

BIENES DE PROPIEDAD ORIGINARIA *

Por Jorge OLIVERA TORO
Profesor de la Facultad de Derecho
de la U. N. A. M.

El primer párrafo del artículo 27 Constitucional se refiere a la propiedad originaria que la Nación tiene respecto a las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

Para explicar las características especiales de la propiedad originaria que consagra el mencionado artículo constitucional, indebidamente se ha recurrido al expediente histórico de los antecedentes de la propiedad colonial.

La conquista fue el medio para tomar posesión de las tierras por la fuerza. Sirvió de apoyo a esa injusticia la división del mundo contenida en la Bula de Alejandro VI expedida en Roma el 4 de Mayo de 1493 la cual se tomó como título de dominio. En ella: “Así que todas sus Islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieron desde la dicha línea acia el Occidente, y Mediodía, que por otro Rey, o Príncipe Christiano no fueren actualmente poseídas hasta el día del Nacimiento de nuestro Señor Jesu Christo próximo pasado, del cual comienza el año presente de mil y cuatrocientos noventa y tres, cuando fueron por Vuestros Mensageros y Capitanes, halladas algunas de las dichas Islas; por la autoridad del Omnipotente Dios, a Nos en San Pedro concedida, y del Vicariato de Jesu-Christo, que exercemos en las tierras con todos los Señoríos de ellas, Ciudades, Fuerzas, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones, y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes, las damos, concedemos y asignamos perpetuamente a Vos y a los Reyes de Castilla y de León vuestros herederos, y sucesores: y hacemos, constituimos y deputamos a Vos y a los dichos vuestros herederos, y sucesores, señores de ella con libre, lleno, y absoluto poder, autoridad, y jurisdicción: con declaración, que por esta nuestra donación, concesión y asignación no se entienda, ni se pueda entender que se quite, ni haya de quitar el derecho adquirido a ningún Príncipe Christiano, que actualmente

* Capítulo de un libro en preparación del autor.

huviere poseído las dichas Islas y tierras firmes hasta el susodicho día de Navidad de nuestro Señor Jesu-Christo. Y allende de esto: Os mandamos en virtud de santa obediencia que así como también lo prometéis, y no dudamos por Vuestra grandísima devoción, y magnanimidad Real, que le dejaréis de hacer, procuréis enviar a las dichas tierras firmes, e Islas, hombres buenos, temerosos de Dios, doctos, sabios y expertos, para que instruyan a los susodichos Naturales y Moradores en la Fe Católica, y les enseñen buenas costumbres, poniéndolo en ello toda la diligencia que convenga.”

A propósito de esta Bula, el Rey de Francia le envió una carta a Carlos V, pidiéndole que le enseñara el testamento de Adán para ver si lo hacía heredero de la mitad del mundo.

El régimen privado de la tierra en la época colonial se hacía derivar de una gracia o merced real fundada en Real Cédula, como Título originario de adquisición de la propiedad de la tierra, favoreciendo “el desmedido acrecentamiento de la propiedad individual de los españoles, y por otra, la decadencia paulatina de la pequeña propiedad de los indios”.¹

Después de una conquista o población de territorios, las Capitulaciones otorgadas por la Corona a los nuevos descubridores, como especie de contrato entre un particular o grupo de particulares y ella, justificaban el derecho de propiedad como recompensa al descubridor o al nuevo poblador, estando facultado para repartir tierras y solares entre los que lo acompañaban, condicionando su propiedad a la residencia por cuatro, cinco y ocho años “Por el mero hecho del repartimiento no se adquiría el pleno dominio sobre el lote de tierra adjudicado. Era requisito indispensable para que el dominio se consolidase, poner en cultivo la tierra recibida y residir en ella por un plazo de tiempo que cambió según los casos (cuatro, cinco y hasta ocho años). Estos repartimientos habían de hacerse sin agravio para los indios, sin perjuicio de terceros sin concesión de facultades jurisdiccionales sobre los habitantes de las tierras adjudicadas y sin derecho alguno de dominio sobre las minas que en ellas pudieran hallarse. Al hacerse los repartimientos se había de procurar que a todos correspondiese parte de lo bueno o de lo mediano o de lo menos bueno”.²

Al lado de las capitulaciones y repartimientos, hemos señalado a las Reales cédulas de gracia o merced, como el título original de propiedad. Fueron compensaciones por servicios prestados por el favorecido o por sus causantes o para los que venían a vivir a las Indias.

