

---

## LA PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACIÓN SOBRE LAS TIERRAS Y LAS AGUAS

---

---

JORGE ADAME GODDARD

---

SUMARIO. I. *Introducción.* II. *La propiedad originaria de la Nación sobre las tierras.* III. *La propiedad originaria de la Nación sobre las aguas.* IV. *Conclusiones.*

*Resumen:* Se analiza el alcance del artículo 27 constitucional que regula la propiedad de la Nación sobre tierras, aguas y recursos naturales. Primeramente, se desentraña el sentido de “propiedad originaria” regulado en el mencionado artículo, para determinar la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras que componen el territorio nacional, y posteriormente, la propiedad origi-

naria de la nación sobre las aguas comprendidas en el territorio nacional. Lo anterior, con el propósito de aclarar si el patrimonio de la Nación es distinto del patrimonio de los poderes federales señalado en el artículo 132 constitucional, que implicaría distinguir el patrimonio de los estados federados del patrimonio de los gobiernos locales, y el patrimonio de los municipios del patrimonio de los ayuntamientos.

*Palabras clave:* propiedad originaria, artículo 27 constitucional, Nación, patrimonio de los poderes federales.

*Abstract:* The reach of article 27 is analyzed constitutionalist who regulates the property of the Nation on natural earth, waters and resources. Firstly, the sense of "regulated original property" in the mentioned article is unravelled, to determine the original property of the Nation on the earth that compose the national territory, and later, the original property of the nation on waters included in the national territory. The previous thing, in order to dissipate if the patrimony of the Nation is different from the patrimony of the federal powers, indicated in article 132 constitutionalist, that it would imply to distinguish the patrimony of the federal states of the patrimony of the local governments, and the patrimony of the municipalities of the patrimony of the city councils.

*Key words:* original property, article 27 constitutionalist, Nation, patrimony of the federal powers.

## I. INTRODUCCIÓN

El artículo 27 constitucional se ocupa de regular la propiedad de la Nación sobre las tierras, las aguas y los recursos naturales, pero lo hace utilizando diversos términos que parecen indicar distintos tipos de propiedad, pues habla de la “propiedad originaria”, pero también del “dominio directo” de la Nación, que coexisten con la propiedad individual o colectiva de las tierras. La constitución no define lo que es la propiedad ni pretende abarcar la regulación del derecho de propiedad en su conjunto, por lo que es indispensable referirse al concepto de propiedad en la tradición jurídica mexicana, que es la tradición romanista y de derecho civil.

En este trabajo analizaré fundamentalmente el artículo 27 constitucional,<sup>1</sup> complementando este análisis con el de las

---

<sup>1</sup>Para efectos de las referencias que hago al artículo 27 constitucional, que es muy largo, me refiero a los once primeros párrafos, que no están numerados en el texto constitucional, pero aquí los distingo por números romanos, y a las XIX fracciones tal como están en el texto oficial, pero como hay algunas muy largas que contienen varios párrafos, indico éstos con el signo de párrafo (§) seguido del número (arábigo) que le corresponde considerando que el párrafo inicial de cada fracción no se numera (es el párrafo del principio) y el siguiente es el § 1. La octava fracción tiene su párrafo inicial dividido e incisos indicados con letras; respeto esa división. En esquema, el artículo queda de la siguiente manera:

Párrafo I. “La propiedad de las tierras y aguas...”.

Párrafo II. “Las expropiaciones...”.

Párrafo III. “La Nación tendrá n todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada...”.

Párrafo IV. “Corresponde a la Nació el dominio directo...”.

Párrafo V. “Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales...”.

Párrafo VI. “En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores...”.

Párrafo VII. “Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional...”.

Párrafo VIII. “Tratándose del petróleo y lo hidrocarburos...”.

Párrafo IX. “Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares...”.

Párrafo X. “La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste...”.

Párrafo XI. “La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación...”.

Fracción I “Solo los mexicanos por nacimiento...” § 1 (párrafo 1): “El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad...”.

leyes especiales sobre las materias regidas por el precepto constitucional. El objeto es precisar cuál es el contenido del derecho de propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y las aguas. Siguiendo el orden del precepto constitucional, analizaré: I) la

---

Fracción II. “Las asociaciones religiosas...”.

Fracción III. “Las instituciones de beneficencia pública o privada...”.

Fracción IV “Las sociedades mercantiles por acciones podrán tener... § 1 “En ningún caso las sociedades de esta clase...” § 2: “La propia ley establecerá...”.

Fracción V. “Los bancos debidamente autorizados...”.

Fracción VI. “Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios...”  
§ 1: “Las leyes de la Federación y de los Estados...” § 2 “El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación...”.

Fracción VII. “Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población...” § 1 “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”. § 2 “La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria...” § 3 “La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros...” § 4 “Dentro de un mismo núcleo de población...” § 5 “La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población...” § 6 “La restitución de tierras bosques y aguas...”.

Fracción VIII. “Se declaran nulas...: a) todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes; b) todas las concesiones, composiciones o ventas...; c) todas las diligencias de apeo y deslinde...” § 1 “Quedan exceptuadas de la nulidad anterior...”.

Fracción IX. “Le división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima...”.

Fracción X Derogada. (dotación de tierras).

Fracción XI Derogada. (Órgano encargado del reparto).

Fracción XII Derogada. (solicitudes de dotación y restitución).

Fracción XIII. Derogada. (proceso de dotación).

Fracción XIV Derogada. (ídem).

Fracción XV. “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios. § 1 “Se considera pequeña propiedad agrícola...” § 2 “Para los efectos de la equivalencia...” § 3 “Se considerará asimismo como pequeña propiedad...” § 4 “Se considerará pequeña propiedad ganadera...” § 5 “Cuando debido a obras de riego...” § 6 “Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera...”.

Fracción XVI. Derogada. (adjudicación de tierras).

Fracción XVII. “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados... para el fraccionamiento y enajenación.” § 1 “El excedente deberá ser fraccionado. § 2 “Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia... inalienable”.

Fracción XVIII. “Se declaran revisables todos los contratos y concesiones...”.

Fracción XIX. “Con base en esta constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria...” § 1 “Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales...” § 2 “La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria”.

Fracción XX. “El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral...” § 1 “El desarrollo rural integral...”.

propiedad originaria de la Nación sobre las tierras que componen el territorio nacional (primer párrafo del artículo 27); II) la propiedad originaria de la nación sobre las aguas comprendidas en el territorio nacional (párrafos primero y quinto).

