de 1917-1975*, tercera parte, *Segunda Sala*, tesis 491, p. 791):

b) “Ley reglamentaria del ejercicio profesional del Estado de Michoacán. No es inconstitucional el artículo 20 de la: Conforme a este artículo, las personas que carezcan de título profesional correspondiente, debidamente registrado, no podrán ejercer los actos propios de la profesión de abogado, estando obligadas las autoridades a rechazarlas, cuando pretendan inter-

venir como patronos, apoderados o asesores técnicos de las partes, lo cual es perfectamente legal, porque el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Ejercicio Profesional para el Estado de Michoacán señala, entre las profesiones que necesitan título para su ejercicio, la de abogado, de suerte que el ejercicio de dicha profesión no puede hacerse libremente, sino sólo por abogados titulados, cuyo título haya sido registrado en el Departamento de Profesiones del Estado, y esa restricción es constitucional porque tiene su apoyo en el artículo 4o. de la Constitución Federal. Es inatendible lo de que no debe impedirse a las partes otorgar poder a personas de su confianza, aunque carezca de título, ya que, en resumidas cuentas, ellas serán quienes estén a las resultas del juicio, porque eso equivaldría a hacer nugatoria la reglamentación del ejercicio profesional y a permitir que las disposiciones de orden público quedaran sin vigor por el simple acto de los particulares que, aún a su perjuicio no quisieran acatarlas, lo cual es inadmisibles" (*Informe de 1955, Tercera Sala*, pp. 36-37).

c) "Profesionales extranjeros y libertad de trabajo. Son violatorios de las garantías consignadas en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución; los artículos 15 y 18 de la Ley de Profesiones, en cuanto registren a los extranjeros la actividad profesional, no obstante que los mismos ostenten título legalmente expedido en el país, o legalmente reconocido por las autoridades competentes; puesto que las libertades que consagra nuestra Constitución, se otorgan a todos los habitantes, sin distinción de nacionalidades, no pudiendo restringirse ni aun a título de reglamentación sobre nacionalidad y condición jurídica de extranjeros (facultad que se asigna al Congreso de la Unión por el artículo 73 constitucional, fracción XVI), porque cualquier discriminación pugnaría con la amplia libertad de trabajo que otorga el artículo 4o." (*Informe de 1954, Segunda Sala*, p. 5).

d) "Creación de carreras que no requieren de cédula para su ejercicio. Esta Suprema Corte de Justicia ha interpretado el artículo 3o. de la Ley de Profesiones en el sentido de que sería suficiente que los planes de estudio establecieran alguna carrera como completa, para que *ipso jure* la profesión correlativa necesitase de cédula; o sea, que se dio el alcance de una ley a los planes de estudio. Ahora bien, tomando en consideración que las facultades legislativas son indelegables y que las leyes a que remite el citado artículo 3o. han de ser leyes en su estricto sentido, que obliguen a

cualquier autoridad y a todos los particulares, debe ratificarse la jurisprudencia existente y ha de interpretarse que es irrestricto el ejercicio profesional, en tanto que una ley propiamente tal no mande que determinada profesión requiere de título y, por consiguiente, en cuanto a la patente o cédula relativa, el no expedir ésta no ocasiona violación de garantías, ya que la negativa de su expedición, al no requerirse de ésta por leyes vigentes, de modo alguno impide o restringe el ejercicio de una profesión" (*SJF*, sexta época, vol. CXXIV, tercera parte, p. 62).

IV. BIBLIOGRAFIA: ACOSTA ROMERO, Miguel y GONGORA PIMENTEL, Genaro David, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Legislación, jurisprudencia, doctrina*, México, Porrúa, 1983; DEMICHEL, André, *Le droit administratif. Essai de réflexion théorique*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1978; DIEZ, Manuel M., *El acto administrativo*; 2a. ed., Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961.

Olga HERNANDEZ ESPINDOLA

Progresividad en el impuesto. I. La progresividad es la respuesta al problema de la equidad en la relación del impuesto respecto a la base fiscal, en la que el porcentaje del impuesto aumenta conforme la base tributaria se eleva.

II. Una justificación para la progresividad del impuesto se basa en la relación entre la base fiscal y la cifra considerada como esencial para mantener un nivel mínimo de vida. Según el caso, no tiene capacidad contributiva quien escasamente obtiene el ingreso suficiente para permitirle sobrevivir, quien cuenta con instalaciones ínfimas para habitar y quien consume el mínimo necesario para subsistir. La capacidad contributiva se mide por la porción de la base fiscal en exceso de ese mínimo. Dado que este excedente constituye un porcentaje mayor en las altas capas sociales, se justifica una estructura fiscal progresiva. Dicho de otro modo, la progresividad se requiere porque mientras menor es el estrato socioeconómico las personas requieren todo o la mayor parte de su ingreso para mantener apenas un nivel humano de vida.

La justificación para la progresividad de las tasas —distinguiéndola de la progresión creada por la exención de cierta cantidad mínima— se basa en el nivel aceptado de patrón óptimo de distribución del ingreso. El argumento más fuerte para la progresividad es el hecho de que el consenso de la opinión de la sociedad de hoy considera la progresión como necesaria por

equidad. Esta aceptación de la deseabilidad de la progresividad se basa en que el modelo de distribución del ingreso antes de impuestos implica excesiva desigualdad desde el punto de vista de los mejores intereses de la sociedad. Se trata desde luego de un juicio de valor, que no descansa sobre presunciones de comparación de utilidad interpersonal; la excesiva desigualdad puede ser condenada sobre la base de la injusticia inherente en términos de los estándares aceptados por la sociedad, con fundamento en la diversidad de oportunidades que de ella resulta, o simplemente por el temor a que el desequilibrio económico pueda crear inestabilidad social y política.

Para los oponentes de la progresividad su justificación en el consenso social carece de validez, la califican de una mera racionalización para una política que se sigue simplemente porque la mayoría la sostiene. Para estos críticos que tratan de encontrar un concepto fundamental y absoluto de justicia que sea independiente de las preferencias personales, la falta de un estándar objetivo para determinar el grado de progresividad es un argumento decisivo contra cualquier desviación de la imposición proporcional. Aseveran que desde el momento en que se abandona en el marco de los impuestos el principio cardinal de exigir de todos los individuos la misma proporción de sus bienes por concepto de impuestos, no hay injusticia ni insensatez que no pueda cometerse. Se mantiene ese régimen porque se permite a la mayoría votar por un impuesto aplicable a la minoría al que aquella no queda sujeto, determinando ésta la extensión en la que desea reducir la desigualdad económica entre ella y la minoría rica. No reconocen que la cuestión de justicia es una en la que no puede haber respuesta científica, y siguiendo los principios de la democracia, el único criterio aceptable es el consenso del pensamiento de la mayor parte de la población.

Tanto la justificación de la progresividad como la del grado deseado de progresión, descansan no en criterios objetivos, sino simplemente en el consenso de la comunidad sobre el estándar de equidad en la distribución del ingreso. La escala de progresividad se determina de acuerdo con la interpretación del grado de diferencia en el ingreso que es tolerable de acuerdo con el consenso social.

Dentro del concepto de que se trata existe la progresión decreciente, que se da cuando los aumentos de la tasa no crecen en la misma proporción que los incrementos en la base. No todos los renglones de una

tarifa progresiva guardan el mismo grado de progresividad, se da el caso de que en los renglones más bajos o medios, o en ambos, la progresividad sea más acelerada que en los renglones más altos de la tarifa.

v. PRINCIPIO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS IMPUESTOS, REGRESIVIDAD EN EL IMPUESTO.

III. BIBLIOGRAFIA: BLUM, Walter J. y KALVEN, Jr., Harry, *The Uneasy Case for Progressive Taxation*, Chicago, University of Chicago Press, 1963; DUE, John F. y FRIEDLAENDER, Ann F., *Government Finance; Economics of the Public Sector*; 6a. ed., Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1977; SAMUELSON, Paul A., *Economics*, Nueva York, McGraw-Hill Co., Inc., 1961; SOMERS, Harold Milton, *Finanzas públicas e ingreso nacional*; trad. de Horacio Flores de la Peña y Marta Chávez, México, Fondo de Cultura Económica, 1952.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

Promesa. I. (Del latín *promissus*, expresión de la voluntad de dar a uno o de hacer por él una cosa.) Contrato que tiene por objeto la celebración de un contrato futuro. Es un medio para asegurar en el futuro la celebración de un contrato (aa. 2243 y 2245 CC). Se le conoce también como contrato preparatorio, contrato preliminar, antec contrato o pre contrato. Por su naturaleza puede ser unilateral o bilateral; en el primer caso el sujeto que se obliga recibe el nombre de promitente y el que se aprovecha el de beneficiario; en el segundo caso las partes tienen la doble personalidad y se les llama promitentes.

Es un contrato formal que debe constar por escrito, contener los elementos característicos del contrato definitivo y limitarse a cierto tiempo (a. 2246 CC).

En virtud de que este contrato sólo genera obligaciones de hacer (a. 2245 CC); es decir, que las partes sólo se obligan a celebrar un contrato en los términos ofrecidos, se dice que tiene una función jurídica y no económica.

Además de los requisitos de validez y elementos esenciales propios del contrato, en la doctrina se hace referencia a los requisitos de eficacia de la promesa en relación al contrato definitivo por ello debe contener los elementos característicos de este último.

