

Bienes de propiedad originaria

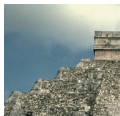
FRANCISCO XAVIER MANZANERO ESCUTIA*

Introducción

De conformidad con las disposiciones aplicables de la Ley General de Bienes Nacionales actualmente en vigor, el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público de la Federación y de bienes de dominio privado de la Federación, en el entendido de que dentro de los primeros se encuentran incluidos, tanto los bienes de dominio directo de la nación, como los bienes de propiedad originaria.

Los bienes de propiedad originaria, que constituyen el objeto del presente trabajo, naturalmente forman parte del patrimonio del Estado y son aquellos a los que se refiere el primer párrafo del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es del tenor literal siguiente:

* Abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho. Maestría en Derecho Marítimo en la Universidad de Tulane, Nuevo Orleans, Lousiana, E. U. Catedrático de la Universidad Panamericana, Campus Ciudad de México y Guadalajara. Socio Fundador del Despacho Hamdán, Manzanero y Asociados, S. C.



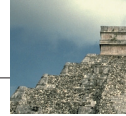
Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación. La cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada...”

Como es bien sabido, el punto de partida generalmente aceptado en el Derecho mexicano para el estudio de los antecedentes históricos de los bienes de propiedad originaria, lo constituye la Bula *Intercoetera* emitida por el Papa Alejandro VI el 4 de mayo de 1493, por medio de la cual se otorgó “de manera perpetua” a los Reyes de Castilla y Aragón, y a sus sucesores, la propiedad de las tierras y aguas descubiertas y por descubrirse en el mundo occidental.

Con tal documento, históricamente se ha tratado de justificar el dominio que los monarcas españoles adquirieron sobre tales bienes, habiéndose entendido dicho acto, en su momento, como una donación realizada por el Papa a favor de la Corona Española. Sin embargo, si lo analizamos retrospectivamente después de transcurridos más de 500 años, obviamente, y con justa razón, se objeta la validez de ese acto desde un punto de vista estrictamente jurídico, pues no obstante que el Papa hubiere sido y sea el máximo representante de Dios en la tierra, naturalmente es muy cuestionable el derecho que se arrojó para asignar la propiedad de unas tierras y aguas que de ninguna manera le correspondían.

De igual manera, históricamente se ha tratado de justificar la conquista llevada a cabo por los españoles basados en el uso absurdo y arbitrario de la fuerza, argumentando que no se despojó a los indígenas de las tierras que les correspondían, sino que la conquista fue la manera de recuperar la posesión material de los bienes cuya propiedad legítimamente correspondían con anterioridad a la Corona Española.

Sin embargo, no es este el lugar ni el momento oportuno para realizar un análisis serio, crítico y a fondo sobre la validez jurídica de los actos referidos,



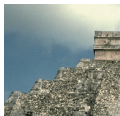
además de que se trata de hechos acontecidos hace mucho tiempo que resultan consumados de modo irreparable.

Como quiera que sea, lo que sí es un hecho es que con base en la Bula Papal mencionada, los Reyes Españoles empezaron a realizar diversos actos estableciendo un nuevo régimen aplicable a los bienes pertenecientes al real patrimonio. De esta manera, surgió el régimen de la propiedad inmobiliaria en Nueva España, conocido como propiedad “real o mercedada, por provenir precisamente de mercedes reales emitidas por la Corona Española y cuyas características más relevantes eran:

- Emanaban del real patrimonio, es decir, su fuente era la Corona Española.
- Se sujetaban a ciertas condiciones consistentes fundamentalmente en la obligación de poblar y cultivar las tierras.
- Existía una constante revisión de títulos.
- Se prohibía la concentración de tierras en manos de corporaciones religiosas.

Asimismo, en la legislación que estuvo vigente en la época colonial en cuanto al régimen de la propiedad inmobiliaria, se buscó respetar ciertas extensiones de terreno para los asentamientos de los núcleos indígenas de población. Este régimen se mantuvo en vigor prácticamente durante los siglos que duró la época colonial, sin embargo, al consumarse la Independencia, la consecuencia jurídica fue el nacimiento de la Nación mexicana, la cual sustituyó a la Corona Española en todos sus derechos, incluyendo, obviamente, la propiedad territorial.