Antes de proceder al análisis del precepto constitucional, me parece necesario hacer una explicación sobre la diferencia entre el derecho de soberanía y el derecho de propiedad. El derecho de soberanía es el de ordenar de modo imperativo (por medio de preceptos generales o leyes o preceptos particulares como decretos o sentencias) la conducta de las personas en un determinado ámbito territorial (territorio) o personal (pueblo); puede regular la conducta que despliegan las personas entre sí, la que tienen respecto de la comunidad y la que ejercen en relación a los bienes o cosas. En el ejercicio de la soberanía, el poder político puede reconocer y proteger el derecho de propiedad que tengan las personas o grupos con respecto de determinados bienes, de modo que el reconocimiento y protección de la propiedad es prerrogativa de la soberanía.

La soberanía es un derecho superior a la propiedad, y no se basa en la propiedad. El soberano, sin ser propietario, puede ordenar imperativamente acerca la conducta de las personas respecto de todos los bienes que hay en el territorio, reconocer el derecho de propiedad, protegerlo, limitarlo y aún extinguirlo ordenando la expropiación. El derecho de soberanía se basa en una causa o razón superior que es el bien del pueblo. Por esa razón, el poder soberano está por encima del derecho de propiedad, que se ejerce primordialmente para beneficio del propietario. La constitución mexicana reconoce ese fundamento de la soberanía en su artículo 39, donde dice: “Todo poder político dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

Cuando no se reconoce que la soberanía se funda en el bien del pueblo, se buscan otras causas, y entre ellas se ha considerado la propiedad del territorio. Se piensa entonces que el soberano, en cuanto es propietario del territorio, tiene derecho a imperar sobre los habitantes asentados en él, como podría hacerlo un propietario respecto de sus tierras y los colonos que en ella habitan. Esta concepción “patrimonialista” del poder políti-

co es al mismo tiempo individualista, pues al concebirlo como el derecho del propietario, se entiende que el soberano, como el propietario, puede ejercer el poder en su propio beneficio.

Me parece que en la redacción del artículo 27 constitucional influyó alguna opinión patrimonialista del poder político, que hizo que se declarara la propiedad de la Nación sobre todo el territorio. Pero esto no era necesario porque la constitución reconoce implícitamente<sup>2</sup> que la Nación, en la que reside la soberanía, la ejerce sobre todo el territorio y sobre todos sus habitantes.

En el análisis que presento a continuación tomo en cuenta que la Nación es soberana, y que por ello puede ejercer poder de mando o jurisdicción sobre todo el territorio, pero que también es propietaria de ciertos bienes descritos en el artículo 27 constitucional. Con esa perspectiva, trataré de aclarar qué derecho tiene la Nación, si de soberanía o de propiedad, respecto de las tierras y las aguas.

En cuanto al derecho de propiedad, que la constitución no define, me fundamento en el concepto propio de la tradición jurídica mexicana, de raigambre romanista y civilista, que lo considera como un derecho real, es decir un derecho sobre una cosa, que le permite al propietario poseerla (o sea, tenerla bajo su control), usarla (es decir, aprovechar la utilidad que puede rendir reiteradamente), disponer de ella (es decir consumirla física o jurídicamente, total o parcialmente) y disfrutarla (o sea adquirir los rendimientos económicos o frutos que puede producir sin consumirse). Es un derecho que se tiene sobre cosas específicas, es decir cosas determinadas en su individualidad, principalmente bienes inmuebles y secundariamente bienes muebles. El derecho del propietario está protegido principalmente por la acción reivindicatoria, que le permite recuperar la cosa objeto de su propiedad de cualquier poseedor que pudiera tenerla. Por

---

<sup>2</sup>No hay una declaración expresa de que la Nación ejerce la soberanía en todo el territorio y todos los habitantes, pero el artículo 41 dice que “el pueblo ejerce su soberanía” por medio de los poderes políticos federales y locales, lo que implica que es en todo el territorio y respecto de todos los habitantes.

eso, cabe decir, que es realmente o plenamente propietario quien tiene a su favor la acción reivindicatoria.

En esta tradición se entienden que los diferentes derechos de poseer, usar y disfrutar, y también parcialmente el derecho de disponer, se pueden ceder a otras personas no propietarias, como a los arrendatarios o inquilinos, y el propietario mantener su derecho de propiedad y la posibilidad de recuperar la cosa con la acción reivindicatoria.

Este análisis de la propiedad en la constitución mexicana deberá complementarse con otro acerca de la personalidad y patrimonio de la Nación. No hay duda que la constitución reconoce que la Nación tiene un patrimonio propio, y por lo tanto una personalidad jurídica propia, pues de otro modo el artículo 27 no podría hablar de la propiedad de la Nación sobre las tierras, las aguas o los recursos del subsuelo. La cuestión es aclarar si el patrimonio de la Nación es distinto del patrimonio de los poderes federales, lo cual llevará también a distinguir el patrimonio de los estados federados del patrimonio de los gobiernos locales, y el patrimonio de los municipios del patrimonio de los ayuntamientos. Me parece que este estudio puede dar mucha luz para regular mejor los bienes públicos. Para hacerlo será preciso tener en cuenta las disposiciones del artículo 27 constitucional, en sus fracciones I a VII, acerca de la capacidad para adquirir la propiedad de las tierras y las aguas, y las del artículo 134 que se refiere a la “jurisdicción” de los poderes federales respecto de los bienes destinados al servicio público o al uso común.

## II. LA PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACIÓN SOBRE LAS TIERRAS

El artículo 27 comienza afirmando la “propiedad originaria de la Nación” sobre la tierras y aguas que conforman el territorio nacional. En este apartado me ocuparé solo de las tierras, y en el siguiente de las aguas.

La noción de una “propiedad originaria de la Nación” es algo peculiar de la constitución de 1917, que no tiene antecedentes en los textos constitucionales mexicanos anteriores. En el proyecto

de artículo 27 presentado en la 61ª sesión ordinaria del Congreso Constituyente, el 25 de enero de 1917, por un grupo de diputados<sup>3</sup> es donde se afirma por vez primera que la propiedad de las tierras que conforman el territorio nacional corresponde originariamente a la Nación. Ahí se decía que el precedente era el dominio absoluto del monarca español sobre el territorio, y que “ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación”,<sup>4</sup> pero en realidad es un precedente falso, porque las leyes españolas distinguían la propiedad privada de las personas, las propiedades de los pueblos, villas y ciudades (bienes propios y de uso común), las propiedades de los pueblos de indios, y las propiedades del Rey (bienes “realengos”). No conozco una ley española que hable del dominio o propiedad absoluta del monarca sobre todo el territorio del reino, ni hay una mención concreta a ese supuesto antecedente en el proyecto constitucional, simplemente se afirma que el monarca tenía el dominio absoluto.

