



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**Regimen Jurídico y Control de los Bienes  
Inmuebles del Dominio Público de la  
Federación.**



EXÁMENES  
PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

**HUMBERTO RODRIGUEZ GARCIA**

México, D. F.

1972

1 2 4 3



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A VOSOTROS, PADRES MIOS, EJEMPLO DE PERSEVERANCIA, SACRIFICIO Y RESPONSABILIDAD Y EN RECUERDO PERENNE DE MI MADRE AUSENTE QUE VIVE EN MI.**

**A MIS HERMANOS Y FAMILIARES CERCANOS, MAESTROS, COMPAÑEROS Y AMIGOS EN QUIENES FINQUE Y LABRE EL IMPULSO CREADOR QUE CRISTALIZO UN ANHELO.**

**MI AGRADECIMIENTO AL SEÑOR LIC. ALFONSO NAVA NÉGRETE, DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO POR SU CORDIAL APOYO PARA LA CONSECUCION DE ESTE TRABAJO.**

"REGIMEN JURIDICO Y CONTROL DE LOS BIENES INMUEBLES  
DEL DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION".

CAPITULO PRIMERO.

EXPOSICION SOBRE EL PATRIMONIO DEL ESTADO.

- a).- El Patrimonio del Estado.
- b).- El Dominio Público de la Federación.
- c).- Los Inmuebles del Dominio Público de la Federación Destinados a un Servicio Público y los Equiparados.

CAPITULO SEGUNDO.

PRECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS.

- I.- Organización de la Tierra en el Imperio Azteca.
- II.- Régimen de la Colonia.
- III.- El México Independiente.
- IV.- Leyes de Reforma.
- V.- Constitución de 1857.
- VI.- El Porfiriato.
- VII.- Ley de Inmuebles de 1902.

CAPITULO TERCERO.

REGIMEN JURIDICO VIGENTE.

- PRIMERO:- Carta Magna de 1917.
- SEGUNDO:- Leyes Reglamentarias:

- a).- Orígenes de Formación, Competencia y Organización de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Ley Srias. y Deptos.  
de Estado.

Ley General de Bienes  
Nacionales.

Reglamento Interior de  
la Sria. del Patrimonio  
Nacional.

- b).- Leyes Especiales.

TERCERO:- Control y Administración de los Bienes Inmuebles del Dominio Público de la Federación.

CUARTO:- Consideraciones Finales y Conclusiones.

## A MANERA DE PROLOGO.

En virtud de las labores administrativas que desempeñé en la Secretaría del Patrimonio Nacional durante un lapso considerable, me percaté de una serie de obstáculos y problemas técnicos y humanos para lograr eficientemente la administración y control de los bienes denominados públicos, que redundasen en la satisfacción de las necesidades colectivas por el uso de los mismos.

Concebida la idea, fue tomando forma una inquietud para conocer más a fondo los orígenes que determinaron la base legal de reglamentación de esos bienes.

Para ese fin, en este trabajo se hace un somero estudio de las teorías imperantes, para señalar la naturaleza del dominio público, sus causas y sus efectos; pretendiendo conformarlo con el régimen jurídico vigente en el País.

Como suele suceder en estos casos, tuve que retroceder en el tiempo para indagar en nuestra historia respecto de los sistemas legales que se hubieren seguido para conocer y reglamentar los bienes que ahora sabemos pertenecen a la Nación.

Del análisis de estos datos se encontró que sólo hasta el año de 1902 se inició formal y administrativamente un régimen legal serio de los bienes públicos.

Y, finalmente, se llevó a cabo el estudio de la legislación actual que regla los bienes nacionales, para pretender representar una base que conlleve a conocer, administrar y controlar adecuadamente los bienes domaniales.

La finalidad del estudio que se presenta, tiene la honrada pretensión de coadyuvar en el logro de mejores resultados - en esta materia, a la cual debe dársele la importancia que reviste, y, por otra parte, por qué no decirlo, me permite cumplir un propósito tantas veces anhelado, de estar en la situación concreta de sustentarla como tesis a efecto de obtener el título respectivo.

Sujeto este trabajo a la ponderación y basta experiencia de los señores sinodales, permítome pedirles que su amplio criterio soslaye los errores e imperfecciones del sustentante y vean con benevolencia el deseo que lo anima para aportar la idea que pretende en lo factible llegar a la solución del tema tratado.

a)

"EL PATRIMONIO DEL ESTADO"

**Territorio.-** Dominio de la Nación.- Teorías del Patrimonio.- Patrimonio Nacional.

**EL TERRITORIO.-** El territorio como elemento constitutivo del Estado Moderno, es el ámbito espacial de validez y aplicación del orden jurídico vigente y como tal, el Estado necesita de esa superficie para asignarle fronteras a fin de prevenir conflictos - señalando los límites de su respectiva competencia; y para realizar sus funciones en el plano interno, refuerza su autoridad proporcionándole una base de control y de coacción.

Para tal efecto, el Estado tiene evidentemente un derecho sobre su territorio en el que satisfará sus fines esenciales, al igual que en el concierto internacional le sirve para -- mantener su territorio en forma independiente frente a los demás Estados Soberanos.

Los individuos, la colectividad, deben encontrarse establecidos permanentemente en un suelo que constituye así el territorio en el cual se halla asentado el Estado, esto no significa la inmutabilidad o la fijación inalterable de los límites, sino únicamente que el Estado tiene y necesita tener un territorio propio, cualquiera que él sea y con cualquier dimensión y variación. El Estado tiene fronteras y la población tiene un carácter sedentario dentro de la circunscripción así delimitada.

En el sistema federal, como lo son los Estados Unidos-Mexicanos, el área geográfica no es sino la medida de la jurisdicción en el espacio. La jurisdicción consiste en la facultad de dictar leyes y de aplicarlas dentro de determinado territorio,

límite en el cual el poder del Estado concluye.

Esta dominación que tiene el Estado sobre el territorio es llamada por algunos autores como Jellineck, -imperium-, y para Laband, derecho real de derecho público o derecho real de naturaleza pública.

La sujeción del territorio al Estado no implica un vínculo de propiedades sino de potestas, para ejercitar y hacer cumplir una multitud de tareas que le incumben siéndole necesaria una determinada utilización del suelo y del espacio, en virtud de que el derecho del Estado encuentra su razón de ser y su límite en el interés público que se refleja en la satisfacción de las necesidades de la población.

DOMINIO DE LA NACION.- Fischbach, en su teoría del Estado expresa que, "Un inmediato dominio del Estado sobre su territorio es imposible, según la moderna teoría política; siempre precisa, para ello, la mediación de un pueblo determinado"(1).

El pueblo como agregación espontánea al constituirse y asentarse en un lugar determinado tiene el ánimo de posesionarse del suelo para su subsistencia, esto es, en forma primitiva.

Entendiendo como sabemos, que la ocupación es una manera de adquirir una cosa que a nadie pertenece, por una toma de posesión hecha con la intención de convertirse en propietario de la misma.

Por mayoría de razón los primeros pobladores de nuestro territorio tienen la propiedad originaria por esa ocupación para su propio beneficio, misma que defendieron de otros grupos-

---

(1).- Fischbach, Teoría del Estado.- Páginas 102-103. Edit. La Bor.- Barcelona.- 1949.

que pretendían arrojarlos de la tierra que detentaban.

De manera tal, el pueblo tiene realmente un derecho de propiedad sobre su territorio, pero no en los términos del Derecho Civil como lo expone el Derecho Romano, sino con una idea -- más avanzada dentro del derecho público, por ser la rama a que pertenece. Esta idea, o sea, la teoría de la función social de la propiedad, nos enseña a utilizar y movilizar la propiedad de manera que, cumpliendo las funciones naturales a que está destinada, pueda extender sus beneficios al mayor número de personas.

La sujeción o derecho que tiene la Nación sobre un espacio determinado le permite utilizarlo y conservarlo conforme a las leyes vigentes y su antecedente doctrinal, que han hecho posible entender la propiedad como una función social en beneficio de la población, ya individual o colectivamente.