II. Se distingue de la póliz porque ésta es una declaración unilateral de voluntad y la promesa es un acuerdo de voluntades ya sea para obligar a uno solo (unilateral) o a ambas partes (bilateral); de las negociaciones preliminares ya que éstas carecen de fuerza vinculatoria; del contrato de corretaje porque en éste

una de las partes se obliga a pagar a la otra una prestación en caso de que esta última obtenga que un tercero contrate con la primera en las condiciones fijadas previamente, en ningún momento se obligan a contratar entre ellas.

Se distingue la promesa del contrato definitivo en que aquella sólo genera obligaciones de hacer, aunque en la promesa se constituya una garantía para el caso de incumplimiento. Esta garantía o arras es una cláusula accidental del contrato de promesa y se pierde en caso de incumplimiento. Si la entrega se hace como abono del precio que ha de pactarse la figura cambia, la SCJ ha establecido que en este caso se está en presencia de un contrato definitivo que ha empezado a cumplirse y está sujeto a una modalidad aunque se le dé el nombre de promesa.

En caso de incumplimiento de uno de los promitentes el beneficiario puede exigir judicialmente la realización del contrato definitivo haciendo efectivo dicho otorgamiento con la firma del juez en rebeldía del demandado. En caso de que el contrato definitivo fuere traslativo de dominio y la cosa ofrecida hubiere pasado a título oneroso a la propiedad de un tercero de buena fe, la promesa queda sin efecto y el responsable pagará daños y perjuicios a la otra parte (a. 2247 CC).

III. BIBLIOGRAFIA: LOZANO NORIEGA, Francisco, *Cuarto curso de derecho civil. Contratos*; 2a. ed., México, Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C., 1970; ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Derecho civil mexicano*, t. VI, *Contratos*; 4a. ed., México, Porrúa, 1977; SANCHEZ MEDAL, Ramón, *De los contratos civiles*; 5a. ed., México, Porrúa, 1980; ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Angel, *Contratos civiles*, México, Porrúa, 1981.

Alicia Elena PEREZ DUARTE Y N.

Promulgación de la ley, v. PUBLICACION DE LA LEY.

Propiedad. I. (Del latín *proprietas-atis*.) Dominio que se ejerce sobre la cosa poseída. Cosa que es objeto de dominio.

II. Los romanos concibieron a la propiedad como la manera más completa de gozar de los beneficios de una cosa. Estos beneficios comprendían el *jus utendi* o *usus*, es decir, la facultad de servirse de la cosa conforme a su naturaleza; el *jus fruendi* o *fructus*, que otorgaba el derecho a percibir el producto de la misma; el *jus abutendi* o *abusus*, que confería incluso el

poder de distribuirla y, por último, el *jus vindicandi*, que permitía su reclamo de otros detentadores o poseedores.

No obstante, es claro que —como hoy— este derecho no podía ser, de ninguna manera, absoluto. Por tanto, los romanos establecieron algunas limitaciones en función precisamente del interés social: así, no podía modificarse el curso de las aguas, debía permitirse el paso a terceras personas en caso necesario, se imponían limitaciones a la altura de los edificios, etc.

La propiedad podía adquirirse de diversas maneras, que se agrupan según su naturaleza en dos grandes áreas: los modos originarios y los derivativos. El primer grupo supone un origen impreciso, en cuyo caso la transmisión no puede atribuirse a nadie en especial. El derecho a la propiedad nace, pues, desvinculado de una persona anterior, como sucede en el caso de la *occupatio*, de la *accessión*, de la *specificatio*, *confusio* y *commixtio*, descubrimiento de tesoros y recolección de frutos. Son, en general, medios primitivos en que difícilmente puede establecerse una derivación estrictamente jurídica.

En el segundo grupo —modos derivativos— tal relación aparece claramente definida, fundamentalmente porque hay una persona a quien imputar en propiedad la cosa precisamente antes de que se opere la transmisión. Ellos son la *mancipatio*, la *in jure cessio*, la *traditio*, la *adjudicatio*, la *assignatio*, el legado y la *usucapio*.

El derecho de propiedad terminaba cuando sucedía la destrucción de la cosa, cuando ya no podía apropiarse en forma particular, o cuando los animales salvajes recobraban su libertad.

III. Según Rojina Villegas, la propiedad es “el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto”. A su vez, nuestro CC define el instituto en términos de su principal característica: “el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes” (a. 830):

Ahora bien, ¿cuáles son, según nuestra legislación vigente, las cosas que pueden ser objeto de apropiación? De conformidad con lo establecido en el a. 747 del CC, todas las cosas que no estén excluidas del comercio, pueden efectivamente ser susceptibles de apropiación. Ya se sabe que las únicas cosas que están

fuera del comercio son aquellas que no pueden ser reducidas a propiedad individual, bien en virtud de su propia naturaleza o bien porque la ley así lo disponga.

Efectuado el acto de apropiación en virtud de cualquiera de los medios consignados a ese propósito en la ley (contrato, herencia, legado, accesión, ocupación, adjudicación, prescripción, donación, sociedad, permuta, ciertas disposiciones legales, etc.), el propietario goza y dispone de la cosa sin más limitaciones que las previstas en las leyes.

En el uso de su derecho, el propietario puede deslindar y amojonar su propiedad (a. 841 CC), cerrándola parcial o totalmente, siempre que no menoscabe el derecho de tercero. En este último punto toma amplio juego el derecho de servidumbre, desarrollado en la voz correspondiente.

Hay ciertos derechos accesorios que se vinculan a la propiedad. El dueño del predio que se encuentre animales sin identificación en terrenos de su heredad, pueden sin más apropiarse de ellos (a. 854 CC), si bien su intento puede nulificarse con la rendición de prueba en contrario.

Existe otra disposición ciertamente curiosa: si sucede que alguien ha logrado herir a una pieza de caza que arriba a terrenos ajenos, el propietario de éstos tendrá todo el derecho de apropiarse del animal si el cazador invade su heredad sin el permiso correspondiente. Ciertamente es que el dueño del predio tiene obligación de entregar la pieza, pero si no es requerido de ello o permanece ignorante, no puede resultar vinculado.

Otras disposiciones del CC se refieren a los perros de caza que causan daño a las plantaciones, muerte de animales bravíos o cerriles que hagan daño a las plantaciones, aves domésticas, pesca en aguas particulares, apropiación de animales bravíos y enjambres, animales feroces y domésticos (aa. 863-874 CC), etc. En cada uno de estos supuestos se precisan los derechos que eventualmente adquiere el dueño del predio, ya sea respecto de su apropiación, o del pago de los daños que se le causaren.

El tesoro es “el depósito oculto de dinero, alhajas u otros objetos preciosos cuya legítima procedencia se ignore” (a. 875 CC). Sigue al derecho de propiedad como objeto accesorio, salvo que su descubridor no resulte el mismo dueño o que fuere un tesoro artístico o científico, en cuyo caso se adjudicará al Estado.

En virtud del derecho de accesión, todo lo que la propiedad produzca, se le una o incorpore natural o

artificialmente, se vincula entonces con ella. Como bien dice Rojina Villegas, “es una extensión del dominio”. Esta accesión puede ser natural, a través del acrecimiento natural de los predios en virtud del material depositado por la corriente de un río o el desprendido de una propiedad para incorporarse a otra, merced a la misma fuerza. Puede la propiedad incrementarse por el nacimiento de una isla, según cierto procedimiento, o mutarse el curso de un río, originando un nuevo terreno. La accesión de carácter artificial actúa también en muebles y no sólo en bienes raíces. Puede formarse por incorporación, mezcla, confusión y especificación, respecto a los primeros. En el caso de inmuebles, por edificación, plantación o siembra.

La extensión del derecho de goce y disposición sobre un bien comprende, como se ha visto a muy grandes rasgos, una vasta enumeración de situaciones que aglutinan, a su vez, facultades y atribuciones que, en definitiva, no resultan superadas por ninguna otra forma de disposición legal.

Pero, si en un tiempo se consideró que el derecho de propiedad era absoluto, exclusivo y perpetuo —de conformidad con la tesis clásica— actualmente es preciso reconocer que tal derecho se encuentra enmarcado y condicionado por una serie de limitaciones que le confieren un carácter sustancialmente diverso.

La legislación civil, en efecto, habla de “limitaciones” y “modalidades” que, de una u otra manera, constriñen el derecho antes absoluto del propietario para disponer y gozar de la cosa. Estas restricciones enmarcan un esquema más o menos complejo en protección del interés de otros propietarios —considerados individualmente— o bien del interés general o público. Así, al intentar una edificación, el propietario del predio tiene la obligación de observar las reglamentaciones que la ley administrativa imponga en función de intereses ornamentales, de seguridad pública, de vialidad, etc. (a. 843 CC). Del mismo modo, el dueño del predio tampoco puede hacer excavaciones o construcciones que pongan en peligro el sostén del predio vecino, a pesar de que las obras se realicen precisamente dentro de su inmueble. Es claro que, a su vez, el dueño del fundo vecino tendrá a su favor las acciones correspondientes para evitar que la realización de las obras produzcan consecuencias perjudiciales a su propiedad.

Análogas disposiciones pueden encontrarse en los aa. 845, que previene la instalación o construcción de

obras peligrosas o nocivas; 846, respecto a la plantación de árboles a una distancia mínima de la propiedad ajena; 849, que se refiere a la apertura de huecos o ventanas para iluminación, etc.

De un modo mucho más evidente —y radical— las limitaciones impuestas en beneficio del orden o la utilidad pública se hacen presentes en el procedimiento de expropiación. En relación a ella, el Estado interviene en la propiedad particular ocupándola en beneficio del interés general e, incluso, destruyéndola, si ello resulta indispensable a ese objetivo (a. 836 del CC, en relación con el a. 27 constitucional).

v. EXPROPIACION, SERVIDUMBRES.