¹ MENDIETA y NÚÑEZ, Lucio, *El problema agrario*, p. 81.

² OTS CAPDEQUI, J. M. *El Estado Español en las Indias*, p. 39.

Como lo que interesaba era poblar, las mercedes o gracias reales tuvieron un carácter gratuito: pero a medida que se fue consolidando la conquista y el consiguiente aumento de población en determinadas comarcas, ante el mayor valor económico de la tierra y la necesidad de incrementar el Tesoro para sostener las frecuentes guerras que tenía España, se revisó la política de regalía sobre tierras para cambiar por un sistema de rendimiento fiscal que hasta entonces no se había pensado. Así, después de la Real Cédula de 1591, las tierras baldías o realengas se adjudicaron al mejor postor en remate público, surgiendo así este otro título de propiedad. Se ha dicho que, todo el Derecho indiano publicado sobre la materia de tierras estaba condicionado a "la defensa del interés económico (posesión efectiva y cultivo) y la del interés fiscal (remates y composiciones)".³

Las adjudicaciones en pública subasta no excluyeron a las capitulaciones, repartimientos o Reales cédulas de gracia o merced. Todo descubrimiento implicaba una capitulación, toda fundación de ciudades, villas y lugares un repartimiento y los Reyes se reservaron siempre el Derecho de otorgar mercedes de tierras baldías o realengas, mediante las oportunas Reales cédulas ordinarias o extraordinarias, en la inteligencia de que estos títulos fueron excepcionales ya que lo que imperó fueron las mercedes adjudicadas en pública subasta,⁴ a título de censo al quitar, el cual puede definirse "como un derecho real limitativo del dominio o sea un derecho que gravaba siempre un bien de naturaleza inmueble (tierras o casas) y que limitaba las facultades dominicales del dueño de la cosa gravada con diversas obligaciones, según su naturaleza, entre ellas la de pagar un canon o pensión anual"⁵ y era al quitar, porque el censo tenía el carácter de redimible, cubriéndose a voluntad el importe de la redención.

El aprovechamiento de tierras en la época colonial estuvo inspirado en el principio de que la propiedad privada había de cumplir una función social.

No se tome lo anterior en una forma ortodoxa, ni con la claridad que esta institución así concebida pueda ser apreciada en los tiempos modernos, ya que todo debe guardar proporción con su perspectiva histórica.

"El interés económico de fomentar la población y de aumentar mediante el cultivo el valor de la tierra, junto al interés fiscal de corregir el incremento de sujetos con capacidad tributaria para sostener con sus prestaciones el armazón gravoso del Estado, fueron, sin duda, los móviles que guiaron a los legisladores españoles para reglamentar en las Indias el dominio privado

³ OTS CAPDEQUÍ, J. M. *Opus. cit.* p. 41.

⁴ OTS CAPDEQUÍ, J. M. *España en América.* p. 33.

de las tierras, según normas que se apartaban de las viejas concepciones romano justinianeas aceptadas, por otra parte, por las propias fuentes del Derecho castellano vigentes, aun cuando con carácter supletorio, en estos territorios. Por eso se reitera constantemente que por el solo título jurídico de la adjudicación en repartimiento, de la Real Cédula de gracia o merced, de la venta o de la composición, no se adquiriera el pleno dominio sobre la tierra adjudicada. Se exige siempre la posesión efectiva y el cultivo; y para que esto sea factible se recomienda que los repartimientos se hagan según la calidad de las personas; se ordena que el que recibiera Peonías y Caballerías se había de comprometer a tener edificadas las casas y plantadas las tierras dentro del tiempo que se le señalase; se restringe la extensión de los lotes de tierra adjudicables a cada propietario (no más de tres peonías ni de cinco caballerías ni de tres asientos o hatos de ganados); se impone la obligación de deslindar las tierras adjudicadas y la ratificación de estos deslindes por los propietarios y colindantes (que los colindantes se rectificasen en día señalado del año) y hasta para la composición de la tierra poseída sin títulos suficientes, se declara que no puedan ser admitidos a ella los que no estuvieran cultivando las tierras por lo menos durante diez años.⁶