Sólo al pueblo corresponde señalar el destino de una Nación y cuanto mayor sea el número de los que tienen conciencia de su nacionalidad, más serán sus aportaciones para constituir y vigorizar cualesquier sistema de gobierno.

El pueblo soberano por medio de una asamblea constituyente, se dió su propia constitución y le reconoció al Estado -- personalidad jurídica. Es entonces, el pueblo que ocupa el territorio del Estado quien ha impuesto a éste, por medio de la Asamblea Constituyente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Segundo, Capítulo Primero, denominado -De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno-, correspondiente a

sus artículos 39, 40 y 41, reafirma que la soberanía reside --- esencial y originalmente en el pueblo, que todo poder público - dimana y se instituye para beneficio del mismo, con el inalterable derecho de alterar o modificar la forma de Gobierno en todo tiempo; y se constituye en una República Representativa, ejer-- ciendo su soberanía -funciones-, por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de su competencia.

En sus artículos 42 al 48 inclusive, desarrolla la limitación territorial por agua, tierra y espacio, considerando - las modalidades y extensión que establezca el Derecho Interna-- cional, reconociendo en el plano interno los límites de cada entidad-miembro que componen la Federación, para fijar su juris-- dicción hasta donde alcanzará su ámbito de validez.

Y como corolario a las disposiciones anteriores, señala en su artículo 27, como declaración de principios sobre los- cuales se asientan los sucesivos mandamientos del mismo, que: - "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originariamente a- la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Esta determinación encierra también una garantía so-- cial y una limitación general declarativa de los derechos indi- viduals de propiedad ante el interés público.

Posteriormente, en su párrafo cuarto señala el domi-- nio directo de la Nación sobre las substancias minerales, y en- el párrafo quinto determina la propiedad de la Nación sobre las aguas que se clasifican.

Nuestros tratadistas mexicanos, Lucio Mendieta y Núñez y Felipe Tena Ramírez, entienden y así lo expresan en sus estudios realizados, que el territorio corresponde originariamente a la Nación. Pero debe tomarse en cuenta esa organización o grupo, desde el momento en que se asientan en un lugar determinado dando lugar al desarrollo de la noción de posesión-primeramente y después de propiedad y como consecuencia, de una vaga idea de territorialidad que se va afirmando en el tiempo con mayor fuerza.

El sedentarismo tiene un sentimiento de posesión que es más arraigado, cada uno de los individuos que integran el grupo convierte la ocupación eventual en un sentimiento común de beneficio. De aquí nace la idea comunal no definida aún en el derecho de propiedad, pero sí en el de posesión material, comprendido el beneficio que en conjunto reporta la posesión de las tierras y ante la amenaza de desposesión por otros medios, nace en la conciencia colectiva la noción del derecho sobre esas tierras que poco a poco se van arraigando como propiedad del grupo que las tiene y las defiende.

Antes de fundar el Estado fue preciso que hubiese pueblos, porque para constituir un todo, la preexistencia de sus partes es de rigor. Los pueblos tienen una existencia propia y anterior a la institución de todo Gobierno Central; son agregaciones espontáneas, no unidades artificiales; son efecto de la naturaleza, y no de la ley.

Por tanto, son bienes públicos las cosas que corresponden en plena propiedad a la Nación y en cuanto al uso a todo el mundo, o según dice la Ley Primera, Título XVII, Part. II: --

"pertenescen a todos los omes comunalmente, en tal manera que - también pueden usar de ellos los que son de otra tierra extra--ña, como los que moran o viven en aquella tierra do son".(2).

Sostener que el Estado y no el Pueblo es el sujeto -- del dominio de los bienes públicos, equivale a afirmar que el - Estado es dueño de sí mismo, lo cual es un absurdo. Evidente-- mente el Estado es dueño de sí mismo en el orden internacional, dado su carácter de independiente en relación con otros Esta-- dos Soberanos.

El derecho de propiedad que la Nación tiene sobre su territorio, está condicionado a las modalidades del sujeto a que pertenece (pueblo), a su propio contenido, al fin al que se ha--lla destinada la tierra, considerando los actos jurídicos que - la presiden y por la índole de las normas que la disciplinan. - No se trata de una propiedad común u ordinaria regida por el de-- recho privado, sino de una propiedad de derecho público, de una "propiedad pública" en suma. (3).

A pesar de que en el dominio de la Nación existen di-- versas instituciones que se vinculan a la propiedad privada, -- hay que guardarse bien de confundirlas.

Ahora bien, el dominio de la Nación sobre su suelo es una persistencia de la antigua propiedad colectiva, pero el pue-- blo siendo titular de ese dominio, no lo administra en forma di-- recta sino por medio de sus representantes o sea por conducto -

---

(2).- Castillo Velazco José María.- Ensayo Sobre el Derecho Administrativo Mexicano, 1874, Págs. 6 y 7, Capítulo I, Tomo II.

(3).- Marienhoff Miguel.- Tratado del Dominio Público.- Buenos Aires, 1960.- Pág. 85.

de las autoridades constituidas, que en nuestra legislación corresponde al Gobierno Federal.

En tal forma, el pueblo en nuestro ordenamiento, si bien no tiene personería jurídica, la cual corresponde al Estado, sí tiene individualidad jurídica y en tal sentido constituye una evidente realidad.

El Estado presupone la existencia de una colectividad constituida y organizada de manera tal que asegure en sí la unidad de voluntad, de potestad y actividad, verdadera causa determinante de la personalidad jurídica, transformándose la comunidad nacional en un ser único capaz de convertirse en sujeto de derecho para realizar sus fines primordiales.

Luego entonces, considerando al Estado como persona jurídica que es, y recordando los atributos de la personalidad, es un supuesto necesario considerar que debe contar con "un patrimonio", ésto es, un conjunto de bienes que lo constituyen, - aunque en razón de su utilidad que es siempre pública, sea ésta mediata o inmediata, siempre su único destinatario es la colectividad, la cual aprovechará este patrimonio uti singuli (individualmente), o uti universi (en su conjunto), pero en manera indirecta, siempre y cuando se cumplan determinados requisitos que fijan las leyes aplicables vigentes.

TEORIAS DEL PATRIMONIO.- Sabemos que los conceptos de propiedad, patrimonio, etc., son unas de las instituciones más protegidas y garantizadas por la Constitución, pero su régimen jurídico se encuentra esencialmente en el Código Civil.

La mayoría de los tratadistas de Derecho Administrati

vo en general y los estudiosos de los bienes públicos en particular, nacionales y extranjeros, no han vertido sus ideas precisas respecto a qué se entiende por Patrimonio de la Nación, y mucho menos, un concepto adecuado dentro de la teoría administrativa.

En tal forma, de las características esenciales de las teorías sobre el patrimonio imperantes en la actualidad como la clásica, la del patrimonio afectación y la doctrina alemana, aprovecharemos los conceptos que más se acerquen al campo del derecho administrativo que no impidan su evolución, sino que coadyuven a encontrar una idea precisa.

El Diccionario del Derecho Privado citado por Pallas, define el patrimonio de la siguiente manera: del latín patrimonium; derivado de patria, los padres. En sentido vulgar, el patrimonio es el conjunto de bienes que tiene una persona. Por su etimología significa lo que se hereda del padre o la madre, "Los bienes propios de una persona o familia y que forman una universalidad" de derecho, como dice Adolfo Prieto. Jurídicamente, el patrimonio es un conjunto de derechos o de relaciones jurídicas.