IV. BIBLIOGRAFIA: GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, *El patrimonio pecuniario y moral o derechos de la personalidad y derecho sucesorio*; 2a. ed., Puebla, Cajica, 1979; IBARROLA, Antonio de, *Cosas y sucesiones*; 4a. ed., México, Porrúa, 1977; MARGADANT, Guillermo F., *Derecho privado romano*; 4a. ed., México, Esfinge, 1970; ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Derecho civil mexicano*, t. III, *Bienes, derechos reales y posesión*; 4a. ed., México, Porrúa, 1976; SOHM, Rodolfo, *Instituciones de derecho privado romano. Historia y sistema*; trad. de Wenceslao Roces, México, Editora Nacional, 1975.

José Antonio MARQUEZ GONZALEZ

Propiedad colectiva, v. PROPIEDAD SOCIAL.

Propiedad comercial. I. Bajo este nombre se conoce a la especial protección otorgada al arrendatario de un local destinado al comercio, y que consiste en el derecho de prorrogar el contrato de arrendamiento cuando éste termina, o el de obtener una indemnización cuando se desocupa el local. No existe en México en la forma que quedó arriba definida.

Se discute la corrección del término “propiedad comercial”. En realidad, no corresponde a un derecho real de propiedad; es un derecho personal del arrendatario en contra del arrendador, derivado del arrendamiento. Barrera Graf lo estudia como derecho al arrendamiento: pero señala que se trata de una expresión “incorrecta y equívoca”. Mantilla Molina, se ocupa del tema bajo el título de “derecho al arrendamiento”; sin referirse de modo directo a la propiedad comercial. Garrigues habla de derecho de arrendamiento. En realidad se habla de propiedad comercial de modo análogo a cuando se hace lo mismo respecto de la propiedad intelectual e industrial.

Se discute la justificación de este derecho. Así, se

ha invocado desde la descomposición del derecho de propiedad, como producto del trabajo creador del empresario, unido a la utilidad económica que se agrega al inmueble (plusvalía), hasta la doctrina del enriquecimiento injusto. En realidad, la justificación económica, estriba “en la circunstancia de que el titular del local arrendado suele beneficiarse con el aviamiento de la hacienda, a la expiración del contrato de arrendamiento respectivo, y parece injusto e inconveniente, por un lado, favorecer gratuitamente al arrendador de un provecho o plusvalor ganado por su finca, al que él fue por completo ajeno, y por otro lado, privar al arrendatario del local objeto del contrato, sin concederle derecho a recibir el valor del prestigio y de la fama que por su actividad al frente de una empresa ha ganado para ésta y ha atribuido a dicho local” (Barrera Graf p. 243).

II. Este derecho tiene sus orígenes en el *jus intraturae* y *jus stantiandi*, que empezó a desarrollarse, a partir del siglo XIII, en las ciudades toscanas (Florencia, Pisa, Siena y otras). El desarrollo del comercio en esas épocas provocó la invasión de dichas ciudades. Había más comerciantes que locales para dar en arrendamiento. Se empezaron a adoptar medidas; primero se prohíbe arrendar a forasteros locales situados en calles céntricas; pero estas medidas resultan insuficientes. Entonces, se prohíbe que un patrón pueda ejercer el comercio en más de un local, se obliga a los propietarios a respetar el plazo convenido y a prorrogar el arrendamiento cuando éste reúne ciertas características. De este modo terminan por consolidarse los dos derechos arriba indicados. El *jus intraturae* consiste en el derecho a ser indemnizado por las mejoras introducidas en el local, cuando el arrendatario lo cede a otra persona o al mismo propietario. Dentro de estas mejoras se incluye el aviamiento: El *jus stantiandi* es la facultad que el arrendatario adquiere sobre el local cuando ha estado al frente cinco años o más.

La evolución de estos derechos es interesante después del siglo XVIII, cuando se consideró la “entratra” bajo dos aspectos: el primero, derecho de aviamiento, que concedía acción al arrendatario para reclamar una indemnización al término del arrendamiento. Este derecho podría ser enajenado o gravado, y el segundo, derecho de permanencia en los locales, después de vencido el plazo. Este derecho no podía cederse sin consentimiento del dueño, salvo que fuese al hijo, por causa de muerte, cuando éste hubiera esta-

do asociado al padre al menos cinco años. Este derecho fenecía, también, con la muerte del arrendatario o por el abandono del ejercicio del comercio.

A raíz de la Primera Guerra Mundial se hace más aguda la necesidad de proteger a los arrendatarios. Entre ellos, es obvio, a los que arriendan para comerciar. Aparecen una serie de leyes, iniciándose con la francesa de 1926, y la inglesa de 1927 y otras. La ley francesa es de las más enérgicas, ya que concede al arrendatario un derecho a la renovación del arriendo, con la correspondiente obligación del arrendador, quien puede liberarse mediante el abono de una indemnización que, por lo general, es elevada.

En España la propiedad comercial se encuentra protegida por la Ley de Arrendamientos Urbanos de 11 de junio de 1964, que permite al arrendatario traspasar el local, pero dando derecho de tanto y retracto al arrendador. Este no puede denegar la prórroga, salvo que necesite del local para sí o para sus ascendientes o consanguíneos y concurren una serie de requisitos que exige la ley. Sin embargo, al parecer, se han aceptado cláusulas de escalamiento de precio en los contratos, que los arrendadores acostumbran incluir para protegerse contra la inflación.

En Italia, la ley de 27 de julio de 1978 concede al arrendatario de un inmueble destinado a una actividad comercial o artesanal, derecho de preferencia en arrendamientos futuros y compensación por la pérdida del avío al terminar el contrato.

III. No protege, la ley mexicana, a la propiedad comercial. El CC no se ocupa de ello. Tampoco se encuentra regulado el arrendamiento comercial. Difícilmente podría serlo, ya que, por lo general, el arrendamiento es civil, y esta materia se encuentra constitucionalmente atribuida a los legisladores locales.

IV. Sin embargo, es interesante ocuparse, en relación con el tema, de algunos aspectos del arrendamiento de locales comerciales en la legislación civil del Distrito Federal (DF).

En primer lugar, y en franca desprotección del arrendatario, éste no puede subarrendar la cosa arrendada, ni ceder sus derechos sin consentimiento del arrendador. En caso de hacerlo, responderá solidariamente con el subarrendatario de los daños y perjuicios (a. 2480 CC). Además, en tal caso, el arrendador puede exigir la rescisión del contrato (a. 2489 fr. III CC).

Según el a. 2485 CC, “vencido un contrato de arrendamiento, tendrá derecho el inquilino, siempre que esté al corriente en el pago de las rentas, a que

se le prorrogue hasta por un año ese contrato. Podrá el arrendador aumentar hasta un diez por ciento la renta anterior, siempre que demuestre que los alquileres en la zona de que se trate han sufrido un alza después de que se celebró el contrato de arrendamiento” (pfo. primero).

Este derecho es muy relativo, ya que sólo dura un año; no importa cuanto haya durado el arrendamiento. Por otro lado, la SCJ ha decidido que se trata de un derecho renunciable (*SJF*, 6a. época, cuarta parte, vol. XXI, p. 61, AD 2128/58; vol. XLVIII, p. 94, AD 7587/59, y vol. LXII, p. 83, AD 4458/61). El arrendador invariablemente exige esa cláusula. A lo que cabe agregar que son comunes las cláusulas de escalamiento en las rentas, que tienden a contrarrestar la inflación (p.e., aumento de un porcentaje sobre la renta que se venía pagando, cada doce meses; equis número de veces el salario mínimo; referencia a índices de inflación, etc.). En reciente ejecutoria, la SCJ, declaró no aplicable una cláusula de escalamiento que tenía su base en el índice de precios del Banco de México. Sin embargo, la resolución se adoptó con dos votos en contra (*SJF*, 7a. época, vols. 145-150, cuarta parte, pp. 506 y ss., AD 6645/79).

La SCJ ha exigido que la prórroga se pida antes de que expire el plazo de terminación del contrato; cuando todavía está en vigor el contrato, porque lo que no existe no puede prorrogarse (*Apéndice al SJF de 1917-1975*, cuarta parte, *Tercera Sala*, tesis 88, p. 263); y que sólo se da en arrendamientos por plazo determinado (*id.*, tesis 89, p. 264). Que habiéndose pactado varias prórrogas convencionales, terminada la última, procede la legal: a no ser que se exprese que la última de las convencionales sustituye a la legal (*SJF*, 6a. época, cuarta parte, vol. LXVII, p. 37, AD 7371/61).

Otro derecho que se concede al arrendatario, es el de preferencia en un nuevo arrendamiento o venta del bien arrendado. Según el a. 2447 CC, “en los arrendamientos que han durado más de cinco años, y cuando el arrendatario ha hecho mejoras de importancia en la finca arrendada, tiene éste derecho, si está al corriente en el pago de la renta, a que, en igualdad de condiciones, se le prefiera a otro interesado en el nuevo arrendamiento de la finca. También gozará del derecho de tanto, si el propietario quiere vender la finca arrendada”.