Por lo que toca a las tierras de los indios, la legislación, no los hechos, respetó la propiedad comunal e individual; se tuvo interés en mantenerlos en el cultivo y en su libre aprovechamiento, pero en la realidad de la vida social hubo un distanciamiento con la legislación debido a la codicia de los conquistadores.

Las tierras de los indios se clasificaban en dos grupos: las poseídas antes de la conquista y las concedidas a los pueblos por virtud del Fondo legal nacido de la Ordenanza del 26 de mayo de 1567, dictada por el Marqués de Falces. Para que los pueblos tuvieran un espacio para construir sus habitaciones se fijó 500 varas por los cuatro vientos después, por Cédula Real de 4 de junio de 1687, se aprobó 600 varas contadas desde el atrio de la iglesia principal y no desde la última casa como se hacía antes. Los lugares en que se formaron los pueblos deberían llenar ciertas condiciones como suficiente agua, abundante tierra, montes, entradas y salidas y un ejido de una legua de largo donde los indios deberían tener sus ganados. Además la Corona otorgó donaciones de terrenos, llamándoles tierras de parcialidades o de comunidades indígenas.

⁵ OTS CAPDEQUI, J. M. *España en América*, p. 42

⁶ OTS CAPDEQUI, J. M. *España en América*. El régimen de tierras en la época colonial, p. 77.

La Nación Mexicana (entendida Nación por Estado), se ha afirmado con toda falsedad jurídica, para señalar su propiedad originaria, sustituyó o sucedió a los reyes de España en sus derechos en virtud de los títulos que provienen de su independencia, lo que propiedad originaria significa es la potestad soberana del Estado Mexicano sobre un ámbito espacial en el cual aplica su orden jurídico y en donde los otros Estados no pueden intervenir. El derecho de propiedad del Estado Mexicano sobre su territorio le permite de acuerdo con el régimen jurídico constitucional, transmitirlo para formar la propiedad privada.

En relación con el territorio nacional, dentro de cuyos límites se encuentran las tierras y aguas que corresponden originariamente a la Nación, el artículo 42 de la Carta Magna expresa: "El territorio nacional comprende: I. El de las partes integrantes de la Federación; II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional y las marítimas interiores, y VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión que establezca el propio Derecho Internacional".

La distribución de las tierras en México independiente comenzó por atribuirse a las antiguas intendencias o provincias en que se dividió el territorio nacional, lo que produjo una gran confusión por lo que respecta a su titulación; en vista de ello, la Constitución de 1857, federalizó esta materia, quitándoles a los Estados las facultades que ellos se atribuían.

El 20 de julio de 1863 se expidió la primera Legislación completa de Terrenos Baldíos, conservándose los caracteres fundamentales de la propiedad que tenía durante el régimen colonial, estableciéndose que su titulación debería hacerse por la Nación e imponiéndose obligaciones de cultivarla, así como limitando su extensión, etc. En la Ley de 26 de marzo de 1894 se transformó el sistema, suprimiendo el límite de propiedad, así como la obligación de cultivar y poblar, dejando la libre disposición de las tierras en la forma como se juzgara conveniente a los intereses particulares. Abolido el sistema de revisión de titulaciones y prohibida la intervención del Poder Público, se crearon grandes latifundios y el acaparamiento de tierras en manos de unos cuantos. Se colocó a la propiedad como la concebían los romanos, una propiedad absoluta, sin intervención del Poder Público.

La Constitución de 1917 estableció el régimen de propiedad semejante al de la Colonia, consagrando en el primer párrafo del artículo 27 Constitu-

cional que, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro 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.