Los expositores de la doctrina personalista o clásica, son principalmente, Aubry y Rau y Demolombe, tocándole a Bonnecase concretar admirablemente la teoría del patrimonio sustentada por la escuela personalista, en su Compendio de Derecho Civil, en los términos siguientes: "El patrimonio consiste en una masa de bienes, activos y pasivos, que representan un valor pecuniario de conjunto y de la que se excluyen los bienes no valorizables en dinero, como los bienes de índole moral; la idea de patrimonio está vinculada indisolublemente, con la personalidad, -

ya que no se concibe el patrimonio sin una persona que sea titular; el patrimonio se identifica con la persona misma en cierto punto de vista, ya que en último análisis consiste en la simple capacidad para adquirir bienes y derechos; y, por otra parte, - consiste en los bienes concretos que en cierto momento tenga la persona; el patrimonio es un concepto y por consiguiente, de naturaleza intelectual y se distingue de los bienes concretos que lo forman; es inalienable e indivisible durante la vida de su titular, ya que la capacidad tiene esas características; pero - aún cuando el patrimonio se identifica con la personalidad, se diferencia de la persona; ya que se puede concebir una relación jurídica entre persona y patrimonio, durante la vida de la persona y a su fallecimiento se transmite íntegro a sus sucesores, quienes continúan a la persona, ya que están obligados a pagar las deudas, siendo el patrimonio una emanación de la personalidad, las obligaciones que pesan sobre la persona, pesan también sobre su patrimonio y existe una igualdad de derechos entre los acreedores por lo que hace a la distribución del activo y es - la prenda común de sus derechos" (4).

Como toda teoría, se le encontraron fallas a esta --- idea de patrimonio personalidad, saliendo a la luz la del patrimonio afectación que trataba de encontrar una fuerza de cohesión que mantuviera los elementos del patrimonio formando una unidad distinta a la personalidad y nos dice que es la afectación de - un conjunto de bienes a la realización de un fin determinado. - Como consecuencia, no se identificarán los conceptos de personalidad y patrimonio, ni éste tendrá los mismos atributos de aqué

---

(4).- Aguilar Carbajal, Leopoldo.- Bienes y Sucesiones.- --- 1967.- Págs. 13 y siguientes.- Segunda Edición.-Porrúa.

lla, si bien, si existiera nexo entre la persona y el patrimonio sería de titularidad; pero desde luego, son conceptos enteramente distintos.

Esta teoría del patrimonio afectación debe entenderse tomando en cuenta el destino que en un momento dado tengan determinados bienes, derechos y obligaciones, para la realización de un fin jurídico.

En el Derecho Alemán se tiene una concepción singular de patrimonio pues aún cuando considera que la fuerza de cohesión que va a mantener unidos a los elementos del patrimonio es la pertenencia a un mismo sujeto, aparta los elementos activos de los pasivos, supuesto que, los pasivos gravan el patrimonio formando parte de él, como consecuencia el patrimonio sólo está integrado por elementos activos siendo suficiente que estén aptos para satisfacer necesidades.

El patrimonio es una universitas juris. Entendiendo por universalidad de derecho, una masa de bienes que permanecen distintos los unos de los otros y susceptibles de conservar su fisonomía propia e integridad una vez dispersos; están reunidos entre sí únicamente por una razón jurídica, la de responder de un pasivo determinado.

Considero que si el Estado Mexicano se constituyó por la voluntad de la individualidad jurídica llamada pueblo, otorgándole personalidad jurídica para ser sujeto de derecho conforme a nuestra Constitución Política para cumplir con las funciones que la misma expresamente le señala debe contar con un patrimonio para que pueda satisfacer las necesidades colectivas.

Tomándose en cuenta que la teoría del patrimonio por-

corresponder a una noción abstracta y como consecuencia de mayor generalidad, sale del Derecho Civil para aplicarse a otras ramas como el Derecho Mercantil y el Derecho Público, tanto Administrativo como Procesal, etc.

Luego entonces, las características del patrimonio nacional, -teniendo como titular al pueblo-, principalmente, se entiende que son: está formado por un conjunto de bienes que permanecen distintos unos de otros, con la posibilidad de conservar su fisonomía e integridad propias, una vez dispersos, derecho que continuamente se transforma y comprende los bienes presentes y futuros, con los cuales, su representante legítimo con la personalidad jurídica para actuar, -el Estado-, realizará los actos necesarios tendientes a satisfacer las necesidades colectivas, afectando determinados bienes para la consecución de sus fines, considerándole también como una noción económica, ya que figuran en él sólo satisfactores, aún cuando no fueren valorizables en dinero, supuesto que, es suficiente que sean aptos para satisfacer necesidades.

PATRIMONIO NACIONAL.- El Estado para procurarse los medios que requiere el cumplimiento de sus fines, funciones o atribuciones, necesita la propiedad ya formada, recibéndola por los modos generales de adquirir como la donación, la herencia y el contrato, o por los modos que le son peculiares derivados de su misión social y carácter coactivo como la imposición, la retribución de sus servicios y la expropiación, cumpliendo las condiciones requeridas para el caso.

El Código Civil Para el Distrito y Territorios Federales, En Materia Común y para Toda la República en Materia Federa-

ral, en vigor desde el mes de octubre de 1932, en su Libro Segundo de los Bienes, Título Segundo Clasificación de los Bienes.- Capítulo Tercero.- De los Bienes Considerados Según las Personas a Quienes Pertenecen, sentencia en su artículo 764 que, los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares y una vez delimitada la propiedad en forma tajante, señala los bienes de dominio público que se caracterizan por estar destinados al uso o servicios públicos, o al fomento de la riqueza nacional declara que todos los demás bienes pertenecientes al Estado en que no concurren las circunstancias expresadas, tienen carácter de propiedad privada.

Al separar lo que corresponde a los particulares y a la Nación, desde ese momento, se separa el patrimonio nacional de la reglamentación del Código Civil, en virtud de que el Estado en cuanto adquiere, conserva, cuida, fomenta y aplica sus bienes y recursos, se muestra como ser económico y considerado bajo este aspecto es asunto de la ciencia financiera, empero, - las funciones que la administración pública ha de desempeñar en tal concepto y en cuanto suponen o engendran relaciones jurídicas, son materia del derecho Administrativo.

De acuerdo con el régimen jurídico a que dichos bienes están sujetos, en los términos de la Legislación Federal Mexicana, la Ley General de Bienes Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 30 de enero de 1969 y vigente desde el 14 de febrero del mismo año, enuncia en sus artículos 1o., 2o. y 3o. que:

ARTICULO 1o.- El Patrimonio Nacional se compone:

I.- De bienes de dominio público de la Federación, y

II.- De bienes de dominio privado de la Federación.

ARTICULO 20.- Son bienes de dominio público:

I.- Los de uso común;

II.- Los señalados en los artículos 27, párrafos -- cuarto y quinto, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III.- Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendi-- dos en la fracción II del artículo 30. de esta Ley;

IV.- El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores;

V.- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice-- para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley;

VI.- Los monumentos arqueológicos, históricos y ar-- tísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;

VII.- Los terrenos baldíos y los demás bienes inmu-- bles declarados por la ley inalienables o imprescrip-- tibles;

VIII.- Los terrenos ganados natural o artificialmen-- te al mar;

IX.- Las servidumbres, cuando el predio dominante -- sea alguno de los anteriores;

X.- Los muebles de propiedad federal que por su na-- turaleza no sean normalmente sustituibles, como -- los documentos y expedientes de las oficinas; los - manuscritos, incunables, ediciones, libros, documen--

tos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos; las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos; y

XI.- Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.

ARTICULO 30.- Son bienes de dominio privado:

I.- Las tierras y aguas no comprendidas en el artículo 20. de esta Ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares;

II.- Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 Constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;

III.- Los bienes ubicados dentro del Distrito y Territorios Federales considerados por la legislación común como vacantes;

- IV.- Los que hayan formado parte de corporaciones u organismos de carácter federal, que se extingan;
- V.- Los bienes muebles al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción X del artículo anterior; y
- VI.- Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiriera la Federación.

Una vez que se han conocido los bienes que integran el patrimonio nacional aunados a los recursos con que cuenta el Estado para atender sus gastos como son las contribuciones o impuestos, frutos y rentas, productos, aprovechamientos y retribuciones por determinados servicios, entraremos al tema principal motivo de este trabajo y su desarrollo.

b)

"EL DOMINIO PUBLICO DE LA NACION"

El dominio público se distingue del dominio privado - por la situación jurídica de unos y otros bienes, los del dominio privado equiparados a los de los particulares y los del dominio público sujetos a un régimen especial de derecho publico. Esta distinción la hacen los civilistas, pero no exponen la razón de ser de esa diferencia o sea la distinción intrínseca entre público y privado.