La SCJ, ha interpretado que para que proceda este derecho, es necesario que el arrendamiento haya

durado más de cinco años y que, además, el arrendatario haya hecho mejoras de importancia en el bien arrendado (*Informe de 1980, Tercera Sala*, p. 38 AD 5415/79). Interpretación errónea: el derecho de preferencia procede en cualquiera de los dos casos; esto es, cuando el arrendamiento ha durado más de cinco años, y entonces se justifica precisamente porque la permanencia, en el caso especial del local destinado a comercio, ha creado una clientela que es digna de protección; y, cuando el arrendatario ha hecho mejoras de importancia, siendo la inversión la que justifica el derecho.

También esta protección es limitada. Sobre todo en el caso de preferencia en la venta. En primer lugar, si bien se da el derecho de tanto, no se da el de retracto. Si el arrendador vende el inmueble, al arrendatario sólo le queda una reclamación por daños y perjuicios. Por otro lado, como con frecuencia el local destinado a comercio forma parte de un edificio, el arrendatario sólo ocupa parte del bien arrendado y, en tal caso, no goza de la preferencia.

Señala Mantilla Molina que el a. 2447 es de interpretación estricta, y que por igualdad de condiciones no debe entenderse sólo las correspondientes a término y precio de la renta. Ya que puede ocurrir que el nuevo inquilino ofrezca una industria menos peligrosa o más cómoda, etc. Interpretación estricta de la cual no puede abusar el arrendador, sin violar los términos del a. 1912 CC (abuso de derecho).

V. Del mismo modo que en Europa, se han dictado decretos de protección al arrendatario. Decretos que no han estado dirigidos a proteger, de modo exclusivo, a los locales comerciales, y que no han contemplado de modo directo la teoría de la propiedad comercial. En el DF se dictaron los de 24 de julio de 1942, de 24 de septiembre de 1943 y de 24 de diciembre de 1948. Este último, publicado en *DO* de 30 de diciembre de 1948, se encuentra en vigor; pero sus efectos son limitados. La SCJ ha establecido jurisprudencia, en el sentido de que no es aplicable a los contratos celebrados con posterioridad a la fecha de la promulgación del decreto (*Apéndice al SJF de 1917-1975*, cuarta parte, *Tercera Sala*, tesis 59, p. 183). La influencia del decreto sólo se extiende a los arrendamientos celebrados antes de esa fecha; esto es, a un cierto número de inmuebles ubicados en el centro del DF, y en las colonias cercanas al mismo.

El Decreto de Congelación de Rentas, nombre con que se le conoce, prorrogó por ministerio de ley, sin

alteración de ninguna de sus cláusulas, los contratos de arrendamiento de casas o locales destinados a comercios o industrias (a. 1o., inciso d) quedando excluidos las casas o locales destinados a cantinas, pulquerías, cabarets, centros de vicio, explotación de juegos permitidos por la ley, y salones de espectáculos públicos, como teatros, cinematógrafos y circos (a. 2o. fr. III).

El arrendador que justifique ante los tribunales necesitar el inmueble arrendado, para establecer en él una industria o comercio de su propiedad, podrá dar por terminado el arrendamiento. Sin embargo, para ello, deberá hacerlo saber al arrendatario de una manera fehaciente, con seis meses de anticipación, si se trata de establecimiento mercantil o industrial; y deberá, en este caso, indemnizar al arrendatario en la cantidad que fijen los tribunales, tomando en consideración los guantes que hubiera pagado el arrendatario, el crédito mercantil de que éste goce, la dificultad de encontrar nuevo local y las indemnizaciones que en su caso tenga que pagar a los trabajadores a su servicio, conforme a la resolución que dicten las autoridades del trabajo. El arrendatario no estará obligado a desocupar, mientras el arrendador no garantice suficientemente el pago de la compensación arriba indicada (aa. 2o., fr. II, 5o. y 6o.).

Además de los casos antes señalados, el arrendador podrá pedir la rescisión del arrendamiento "por falta de pago de tres mensualidades, a no ser que el arrendatario exhiba el importe de las rentas adeudadas, antes de que se lleve a cabo la diligencia de lanzamiento" (a. 7o. fr. I). La SCJ ha interpretado este precepto, diciendo que es de interpretación estricta, de modo que si el arrendatario adeuda más de tres mensualidades, el arrendamiento se rescinde aunque se exhiban las rentas (*Apéndice al SJF de 1917-1975*, cuarta parte, *Tercera Sala*, tesis 65, p. 207).

También procede la rescisión por subarrendamiento, traspaso o cesión, sin consentimiento del arrendador. Por cambio de destino del inmueble arrendado, a usos distintos de los convenidos en el contrato. Por la realización de obras, sin consentimiento del propietario, que alteren sustancialmente, a juicio de peritos, las condiciones del inmueble. Por daños al inmueble que no sean consecuencia de su uso normal. Cuando la mayoría de los inquilinos lo solicite con causa justificada. Cuando la finca se encuentre en estado ruinoso y cuando lo exijan las condiciones sanitarias de la finca (a. 7o. fr. II a IX).

En estos casos de rescisión, el arrendatario no tiene derecho a indemnización alguna (a. 8o.).

No parece que el Decreto de Congelación de Rentas comentado haya producido los efectos deseados. Al parecer, fueron los contrarios, y durante algún tiempo se notó una disminución en la inversión en edificaciones destinadas al comercio.

Señala Mantilla Molina que en Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, México, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, existen leyes similares a las del DF.

v. ARRENDAMIENTO, EMPRESA.

VI. BIBLIOGRAFIA: BARRERA GRAF, Jorge, *Tratado de derecho mercantil*, México, Porrúa, 1957; GARRIGUES, Joaquín, *Curso de derecho mercantil*; 3a. ed., Madrid, Silverio Aguirre Torre Impresor, 1959, t. I; JULIOT DE LA MORANDIERE, León, HOUIN, Roger, RODIERE, René, *Droit commercial et droit fiscal des affaires*; 3a. ed., París, Dalloz, 1965, t. I; MANTILLA MOLINA, Roberto L., *Derecho mercantil*; 22a. ed., México, Porrúa, 1982; MESSINEO, Francisco, *Manual de derecho civil y comercial*; trad. de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, EJEA, 1954, vols. III y V; *id.*, "Riflessioni sulla cosiddetta proprietà commerciale", *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Milán, t. III, 1949; RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín, *Curso de derecho mercantil*; 16a. ed., México, Porrúa, 1982, t. I; SANCHEZ MEDAL, Ramón, *De los contratos civiles*; 3a. ed., México, Porrúa, 1976; SERRANO GARCIA, Ignacio, *La hipoteca de establecimiento mercantil*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1975.

José María ABASCAL ZAMORA

Propiedad comunal. I. Dentro del complicado régimen de propiedad territorial que existió en México durante los periodos prehispánico, colonial e independiente (siglo XIX) destacó, por su importancia y utilidad, el de las tierras comunales. Estas eran las dedicadas al uso de toda la colectividad y su titular, poseedor o usufructuario, según el caso, era el pueblo. De ahí la denominación de tierras comunales. Sus destinos fueron variados, pero en todos ellos existió un denominador común: el beneficio colectivo. Constituyeron además una constante en la política agraria a través de los siglos hasta quedar suprimidas, conforme a su estructura tradicional, por la legislación reformista de la segunda mitad del siglo XIX.

II. Entre los antiguos mexicanos la propiedad raíz y el uso y tenencia de la tierra correspondieron más al derecho público que al privado pues constituían una

fuerza de poder político en estrecha relación con la vida y estratificación social de estos pueblos. Debido a ello, existieron diversos tipos de propiedad sobre las tierras del jefe o *tlatoani* y de los nobles o *pipiltzin* que se utilizaron para diversos fines. También el pueblo contó con tierras en un régimen semejante al de la propiedad comunal. Entre las tierras destinadas al pueblo estaban: a) las *calpullalli*, tierras de uso y posesión de los macehuales miembros del *calpulli* (unidad político-administrativa, generalmente proveniente de un solo linaje que formaba parte de una ciudad o *altepetl*). Estas tierras se dividían en parcelas y podían ser cultivadas individualmente por las familias que integraban el *calpulli*; b) las *altepetlalli*, tierras de uso comunal para todo el pueblo que recibieron diferentes denominaciones según estuvieran destinadas a los gastos del culto, escuelas, servicio militar, etc., y c) tierras de uso comunal, sobrantes del *calpulli* y situadas en las afueras del poblado, que se cultivaban por todos los miembros de éste.

Después de la conquista se reconocieron las comunidades o pueblos de indios ya establecidos y se fomentaron las fundaciones de otros nuevos pues había que asegurar la producción en América. Esta había decaído entre otras causas debido al escaso interés del conquistador español por la tenencia y explotación de la tierra, en las primeras épocas y ya avanzado el proceso colonizador; por otra parte, hubo un constante interés de la Corona en proteger las comunidades indígenas para evitar el desarrollo en sus colonias de una economía señorial que mermara sus intereses centralistas. A esto hay que añadir que cuando se produjo el descubrimiento de América el régimen de adquisición de la tierra en España se basaba en un modelo o esquema medieval: el que Castilla había utilizado para la reconquista. La propiedad no era tanto un objeto de especulación (modelo romanista recibido por las *Partidas*) sino más bien un elemento básico de la organización socio-política que confería poderes a su titular pero también le imponía deberes que lo limitaban con fines sociales, políticos y económicos (poblar, asentar, edificar, fortificar, etc.). No es pues de extrañar, que el régimen de propiedad comunal desarrollado por el derecho medieval castellano y el autóctono encontrado en México por los conquistadores, se fusionaran y dieran lugar a uno nuevo que obedecería en parte a precedentes europeos, pero se ajustaría a las circunstancias propias del desarrollo regional de la Nueva España.