En dicho proyecto se afirma que el reconocimiento de una propiedad originaria de la Nación serviría para reservar a la Nación la propiedad de los minerales y otras sustancias del subsuelo, así como para fraccionar los latifundios. En realidad, ambos objetivos se podían alcanzar sin tener que afirmar una propiedad originaria, sino solamente con el ejercicio de la soberanía o poder político, al cual está subordinada la propiedad. Hubiera sido mejor expresar que la Nación ejerce la soberanía en todo el territorio y respecto de todos los habitantes.

Ahora bien, como el artículo 27 hace la afirmación de la “propiedad originaria” sobre las tierras, queda la cuestión de cómo debe interpretarse tal propiedad. Me parece que se puede entender en dos sentidos: 1) Que la Nación tiene la propiedad de todas las tierras que no tengan un propietario privado o público,

---

<sup>3</sup> En la Crónica del Congreso Constituyente, reproducida en Los Derechos del pueblo mexicano, t. IV, 4ª ed., 1994, pp. 483 a 490. Se registran como autores del proyecto a “Pastor Rouaix. Julián Adame. Lic. D. Pastrana J. Pedro A. Chapa. José Alvarez. José N. Macías. Porfirio del Castillo. Federico E. Ibarra. Rafael L. de los Ríos. Alberto Terrones B. S. de los Santos. Jesús de la Torre. Silvestre Dorador. Dionisio Zavala. E. A. Enríquez. Antonio Gutiérrez. Rafael Martínez de Escobar. Rubén Martí”.

<sup>4</sup>Ibidem p. 485.

y 2) que la Nación ejerce su soberanía sobre todo el territorio nacional, de modo que la propiedad, en cualquier modalidad, está subordinada al bien común nacional.

*1. La propiedad de las tierras que no tienen otro dueño*

Antes de la constitución de 1917, se reconocía que en la República existían terrenos baldíos, esto es terrenos que no tenían dueño privado ni público. Los gobiernos liberales, desde Juárez y luego Manuel González y Porfirio Díaz, expidieron leyes para identificar, medir, deslindar y ocupar los terrenos baldíos y luego venderlos a propietarios particulares. Conforme a estas leyes, los terrenos baldíos, una vez medidos y deslindados, se convertían en “terrenos nacionales”, que el Gobierno Federal podía conservar, usar, hipotecar o enajenar a particulares, lo que era el objetivo principal, y convertirlos así en terrenos de propiedad privada.<sup>5</sup>

Uno de los objetivos primordiales de la Revolución fue anular las enajenaciones que se habían hecho al amparo de esas leyes, así como los repartimientos de tierras de corporaciones civiles a favor de propietarios privados ordenados por la ley de desamortización de bienes de 1856. En este contexto, en cuanto se anularan las enajenaciones hechas conforme a esas leyes, los terrenos en cuestión pasaban a ser terrenos de la propiedad originaria de la Nación, como también lo eran todas las demás tierras que no tuvieran dueño.

---

<sup>5</sup>Durante el gobierno porfirista (1876 a 1910) hubo tres leyes sobre baldíos en vigor. La ley del 20 de julio de 1863, expedida por el presidente Juárez, cuya aplicación se reanudó cuando se reestableció la República en 1867. La Ley para la ocupación, colonización y el deslinde de terrenos baldíos en la República Mexicana, expedida por el presidente Manuel González el 15 de septiembre de 1883, que fue posteriormente sustituida por la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, del 26 de marzo de 1894, expedida por el presidente Porfirio Díaz. Estas leyes partían del supuesto que en el territorio nacional existían terrenos “baldíos”, esto es terrenos que no tenían propietario público o privado, eran bienes sin dueño o res nullius, cuya propiedad podría adquirirse por ocupación. Todo lo relativo a la adquisición de terrenos baldíos se regía por estas leyes, y no por los códigos civiles.

Una diferencia entre el sistema anterior y el nuevo es que las leyes de colonización y baldíos exigían primero que los terrenos se identificaran específicamente, esto es que se fijara su ubicación, límites y superficie, y una vez especificadas pasaban a ser objeto de propiedad nacional. El artículo 27, en cambio, hace una declaración general de que todas las tierras son de la propiedad originaria de la nación, pero es una declaración que puede entenderse, no en el sentido de una verdadera propiedad sobre objeto cierto, sino el de una declaración del ejercicio de la soberanía sobre el territorio nacional.

Con base en esa “propiedad originaria” el Gobierno Federal, que fue también el que había hecho las enajenaciones de terrenos nacionales (originalmente baldíos), procedió a restituir las tierras a las comunidades que hubieran sido indebidamente despojadas de ella, o a darles tierras si carecían de ellas. En el fondo, con el precepto constitucional de la propiedad originaria sobre las tierras sigue en operación el sistema previsto en las leyes sobre baldíos: el gobierno federal dispone de los terrenos nacionales, pero ahora, en vez de enajenarlos a propietarios particulares que los adquieren en propiedad privada pagando (por lo general) un precio, los da gratuitamente (en calidad de restitución o de dotación) a las comunidades, pero no para darles la propiedad, sino solo un derecho de uso y disfrute en común, tal como lo establecía la fracción VI del artículo 27 original, que les reconocía “capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas, que les pertenezcan o que se les haya restituído o restituyeren...”.

Respecto de las tierras que adquieren dichas comunidades por dotación o restitución subsiste la propiedad originaria de la Nación, ya que las comunidades no adquieren una propiedad plena, sino solo un derecho real de disfrutar en común. La afirmación de la propiedad originaria de la Nación servía para mantener la subordinación del derecho de las comunidades a la propiedad originaria de la Nación, representada por el gobierno federal. Pero también sirvió para limitar el derecho que tenían originalmente las comunidades, ya que cuando se les restituyen las tierras conforme al artículo 27 y la ley agraria de 1915, no se

les restituye la propiedad plena que antes tenían sino solo un derecho real de usar y disfrutar las tierras en común.