Por tal motivo, al denominar dominio público y dominio privado a diversos bienes respectivamente, no debe entenderse otra cosa que una mera forma jurídica del dominio público, - pero no conceptos radicalmente distintos, pues se trata solamente de un modo de aprovechamiento de determinados bienes y no de dos sistemas jurídicos fundamentales, opuestos en su origen y - en sus fines.

La diferencia principal entre el dominio público y el dominio privado es de régimen jurídico.

Un bien o cosa determinada queda sometido al régimen-jurídico del dominio público, como dependencia del mismo, siempre y cuando, el bien o cosa determinada estén afectos al uso - público directo o indirecto y en este último supuesto, deben estar afectados directamente como bienes finales o bienes de uso-para utilidad o comodidad común; quedando excluidos de la dominialidad los bienes del Estado que no revistan ese carácter.

La noción del dominio público es tan antigua como las primeras comunidades humanas, aún cuando no presenten los caracteres específicos que en la actualidad lo determinan.

El dominio público debió coexistir desde un principio con la propiedad privada, como condición indispensable de la vida económica de la colectividad. (5).

La depuración de la teoría del dominio público fue retardada, pues una de las causas principales fue la concepción - civilista del derecho de propiedad, porque entorpeció su desa-- rrollo ya que pretendíase aplicar en materia de dominialidad -- principios de Derecho Civil que resultaban inarmónicos con la - finalidad del dominio público.

La determinación de lo que debe entenderse por domi-- nio público depende de cada ordenamiento jurídico, porque cada-- uno contiene notas particulares que lo distinguen de otros. --- Siendo muy difícil determinar en la doctrina, el criterio a que debe responder la inclusión de los bienes en el dominio público, pues adviértese una absoluta disparidad de opiniones dentro de-- la doctrina.

La ley no define el dominio público, sólo menciona lo que considera qué cosas revisten el carácter dominial. Es posible encontrar notas características del dominio público en el - artículo 27 Constitucional y Código Civil, en relación con la - Ley de Bienes Nacionales.

Para Gayo, las cosas públicas eran las pertenecientes al conjunto de la comunidad política.

Ello se refería al total de bienes del Estado y no -- permite suponer entre los mismos distinción alguna de carácter-- jurídico, es decir, para Gayo, las cosas públicas no sólo com--

---

(5).- De Elía Nicanor.- Dominio Público Nacional.- Buenos Ai-- res.- 1884.- Pág. 16. (Citado por Marienhoff, op.cit.)

prendían lo que hoy llamamos dominio público, sino también las cosas integrantes del dominio privado del Estado. En síntesis, para Gayo eran "cosas públicas" aquellas que no pertenecían a los hombres en particular, sino al conjunto de ellos considerado como comunidad política; las cosas pertenecientes a los hombres individualmente consideradas constituían las "cosas privadas".

Las Institutas no definen las "cosas públicas", pero puede afirmarse que se coloca desde el punto de vista de la afectación del bien, o sea, cosa pública era la que estaba destinada al uso público.

Mientras Gayo daba ese nombre al conjunto de bienes del Estado, Justiniano parece haberlo restringido a los reservados al uso de todos.

En opinión de Mayer, el derecho de las cosas públicas debió encontrar su primera expresión jurídica en la forma social primitiva de realización de los intereses públicos, es decir, en las comunidades rurales, que eran asociaciones distintas a los municipios actuales.

En ellos, los derechos de los individuos y los de su unión se confundían, prevaleciendo unos u otros alternativamente, según los objetos. Desde luego, estas asociaciones poseían caminos, calles, plazas. Los terrenos afectados a los mismos eran comunes, no pertenecían a individuo alguno en particular, sino a la totalidad de ellos, y hallábanse destinados a la comunicación de todos. El Jefe de la asociación -autoridad comunal- debía velar por el mantenimiento de esos bienes y por el buen uso que de ellos se hacía.

El derecho sobre esas cosas sólo se manifestaba bajo dos formas: uso de todos y vigilancia de la autoridad. (6)

Puede afirmarse que si bien en el derecho romano aparecen "normas" relativas a bienes públicos, ya antes existían dichos bienes, aunque regidos por el derecho consuetudinario, - fuente jurídica primaria en la historia del derecho y particularmente en las organizaciones primitivas.

Se el atribuye a Pardessus el haber sido el primero - en emplear la locución "dominio público" para designar la categoría de bienes del Estado no pertenecientes al dominio privado del mismo, es decir, para designar esa categoría de bienes sometidos a un régimen jurídico especial, inalienables e imprescriptibles; al tratarlo en su libro denominado "Traité des servitudes ou services fonciers", de 1806.

Los romanos concibieron la idea del dominio público - en una forma vaga y confusa, porque hacían mención a la división clásica de privado y público.

La verdadera teoría del dominio público inició su desarrollo en principios del siglo pasado. Tocándole a Francia -- iniciar el proceso de sistematización de esa doctrina y de su ajuste a principios jurídicos, siendo su origen puramente doctrinario y jurisprudencial.

La tesis y principios que imperaban entre los romanos sobre el dominio público y su titular -el pueblo- se refleja en las disposiciones siguientes:

"Más las cosas que son de derecho humano, o son pública

---

(6).- Mayer Otto.- Derecho Administrativo.- Tomo 3o. Págs.- 88 y 183.- Ed. Depalma.- 1949.

cos o privados; los que son públicos se reputa que no están en los bienes de nadie; porque se considera que son de la misma -- universalidad. Pero son privados los que son de cada uno" (Digesto, Libro 10. Título 80. Ley 1).

"Son del pueblo romano los litorales sobre los que -- tiene imperio el pueblo romano" (Digesto, Libro 43, Título 80.- Ley 3).

"Los bienes de una ciudad se han llamado abusivamente "publicos", porque solamente son públicos los que son del pueblo romano"(Digesto, Libro 50, Título 16, Ley 15).

En la época feudal era posible que un particular os-- tentara personalmente una titularidad pública mediante título -- original, como privilegio real o por consagrarlo a su posición-- centenaria (un río, camino, etc.), ejercitando facultades exor-- bitantes derivadas de esa titularidad, que el rey tendría con -- plena libertad y en la integridad de su contenido.

El régimen administrativo ha acabado absolutamente -- con esa posibilidad, porque, a raíz del constitucionalismo, el -- principio de igualdad y su correlativo de la centralización de -- prerrogativas y funciones públicas en el poder, impone la perte-- nencia exclusiva y necesaria a la administración de este tipo -- de titularidades; el dominio público es una de ellas.

Por eso ha podido decirse que en la esencia del domi-- nio público hay una persistencia de la antigua propiedad colec-- tiva; por tanto, es anterior a la formación del Estado actual, -- pues como sabemos, era un conjunto de bienes poseído en común -- por un grupo de individuos que dispuso, bajo el concepto de pug-- blo, integrar el Estado. Pero actualmente, merced a principios -- fundamentales establecidos y aceptados al organizarse el Esta--

do, ese grupo de individuos no puede disponer por sí, de esa masa de bienes.

TEORIA DEL DOMINIO PUBLICO:- La doctrina nos enseña que para -- formar un concepto del dominio público debemos tomar en cuenta -- los elementos intrínsecos de que se compone, sin considerar al -- definirlos, los efectos que produce su aplicación, en ese sentido, Marienhoff refuta a Villegas Basabilbaso y Bielsa, quienes -- al definir el dominio público se refieren únicamente a sus efectos, como son la inalienabilidad y la imprescriptibilidad de los bienes.

Por otra parte, nuestros autores nacionales Serra Rojas, Gabino Fraga, entre otros, también definen al dominio público por sus efectos.

Para nosotros, siguiendo a Marienhoff, al adaptarse a la realidad de nuestra legislación, el concepto de dominio público emitido por este autor, consideramos que los elementos del dominio público son cuatro, a saber: el elemento subjetivo, el elemento objetivo, el elemento teleológico o finalista y el elemento normativo o legal.

Como lo hemos hecho valer, el elemento subjetivo se refiere al titular de ese dominio que de acuerdo a nuestros antecedentes históricos y de régimen legal, corresponde únicamente al pueblo o población.