La experiencia adquirida por la metrópoli durante la reconquista había puesto de relieve la importancia económica de la existencia de bienes de aprovechamiento común para hacer funcionar la repoblación de las comarcas conquistadas. Las comunidades rurales novohispanas tanto españolas como indígenas se estructuraron, por consiguiente, en base al sistema de tierras comunales.

Varias fueron las instituciones económico-laborales que pretendieron dar cauce a las cuestiones agrarias a lo largo del periodo colonial. Dentro de ellas, destacó la propiedad comunal que se desarrolló principalmente dentro de las congregaciones, también llamadas reducciones o corregimientos. Estas eran agrupaciones de indios que habitaban en núcleos de población aislados de los asentamientos de españoles, con cierta autonomía y bajo la autoridad de sus propios alcaldes y alguaciles (república de indios). Surgieron con fines económicos, religiosos y tributarios desde la primera mitad del siglo XVI, funcionaron durante toda la época colonial y fueron suprimidas en el México independiente a finales del siglo XIX. Las tierras de estas comunidades se dividían, a grandes rasgos en dos grupos o porciones: a) la porción individual, que correspondía al indio en particular, aunque con propiedad limitada, ya que no podía enajenarla, gravarla o cederla, y que cultivaba para su propio beneficio o sustento, y b) la porción colectiva o comunal, cuyo titular era "el común". Los pueblos ya fundados contaron con las tierras que poseían antes de la conquista por reconocimiento específico de las leyes de Indias; los nuevos pueblos fueron dotados de tierras a través de varios procedimientos: 1) dotación de la Corona; 2) concesión de los caciques o señores naturales, y 3) compra-venta.

Estas tierras comunales (fundo legal) cuya extensión territorial, sujeta a variaciones posteriores era aproximadamente de una legua, fueron de diversos tipos: a) de aprovechamiento común para todos, como pastos, montes y aguas; b) de uso comunal, pero con destino especial, como los ejidos y dehesas. El ejido era la porción de tierra dedicada a que los pobladores pudieran salir a pie o con sus ganados con el fin de recrearse sin causar daño. Estos debían señalarse en tan "competente cantidad" que se tuviera en cuenta el crecimiento de la población; de ahí su denominación de "ejido competente". Las dehesas eran las tierras destinadas al pasto de ganado mayor o menor de los pobladores y debían colindar con los ejidos, y

c) las tierras concejales, que eran aquellas trabajadas por todos los indios en rotación con el fin de pagar con sus ganancias los gastos de la municipalidad. Podían darse también en censo o arrendamiento a particulares españoles o indios, aprovechándose la república de indios del pago de la *merces* o renta. Todos estos tipos de bienes comunes habían sido regulados y definidos anteriormente en la legislación alfonsina (Partidas III, 28, 9 y 10).

Las congregaciones o reducciones y su régimen de propiedad comunal, aunque en decadencia en el siglo XVIII, sobrevivieron en los diversos regímenes instaurados en México a partir de 1821 hasta extinguirse por la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas promulgada por Ignacio Comonfort el 25 de junio de 1856. Las liberales y secularizadoras leyes reformistas marcan el punto final de un régimen proteccionista relativo a la tenencia de la tierra indígena. Sin embargo, la C de 1917, todavía vigente, en su a. 27, fr. VIII, inciso a declara la nulidad de todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, por el gobierno de los estados o por cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 1856. La especificación que hace de estos tipos de comunidades ha sido interpretada por algunos juristas como una rectificación en materia de desamortización sobre las tierras correspondientes a los pueblos de indios.

III. Durante la época colonial las comunidades de indios y sus tierras de aprovechamiento o beneficio fueron tuteladas por una minuciosa y casuística legislación recogida posteriormente en la Recopilación de leyes de Indias de 1680. Dentro de ellas destacan las Leyes de Burgos de 1512, las Ordenanzas sobre nuevos descubrimientos, poblaciones y pacificaciones de Felipe II de 1573, y la propia Recopilación de 1680 que las reguló principalmente en los libros IV y VI, tít. 3o., relativo a "las reducciones y pueblos de indios".

IV. La propiedad comunal es una modalidad de la propiedad en México, reconocida por la C. 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.

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 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 aun 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.

V. 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.

VI. La C 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 C 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 dichas comunidades 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 sí 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 a. 27 constitucional.

VII. BIBLIOGRAFIA: BERNAL, Beatriz, "Panorama sobre la política agraria de la Corona española en el México colonial", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XIII, núm. 39, septiembre-diciembre, de 1980; CHAVEZ PADRON, Martha, *El proceso agrario y sus procedimientos*; 3a. ed., México, Porrúa, 1979; FLORESCANO, Enrique, *Estructuras y problemas agrarios en México (1500-1821)*. México, Sepsetentas, 1971; LOPEZ MONROY, José de Jesús, "Lineamientos jurídicos de las congregaciones de pueblos", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XXVI, núms. 101-102, enero-junio de 1976; MARILUZ URQUIJO, José María, *El régimen de la tierra en el derecho indiano*, Buenos Aires, Perrot, 1968; MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *El problema agrario en México y la Ley Federal de Reforma Agraria*; 16a. ed., México, Porrúa, 1980; OTS CAPDEQUI, José María, *Historia del derecho español en América y del derecho indiano*, Madrid, Aguilar, 1969; *Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1973, 4 vols.; RIVERA MARIN, Guadalupe, *La propiedad territorial en México 1301-1810*, México, Siglo XXI, 1983; SEMO, Enrique, *Historia del capitalismo en México; los orígenes: 1521-1763*, México, Editorial Era, 1975; ZAVALA, Silvio, *La colonización española en México*, México, Septentas, 1972.

Beatriz BERNAL y
José BARRAGAN BARRAGAN

Propiedad de corporaciones v. BIENES DE CORPORACIONES;

Propiedad ejidal. I. Esta expresión es susceptible de varias acepciones, según los diferentes significados que recibe el vocablo ejido. Aquí tan sólo queremos recordar las dos nociones fundamentales del ejido, las cuales nos servirán para precisar mejor la idea de la propiedad ejidal que en ellas se implica.

Al ejido se le puede contemplar como una persona moral, como una gran unidad que se refiere tanto al núcleo de población, o elemento humano de que consta; también se refiere al conjunto de tierras, aguas y bosques que constituyen el objeto principal de la dotación respectiva; así como a los demás bienes, muebles e inmuebles, que sean susceptibles de ser ad-

quiridos por el ejido como consecuencia del giro de sus actividades agroindustriales.

Pues bien, propiedad ejidal en sentido estricto sólo será la masa de bienes constituidos por las tierras, aguas y bosques que hayan sido el objeto de la dotación en cuestión. Dicha propiedad, en este caso, queda sujeta a un régimen muy especial, que posee un profundo sentido social, ya que la propia C la caracteriza precisamente de social, además de imprescriptible, inalienable, intransferible e inembargable frente a los regímenes de propiedad pública y de propiedad privada, de los que también se ocupa la mencionada C en su a. 27.

En un sentido más amplio, la propiedad ejidal podría confundirse con la noción de patrimonio ejidal. Esto es, equivaldría al conjunto de bienes, muebles e inmuebles, de carácter social o privado que pertenecen al ejido en cuanto conjunto de elementos humanos y materiales, o en cuanto persona jurídica a la que se le reconocen unas especiales prerrogativas, entre las que destaca su singular capacidad de obrar.

II. La propiedad ejidal, en todo caso, puede ser objeto de explotación tanto bajo un régimen de parcelación individualizada cuanto bajo un régimen colectivo. La parcelación tiene lugar cuando no es posible o recomendable, desde el punto de vista económico, la explotación colectiva, generalmente esta precisión se encuentra contenida en la propia resolución de dotación. En cambio, la explotación colectiva tendrá lugar cuando así lo determinen los propios ejidatarios y dicha determinación sea aprobada por el presidente de la República, principalmente cuando se pretenda operar sobre recursos boscosos o forestales, sobre recursos ganaderos o cuando la explotación individual resulte antieconómica. Todavía, además de las formas de explotación individual y colectiva, se suele admitir una forma mixta, que es la prevista por la ley para los supuestos en que, después de haberse efectuado la parcelación de las tierras ejidales, se dejen aprovechamientos colectivos, tal como sucede respecto a pastos, eras e inclusive aprovechamientos boscosos.

v. PATRIMONIO EJIDAL.

III. BIBLIOGRAFIA: CHAVEZ PADRON, Martha, *El derecho agrario en México*; 5a. ed., México, Porrúa, 1980; MADRAZO, Jorge, "Algunas consideraciones en torno al régimen de la propiedad desde la perspectiva constitucional", *Derecho Pesquero*, México, núm. 7, agosto de 1983.

José BARRAGAN BARRAGAN

Propiedad industrial, v. MARCAS, NOMBRE COMERCIAL, PATENTES.

Propiedad intelectual. I. Concepto que comprende aquellos derechos que se ejercen sobre bienes incorpóreos como lo son la producción artística, científica o literaria, es decir, los llamados derechos de autor, asimilando estos derechos y su ejercicio a los derechos de propiedad. Asimilación fundamentada en la equiparación teórica de la explotación exclusiva de los beneficios que tales producciones generan con las formas de apropiación y posesión, y en que a esa explotación también le son aplicables los atributos de la propiedad (goce y disposición).

Comprende, pues, diversas especies dependiendo del tipo de producción a que se refiere: propiedad artística, propiedad dramática, propiedad científica y propiedad literaria.