La intención del artículo 27 era que se hiciera un nuevo reparto de tierras a favor de las comunidades. Por eso el artículo 27 no afirma que las tierras nacionales son inalienables, como sí lo hace respecto de las aguas, los minerales del subsuelo y los hidrocarburos.<sup>6</sup>

En la actualidad, dados los cambios que sufrió el artículo 27 el mes de enero de 1992, los ejidos y comunidades agrarias adquieren un derecho de propiedad pleno, de modo que ya no existe sobre ellas esa propiedad originaria de la Nación.<sup>7</sup>

Con esa reforma, la propiedad originaria de la Nación, en el sentido de un dominio efectivo, ha quedado muy limitada. Ahora solamente tiene la propiedad “originaria” de las tierras que no hayan tenido dueño. Ciertamente que la Nación puede adquirir las tierras que los propietarios actuales enajenaran a su favor o abandonaran, pero entonces ya no sería una propiedad originaria, sino una propiedad «derivada».

Las tierras que abandonaran sus propietarios actuales no se harían inmediatamente de la propiedad originaria de la Nación, porque ya tuvieron un dueño y entraron al régimen del Derecho Civil, por lo que su propiedad la podrá adquirir quien las posea el tiempo suficiente para adquirirlas por prescripción adquisitiva. Esto lo confirma el propio artículo 27 constitucional que no afirma que la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras es inalienable e imprescriptible, como sí lo hace respecto de la propiedad sobre los yacimientos minerales y otros bienes.

Por otra parte, el artículo 27 párrafo quinto reconoce la propiedad originaria de la Nación sobre “los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley”, pero esta propiedad, a diferencia de la propiedad origi-

---

<sup>6</sup>El párrafo sexto del artículo original decía, y esto no ha cambiado, que son inalienables los bienes mencionados en los párrafos cuarto (bienes del subsuelo) y quinto (aguas), pero nada dice de las tierras.

<sup>7</sup>Sobre la propiedad agraria, ver abajo epígrafe V.

naria sobre las tierras, es inalienable e imprescriptible<sup>8</sup>, de modo que tiene un tratamiento distinto del que tienen las tierras comunes.

Para concluir este análisis de las tierras que actualmente pueden considerarse como de la propiedad originaria de la Nación, es necesario considerar las disposiciones del artículo 132 constitucional que se refiere a ciertos bienes inmuebles, los fuertes, cuarteles y en general a los bienes inmuebles “destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común”.

## *2. Los bienes de los poderes federales, ¿son bienes de la Nación?*

El artículo 132 no dice quién sea el propietario de los bienes a que se refiere, sólo afirma que el Gobierno Federal es quien los destina al servicio público o al uso común. Puede tratarse de bienes de la Nación, que el gobierno federal, como representante suyo, destina a esos fines, o pueden ser bienes que son de la propiedad del Ejecutivo Federal. En cualquier caso, el artículo constitucional continúa afirmando que esos bienes “estarán sujetos a la jurisdicción<sup>9</sup> de los poderes federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso”.

Tal ley es la Ley general de bienes nacionales. Como su nombre lo indica, esta ley debe referirse a los bienes que son propiedad de la Nación. Lamentablemente la ley incurre en el grave error de confundir el patrimonio de la Nación con el patrimonio de la «Federación». Por eso afirma (art. 3-III), con evidente contradicción, que son bienes nacionales los bienes inmuebles de la Federación.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup>Tal como lo afirma el párrafo VI del artículo.

<sup>9</sup>La palabra “jurisdicción” en este contexto no puede entenderse según su significado propio de facultad de resolver las controversias, puesto esto es peculiar del poder judicial, y aquí se habla de la jurisdicción de los tres poderes. Debe entenderse en el sentido de dominio o mando sobre los bienes.

<sup>10</sup>La misma ley no considera a la “Federación” como una persona jurídica con un patrimonio propio, sino que habla de cada uno de los poderes federales como persona jurídica con su propio patrimonio. Cuando habla de bienes de la Federación es con un sentido del conjunto de bienes que pertenecen a los tres poderes, es decir con

Dice la ley en su artículo primero, que su objeto es, por una parte “establecer” los bienes que “constituyen el patrimonio de la Nación” y, por otra parte establecer un régimen propio para esos bienes, al que denomina “régimen de dominio público de los bienes de la Federación”.

El defecto que tiene la ley, y que tenían las leyes precedentes, es la confusión entre el patrimonio de la Nación y el patrimonio de los poderes federales. En el artículo 27 constitucional se afirma claramente que hay ciertos bienes que son de la propiedad o del dominio de la Nación; el artículo 132 se refiere a bienes inmuebles que pertenecen a los poderes federales. La Nación tiene un patrimonio propio, diferente del que tiene el Poder Ejecutivo Federal, o del que tiene el Poder Legislativo Federal o el Poder Judicial Federal. Es la propia constitución la que hace esa distinción, por lo que no puede ser ignorada por las leyes. Si la Nación tiene un patrimonio, como sin duda lo considera el artículo 27, los bienes de la Nación son de ella, y no de los poderes federales considerados por separado o en su conjunto como “Federación”; la Nación y los poderes federales son personas jurídicas diferentes y cada una tiene su propio patrimonio.

El “régimen de dominio público de los bienes de la Federación” que establece la ley de bienes nacionales en realidad no se aplica a los bienes que el artículo 27 establece que son de la Nación. No se aplica a las tierras y aguas que son de la “propiedad originaria” de la Nación, y que se rigen por las leyes reglamentarias correspondientes, la ley agraria y la ley federal de aguas; ni tampoco a los bienes que el mismo artículo constitucional afirma que son del “dominio directo” de la Nación, como los minerales, el petróleo y los hidrocarburos, los materiales radioactivos y los recursos naturales de la plataforma continental, que se rigen por leyes especiales.

La ley se refiere a bienes que son de la propiedad de alguno de los poderes federales; trata de los bienes del poder judicial y del poder legislativo federal en su título segundo, pero principalmente de los bienes del poder ejecutivo federal, al que con un

---

un significado más bien contable, que jurídico.

término más amplio, para incluir a los organismos descentralizados, llama “administración pública federal”, en sus títulos tercero, cuarto y quinto.

La ley reconoce como titulares del derecho de propiedad a cada uno de los tres poderes, pero habla también de la «Federación» como si fuera un sujeto que englobara la personalidad de los tres poderes, y que tiene un patrimonio, el patrimonio de la Federación, que comprende el conjunto de bienes de los tres poderes federales, por eso dice que su objeto es establecer un régimen propio para esos bienes, al que denomina “régimen de dominio público de los bienes de la Federación”.

Considerar que la Federación tiene un patrimonio propio, que comprende el de los tres poderes federales me parece otro grave error, porque la constitución mexicana no establece un poder federal único, sino tres poderes diferenciados, cada uno con su propia competencia y, en consecuencia, cada uno con su propia personalidad jurídica y su propio patrimonio. La Federación no es un poder distinto, sino una palabra para denominar al conjunto de los tres poderes federales.