El elemento objetivo se caracteriza por las cosas o -- bienes susceptibles de apropiación e integración a este dominio. El dominio público se ejerce sobre bienes idénticos e iguales a -- sobre los que se ejerce la propiedad privada, ya que la dominialidad es independiente de la cualidad material de las cosas.

De manera que, objetivamente se puede integrar al dominio público a cualquier clase de bienes o de cosas (objetos -- corporales e incorporales, ya se trate de inmuebles, muebles o -- derechos).

El elemento teleológico o finalista, se refiere a la finalidad a que debe responder la inclusión de una cosa o bien en el dominio público. (Al respecto, no hay uniformidad en la doctrina).

Para conocer cual es el fin a que responde la inclusión de un bien o cosa en el régimen de la dominialidad, es necesario reunir el ordenamiento jurídico vigente en cada país, (tiempo);- a falta de disposiciones en dicho ordenamiento, cobran particular importancia las conclusiones de la doctrina.

Lo que caracteriza al dominio público no es el uso directo o indirecto de un bien, ni la afectación a un servicio público, sino la afectación del bien a utilidad o comodidad común, concepto éste, más amplio que aquéllos.

Para el elemento normativo o legal se considera que el dominio público no es una creación de la naturaleza; no hay bienes públicos naturales o por derecho natural. Su existencia depende de la voluntad del legislador.

Sin ley que le sirva de fundamento, ningún bien o cosa tendrá carácter dominical.

Por eso es que uno de los elementos que integran la no ción conceptual del dominio público es el legal o normativo.

Con referencia al elemento normativo, Ballbé dice que para determinar el concepto del dominio público, debe concurrir--además de los otros elementos--, la nota jurídica de sometimien-

to de los bienes a un régimen de derecho público, condición - - sine qua non de la dominialidad. Pero ese sometimiento a un régimen de derecho público sólo puede resultar de una disposición de la autoridad competente, que en nuestro derecho no es otra - que la autoridad legislativa nacional: El Congreso de la Unión. (7).

El hecho de que una cosa no "deba" ser de propiedad - pública o que no "convenga" que lo sea, es distinto a que no -- pueda serlo, pues no hay cosa o bien alguno insusceptible de -- ser propiedad pública.

DEFINICION DE DOMINIO PUBLICO: Marienhoff define al dominio público en los términos siguientes:

Dominio Público es un conjunto de bienes que, de - -- acuerdo al ordenamiento jurídico, pertenecen a la comunidad política pueblo, hallándose destinados al uso público -directo o indirecto-, de los habitantes.

Tal definición incluye los cuatro elementos constitutivos de la dominialidad.

Conjunto de bienes (elemento objetivo) que de acuerdo al ordenamiento jurídico (elemento normativo o legal) pertenecen a la comunidad política pueblo (elemento subjetivo), hallándose destinados al uso público -directo o indirecto- de los habitantes (elemento teleológico o finalista).

En la definición del dominio público sólo deben tomarse en cuenta los "elementos" que lo constituyen, pero no las - consecuencias derivadas del régimen dominical, ni las modalida-

---

(7).- Citado por Marienhoff.- Ob. cit.- Pág. 120.

des inherentes al mismo. Por eso es inadmisibile que en la definición se diga que esos bienes son inalienables, imprescriptibles y protegidos por disposiciones penales de policía, como lo pretende Hauriou, o que no son susceptibles de apropiación privada como lo hace Bielsa, pues esas son consecuencias del régimen dominial.

EL DOMINIO PUBLICO EN NUESTRA LEGISLACION:- Como ya se ha visto, nuestra legislación no define el concepto dominio público, igualmente la doctrina lo omite, con tal motivo, las características de esencia del dominio público las entreveremos empezando con el Código Máximo, nuestra Carta Suprema de 1917, en principio también el Código Civil nos ayuda para obtener una idea precisa, en cuanto delimita lo que corresponde a la propiedad pública y a la privada.

Finalmente, la Ley General de Bienes Nacionales nos da la connotación, clasificación y control de los bienes públicos para esclarecer los elementos de que se compone el dominio público.

c)

LOS INMUEBLES DEL DOMINIO PUBLICO DE LA NACION DESTINADOS  
A UN SERVICIO PUBLICO Y LOS EQUIPARADOS.

Desde un punto de vista legal la determinación del dominio público puede hacerse en tres formas:

- 1.- Indicación nominal o específica de los bienes.
- 2.- Genérica.
- 3.- A falta de las anteriores por analogía y principios generales de derecho.

Nuestra legislación específica en forma simplemente - enunciativa y no taxativamente los bienes que componen el dominio público y los que en lo futuro pueden llegar a serlo, para aplicar el régimen de derecho público que le corresponde.

Independientemente de los bienes comentados a los - - - - -  
cuales se refiere este trabajo, haremos mención someramente de los otros bienes que están regulados por diversas leyes.

La Ley General de Bienes Nacionales vigente, señala -  
en su artículo 20., que son bienes de dominio público:

I.- Los de uso común;

Los cuales comentaremos más adelante.

II.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto y quinto, y 42 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

El subsuelo, el mar territorial y el espacio considerados como dominio público por las fracciones IV y V del artículo 27 y 42 fracción IV de la Constitución, comprenden a los minerales, hidrocarburos y a todas las riquezas que en el subsuelo se encuentren, los zócalos submarinos de las islas, la plata

forma continental, el mar territorial, las aguas marítimas interiores, lagunas, esteros, cuando sus cauces sirvan de límites - al territorio nacional o a dos entidades federativas o las comuniquen entre sí y, el espacio situado sobre todo el territorio nacional en la extensión y términos que fija el derecho internacional.

III.- Los enumerados en la fracción II del artículo - 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos - en la fracción II del artículo 3o. de esta Ley;

También son bienes de esta naturaleza los templos y - sus anexidades cuando están abiertos legalmente al culto público además de los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas y cualquier otro edificio - que hubiere sido construido o destinado a la administración, -- propaganda o enseñanza del culto religioso. Cuando no persigan ese fin o no estén destinados al culto público se considerarán - como bienes de dominio privado conforme a la fracción II del artículo 3o. de la Ley de Bienes Nacionales.

IV.- El suelo del mar territorial y el de las aguas - marítimas interiores;

Esta fracción se relaciona con la II en virtud de que señala el suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores por ser el asiento por donde pasan los mismos, y debido a las riquezas que puedan tener, fue preciso hacer esta de claratoria para su posesión, explotación, debida conservación y protección.

V.- Los inmuebles destinados por la Federación a un - servicio público, los propios que de hecho utilice pa

ra dicho fin y los equiparados a éstos conforme a la Ley;

El comentario de esta fracción lo haremos más adelante, en razón de que es la causa primordial de este trabajo.

VI.- Los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;

Misma protección requieren los cimientos de nuestra cultura y nacionalidad como son los monumentos arqueológicos, - estos inmuebles son los que construyeron y detentaban nuestros antepasados.

Los inmuebles arqueológicos, históricos o artísticos de propiedad federal están protegidos y regulados por la Ley de Protección de Monumentos con el fin de salvaguardar nuestra génesis histórica, cultural y social que en todo momento nos muestra el desarrollo de nuestro pueblo.

VII.- Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables o imprescriptibles;

En forma de agotar la clasificación de los inmuebles de dominio público se consideró a los terrenos baldíos que son aquéllos que no han sido deslindados ni medidos y mucho menos se ha otorgado la propiedad a particulares y, a los inmuebles que por Decreto Presidencial se les asignen los efectos de inalienables e imprescriptibles.

Sabemos que las tierras son propiedad de la Nación, - entendemos que de allí se genera la propiedad derivada y de las cuales, una vez adquiridas por los particulares, quedan grandes porciones sin deslindar ni medir; éstos y los baldíos, siguen -

siendo propiedad de la Nación y protegidos ahora, para evitar un mal aprovechamiento, con su régimen público.

VIII.- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar.