Ahora bien, con posterioridad a la consumación de la independencia, la situación política interna del país no se encontraba bien definida, existiendo pugnas entre liberales y conservadores, no definiéndose aún si lo que iba a imperar en nuestro país iba a ser un régimen de gobierno federal o centralista.



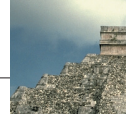
Lo anterior ocasionó serios problemas, pues las antiguas intendencias y regiones en que se dividió el territorio nacional durante la época colonial empezaron a definir sus propios gobiernos y a ejercer sus atribuciones de acuerdo con una nueva competencia territorial. Así las cosas, la materia relativa a los terrenos baldíos, siguió regulándose, en principio, por las leyes coloniales, aunque después se empezaron a emitir nuevas disposiciones que ocasionaron confusiones y situaciones irregulares.

Para corregir tales anomalías, se hizo necesario federalizar la materia que nos ocupa, privando a los estados de las facultades que habían tenido hasta ese entonces. En efecto, la Constitución de 1857, de corte auténticamente federal, en su Artículo 72, Fracción XXV, estableció como facultad del Congreso, “la de fijar las reglas a las que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos”.

Curiosamente, dicho texto de la Constitución de 1857 coincide prácticamente en su totalidad con el texto de la Fracción XIX de Artículo 73 de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en la facultad que la Constitución de 1857 otorgó al Congreso, el 22 de julio de 1863 se expidió la primera ley de la materia, denominada “Ley Relativa a la Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos”. Dicha ley de alguna manera conservó la tradición jurídica colonial, evitando la concentración de grandes extensiones de terreno en manos de una sola persona e imponiendo también la obligación de poblar y cultivar las tierras; además, fijó el límite máximo de extensión de tierras susceptibles de ser adquiridas por una sola persona, aunque en realidad se trataba de superficies enormes, pues dicho límite se fijó en las 2,500 hectáreas.

En el mes de marzo de 1894 se abrogó la citada ley, expidiéndose una nueva sobre terrenos baldíos, que transformó totalmente el régimen aplicable en esta materia. Efectivamente, la nueva ley suprimió el límite máximo fijado por la ley



anterior y prohibió la revisión de títulos de propiedad, lo cual, como consecuencia lógica y necesaria, ocasionó el acaparamiento desmedido de tierras y el latifundismo, mismo que por cierto en su momento no estaba prohibido, ya que se encontraba permitido por la ley.

Tal situación prevaleció hasta que la Constitución de 1917 volvió a darle al derecho de propiedad el carácter que hoy por hoy todavía tiene como un derecho que debe cumplir con una función de naturaleza eminentemente social, lo cual se corrobora con la simple lectura de la parte inicial del tercer párrafo del Artículo 27 constitucional, que establece, en lo conducente, lo siguiente:

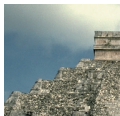
Artículo 27...

[...]

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...”

Lo anterior se vio también confirmado por el Código Civil Federal, el cual en sus artículos 830 y siguientes regula la propiedad privada como un derecho que tiene una función social, aunque desde mi particular punto de vista, tales disposiciones del Código Civil Federal ya no se encuentran vigentes por haber sido indirectamente derogadas por los preceptos de la Ley de Expropiación y de la Ley General de Bienes Nacionales que resultan aplicables.

Posteriormente, al amparo de la Constitución de 1917 y con fundamento en la ya citada Fracción XIX de su Artículo 73, con fecha 7 de febrero de 1951, se



publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías.

Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías

Dicha ley fue el primer ordenamiento que al amparo del nuevo régimen constitucional reguló los bienes de propiedad originaria de la nación, mismos que, como se ha dicho, son una especie de bienes del dominio público de la Federación y, como tales, naturalmente forman parte del patrimonio nacional.

La citada Ley estableció la definición de las tres categorías de bienes que constituyen precisamente los bienes de propiedad originaria, en la forma siguiente:

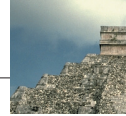
Artículo 4. Son baldíos, los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos.

Artículo 5. Son nacionales:

- I. Los terrenos deslindados y medidos en los términos del capítulo VI de esta ley;
- II. Los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquieran;
- III. Los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.

[...]

Artículo 6. Son demasías los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor de la que éste determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el título y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la superficie titulada.