II. La denominación del concepto ha sido muy debatida en la doctrina al igual que la teoría en que se sustenta. Inicialmente se consideraba que la llamada propiedad intelectual generaba derechos iguales a la propiedad de bienes corporales, inclusive era susceptible de adquirirse vía prescripción positiva. Ante esta postura se argumenta que los derechos de autor no son un derecho de propiedad, ya que la protección que la ley concede a los autores se limita a la reproducción e imitación de la obra sin el consentimiento del autor o sus herederos.

Oscar Morineau (citado en Rojina Villegas, p. 557) rescata el concepto de propiedad intelectual afirmando que "es indiferente que a un fenómeno se le llame A o B con tal que sepamos la naturaleza del objeto designado por la palabra", lo importante es la protección jurídica que se le da a determinada creación de la inteligencia.

En este contexto son tres los requisitos para la existencia jurídica del derecho de propiedad intelectual: a) la manifestación externa de la idea; b) la existencia de una norma jurídica que reconozca una facultad o atribución al autor de esa manifestación, y c) el ejercicio de la facultad concedida por la norma mediante el registro de la obra intelectual.

v. DERECHOS DE AUTOR.

III. BIBLIOGRAFIA: FAREL CUBILLAS, Arsenio, *El sistema mexicano de derechos de autor*, México, Ignacio Vado, ed., 1966; GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, *El patrimonio pecuniario y moral o derechos de la perso-*

alidad; 2a. ed., Puebla, Cajica, 1980; ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Derecho civil mexicano*, t. III, *Bienes, derechos reales y posesión*; 4a. ed., México, Porrúa, 1976.

Alicia Elena PEREZ DUARTE Y N.

Propiedad municipal. I. Son los bienes patrimoniales, derechos y obligaciones, de que dispone el municipio para el cumplimiento de sus atribuciones y sobre los cuales ejerce administración y dominio a través de dos órganos: uno colegiado, el ayuntamiento, el cual tiene facultades de decisión, y el otro unitario, que es el presidente municipal, a quien se le atribuyen funciones ejecutivas para dar cumplimiento a las decisiones del ayuntamiento.

II. Ordinariamente forman parte de la propiedad municipal: calles, parques, jardines públicos, alcantarillado, edificios o casas municipales, lotes, cementerios, entre otros, a través de los cuales se satisface las necesidades esenciales de la población municipal.

Estos bienes son tan numerosos y variados que hacen difícil una clasificación satisfactoria. En la actualidad, la tendencia de las constituciones locales (Baja California Sur, Guanajuato, Quintana Roo), es señalar su forma jurídica, su naturaleza y sus sistemas de administración, indicando algunas alternativas para la clasificación de los bienes de propiedad municipal; por otra parte, este asunto (propiedad municipal) también suele ser abordado en las leyes orgánicas municipales. Como es el caso de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes, publicada en el *Periódico Oficial* de 11 de diciembre de 1977, la cual en sus aa. 82-84 establece los bienes que integran el patrimonio municipal. Señalando que son de dominio público y de dominio privado.

Son bienes de dominio público: a) los de uso común municipal; b) los bienes muebles e inmuebles, y c) los muebles normalmente insustituibles como lo son los expedientes de las oficinas, archivos, libros antiguos, piezas históricas o arqueológicas, obras de arte y otras de igual naturaleza, que no sean del dominio de la federación o del Estado.

Son bienes de dominio privado los que les pertenecen en propiedad y los que en lo futuro ingresen a su patrimonio y no estén destinados al servicio público.

Los bienes de dominio privado pueden ser enajenados y para ello se requerirá la aprobación del Congreso del Estado.

Los bienes de dominio público municipal son ina-

fectables, imprescriptibles e inalienables y no están sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria.

III. BIBLIOGRAFIA: GARZA, Sergio Francisco de la, *El municipio: historia, naturaleza y gobierno*, México, Jus, 1947; HERNANDEZ BECERRA, Augusto, *Estado y territorio*, México, UNAM, 1981; MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979.

Pedro HERNANDEZ GAONA

Propiedad originaria. I. El a. 27 de la C vigente, en su primer pfo. expresa 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". De este primer pfo. del a. 27 se desprende la existencia del concepto de *propiedad originaria*, concepto que ha estado sujeto a un importante debate doctrinario y jurisprudencial sobre su significado y alcances. Se trata de una disposición original de la C vigente, sin precedentes en el constitucionalismo mexicano.

II. Existen no menos de cinco distintas tendencias interpretativas del concepto propiedad originaria, y dentro de cada tendencia hay diversidad de matices. A continuación se da cuenta de las principales tendencias.

A) *Teoría patrimonialista del estado.* Esta teoría considera 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 *Inter Coetera* que el Papa Alejandro VI dictó en el año de 1493, estableciendo las líneas de demarcación entre España y Portugal en el nuevo mundo. Esta idea aparece plasmada en la exposición de motivos del proyecto de a. 27 constitucional que escribió Andrés Molina Enríquez. Sin embargo, la ausencia de valor real de esta tesis fue ampliamente divulgada por Pastor Rouaix (p. 144), en torno a quien giró la preparación del proyecto de esta disposición constitucional, y quien puntualizó que Molina Enriquez, como buen abogado ampliamente conocedor de la legislación colonial, en su discurso expositivo había buscado el fundamento de las disposiciones innovadoras del a. 27 en el dere-

cho absoluto de propiedad que se había atribuido a los reyes de España sobre las tierras, aguas y accesiones de la Colonia, como consecuencia del descubrimiento y conquista de ellas y del origen divino de la autoridad, pero que, en todo caso, si los diputados que escribieron el proyecto de a. 27 hubiesen redactado también la exposición de motivos, se hubieran basado en consideraciones muy distintas.

B) *Teoría de la integración del elemento físico al Estado.* Esta teoría considera que la propiedad originaria de la que habla el pfo. primero del a. 27, significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consustancial e inseparable de la naturaleza de ésta (Burgoa, p. 166).

C) *Teoría que asimila el dominio eminente a la propiedad originaria.* Esta teoría expresa que en el primer pfo. del a. 27 de la C 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) *Teoría de la propiedad como función social y de los fines del Estado.* Esta teoría ha sido expuesta principalmente por don Lucio Mendieta y Núñez (p. 29), quien considera que el primer pfo. del a. 27 encuentra su más firme apoyo en la combinación de la moderna teoría de la propiedad como función social y de la teoría de los fines del Estado. De esta combinación resulta que la propiedad privada es la manera más eficaz de utilizar la tierra, porque al explotarla el individuo no sólo colma sus necesidades, sino también las de la sociedad. Teniendo la propiedad una función social es indudable que corresponde al Estado vigilar e intervenir en su reparto, como medio para lograr el bienestar social.

E) *Teoría que en la propiedad originaria reconoce un derecho nuevo y singular.* Uno de sus principales expositores es Felipe Tena Ramírez, quien cree que en la disposición comentada, la C actual, a diferencia de las del siglo pasado, no recoge el concepto clásico de dominio eminente del Estado, sino que consagra en 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.

Uno de los principales problemas de interpretación que ofrece el primer pfo. del a. 27 de la C, es el del titular 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 un 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 tierras y aguas (Mendieta y Núñez, pp. 6-7).

v. DOMINIO EMINENTE, MODALIDADES A LA PROPIEDAD, PROPIEDAD, PROPIEDAD PRIVADA.

III. BIBLIOGRAFIA: BURGOA, Ignacio *Derecho constitucional mexicano*; 2a. ed., México, Porrúa, 1976; MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *El sistema agrario constitucional; explicación e interpretación del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus preceptos agrarios*; 5a. ed., México, Porrúa, 1980; ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*; 2a. ed., Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1945; TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 18a. ed., México, Porrúa, 1981.

Jorge MADRAZO

Propiedad privada. I. 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.

II. El a. 27 de la C vigente construye un régimen triangular de propiedad, integrado por la propiedad privada, la propiedad pública y la propiedad social. De este modo, la propiedad privada es tan sólo uno de los tres tipos de propiedad que reconoce y regula el orden jurídico mexicano. Este régimen triangular de la propiedad, no sólo se refiere a las tierras y aguas, sino que comprende también a los medios de producción. Lo anterior, aunado a las libertades individuales y sociales que en materia económica garantiza la Constitución y a las propias atribuciones del Estado para intervenir en el proceso económico, determinan el carácter mixto de la economía mexicana. El actual pfo. tercero del a. 25 C dice: "al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación".

La propiedad privada ha sido reconocida como garantía individual a lo largo de todo el constitucio-

nalismo mexicano, a partir de la Constitución de 1814, El a. 34 de ésta, declaró: “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 a. 30 del Acta Constitutiva de la Federación, prescribió que la nación estaba obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano, desde luego incluido el de propiedad. El a. 2, fr. III de la Primera Ley Constitucional de 1835, estableció como derechos del mexicano el no poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. El a. 9 fr. XIII, de las Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843) estableció que la propiedad era inviolable, sea que perteneciera a particulares o a corporaciones. El a. 27 de la Constitución de 1857 dijo: “La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización”.

La C vigente también reconoce este derecho, pero con un sentido nuevo y con un contenido diverso, que es la más acabada manifestación del movimiento político-social de 1910. La C de 1917 reconoce a la propiedad privada en el primer pfo. del a. 27, que dispone: “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”.