La figura jurídica conocida como accesión a que se refiere esta fracción se determina como el derecho en virtud del cual el propietario de una cosa adquiere la propiedad de todo lo que se le una o incorpore sea natural o artificialmente, con forme lo dispone el artículo 886 del Código Civil vigente; en el caso, tanto para seguridad del territorio como para la conservación de la explotación de sus bienes, la Nación, como propietaria de la zona federal, al incorporársele o unírsele en forma inmediata en calidad de accesorio y de un modo inseparable otro terreno, se hace efectiva esta figura jurídica.

En nuestra legislación se consideran varias clases de accesión de inmueble a inmueble, a saber: aluvión, avulsión, -- formación de isla, mutación de cauce, y se consideran dentro de este régimen para darles un mejor aprovechamiento y utilidad.

IX.- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

De acuerdo con la ley se consideran bienes de esta na turaleza las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los inmuebles de dominio público, esta declaración se puede considerar como una de las regulaciones especiales de protec -- ción para los bienes del dominio público, ya que, los inmuebles públicos por la utilidad que representan no pueden estar sometidos a las disposiciones del Código Civil vigente.

Como consecuencia de esa protección otorgada a los --

bienes del dominio público, la fracción IX ordena que las servi-  
dumbres se consideren dentro de este dominio cuando la prople--  
dad federal domine a las de los particulares, y esto es eviden--  
te y necesario por el tipo de servicios o de aprovechamientos -  
que pueden y deben obtenerse de tales inmuebles.

X.- Los muebles de propiedad federal que por su natu--  
raleza no sean normalmente sustituibles, como los do--  
cumentos y expedientes de las oficinas; los manuscri--  
tos, incunables, ediciones, libros, documentos, publi--  
caciones periódicas, mapas, planos, folletos y graba--  
dos importantes o raros, así como las colecciones de--  
esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológi---  
cas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna;--  
las colecciones científicas o técnicas, de armas, nu--  
mismáticas y filatélicas; los archivos; las fonograba--  
ciones, películas, archivos fotográficos, cintas mag--  
netofónicas y cualquier otro objeto que contenga imá--  
genes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas  
de los museos; y

XI.- Las pinturas murales, las esculturas y cualquier  
obra artística incorporada o adherida permanentemente  
a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de--  
los organismos descentralizados cuya conservación sea  
de interés nacional.

Las fracciones X y XI y la relativa de la VI hablan -  
de los muebles de propiedad federal como libros, publicaciones,  
planos, piezas etnológicas y paleontológicas, colecciones, ar--  
chivos, pinturas murales, esculturas, etc., pero sólomente se--  
rán considerados como inmuebles cuando estén incorporados o ad--

heridos a los inmuebles en forma fija y permanente y se les reputa como tales por su destino.

Las fracciones X y XI se refieren a los bienes muebles que por su naturaleza sean insustituibles o como lo determina la ley civil, que se encuentren incorporados o adheridos a los inmuebles federales y cuya conservación sea de interés nacional con el fin primordial de protegerlos y de que no se desvirtúe su servicio o aprovechamiento.

Los bienes de uso común están señalados en su artículo 18, mismos que pueden utilizar todos los habitantes de la República sin más restricciones que las establecidas en las leyes y los reglamentos administrativos y sólomente para un aprovechamiento especial se requiere concesión otorgada conforme a la ley, estos bienes son:

ARTICULO 18.- Son bienes de uso común:

I.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el Derecho Internacional;

II.- El mar territorial, hasta una distancia de nueve millas (16,668 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen y el Derecho Internacional.

En los lugares en que la costa del territorio nacional tenga profundas aberturas y escotaduras o en las que haya una franja de islas a lo largo de la costa situadas en su proximidad inmediata, podrá adoptarse como método para trazar la línea de base desde la que

ha de medirse el mar territorial el de las líneas de base rectas que unan los puntos más adentrados en el mar. El trazado de esas líneas de base no se apartará de una manera apreciable de la dirección general de la costa, y las zonas de mar situadas del lado de tierra de esas líneas, estarán suficientemente vinculadas al dominio terrestre para estar sometidas al régimen de las aguas interiores. Estas líneas podrán trazarse hacia las elevaciones que emerjan en bajamar, cuando sobre ellas existan faros o instalaciones que permanezcan constantemente sobre el nivel del agua, o cuando tales elevaciones estén total o parcialmente a una distancia de la costa firme o de una isla que no exceda de nueve millas. Las instalaciones permanentes más adentradas en el mar, que formen parte integrante del sistema portuario, se considerarán como parte de la costa para los efectos de la delimitación del mar territorial.

En una zona de tres millas, contigua al límite exterior del mar territorial, la Federación adoptará las medidas de control necesarias para: a) evitar las infracciones a sus leyes en materia aduanal, fiscal de migración y sanitaria que pudieran cometerse en el territorio nacional o en el mar territorial; y b) reprimir las infracciones a esas leyes, cometidas en el territorio nacional o en el mar territorial;

III.- Las aguas marítimas interiores, o sean aquellas situadas en el interior de la línea de base del mar -

territorial o de la línea que cierra las bahías;

IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales -- las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor refluo hasta los límites de mayor flujo anuales;

V.- La zona marítimo terrestre o sea la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable, contigua a las playas del mar o a las riberas de los -- ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta el punto río arriba, donde llegue el mayor flujo -- anual;

VI.- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

VII.- La riberas y zonas federales de las corrientes;

VIII.- Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

IX.- Los caminos, carreteras y puentes que constituyan vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

X.- Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas construidos para la irrigación, navegación y -- otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía y riberas, en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por -- ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

XI.- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

XII.- Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción y conservación esté a cargo del Gobierno Federal;

XIII.- Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos, para ornato o comodidad de quienes los visiten;

XIV.- Los monumentos arqueológicos inmuebles, y

XV.- Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes.

De este acervo de bienes separaremos lo tocante a los inmuebles destinados por la Federación para satisfacer necesidades públicas y los demás bienes que giran en torno a este tipo de servicios.

La Ley citada puntualiza en su artículo 23:

ARTICULO 23.- Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hallan comprendidos en la fracción V del artículo 2o.:

I.- Los palacios de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación;

II.- Los inmuebles destinados a las Secretarías, Departamentos de Estado y sus Dependencias;

III.- Los inmuebles destinados a las oficinas y dependencias de los Poderes Legislativo y Judicial;

IV.- Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación;

V.- Los establecimientos fabriles administrados directamente por el Gobierno Federal;

VI.- Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los gobiernos de los estados, municipios- y Territorios Federales, dentro de sus respectivas ju- risdicciones;

VII.- Los inmuebles que constituyan el patrimonio de- los organismos públicos de caracter federal, con la - salvedad que indica el artículo 25, mientras no hayan sido objeto de un acto voluntario de enajenación, con arreglo a las leyes, por virtud del cual se transmita su dominio a personas de derecho privado; y

VIII.- Cualesquiera otros inmuebles adquiridos por -- procedimientos de derecho público diversos de los se- ñalados en la fracción II del artículo 3o. de esta -- Ley.

Y por la naturaleza histórica padecida por nuestro pue- blo en su desarrollo, considera también dentro del dominio públi- co los bienes que describe en su artículo 24, a saber:

ARTICULO 24.- Quedarán sujetos al régimen jurídico de los bienes destinados a un servicio público los siguientes:

I.- Los templos y sus anexidades, cuando estén legalmen- te abiertos al culto público;

II.- Los afectos, mediante convenio que se publicará - en el Diario Oficial de la Federación, a actividades - de organizaciones internacionales de que México sea -- miembro; y

III.- Los afectos mediante decreto a actividades de -- interés social a cargo de asociaciones o instituciones privadas que no persigan propósitos de lucro.

Estos bienes delimitados encierran una esfera de acción por parte de las autoridades constituidas, de gran preocupación en su régimen jurídico, en su control efectivo para adecuarles un máximo aprovechamiento así como la vigilancia de su posesión para evitar que sean substraídos ilegalmente por particulares y no logren llevar a cabo su cometido, en la forma y -- términos a los que se tienen encomendados, y a esto nos referiremos en lo subsecuente.