El propio artículo 132 constitucional confirma esa idea pues al referirse a estos bienes dice que estarán sujetos a la jurisdicción de “los poderes federales”, lo que quiere decir a la jurisdicción de alguno de los tres poderes federales, y no a la de un supremo poder federal inexistente.

La misma ley de bienes nacionales dice (artículo 2-IV) que por Federación se entiende “el orden de gobierno que... ejerce sus facultades en materia de bienes nacionales, a través de los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial”. No dice que la Federación tenga un patrimonio o personalidad jurídica, o que sea un poder constitucional, sino tan solo un “orden de gobierno”, es decir un conjunto de directrices de gobierno o régimen, que se ejerce por medio de los poderes, de donde resulta claro que quienes son titulares de bienes, no es la Federación en abstracto, sino cada uno de los poderes federales.

En respuesta a la cuestión planteada en este apartado, se puede responder que los bienes a que se refiere el artículo 132 constitucional son, en general, bienes que son de la propiedad

de alguno de los poderes federales, y no son bienes de la Nación. Los bienes de la propiedad de la Nación son los que establece el artículo 27 constitucional, y los bienes propiedad de alguno de los poderes federales, los comprendidos en el artículo 132 constitucional y señalados específicamente en la ley de bienes nacionales.

Sin embargo, la ley general de bienes nacionales, por ese error en que incurre de confundir el patrimonio de la Nación con el patrimonio de los poderes federales, se refiere a algunos bienes que pueden considerarse, no de la propiedad de alguno de los poderes, sino de la propiedad de la Nación. El artículo sexto de la ley hace una lista de los bienes que están sujetos a ese régimen, entre los que menciona los inmuebles y muebles destinados al servicio público, los edificios sedes de los poderes federales, los templos nacionalizados, los inmuebles considerados monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, los inmuebles declarados reservas territoriales. El artículo séptimo nombra los bienes de uso común, entre los que menciona las playas, la “zona federal marítimo terrestre”, los puertos, los caminos, carreteras, puentes y vías férreas, los inmuebles considerados monumentos arqueológicos, las plazas, paseos y jardines públicos a cargo del Gobierno federal.

A la vista de esa relación de bienes cabe considerar si algunos de ellos debería considerarse más bien de la propiedad de la nación y no del Ejecutivo Federal, por ejemplo las playas de los mares y las tierras que comprende la “zona federal marítimo terrestre”,<sup>11</sup> que es una franja de 20 metros de ancho contada a partir de la orilla de las playas o de la costa marítima, así como las riberas. Estas tierras han sido consideradas como bienes de uso común en las legislaciones anteriores y en la actual, de modo que se trata de tierras que no han tenido dueño y podrían considerarse como de la propiedad originaria de la Nación, pero son tierras que por su destino al uso común son inalienables e imprescriptibles, que por lo tanto tienen un régimen semejante al

---

<sup>11</sup>La Ley general de bienes nacionales trata de esta zona en sus artículos 119 y ss.

que tiene la propiedad originaria de la Nación sobre los cauces de los ríos y los lechos de los lagos.

Entre esos bienes que podrían ser considerados como propios de la Nación, podrían añadirse otros, como los templos nacionalizados, las reservas ecológicas, los monumentos históricos, artísticos o arqueológicos, respecto de los cuales el Ejecutivo Federal sería simplemente el encargado de gestionarlos y administrarlos para bien de la Nación.

Pero la mayor parte de los bienes a que se refiere la ley son bienes cuya propiedad corresponde a alguno de los poderes federales, principalmente al Ejecutivo Federal, que es el titular que concentra la mayor parte de estos bienes.

Me parece que es urgente clarificar la distinción entre bienes de alguno de los poderes federales y bienes de la nación, y señalar un régimen distinto para unos y para otros, especialmente en lo relativo a la inalienabilidad de los bienes, que es algo que cuadra bien con los bienes que son de la Nación, pero no con los bienes de los poderes federales que es conveniente que tengan un régimen más flexible que permita su enajenación por decisión del mismo propietario. Se debe superar la absurda pretensión de la ley actual de considerarlos todos los bienes sujetos a la jurisdicción del alguno de los poderes federales, como bienes nacionales, incluso los bienes muebles, y sujetos a un régimen único que los hace inalienables.

### *3. La propiedad originaria como soberanía y subordinación al bien común nacional*

La propiedad, como derecho real atribuido a una persona sobre una cosa, es un derecho dependiente de la soberanía o poder político, pues la propiedad es efectiva, es decir concede realmente al propietario la posibilidad de recuperar la cosa de manos de cualquiera que la poseyera, cuando el poder político está dispuesto a ejercer la coacción pública en favor del propietario. En este sentido cabe afirmar que la propiedad depende del poder político.

Esa dependencia de la propiedad respecto del poder no significa que el poder esté exento de reglas para determinar a

quiénes reconoce como propietarios, porque el poder político es un poder jurídicamente configurado, y no mera arbitrariedad. De modo que son propietarios los que el orden jurídico, no solo las leyes, reconoce como tales, y que, en consecuencia, el poder político reconoce y protege.

La propiedad originaria de la Nación sobre el territorio puede ahora contemplarse como esa subordinación relativa de la propiedad al poder político, que se ejerce, como lo reconoce la propia constitución (art. 39<sup>12</sup>) “para beneficio” del pueblo. Si el poder político se ejerce a favor del bien del pueblo o bien común, la propiedad, dependiente del poder político, está subordinada al bien común nacional.

Esta subordinación de la propiedad al bien común es la razón de ser de la facultad, reconocida en el párrafo II del artículo 27, de hacer expropiaciones “por causa de utilidad pública”, así como de la facultad (reconocida en el párrafo III) de “imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público” y de “regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales”.<sup>13</sup>

Algunos autores<sup>14</sup> han resaltado que esta subordinación de la propiedad al bien común es algo nuevo, producto de la revolución, pero en realidad es algo que ya se había concebido en constituciones anteriores, por ejemplo la constitución de 1857, quizá la más individualista, hablaba ya de la expropiación por causa de utilidad pública.

---

<sup>12</sup>Es interesante que este artículo 39 que trata de la soberanía, dice que ésta radica “originariamente” en el pueblo, lo cual recuerda la propiedad “originaria de la Nación”. Esta coincidencia en cuanto al calificativo parece hablar en favor de la idea de que la “propiedad originaria” de la Nación sobre el territorio, se entiende soberanía originaria del pueblo sobre el territorio.