Bajo este orden de ideas, y a partir del concepto de propiedad originaria de la nación, debe desprenderse que si bien es cierto que nuestra C reconoce a la propiedad privada como un derecho público subjetivo, ya no la adopta en su sentido clásico individualista, ya no con una extensión absoluta, sino por el contrario, la reconoce como una propiedad limitada, derivada y precaria. Pero, reconocida así, es protegida por la C mediante una serie de garantías, establecidas principalmente en los aa. 14, 16, 22 y 28 contra los actos arbitrarios de autoridad.

El a. 27 de la C, en su primer pfo., está articulado directamente con dos disposiciones del CC: El a. 16 que dispone que “los habitantes del Distrito Federal tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en el propio código y leyes relativas”. Por su parte, el a. 830 del mismo código estatuye que “el propietario de

una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”.

III. La propiedad privada está sujeta principalmente a dos tipos distintos de limitaciones: la expropiación por causa de utilidad pública y las modalidades que dicte el interés público.

La expropiación es el acto de la administración pública derivado de una ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho por imperativos de interés, necesidad o utilidad social (Mendieta y Núñez, p. 46). El derecho de expropiación está previsto en diversos pfos. del a. 27 Constitucional. El segundo pfo. declara que “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. El segundo pfo. de la fr. VI del mismo a. 27 agrega que: “Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada”. Este mismo dispositivo da las reglas generales sobre fijación del precio e indemnización.

Por su parte, las modalidades a la propiedad privada están previstas en el pfo. tercero del a. 27, en los siguientes términos: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. . .”.

Estas modalidades constituyen el derecho que tiene el Estado para modificar el modo de ser o de externación de los tres atributos de la propiedad (*uti, fruti y abuti*) en correspondencia con los dictados del interés público. En términos generales puede afirmarse que las modalidades se traducen en restricciones o limitaciones que se imponen al propietario, en forma temporal o transitoria, para usar, gozar y disponer de una cosa de su propiedad. Las diferencias entre modalidades y expropiación son evidentes: hay modalidad cuando todos o uno de los atributos de la propiedad se limitan o restringen, pero no se eliminan; en cambio, la expropiación supone la extinción de la nuda propiedad, cuando es total o la extinción de cualquiera de los otros dos atributos de la propiedad, en caso de ser parcial. Asimismo, la expropiación se hace mediante indemnización necesariamente y en las modalidades no hay indemnización.

IV. La capacidad para adquirir la propiedad privada es una cuestión también regulada por el a. 27 de la C. En su fr. I esta disposición establece que “sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir

el dominio de las tierras, aguas y sus accesorios o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas". Sin embargo, en pfos. subsecuentes se hacen una serie de excepciones a esta regla general.

La propia fr. I, p.e., expresa que los extranjeros podrán gozar del mismo derecho que los nacionales, pero bajo los marcos de la llamada Cláusula Calvo, aunque la limitación es insuperable tratándose de la llamada "zona prohibida".

Por su parte, de conformidad con la fr. II del a. 27, las iglesias, cualquiera que sea su credo, no pueden adquirir en ningún caso, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos. Los templos destinados al culto público son de la nación.

Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio a necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca a los asociados, etc., están limitadas a no adquirir más que los bienes inmuebles para su objeto inmediato o directamente destinado a él.

En cuanto a las sociedades mercantiles por acciones, éstas no pueden adquirir fincas rústicas y sólo podrán tener en propiedad terrenos en la extensión indispensable para el cumplimiento de sus fines. Igualmente, respecto de los bancos se señala que podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, pero no podrán tener en propiedad o administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

Por último, las asociaciones o sociedades previstas en los aa. 2670 y 2688 del CC no están capacitadas para tener en propiedad o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados inmediata y directamente a su objeto.

v. EXPROPIACION, MODALIDADES DE LA PROPIEDAD, PROPIEDAD, PROPIEDAD ORIGINARIA.

V. BIBLIOGRAFIA: BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*; 16a. ed., México Porrúa, 1982; MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *El sistema agrario constitucional; explicación e interpretación del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus preceptos agrarios*; 5a. ed., México, Porrúa, 1980; ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*; 2a. ed., Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1945; TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1982*; 11a. ed., México, Porrúa, 1982.

Jorge MADRAZO

Propiedad pública. I. Derecho real ejercido por entidades públicas con personalidad jurídica sobre bienes de dominio público. El Estado goza, al igual que los particulares de 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.

La propiedad pública es un derecho real en tanto que se manifiesta a través de una potestad sobre un conjunto de bienes. Su carácter de pública es, en primer término, debido a que es ejercida por el Estado o sus organismos públicos con personalidad jurídica propia. En segundo lugar, la relación guardada entre el titular y el bien observa características distintas a las de la propiedad privada; dichas características se desprenden fundamentalmente de que tales bienes están fuera del comercio y consisten en la inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e imposibilidad de deducir acciones reivindicatorias por parte de particulares, así como en el otorgamiento de concesiones sin generar derechos reales.

Finalmente, el bien, objeto de propiedad pública, debe ser exclusivamente un bien considerado por la ley como de dominio público. La LGBN (DO 8 de enero de 1982) enumera en su a. 2o. a los bienes de dominio público: de uso común, plataforma continental, zócalos submarinos de las islas, minerales, metales, metaloides, piedras preciosas, productos derivados de la descomposición de las rocas, combustibles minerales, petróleo y carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, espacio aéreo, mares territoriales, aguas marinas interiores, lagunas y esteros, lagunas interiores, ríos, inmuebles destinados al culto público, suelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores, inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, terrenos baldíos y los ganados al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de la Nación, servidumbres inmuebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles y las obras artísticas adheridas permanentemente a los inmuebles de la Federación.

Por lo que respecta a la inalienabilidad, ésta significa la imposibilidad de que una cosa pueda ser susceptible de apropiación por estar excluida del comercio (a. 747 CC) y, por lo tanto, el bien no puede ser objeto de ningún contrato traslativo de dominio. Los bienes de dominio público son, adicionalmente, imprescriptibles lo cual implica la imposibilidad de que un

tercero adquiera la propiedad de un bien por el hecho de poseerlo durante cierto tiempo. En el dominio privado, la prescripción adquisitiva se justifica en atención a la necesidad de que los bienes sean utilizados o estén en circulación en el mercado; sin embargo, debido a que los bienes de dominio público son de interés general, la LGBN excluye la procedencia de esta prescripción. Igualmente, por disposición legal, estos bienes no pueden ser objeto de embargo ni de acciones reivindicatorias o posesorias.

II. La propiedad pública ha sido regulada a través de legislación especializada, comenzando con la Ley para la Clasificación y Régimen de los Inmuebles Federales del 18 de diciembre de 1902. Esta ley previno las características de imprescriptibilidad, inembargabilidad y de no estar sujetos los bienes a gravamen alguno. Asimismo, sujeto a los bienes de dominio público, denominados entonces como bienes propios de la hacienda federal, al control y vigilancia de una dependencia del gobierno federal. Sin embargo, esta ley sólo contempló a los bienes inmuebles, dejando a los muebles sin regulación específica.

Después de una larga vigencia, esta ley es sustituida por la primera LGBN (*DO* 3 de julio de 1942) que ya contempla a los bienes muebles de la federación. Los lineamientos generales de esta ley han prevalecido en las subsecuentes LGBN publicadas en el *DO* el 30 de enero de 1969 y el 8 de enero de 1982. Las diferencias consisten en la adecuación de la ley a las reformas que en materias de asentamientos humanos, extensión del mar territorial, así como de organización de la administración pública federal.

III. BIBLIOGRAFIA: ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general de derecho administrativo*; 5a. ed., México, Porrúa, 1983; FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*; 15a. ed., México, Porrúa, 1973; IBARROLA, Antonio de, *Cosas y sucesiones*; 3a. ed., México, Porrúa, 1972; MOYA PALENCIA, Mario, *Origen y función del patrimonio inmueble del Estado*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1962.

Manuel GONZALEZ OROPEZA

Propiedad social. I. Es una modalidad, reconocida por la C, de la propiedad en México. Tal es el régimen que corresponde a la propiedad ejidal y comunal. Dicho texto fundamental, en su a. 27, estableció los principios reguladores de esta materia, conocida más comúnmente bajo el rubro de reforma agraria. El primer principio es 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. El segundo principio, se refería al derecho correspondiente 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 a 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, pero, 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. Y un 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.

II. A esta clase de propiedad se le denomina social precisamente por las características especiales que tiene, por mandato constitucional. En efecto, esta propiedad resulta que es inenajenable, inembargable, imprescriptible e intrasferible. Únicamente el gobierno federal, y en ciertos supuestos, puede proceder a desafectar parte o la totalidad de este tipo de propiedad, atribuida a una comunidad o ejido. Así pues, dichas comunidades y ejidos únicamente tienen el derecho para su aprovechamiento, bien sea mediante el régimen de explotaciones individualizadas, bien sea mediante el régimen de explotación en común, bien sea por medio de regímenes mixtos, de acuerdo a los supuestos concretos de que se trate, y a las previsiones de las leyes agrarias.

III. Esta modalidad de la propiedad social de la C mexicana es, sin duda alguna, una de las formas más hermosas de la propiedad, de las más justas y equitativas. Es la que mejor responde al planteamiento teológico de la justicia conmutativa y distributiva, ideal del grupo humano; la que más se acerca a ese planteamiento que, p.e. Francisco de Vitoria se hacía respecto al bien común, cuya administración (en latín usa el verbo *gerere*) correspondía al órgano de gobierno propio de cada comunidad o Estado. Este fue también el planteamiento original de la reforma agraria: el disfrute de tierras, bosques y aguas, propiedad originaria de la nación, de manera común. Los repartos individualizados vinieron más tarde, cuando fracasaron las restituciones ordenadas por el Constituyente.