## CAPITULO SEGUNDO

### PRECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS.

- I.- Organización de la Tierra en el Imperio Azteca.
- II.- Régimen de la Colonia.
- III.- El México Independiente.
- IV.- Leyes de Reforma.
- V.- Constitución de 1857.
- VI.- El Porfiriato.
- VII.- Ley de Inmuebles de 1902.

## PRECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS.

### I

#### ORGANIZACION DE LA TIERRA EN EL IMPERIO AZTECA.

Origen Histórico.- Organización.- Distintos Tipos de Tenencia de la tierra.

ORIGEN HISTORICO.- Los historiadores y sociólogos admiten que la vida nómada ha precedido en todo tiempo a los establecimientos -- fijos. La facilidad que tiene el hombre de adaptarse a todos -- los medios y climas, unida a la necesidad que tienen los grupos -- primitivos de ir en busca de los productos naturales del suelo -- que les sirvan de alimento, explican los constantes cambios de -- morada de éstos, siguiendo las líneas de menor resistencia.

Los aztecas aparecen en la historia como una tribu nómada que llega al Valle de México en el Siglo XIII, después de -- una larga peregrinación desde Aztlán, su patria original, descrita en sus tradiciones como una isla en medio de un lago al noroeste de México, probablemente en el Estado de Nayarit.

Junto con Aztlán y Teoculhuacán, las fuentes mencionan también a Chicomostoc (Siete Cuevas); de ellos habrían salido -- las siete tribus de chichimecas que invadieron el Valle de México a la caída del Imperio Tolteca; pero por lo que respecta a -- los aztecas, sólo se refieren a él como lugar de tránsito.

Miranda Basurto (1), nos dice que, cuando los mexicas llegaron al Valle de México, todos los lugares habitables habían sido ya ocupados por otros pueblos, y no encontrando la posibilidad de establecerse, tuvieron que peregrinar por varios sitios --

---

(1).- Angel Miranda Basurto.- "La Evolución de México".- 1960. Pág. 24.- Edit. Herrero.

hasta refugiarse en Chapultepec, que entonces era un lugar selvático. Esto sucedió en 1267.

Cuando las tribus náhoas fundaron la Ciudad de Tenochtitlán, con ello iniciaron su sedentarización y el principio de su peculiar cultura y agricultura. Como lógica consecuencia, en la medida en que aquel pueblo se sedentarizó, iniciaron y desarrollaron la apropiación territorial, la expansión de su pueblo, la división de clases y su propiedad original de tipo comunal -- que derivó no sólo hacia las grandes propiedades semejantes a -- las de tipo privado y que quedaron en manos de personas privilegiadas de acuerdo con la ideología de aquel pueblo, sino también a las de tipo social que detentaba la propia comunidad.

En menos de dos siglos, de 1325 hasta que llegaron los españoles (1519), la ciudad se transformó de una pequeña aldea -- edificada sobre un islote en el Lago de Tezcoco, en una gran metrópoli dominadora de reyes y de pueblos.

En efecto, los aztecas, al principio dispusieron de pocas tierras en el islote, pero el bajo pueblo procuraba compensar dicha circunstancia construyendo chinampas para sembrar y recorriendo al cultivo intensivo de la tierra disponible. Posteriormente, los aztecas se expandieron al iniciar sus conquistas, primero de los pueblos ribereños y luego llegaron a dominar, por el norte a todas las tribus chichimecas, al sur hasta el Océano Pacífico, al sureste hasta Soconusco y Guatemala, al oriente hasta el Golfo de México y Coatzacoalcos y, al Occidente con el reino-Tarasco y el de Jalisco (2).

---

(2).- Miranda Basurto.- Ob. cit.- Pág. 91.

Puestos los cimientos de la nueva ciudad, los cuatro -  
clanes que formaban la tribu mexicana se distribuyeron en cuatro -  
"Calpullis" o barrios principales, quedando colocado en medio de  
ellos el templo de su dios tribal. El nombre de estos barrios -  
era Moyotla, Zoquiapan, Atzacualco y Cuepopan.

ORGANIZACION TERRITORIAL Y POLITICA.- Los aztecas tuvieron dife-  
renciación de clases y una organización territorial con diversas  
instituciones relacionadas con la enorme cantidad de tierras de-  
las que fueron conquistadores y de las que dan fe algunos histo-  
riadores.

Robertson en su obra "Historia de América" (3), mani-  
fiesta que el derecho de propiedad entre los mexicanos estaba re-  
conocido.

Clavijero (4) aclara que "las tierras del imperio azte-  
ca estaban divididas entre la corona, la nobleza y el común de -  
los pueblos y había pinturas que representaban distintamente lo-  
que a cada cual pertenecía; las tierras de la corona estaban in-  
dicadas en color púrpura, las de los nobles con grana y las de -  
los plebeyos con amarillo claro".

Recordemos que las treinta y seis pinturas de la Colec-  
ción Mendoza de Códices nos dan una idea de la diferenciación de  
clases y de la cantidad de tributos que en productos agrícolas -  
pagaban no sólo los pueblos sometidos, sino también los mismos -  
aztecas, según su condición social (5).

Así nos explicamos por qué el Padre Durán se admiró de

- 
- (3).- Robertson W.- "Historia de América".- Tomo IV, Libro -  
VII.- Pág. 4. (Citado por Martha Chávez op.cit.)  
(4).- Clavijero Fco. J.- "Historia Antigua de México y su Con-  
quista".- Edit. Imprenta Lara.- México 1844.- Tomo I, -  
Cáp. VII.- Pág. 206. (Idem)  
(5).- Chávez P. de Velázquez Martha.- "El Derecho Agrario en  
México".- México, 1964.- Pág. 89.- T. C. Porrúa.

la gran cantidad de tributos y riquezas que la ciudad de México recibía de sus pueblos vasallos y que los guerreros participaban de dichos tributos. (6).

Manuel M. Moreno nos dice que, "los lazos familiares que son el fundamento del clan aparecen ya completamente debilitados en el calpulli, cediendo su lugar al vínculo político, y como el calpulli era la celdilla de la sociedad mexicana, el aspecto predominante en ésta, sobre todo en los últimos tiempos de la historia del pueblo azteca, tenía que ser el político, no el familiar". (7).

Ya vimos que al principio las tierras del islote donde se asentó Tenochtitlán se dividieron en cuatro grandes barrios, Cuepopan, Moyotlán que se extendía por el suroeste hasta Tacubaya, Zoquiapan que se extendía por el sureste y Atzacualco por el noreste del islote; Tlaltelolco al norte del islote, era una ciudad aparte que andando el tiempo se convirtió en un barrio más de Tenochtitlán. De aquel islote salían varias calzadas, sobre la laguna, que comunicaban a Tenochtitlán con los pueblos ribereños. Bernal Díaz del Castillo (8) nos presenta una vívida imagen de Tenochtitlán cuando nos dice: "Y otro día por la mañana llegamos a la Calzada ancha y fuimos camino de Ixtapalapa. Y desde que vimos tantas ciudades y villas pobladas en el agua y en tierra firme otras grandes poblaciones y aquella calzada tan derecha que por nivel iba a México, nos quedamos admirados.... por las grandes torres y cús y edificios --

---

(6).- De Durán Fray Diego, "Historia de los Indios de la Nueva España".- Imp. Ignacio Escalante.- México, --- 1880.- Tomo I.- Capítulo XXV.- (Cit. Martha Chávez).

(7).- Moreno Manuel M.- "La Organización Política y Social de los Aztecas".- Cap. I.- Pág. 38.- Idem.

(8).- Citado por Martha Chávez.- Op. cit.- Pág. 91.

que tenían en el agua, todos de calicanto.... los palacios donde nos aposentaron, cuan grandes y bien labrados eran, de cantería muy prima y la madera de cedros y otros buenos árboles colorosos, con grandes patios, cuartos, cosas muy de ver y entoldados con paramentos de algodón.... íbamos por nuestra calzada -- adelante la cual es ancha de ocho pasos y va tan derecha a la ciudad de México que me parece que no se torcía poco, ni mucho!"