<sup>13</sup>Llama la atención el vocabulario, evidentemente ideológico, que usa el artículo: “imponer” a la propiedad privada en favor del “interés público”, porque los propietarios privados son enemigos de la revolución, y “regula” los recursos naturales para el “beneficio social”. En mi opinión, “interés público”, que es el interés del pueblo, y “beneficio social” o bien de la sociedad no son dos conceptos diferentes, sino dos maneras de referirse al bien del pueblo o bien común.

<sup>14</sup>Ver por ejemplo Rojina Villegas.

La subordinación de la propiedad, cualquiera que sea su titular, es decir independientemente de que su titular sea una entidad pública o una persona privada, al bien común es un principio permanente, que sigue en vigor, no obstante los cambios que ha sufrido o pudiera sufrir la constitución.

Por eso, la “propiedad originaria” de la Nación sobre todas las tierras que conforman el territorio nacional cabe entenderla en el sentido de que la Nación ejerce su soberanía sobre el territorio nacional, con independencia de quiénes sean los propietarios de esas tierras, y que la propiedad está subordinada al bien de la Nación. Podía la constitución haber afirmado, en ese artículo o mejor en el artículo 39 que habla de la soberanía, que la Nación ejerce su soberanía sobre todo el territorio.

### III. LA PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACIÓN SOBRE LAS AGUAS

El primer párrafo del artículo 27 afirma la “propiedad originaria” de la Nación también sobre las aguas comprendidas en el territorio nacional, y el párrafo quinto precisa a qué aguas se refiere.

Antes que otra cosa, conviene reflexionar si sobre las aguas puede haber realmente un derecho de propiedad. Como éste se manifiesta principalmente en la facultad de recuperar una cosa de cualquier poseedor, se habla verdaderamente de propiedad respecto de cosas específicas, como terrenos, joyas, o también de cosas genéricas pero ya especificadas, como los granos de maíz que están en un contenedor. Las aguas: las aguas corrientes, las de los mares y lagos, las aguas de lluvia, las aguas del subsuelo no son cosas específicas ni cosas especificadas, sino un fluido, por lo que no parece adecuado hablar de la propiedad sobre ellas. ¿Cómo podrían reivindicarse las aguas de los ríos o las aguas del mar territorial o las aguas de lluvia?

La constitución afirma, además, que se trata de una propiedad “inalienable”, sin embargo acepta que el uso y aprovechamiento de las aguas podrá otorgarse, mediante concesiones, a personas o empresas, lo cual significa que acepta que el agua se enajene en favor de personas y empresas, a las que se les da el

derecho de disponer físicamente o consumir el agua. Una concesión para el aprovechamiento del agua, puesto que se trata de un bien consumible, significa darle al concesionario el derecho de disponer de ella, de consumirla físicamente, destinándola a algún fin como riego, suministro para consumo humano, uso industrial o cualquier otro. Una concesión de agua es, en realidad, ceder un derecho de disposición del agua, lo cual equivale a enajenarla, es decir darle al concesionario el derecho de disposición. Es algo muy diferente de lo que sería la concesión de un bien inmueble, por ejemplo de un terreno de propiedad pública para cultivarlo o hacer ahí una construcción provisional; en estos casos, el concesionario obtiene solo un derecho de uso, no un derecho de disposición, y por lo tanto no hay enajenación. Pero no sucede eso con el agua por ser un bien consumible: usar el agua, es lo mismo que aprovecharla o disponer de ella; una concesión de uso del agua es, en realidad, una enajenación del agua.

La contradicción que implica la «propiedad inalienable» sobre las aguas es otro argumento para descartar la existencia de un verdadero derecho de propiedad sobre las aguas. Pero como la constitución habla de la “propiedad originaria” de la Nación sobre las aguas, es necesario interpretar a qué se refiere con ello. Me parece que puede tener el mismo sentido general que se afirmó arriba respecto de la “propiedad originaria” sobre las tierras, que es un derecho originario de jurisdicción, es decir un derecho, incluido en la soberanía política, de regular, en este caso, el aprovechamiento de las aguas procurando el bien de la Nación o bien común. La afirmación de que la propiedad de las aguas es “inalienable e imprescriptible” se entiende entonces en el sentido de que el poder de jurisdicción sobre ellas es, naturalmente, inalienable e imprescriptible.

Conviene repetir, porque esto es esencial, que la jurisdicción o derecho de regular el aprovechamiento de las aguas está subordinado al bien de la nación o bien común. Sería contrario a la constitución, por ejemplo, que el Ejecutivo Federal, en uso de su dominio o jurisdicción sobre las aguas, otorgara concesiones de uso y aprovechamiento de las mismas que beneficiaran principalmente a una determinada empresa o grupo de empresas,

con detrimento del bienestar de las comunidades y pobladores de los lugares donde están o corren esas aguas. Esta destinación de las aguas al bien común es lo que está implícito en la expresión de que son aguas “propiedad de la nación”, es decir que han de aprovecharse de conformidad con el bien de la nación o bien común.

Analizando el párrafo quinto del artículo 27 con esa perspectiva, se pueden distinguir: 1) aguas de jurisdicción federal (que son a las que se llama de “propiedad nacional”), 2) aguas de jurisdicción estatal, y 3) aguas de aprovechamiento privado. La jurisdicción federal sobre las aguas se ejerce por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con la ley federal de aguas; la jurisdicción estatal, por los gobernadores de los estados y de conformidad con su propia legislación, y el aprovechamiento privado de las aguas, por los propietarios de los terrenos siguiendo lo previsto en los códigos civiles.

### *1. Aguas de jurisdicción federal*

Las aguas que el artículo 27 menciona como de propiedad nacional, que son en realidad de jurisdicción federal, son éstas: a) las aguas de los “mares territoriales” en la extensión que reconozca el derecho internacional<sup>15</sup>, las cuales son parte del territorio nacional,<sup>16</sup> según el artículo 42-V; b) las aguas marinas interiores, es decir aguas de origen marino que ya no tienen comunicación con el mar; c) las de las lagunas o esteros que tengan comuni-

---

15 De acuerdo con el artículo 3 de la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho del mar (Nueva York, 1982, en vigor desde el 16 de noviembre de 1994), todo Estado “tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas (cada milla marina equivale a 1,852 metros) medidas a partir de líneas de base”; ésta es (art. 5 de dicha Convención), por lo general, “la línea de bajamar a lo largo de la costa”. Respecto del derecho que tiene el Estado sobre el mar territorial, la convención (art.2) se refiere al derecho de soberanía del Estado que ejerce sobre el mar territorial, el lecho y el subsuelo del mar, y el espacio aéreo por encima de dicho mar. Antes, regía la Convención de Ginebra sobre mar territorial (del 29 de abril de 1958).