Finalmente, es muy oportuno señalar que gracias a este profundo sentido social, que adquiere inclusive una especialísima modalidad de la propiedad en México, derivado de la consideración de la justicia que asiste a todos estos grupos humanos, fue como debía hacerse posible la idea de la reforma agraria y nunca mediante la invocación tradicional del interés público, tal como pretendía se hiciera Carranza, o según se preveía en el a. 27 del Proyecto de Constitución en relación con la explicación que del mismo hizo el primer jefe ante el Constituyente. El interés público evidentemente es algo muy diferente, es aquello que beneficia o puede beneficiar a todos los individuos, como una plaza, una calle.

v. PATRIMONIO EJIDAL, PROPIEDAD COMUNAL, PROPIEDAD EJIDAL.

IV. BIBLIOGRAFIA: CHAVEZ PADRON, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*; 3a. ed., México, Porrúa, 1979; MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *El problema agrario en México y la Ley Federal de Reforma Agraria*; 16a. ed., México, Porrúa, 1980.

José BARRAGAN BARRAGAN

Propios y arbitrios. I. Las fuentes principales de ingresos de cabildos y municipios de pueblos de españoles y de comunidades de indios durante los tres siglos de la colonia fueron los propios y los arbitrios.

Los propios eran los bienes de común de cada ciudad o villa; esto es, el conjunto de bienes con que se dotaba (por el rey, y como delegados de él, los virreyes y gobernadores) a la "república" (de españoles o de indios) con el fin de cubrir sus necesidades de administración. Los arbitrios eran los impuestos que el ayuntamiento percibía por diferentes conceptos para el mismo fin.

II. Ambos, propios y arbitrios, fueron instituciones de origen romano reguladas en el derecho castellano y adaptadas después con sus peculiaridades por el derecho indiano.

Los propios se nutrían de fuentes variadas; bienes rústicos y urbanos, como tierras, casas y mercados. En las primeras épocas de la colonización se consideraban como propios los servicios personales de los indios para la construcción de obras públicas municipales.

En ciertas regiones, los propios se nutrieron también de actividades industriales como la explotación de obrajes y fábricas de paño. Los bienes de propios podían invertirse en formas diversas; p.e., las tierras

de cultivo (inalienables) señaladas como propios no sólo eran trabajadas en rotación por los miembros de la comunidad, sino que con frecuencia se daban en censo y en arrendamiento, ingresándose la *merces* o renta en el fondo común. El arrendamiento debía hacerse en remate público, al mejor postor y en presencia de los alcaldes y regidores del cabildo.

En el siglo XVIII se llevaron a cabo una serie de reformas con el fin de lograr una mejor inversión de los bienes de propios, en especial de las comunidades indígenas. Así, pudieron invertirse en acciones del Banco de San Carlos en Madrid y de la Compañía de Filipinas. Con estas medidas, lo que se pretendió en realidad fue movilizar el crédito en ayuda de la mermada economía de la Corona borbónica. Los beneficios de los bienes obtenidos de los propios eran ingresados cada tres meses en un arca de tres llaves. Una de estas llaves debería estar en manos del alcalde presidente de la Junta Municipal de Propios y Arbitrios, otra en las del escribano del ayuntamiento y la tercera en las del mayordomo. Con ello se pretendía evitar la distracción de los bienes por parte de los cabildantes. En los pueblos de indios los propios fueron administrados por las cajas de comunidad o cajas de censos; fondos colectivos dedicados a fines variados generalmente de carácter civil: sostenimiento de hospitales, recogimiento de mujeres, seminarios, colegios de hijos de caciques; auxilio de viudas, huérfanos, inválidos y enfermos, pago de tributos, gastos de emisiones, etc. También a fines de carácter espiritual como la celebración de fiestas religiosas, algunas de las cuales tenían como objetivo proteger al pueblo de inundaciones, plagas y demás catástrofes.

Junto a los propios, y con fines de previsión social, se regularon los pósitos; éstos eran fondos depositados al cuidado del ayuntamiento y destinados a cubrir necesidades urgentes de la población en caso de calamidades públicas. La materia de propios y arbitrios, que en la administración de los Austrias correspondía, en el más alto nivel, a los Consejos de Castilla y Hacienda pasó a ser competencia de la Superintendencia General de la Real Hacienda de Indias que formaba parte de la Secretaría del Estado y del Despacho Universal de las Indias, aunque el manejo y gobierno de los bienes de propios quedaron en manos de la Junta Municipal, antes citada, integrada por un alcalde ordinario, dos regidores y el procurador general o síndico, sin que el ayuntamiento pudiera mezclarse en sus funciones.

Además de los propios, la hacienda municipal dis-

puso de los arbitrios con el fin de cubrir los servicios públicos. Los arbitrios eran de varios tipos: 1) sisas: impuestos excepcionales destinados a una determinada obra o servicio; p.e., en la ciudad de México se estableció la sisa del cuartillo de plata por cuartillo de vino para aplicarse a la obra del desagüe; 2) derramas: cantidades de dinero que debían pagar los habitantes de los pueblos de españoles (seglares y eclesiásticos) para fines diversos como el envío o Corte de un Procurador, la persecución de la langosta, el pago de un impuesto determinado a la Real hacienda, etc. En ciertas ocasiones se ordenaba pagar a prorrata una cantidad especial que se llamaba encabezamiento. Los pueblos de indios estuvieron exentos de las derramas, y 3) concesiones: rentas cedidas por el rey a algunas municipalidades provenientes de lo que él obtenía de tributos, penas de cámara, etc.

Estos bienes estuvieron sujetos a diversos avatares en las primeras décadas de vida independiente. Finalmente la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Religiosas de 25 de junio de 1856 incluyó entre las primeras a los ayuntamientos, y con esto muchos de los bienes “propios” debieron ser desamortizados. Se exceptuaron, conforme al a. 8 de la ley, los edificios destinados inmediatamente al servicio de la corporación, esto es, el palacio municipal, y también aquellos “edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio de las poblaciones a que pertenezcan”. No se ha estudiado la forma en que se fue llevando a cabo la desamortización de los bienes de los ayuntamientos, los cuales debieron ir enajenando todos aquellos bienes que no estaban destinados directamente al servicio público. Sin embargo, parece claro que la ejecución de la política desamortizadora afectó profundamente a los municipios, y muchos de ellos no se recobraron, ni siquiera después de la Revolución Mexicana.

III. La materia de propios y arbitrios fue ampliamente regulada por las legislaciones castellana e india. Las Siete Partidas de Alfonso X la contienen en la Partida III, tít. 28; la Recopilación de Leyes de Indias principalmente en el tít. 13 “De los propios y pósitos” del libro IV y en el tít. 4 “De las cajas de censo y bienes de comunidad y su administración” del libro VI. Antes de la recopilación quedaron regulados en las Ordenanzas de nuevos descubrimientos, poblaciones y pacificaciones de Felipe II (1537). En el siglo XVIII en las diversas Ordenanzas de Intendentes, en especial la de Nueva España y 1786.

IV. BIBLIOGRAFIA: ARCILA FARIAS, Eduardo, *Reformas económicas del siglo XVIII en la Nueva España*, México, Sepsetentas, 1974, 2 vols.; BERNAL, Beatriz, “Panorama sobre la política agraria de la Corona española en el México colonial”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XIII, núm. 39, septiembre-diciembre de 1980; OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1970; *Recopilación de las leyes de los reinos de las Indias*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1973, 4 vols.; RIVERA MARIN, Guadalupe, *La propiedad territorial en México, 1301-1810*, México, Siglo XXI Editores, 1983.

Beatriz BERNAL

Proporcionalidad y equidad de los impuestos. I. Condiciones de validez constitucional de las contribuciones, cuyo fin es que la imposición sea justa en relación a la capacidad económica de los contribuyentes singularmente considerados.

La equidad en la imposición puede adoptar muy diversos significados, desde que lo recaudado se aplique e invierta en programas que realmente y de manera eficaz respondan a necesidades de los gobernados —legitimidad del gasto público—, como el que las cargas fiscales vistas en conjunto o aisladamente, pero siempre que en su carácter de exacciones gocen del adjetivo de ser justas.

El vocablo o concepto capacidad contributiva es algo tan incierto, flexible y subjetivo como la justicia. La doctrina anglosajona lo identifica con la capacidad de pagar (*ability to pay*). La tributación con fines extra fiscales no siempre tiene en cuenta la capacidad contributiva del sujeto, pues los propósitos no son primordialmente financieros, sino de promoción económica y social (impuesto de transferencia). Así, p.e., Griziotti afirma que los derechos aduaneros protectionistas sacrifican la capacidad contributiva del individuo en favor de los productores y de la presunta ventaja indirecta a la economía nacional. Giardina al hacer un estudio de la capacidad contributiva a la luz del a. 53 de la Constitución italiana, concluye que las leyes tributarias deben adoptar como presupuesto del nacimiento de la obligación impositiva, tan sólo aquellos hechos de la vida social que sean índices de la capacidad económica.

Por su parte Founrouge señala que: “lo único importante es que la tributación no sea absurda y arbitraria”, la discreción o razonabilidad de los impuestos es circunstancial y debe apreciarse de acuerdo con las exigencias de tiempo, lugar y finalidades económico-sociales de cada tributo, ya que ciertos topes que hoy