En esta Ley también se establecieron las características de cada uno de dichos bienes y se reguló lo relativo a la enajenación de los terrenos nacionales y demasías, ya fuere a título gratuito u oneroso; se reguló lo relativo al reconocimiento de derechos de propiedad y a los contratos de arrendamiento que podían celebrarse, y a los trabajos y operaciones de deslinde de terrenos baldíos, entre otros aspectos.

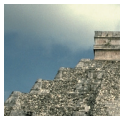
Ley Agraria

Con fecha 26 de febrero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Agraria actualmente en vigor, que vino a sustituir a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 1971.

La Ley Agraria de 1992 “derogó” la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, entre otros ordenamientos y disposiciones legales. Asimismo, en su Título noveno, denominado “De los terrenos baldíos y nacionales”, estableció el régimen legal aplicable solamente a dos de las tres categorías de bienes de propiedad originaria; es decir, solamente reguló los terrenos baldíos y los terrenos nacionales, siendo totalmente omisa por lo que hace a las demasías.

En vista de lo anterior, considero que la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías que se publicó en 1951, actualmente sigue vigente pero única y exclusivamente por lo que hace a las demasías, sin embargo, por lo que se refiere a terrenos baldíos y nacionales, tal ordenamiento ya no resulta aplicable, toda vez que estas dos clases de bienes de propiedad originaria actualmente son regulados por la Ley Agraria en sus artículos del 157 al 162, inclusive.

En efecto, la Ley Agraria de 1992 define a los terrenos baldíos prácticamente de la misma manera en que se definían en la Ley de 1951. Por lo que hace a los terrenos nacionales, la Ley Agraria define prácticamente de la misma manera a



dos de los tres supuestos normativos a los que a su vez se refería el ya transcrito artículo 5 de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, excluyendo el supuesto de terrenos nacionales referente a “los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las quieran”, precisamente por no contener regulación alguna en torno a las demasías.

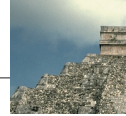
Asimismo, la Ley Agraria establece la regulación correspondiente a los terrenos baldíos y nacionales, aunque considero que tal regulación no es perfecta sino perfectible y, por lo mismo, puede ser mejorada.

Con excepción de las disposiciones referidas, en nuestro Derecho positivo no existe ninguna otra disposición legal o reglamentaria que se refiera en forma específica a los bienes de propiedad originaria que nos ocupan, toda vez que la Ley General de Bienes Nacionales, que es la que regula precisamente al patrimonio nacional, no contiene ninguna regulación en particular que resulte aplicable de manera concreta a los bienes de propiedad originaria, es decir, a los terrenos baldíos, nacionales y demasías.

Ley General de Bienes Nacionales

Actualmente, el régimen patrimonial del Estado se encuentra regulado principalmente por la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1982, que entró en vigor cinco días después de su publicación y que vino a abrogar a la anterior Ley General de Bienes Nacionales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de enero de 1969.

Sin embargo, por diversas razones, incluyendo la falta de una regulación integral y detallada de los bienes de propiedad originaria, se ha considerado que la Ley General de Bienes Nacionales, vigente, ya no cumple cabalmente su cometido. Por consiguiente, desde hace tiempo se iniciaron los corres-



pondientes trabajos legislativos para expedir una nueva Ley General de Bienes Nacionales.

Como resultado de tales trabajos, actualmente se encuentra en estudio y análisis en el Senado de la República la Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Bienes Nacionales, documento aprobado el 24 de abril de 2003 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

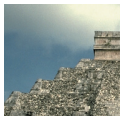
En la Cámara de Senadores se han hecho diversos ajustes a dicha Minuta dentro de los que destacan, no solamente por su importancia sino por la estrecha relación que guarda con el objeto del presente estudio, una propuesta para regular, con la nueva Ley General de Bienes Nacionales que se expida, a los terrenos baldíos, nacionales y demasías.

Lo anterior significa que, de ser aprobada la propuesta, en la nueva Ley General de Bienes Nacionales se incluirá el nuevo régimen legal aplicable a los bienes de propiedad originaria que ahora nos ocupan.