La tesis patrimonialista del Estado, en que se estima que la Nación mexicana sucedió en todos sus derechos al monarca Español, que tenía la propiedad de las tierras, ha sido enfrentada con la postura de una legislación político-administrativa, considerando falsa la posición patrimonialista tanto desde el punto de vista histórico como del legal, manteniendo en apoyo del párrafo en cuestión del artículo 27, la moderna teoría de la propiedad como función social y de los fines del Estado. La utilidad social, como fundamento de la propiedad privada, induce al propietario a utilizarla en la mejor forma posible para sus propias necesidades y también para las de la sociedad, teniendo el Estado la facultad de vigilar su repartición y aprovechamiento. "Si la propiedad es una función social, resulta indudable que corresponde al Estado la vigilancia de esa función que implica su intervención en el reparto equitativo de la tierra y de las riquezas naturales y en su aprovechamiento".⁷ No es necesario investir al Estado de un derecho de propiedad absoluto, sino que en virtud de la propiedad como función social debe intervenir para que ella se cumpla de una manera satisfactoria, en relación con los fines del Estado.

"Los antecedentes históricos de la propiedad en México demuestran que el mal reparto de ésta trajo como consecuencia la excesiva miseria, la degeneración y el atraso de las clases campesinas que componen no menos de las dos terceras partes de la población, creando un malestar económico que bien pronto se tradujo en rebeliones armadas que pusieron en peligro la vida misma del Estado.

En estas condiciones, el Estado Mexicano no podía cumplir sus fines, veía en peligro su propia existencia, no podía establecer el derecho ni ampararlo, porque la oligarquía dominadora que basaba su poder en la concentración agraria, dictaba y aplicaba ese derecho de acuerdo con sus intereses y en detrimento de las clases desvalidas. No podía el Estado favorecer la cultura de un pueblo hambriento que necesitaba antes que escuelas, pan, ni estaba en posibilidad de procurar el bienestar de las clases trabajadoras.

Para cumplir sus fines y ejerciendo la vigilancia de la función social que es la propiedad privada, el Estado mexicano tiene el dominio eminente sobre el territorio y el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento

⁷ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. *El sistema agrario constitucional*. p. 47.

de la tierra y de las riquezas naturales así como el de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Ante este principio superior de justicia social deben ceder todos los derechos privados cualquiera que sea su fundamento.

Así creemos que debe interpretarse el primer párrafo del artículo 27 Constitucional, como una simple declaración de principios sobre los cuales se asientan los sucesivos mandamientos del mismo. Es una garantía social y una limitación general declarativa de los derechos individuales de propiedad ante el interés público".⁸

En una controversia que se suscitó entre la Federación y el Estado de Oaxaca, en relación con la propiedad de las ruinas y monumentos arqueológicos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aceptando el criterio que sustentaba de la Federación apoyó la tesis patrimonialista, señalando que forman parte de las atribuciones del Estado Mexicano el ejercicio de la jurisdicción federal en esta materia y que el primer párrafo del artículo 27 Constitucional es la vinculación entre el Derecho Mexicano y el Derecho Colonial.

Así, en otro amparo, se dijo en voto particular "No importa esclarecer el título por el que crearon derechos de la Corona; es lo cierto que están expresamente reconocidos y establecidos en la legislación que el Constituyente de 1917 quiso anudar con la promulgada en México a partir de 1821... si como también se ha indicado, el artículo 27 debe de interpretarse teniendo en cuenta la legislación antigua de México que el Constituyente quiso anudar con la que ahora rige..." (amparo Cargill Lumber Company vs. Presidente de la República y Secretario de Agricultura y Fomento, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acuerdo del 6 de septiembre de 1933).

Se encuentra en vigor la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1951. Señala en su artículo 3º "Los terrenos propiedad de la Nación que son objeto de la presente ley, se consideran, para sus efectos divididos en las siguientes clases: I. Baldíos; II. Nacionales; III. Demasías." Los primeros no han salido del dominio de la Nación, por título legalmente expedido y no han sido deslindados ni medidos. Los segundos, son los baldíos ya deslindados y medidos, los provenientes de demasías cuyos poseedores no los adquieran y los que recobre la Nación por nulidad de títulos que respecto a ellos se hubieren otorgado. Los terceros son los poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor de la que éste determine, encontrándose

⁸ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. *El sistema agrario constitucional*. p. 48.

el exceso dentro de los linderos demarcados por el título y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la superficie titulada. De acuerdo con el artículo 7º, el Ejecutivo de la Unión está facultado para enajenar, a título oneroso o gratuito, o arrendar a los particulares capacitados, conforme a la ley, terrenos nacionales, así como para entrar en composición con los poseedores de demasías; la facultad la ejerce por conducto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; en ningún caso los terrenos baldíos podrán ser objeto de las operaciones a que se refiere la anterior disposición.

El Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1963, tiene importancia en la materia y lo transcribimos a continuación:

“ADOLFO LOPEZ MATEOS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

“El H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY QUE ADICIONA EL ARTICULO 58 DEL CODIGO AGRARIO Y DEROGA LA LEY FEDERAL DE COLONIZACION Y LA LEY QUE CREO LA COMISION NACIONAL DE COLONIZACION

ARTICULO UNICO.—Se adiciona el artículo 58 del Código Agrario para quedar en los siguientes términos:

Artículo 58.—Las propiedades de la Federación, de los Estados o de los Municipios serán afectadas preferentemente a las propiedades privadas para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población agrícola.

Los terrenos nacionales y, en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación se destinarán a construir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal. Dichos terrenos se podrán también destinar, en la extensión estrictamente indispensable, para las obras o servicios públicos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y no podrán ser objeto de colonización ni venta.

Queda prohibida la colonización de propiedades privadas.

Los núcleos de población indígena tendrán preferencia para ser dotados con las tierras y aguas que hayan venido poseyendo.

TRANSITORIOS:

ARTICULO PRIMERO.—Se derogan la Ley Federal de Colonización y la Ley que creó la Comisión Nacional de Colonización expedida el 30 de diciembre de 1946.

ARTICULO SEGUNDO.—El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización vigilará el buen funcionamiento de las Colonias existentes debidamente legalizadas, ejerciendo las funciones que las leyes que por medio de ésta se derogan, otorgaban tanto a la Comisión de Colonización como a la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Además, cuidará escrupulosamente que se respete el Estatuto Jurídico que les corresponde por lo que toca al régimen de propiedad en las mismas y a su correcta administración, aplicando, en su caso, las sanciones que procedan.

ARTICULO TERCERO.—El Fondo Nacional de Colonización pasará al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y se destinará única y exclusivamente a proyectar y llevar a cabo el establecimiento de nuevos centros de población ejidales, después de cubrir las erogaciones pendientes conforme a la Ley que se deroga.

ARTICULO CUARTO.—Quedarán sin efecto y se mandarán archivar todos aquellos expedientes de Colonización en los cuales no se haya dictado la autorización o la concesión para colonizar y las autorizaciones para elaborar proyectos de obras que se hubieren dictado con vistas a futuras colonizaciones.

ARTICULO QUINTO.—El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, efectuará una revisión sistemática de todas las colonias autorizadas y siempre que encuentre fundamento para ello declarará la caducidad de las concesiones o el retiro administrativo de las autorizaciones para colonizar, en los términos de la Ley que les haya dado origen.

ARTICULO SEXTO.—Cuando una colonia desaparezca, si los terrenos que la forman eran nacionales, se destinarán a la construcción o ampliación de ejidos o al establecimiento de nuevos centros de población ejidal y si los terrenos eran de propiedad privada, serán afectables en los términos del Código Agrario.

ARTICULO SEPTIMO.—Esta Ley entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el "Diario Oficial de la Federación.

Lic. Rodolfo Echeverría Álvarez, D. P.—Prof. Federico Berrueto R., S. P.—Ricardo Carrillo Durán, D. S.—Prof. Caritino Maldonado P., S. S.—Rúbricas”.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido la presente Ley en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta y un días del mes de diciembre de mil novecientos sesenta y dos.—Adolfo López Mateos.—Rúbrica.—El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Roberto Barrios.—Rúbrica.—El Secretario de Agricultura y Ganadería, Julián Rodríguez Adame.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Gustavo Díaz Ordaz.—Rúbrica.