<sup>16</sup>La misma convención sobre el derecho del mar establece (art. 8) que las aguas del mar territorial son parte de las aguas interiores del Estado.

cación con el mar; d) las de lagos interiores de formación natural que estén ligados o alimentados por corrientes constantes; e) las de los ríos, y sus afluentes, no importa si son corrientes constantes, intermitentes o torrenciales (de lluvia), si desembocan en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; v) las de ríos o corrientes constantes o intermitentes, y las de sus afluentes, si el cauce de ellas sirve de límite al territorio nacional, o de límite entre dos o más entidades federativas, o si el cauce corre entre dos o más entidades federativas o cruza la frontera de la República; f) las de los lagos, lagunas o esteros, cuyos vasos estén ubicados en dos o más entidades federativas, o en el territorio nacional y en un país vecino, o cuando el límite de las riberas (orillas) del lago sirva de límite entre dos entidades federativas o entre la República y un país vecino; g) las de manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces (de los ríos), vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; h) las que se extraigan de las minas. A estas hay que añadir las aguas provenientes del subsuelo, que pueden ser de aprovechamiento privado o de jurisdicción federal, si así lo decide el Ejecutivo Federal.<sup>17</sup>

Aceptando que la propiedad sobre las aguas es en realidad jurisdicción sobre ellas, habría que contar entre las aguas de jurisdicción federal, las aguas del mar en la zona económica exclusiva, adyacente al mar territorial, sobre la cual, dice el artículo 27 párrafo X, la Nación ejerce “los derechos de soberanía y jurisdicciones que determinen las leyes del congreso”.

## *2. Aguas de jurisdicción estatal*

Afirma la frase final del párrafo quinto del artículo 27 que cualesquiera otras aguas no descritas previamente en ese párrafo “se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos”, pero que si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de las aguas se considerará de utilidad pública y sujeto

<sup>17</sup>Ver sobre esto abajo, donde se trata de las aguas de aprovechamiento privado.

a la reglamentación de las entidades federativas. Aquí se afirma que esas otras aguas serán o de libre aprovechamiento privado, o de jurisdicción estatal. A continuación analizaré primero las de jurisdicción estatal, porque sobre ellas se ejerce el poder político, y luego las de aprovechamiento privado, porque sobre ellas se ejerce el poder del propietario.

De acuerdo con la descripción de las aguas que hace el párrafo quinto, la mayor parte de las aguas artículo son de jurisdicción federal. Son de jurisdicción local, solamente: i) las aguas de ríos que corran dentro del territorio de una entidad federativa, y cuyos cauces no sirvan de límite entre dos o más entidades federativas o entre la República y un país vecino; ii) las aguas de lagos que no estén alimentados por corriente constantes, cuyos vasos y playas estén ubicados en dos o más predios y no sirvan de límite entre dos o más estados o entre la República y un país vecino, y iii) las corrientes de aguas (quizá la mayor parte sean de aguas pluviales, pero también podrían provenir de un manantial en un lugar donde no estuviera reglamentado el aprovechamiento de las aguas del subsuelo) que pasen por dos o más predios.

El aprovechamiento de estas aguas se hace de conformidad con las leyes locales sobre la materia y los respectivos códigos civiles.

### *3. Aguas de aprovechamiento privado*

En el texto del artículo 27 constitucional se pueden encontrar tres tipos de agua de aprovechamiento privado: i) las aguas extraídas del subsuelo por los propietarios de los predios mediante obras realizadas (pozos); el artículo afirma que las aguas del subsuelo pueden ser extraídas libremente por cualquier persona mediante obras artificiales, y que el dueño del terreno que hace las obras se “apropia” de esas aguas, lo que cabe entender en el sentido de que puede aprovecharlas. No obstante, dice el artículo que el “Ejecutivo Federal”, “cuando lo exija el interés público”, podrá reglamentar la extracción y aprovechamiento de esas aguas, incluso vedar su extracción, del mismo modo que lo

puede hacer “para las demás aguas de propiedad nacional”. Se trata por lo tanto de aguas susceptibles de aprovechamiento privado pero eventualmente sometidas a la jurisdicción federal; ii) las aguas de lluvia, que aunque no las menciona expresamente el artículo, quedan contenidas en la expresión de la frase final del mismo que dice que las aguas no descritas en el párrafo, entre las que caben las aguas de lluvia, “se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos”, siempre que se localicen en un solo predio; no dice que esas aguas son de propiedad privada, sino que son parte integrante de terrenos de propiedad privada; es una buena distinción considerando, como ya se dijo, que sobre las aguas no hay un verdadero derecho de propiedad, como sí lo hay respecto de las tierras; de acuerdo con lo expuesto serían de aprovechamiento privado las corrientes de aguas de lluvia mientras se ubiquen dentro de un solo predio, pero sobre todo las aguas de lluvia contenidas en los depósitos, naturales o artificiales ubicados en un mismo predio; y iii) las que broten espontáneamente o manantiales, si las aguas se contienen dentro del mismo predio, pero puede considerarse que las aguas de manantiales provienen del subsuelo, de modo que podrían estar sujetas a la jurisdicción federal.

El aprovechamiento privado de las aguas que hace el propietario respecto de las que están en su terreno está regulado por los códigos civiles. El código civil federal, por ejemplo, tiene un capítulo relativo al dominio sobre las aguas, donde dice (art. 933) que el derecho del propietario a usar las aguas que obtuvo perforando un pozo o construyendo aljibes o presas, no debe perjudicar el derecho que hubieran adquirido los propietarios de fundos inferiores, ni debe hacer obras que cambien el curso de las aguas si con ello ocasiona un daño (art. 935). Estas y otras disposiciones de los códigos civiles, demuestran que el derecho de los propietarios al aprovechamiento de las aguas contenidas en sus predios es un derecho sometido a la jurisdicción estatal sobre las aguas.

#### 4. *Uso y aprovechamiento de las aguas nacionales*

El aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, dice el artículo 27 párrafo VI, que se podrá hacer por medio de concesiones que otorgue el Ejecutivo Federal a favor de personas particulares de nacionalidad mexicana o de sociedades constituidas de acuerdo con las leyes mexicanas.

La regulación del uso y aprovechamiento de las aguas nacionales lo hace la Ley de aguas nacionales, que es reglamentaria del artículo 27, y (art. 2) aplicable “a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo”, así como a las “aguas marinas mexicanas”, que se entiende que son las del mar territorial, pero no las aguas de la plataforma continental ni las de la zona económica exclusiva que tienen un régimen internacional. El organismo encargado de la aplicación de la ley es la Comisión Nacional del Agua.