Propuesta de regulación de los terrenos baldíos, nacionales y demasías, en la nueva Ley General de Bienes Nacionales

Con base en todo lo manifestado a continuación me permito transcribir la propuesta de referencia, la cual, como se dijo, se encuentra en discusión y, por ende, pendiente de aprobación en el Senado de la República, haciendo la salvedad de que las referencias y remisiones que de manera específica se hacen en tal propuesta respecto de títulos, capítulos y artículos, corresponden a la citada Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Bienes Nacionales.

1. En primer lugar, se sugiere que el Título Primero de la ley, no tenga un solo Capítulo, sino que tenga dos. El Capítulo I “De Disposiciones Generales” y el Capítulo II “De los Bienes de Propiedad Originaria”.



2. Se sugiere modificar la Fracción I del artículo 3, a efecto de incluir los bienes de propiedad originaria como parte del patrimonio nacional, en su carácter de bienes nacionales, para quedar como sigue:

Artículo 3. Son bienes nacionales:

I. Los señalados en los artículos 27, párrafos primero, cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV y 132, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
[...]

3. De manera congruente con lo anterior, se sugiere modificar la Fracción I del artículo 6, para quedar como sigue:

Artículo 6. Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

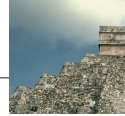
I. Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos primero, cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV y 132, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
[...]

4. Después del artículo 22 empezaría el Capítulo II del Título Primero que se propone, conforme al texto siguiente:

Capítulo II

De los bienes de propiedad originaria

Artículo 23. Los bienes nacionales de propiedad originaria a que se refiere el primer párrafo del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son los siguientes:



- I. Terrenos baldíos;
- II. Terrenos nacionales, y
- III. Demasías.

Corresponderá a la Secretaría de la Reforma Agraria la conservación, administración, manejo e inventario de los bienes a que se refiere este artículo.

Artículo 24. Son baldíos los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos.

Artículo 25. Son nacionales:

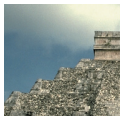
- I. Los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos de este capítulo;
- II. Los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado, y
- III. Los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquieran.

Artículo 26. Son demasías los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor de la que éste determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el título y, por lo mismo, confundido en su totalidad por la superficie titulada.

Artículo 27. Los terrenos baldíos serán inalienables mientras no varíe su situación jurídica, e igualmente serán inembargables e imprescriptibles.

Los terrenos nacionales y las demasías son inembargables e imprescriptibles, pero podrán enajenarse, a título gratuito u oneroso, de conformidad con las disposiciones del presente capítulo.

Artículo 28. La Secretaría de la Reforma Agraria llevará a cabo las operaciones de deslinde que fueren necesarias, directamente o por conducto de la persona que designe. El deslindador formulará aviso de deslinde en el que señalará el lugar donde tenga instaladas sus oficinas, en las que deberá po-

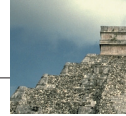


ner los planos relativos a los terrenos que se van a deslindar a disposición de cualquier interesado para su consulta.

Dicho aviso será publicado por una sola vez en el *Diario Oficial de la Federación*, en el periódico oficial de la entidad federativa en que se encuentre el terreno que se va a deslindar y en uno de los diarios de mayor circulación de la propia entidad federativa, fijándolo además en los lugares cercanos al mismo terreno. En este último caso, al aviso se agregará un croquis en el que se indiquen los límites y colindancias del terreno. Los propietarios, poseedores, colindantes y aquellos que se consideren afectados por el deslinde, tendrán un plazo de treinta días hábiles para exponer lo que a su derecho convenga.

El deslindador notificará a quienes se hubieren presentado el día, hora y lugar en que principiarán las operaciones de deslinde, a efecto de que concurran por sí o designen representante. Se levantará acta de las diligencias realizadas, en la que firmarán el deslindador, dos testigos y los interesados que estuvieren o no conformes; en caso de inconformidad se hará constar esta circunstancia, sin que la falta de firma de estos últimos afecte la validez del acta. Los propietarios o poseedores de predios prestarán toda clase de facilidades para que se lleven a cabo los trabajos de deslinde. En caso de oposición, el deslindador solicitará la ayuda de la fuerza pública.

Recibida por la Secretaría de la Reforma Agraria la documentación de las operaciones de deslinde, procederá a hacer el estudio de las mismas, tanto de la parte técnica topográfica como de la titulación enviada y resolverá si el terreno solicitado es o no nacional o, en su caso, si dentro de la zona abarcada por el deslinde existen o no terrenos nacionales. Las resoluciones se notificarán a los interesados en los domicilios que hayan señalado y se publicarán además en el *Diario Oficial de la Federación*.

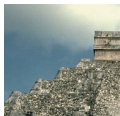


En caso de controversias respecto de las resoluciones que dicte la Secretaría de la Reforma Agraria, el interesado podrá someter el asunto al conocimiento de los Tribunales Agrarios, en un plazo de quince días hábiles siguientes al día en que haya surtido efecto la notificación personal al interesado, o de la fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* en caso de que se desconozca su domicilio.

Artículo 29. Los terrenos nacionales y las demasías podrán ser enajenados a título gratuito, preferentemente a favor de los pueblos y comunidades indígenas, así como a favor de ejidos, comunidades agrarias y demás sujetos regulados por la Ley Agraria, dándole a su vez preferencia a aquellos grupos que actualmente estuvieren en posesión de los mismos. También podrán ser enajenados de la misma forma, a mexicanos por nacimiento o por naturalización, de escasos recursos, que preponderantemente se dediquen a actividades agropecuarias.

Artículo 30. La Secretaría de la Reforma Agraria estará facultada para enajenar a título oneroso, fuera de subasta, terrenos nacionales a los particulares dedicados a la actividad agropecuaria, de acuerdo con el valor que fije el Comité Técnico de Valuación de la propia Secretaría. Tratándose de terrenos turísticos, urbanos, industriales o de otra índole no agropecuaria, la Secretaría de la Reforma Agraria igualmente está facultada para enajenarlos de acuerdo con el valor comercial que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Los dos supuestos anteriores procederán, siempre y cuando los terrenos no se requieran para el servicio de las dependencias y entidades federales, estatales o municipales y su utilización prevista no sea contraria a la vocación de las tierras.

Artículo 31. Los poseedores de demasías que no se encuentren en los supuestos del artículo 29, tendrán preferencia para adquirirlas al precio que se determine de conformidad con el artículo 30 anterior.



5. Asimismo, se sugiere que al actual artículo 42, que se refiere a los actos jurídicos, bienes y documentos que se inscriben en el Registro Público de la Propiedad Federal, se le agreguen dos fracciones al inicio, conforme al texto siguiente:

- I. Los terrenos baldíos una vez que hubieren sido deslindados y medidos;
- II. Los terrenos nacionales y las demasías;
- [...]

Consecuentemente, tendría que recorrerse el orden de las fracciones subsiguientes del artículo que nos ocupa.

6. Como consecuencia de la inclusión del Capítulo II propuesto, lógicamente tendría que recorrerse el orden de los artículos subsiguientes de la Ley.

7. También, como consecuencia de lo anterior, sería necesario adicionar con un segundo párrafo el artículo segundo transitorio, conforme al texto que se propone a continuación: “Se deroga el Título Noveno de la Ley Agraria”.

8. Por último, se considera necesario incluir un nuevo artículo transitorio, que podría ser el décimo, recorriendo el orden de los subsiguientes artículos transitorios, conforme al texto siguiente:

Décimo. La Secretaría de la Reforma Agraria, dentro del plazo de dos años siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, deberá formular el inventario de los bienes de propiedad originaria regulados en el Capítulo II del Título Primero de este ordenamiento.

La regulación anteriormente propuesta como aplicable para los bienes de propiedad originaria, fue concebida tratando de conjugar en forma armónica y concordante las disposiciones de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 1951, así como las disposiciones de la Ley Agraria, buscando crear



un marco normativo actualizado, congruente y más completo, naturalmente sin omitir a las demasías, que no habían sido reguladas por la Ley Agraria.

En caso de que la propuesta que nos ocupa fuese aceptada, sería necesario derogar el ya citado Título Noveno de la Ley Agraria, en el que se contienen los artículos del 157 al 162, inclusive, con lo cual toda la regulación aplicable a los bienes de propiedad originaria quedaría comprendida en la nueva Ley General de Bienes Nacionales. Esto sería algo lógico y conveniente por ser éste el ordenamiento regulador del patrimonio nacional, dándole naturalmente a la Secretaría de la Reforma Agraria la intervención que le corresponde, de conformidad con los demás artículos relativos de la nueva Ley General de Bienes Nacionales que en fecha muy próxima seguramente será aprobada.