Dice la ley de la materia (art. 20) que “la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas” se hará por medio de “concesión o asignación” otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la citada Comisión. Se habla de concesión, cuando se cede el agua a personas particulares, individuos o sociedades, o a organismos públicos descentralizados, y de asignaciones, cuando se cede a los municipios, los estados o al Distrito Federal.

Las concesiones y asignaciones, dice la ley (mismo artículo 20 párrafo sexto), crean “derechos” a favor de los beneficiarios, y también obligaciones (arts. 28 y 29). Se trata de derecho a exigir el suministro de una cierta cantidad de agua en un determinado lugar (ver art. 23), por un período de cinco a treinta años (art. 24), prorrogable, y pueden comprender el derecho a realizar determinadas obras. Son derechos que pueden cederse temporalmente a terceros (art. 23 bis).

La ley define lo que se entiende por aprovechamiento, explotación y uso del agua. “Aprovechamiento” (art. 3-VII) dice que es la “aplicación del agua en actividades que no impliquen consumo de la misma”, como podría ser el uso de agua en una fuente. “Explotación” (art. 3-XXVII) a “la aplicación del agua en actividades encaminadas a extraer elementos químicos u orgá-

nicos disueltos en la misma” sin consumirla, o con un consumo insignificante. Uso es la “aplicación del agua a una actividad que implique el consumo parcial o total”, que se califica como uso agrícola, industrial, doméstico, etcétera, según la actividad a la que se destine.<sup>18</sup>

Es interesante que la ley afirme que los concesionarios de aguas nacionales adquieren “derechos”, pero no la propiedad de las aguas. Tienen un derecho personal de recibir el suministro de cierta cantidad de agua, es decir tienen derecho a una cantidad de un bien de naturaleza fungible, que se asemeja al derecho que tiene un acreedor de bienes fungibles, como el mutuante a una cantidad de dinero o el comprador a una cantidad de mercancías. Una vez que reciben el agua, los concesionarios pueden usar, disfrutar y disponer de ella, como cualquier propietario, pero no es concebible que tengan derecho a reivindicarla, porque el agua es un bien fungible.

#### IV. CONCLUSIONES

Presento aquí en síntesis las conclusiones que he ido extrayendo a lo largo de este trabajo.

##### *1. Respecto de las tierras*

i) La “propiedad originaria” de la Nación sobre las tierras tiene dos significados, uno propio y otro impropio.

ii) Propiamente significa que la Nación tiene un verdadero derecho de propiedad sobre tierras específicamente determinadas, que no hubieran tenido antes un legítimo propietario.

---

<sup>18</sup>Esta terminología de aprovechamiento, explotación y uso conviene confrontarla, para mayor claridad, con la distinción tradicional de uso, disfrute y disposición. Lo que la ley llama aprovechamiento corresponde más bien a lo que ordinariamente es uso, que no consume el bien; la explotación del agua corresponde al disfrute, pues los minerales u organismos que se pueden extraer de ella son análogos a los minerales o suelo orgánico que son frutos de un terreno, y lo que la ley llama “uso” del agua, en realidad es un acto de disposición del agua para diferentes fines.

La Nación, por medio del Ejecutivo Federal, procedió al reparto de tierras de su propiedad originaria a favor de núcleos de población ejidal o comunal. Pero sólo les cedía un derecho real de usar y disfrutar de las tierras, de modo que la Nación conservaba la propiedad originaria sobre ellas.

La reforma del artículo 27 de enero de 1992 otorgó la propiedad plena de la tierras a los núcleos de población ejidal y comunal, por lo que extinguió la “propiedad originaria” sobre ellas. Con esto, la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras ha quedado muy reducida, pues comprende únicamente las tierras que no hayan tenido un propietario. Las tierras de la propiedad originaria de la Nación son enajenables.

iii) Las tierras que hubieran tenido un propietario y que éste las abandonara, no se hacen de la propiedad originaria de la Nación, porque ya habían entrado al régimen de propiedad civil (o “derivada” de acuerdo con la terminología constitucional), y por lo tanto son tierras cuya propiedad puede adquirirse por prescripción adquisitiva.

iv) Son también de la propiedad originaria de la Nación las tierras correspondientes a los lagos y los cauces de los ríos de aguas de jurisdicción federal, pero esta propiedad, a diferencia de la que tiene sobre las tierras comunes, es inalienable e imprescriptible. También pueden incluirse como bienes de la propiedad de la Nación, pero inembargables e imprescriptibles, las playa y los terrenos de la zona federal marítimo terrestre a que se refiere la Ley de bienes nacionales.

v) Los bienes a que se refiere el artículo 132 constitucional no son bienes de la Nación sino de los poderes federales, salvo las playas y la zona federal marítimo terrestre y algunos otros que puedan asimilarse a la propiedad originaria que tiene la Nación sobre los cauces de los ríos y los lechos de los lagos de jurisdicción federal.

vi) En sentido impropio, la “propiedad originaria” de la Nación sobre las tierras significa que la Nación ejerce su soberanía sobre todo el territorio, y por lo tanto puede regular la propiedad, limitarla y aún expropiarla en servicio siempre del bien común.

## *2. Respetto de las aguas*

i) Sobre las aguas no existe un verdadero derecho de propiedad porque no constituyen un bien específico que pueda ser objeto de la acción reivindicatoria, sino que son un fluido.

ii) La propiedad originaria de la Nación sobre las aguas significa que la Nación ejerce una jurisdicción sobre las aguas consideradas nacionales, por medio del Poder Ejecutivo Federal, que está subordinado al bien de la Nación mexicana o bien común nacional. Hay también aguas, cuya jurisdicción compete a los Ejecutivos de cada uno de los Estados, y otras que competen a los propietarios de los predios donde fluyen o se almacenan. Tanto el poder de los ejecutivos locales como el de los propietarios están también subordinados al bien común nacional.

iii) La expresión constitucional de que las aguas nacionales son “inalienables” se puede entender en el sentido de que la jurisdicción sobre ellas es inalienable, pero no las aguas mismas.

Por eso cuando se otorga, conforme a la propia constitución, una concesión de aguas, el concesionario adquiere el poder de disponer de ellas, de consumirlas, es decir que las hace suyas. No obstante, el concesionario no tiene un derecho de propiedad sobre las aguas, lo cual es imposible, sino un derecho personal a exigir el suministro de determinadas cantidades de aguas, y en ese sentido son suyas, aunque no sea propietario.