López Austin nos presenta un cuadro bastante claro de la organización de los aztecas y la vinculación de este tema -- con otros como el teológico; en efecto dice que "la constitución era el reflejo de la divinidad, de la división cuaternaria, de los trece cielos, del orden cósmico. Por este reflejo, el poder estaba en la dualidad, en la representación masculina del Tlatoani y en la femenina del Cihuacóatl; el ejército estaba gobernado por dos grandes militares; el clero tenía a la cabeza dos supremos sacerdotes.... desde la inicial división de México-Tenochtitlán, aproximadamente, en 1321, parece existir el sincretismo en el pensamiento de sus fundadores. En el centro de lo que había de ser su ciudad se erigió el humilde templo de Huitzilopochtli, y en él se unieron los vértices de las cuatro divisiones mayores, los campán denominados Moyotlán, Teopan, Atzacualco y Cuepopan, repartiéndose entre ellos los calpultli fundadores, que llevaron consigo sus Calpulteteo o dioses -- particulares." (9)

Con los datos aportados, se tiene la idea concreta de las instituciones de nuestros ancestros, con lo que se estable-

---

(9).- López Austin Alfredo.- "La Constitución Real de México-Tenochtitlán".- Págs. 16 y 26.- Edit. U.N.A.M.- México, 1961.

ce definitivamente su organización política y territorial, que tiende a crear una propiedad bajo su régimen comunal y estatal- que, además, señala no el simple deseo de ocupación, sino de -- apropiación de la riqueza inmueble y mueble, sostenida no por -- una idea romanista de apropiación irrestricta -usus, fructus, -- abusos- sino de una apropiación condicionada al trabajo como -- factor principal.

Como veremos en seguida, la distribución de la tierra se hizo con conciencia de clase y en una forma que aportara mayor aprovechamiento.

DISTINTOS TIPOS DE TENENCIA DE LA TIERRA.- Los mexicanos te- -- nochcas constituyeron una sociedad que en forma autónoma se or- -- ganizó por medio de normas jurídicas derivadas de la legisla- -- ción de su Tlatoque, principalmente, el cual era un sistema ori- -- ginado por el acuerdo de voluntades de todo el pueblo, mismo -- que imperaba sobre los habitantes de un territorio determinado- y apoyado en la obligatoriedad coactiva proveniente del poder -- del representante de Dios sobre la tierra.

En el mismo sentido se expresa Serra Rojas al hablar- sobre las funciones del monarca o emperador que entre ellos se- llamaba Tlatoani -el que habla- (10).

Considero que de los estudiosos de nuestras tradicio- nes prehispánicas, López Austin (11), independientemente de su enseñanza histórica, nos presenta en una forma más completa el- aspecto normativo del régimen azteca y nos relata que la autono- mía de la estructuración política existía desde el momento en -

---

(10).- Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo.- Méxi- co, 1959.- Pág. 121.- Edit. Porrúa.

(11).- López Austin Alfredo.- Op. cit.- Pág. 81 y 138.

que los mexicanos se establecieron en el centro del lago y constituyeron un gobierno monárquico conforme ideas propias y, cuando era necesario llevar a cabo reformas, las hicieron en los -- términos y forma que consideraban pertinentes. Afirma el autor comentado que el ámbito espacial de validez del orden jurídico-tenochca no estaba constituido únicamente por la Ciudad de México, sino por el conjunto de colonias y pueblos anexos que eran-desposeídos de sus leyes, las que reemplazaban por el derecho - que ellos mismos imponían y, por otra parte, como pueblo poderoso, los aztecas no trataban únicamente de justificar su actuación de dominio por medio de la interpretación y adición de costumbres y principios al derecho internacional, sino que a veces llegó a transgredirlo, como en el caso de la guerra contra los nicaragüenses, en la cual aprovechó el tratado de tránsito de - ejércitos para caer sobre el pueblo desprevenido. (Torquemada.- 1944, T.I. Pág. 218).

Sobre el derecho de propiedad de las tierras es abundante la información que lograron los cronistas, entre ellos, - principalmente Zurita. Empero, contra esa opinión creemos distinguir, siguiendo a López Austin sólo dos clases: las propias del calpulli y las de dominio estatal; entendiéndolo éste último no en su acepción moderna, sino como las del dominio del monarca que disponía de una severa organización administrativa en -- sus funciones sacerdotal, militar y burocrática, siendo las dos primeras, los pilares en que se apoyaba su estructura.

Cuando un pueblo enemigo era derrotado, nos dice Mendieta y Núñez (12), el monarca vencedor se apropiaba de las tie

---

(12).- Mendieta y Núñez Lucio.- El Derecho Precolonial.- Ateneo Nacional de Ciencias y Artes de México.- Pág. 42.

rras de los vencidos que mejor le parecían, de ellas, una parte las separaba para sí, otra la distribuía bajo ciertas condiciones, o sin ninguna, entre los guerreros que se hubieren distinguido en la conquista y el resto, o lo daba a los nobles de la casa real o lo destinaban a los gastos del culto, a los de la guerra o a otras erogaciones públicas.

Las tierras consideradas tradicionalmente como propiedad del monarca y conforme a la manera de aprovechamiento eran las siguientes:

1.- Tlatocatlalli, Tlatocamilli o itónal intlácatl.-- Aprovechados por arrendamiento y con su producto sostenían los gastos continuos del Palacio; entre ellos la alimentación de los cortesanos y huéspedes. No podían utilizarlos ni el mismo Tlatocani si no pagaba la renta necesaria (Zurita, 1941.- Págs. 144, 152, 153). (13).

2.- Teotlalpam o teopantlalli.- Los productos de esta tierra, aprovechados por medio de mayeque -renteros o aparceros-, o cultivados por dirección del clero, estaban destinados al mantenimiento del culto y al sustento de los sacerdotes.

3.- Milchimalli o Cacalomilli.- Según la especie de víveres que daban y estaban destinados a suministrar el bastimento del ejército. Estos eran cultivados por tributarios.

4.- Altepetlalli.- Los productos de estas tierras se destinaban a sufragar los gastos del pueblo y Clavijero nos expresa que el Altepetlalli, "esto es de los comunes de las ciudades, se dividían en tantas partes cuantos eran los barrios de --

---

(13).- Citado por López Austin Alfredo.- Ob. cit. Pág. 142.

aquella población y cada barrio poseía su parte con entera escl<sup>u</sup>si<sup>o</sup>n e independencia de los otros". (14).

5.- Pillalli y Tecpantlalli.- Tierras del dominio del-Rey destinadas a arrendar a mayeque, para recompensar las haza--ñas de los distinguidos con productos e impuestos de los que - - aquéllos eran causantes. O bien, destinados al pago de los ser--vicios de los cortesanos.

Clavijero expresa que "eran posesiones antiguas de los pipiltzin (principales), transmitidas de padres a hijos, o conce--didas por el Monarca en galardón de los servicios hechos a la co--rona". Posteriormente, afirma que había tierras "de la corona - - llamadas tecpanatalli, reservadas siempre al dominio del rey y - - que gozaban el usufructo ciertos señores llamados tecpanpouque--y tecpantlaca, esto es, gente de palacio". (15).

Mendieta y Núñez dice que "estas tierras eran labradas en beneficio de los señores por macehuales o peones de campo o - - bien por renteros -mayeque-, que no tenían ningún derecho sobre--las tierras que trabajaban". (16).

De lo relatado se colige que no todas las tierras ha--bían sido conquistadas y dadas en posesión a los nobles y guerre--ros sino que éstos eran de época anterior o sea a la fundación - - de su reino. Y por otra parte, los obtenidos por la conquista,- - los propietarios pasaban a considerarse como una especie de in--quilinos o aparceros que eran copartícipes en la producción, el--mayeque con derecho sobre la tierra explotada pero sin gozar de--

---

(14).- Chávez Orozco Luis.- "Historia de México", Tomo I, - Pág. 370.- Edit. Patria.

(15).- Martha Chávez.- Ob. cit.- Pág. 92.

(16).- Mendieta y Núñez Lucio.- "El Problema Agrario en Mé--xico.- Edit. Porrúa.- 1959.- Pág. 6.

libertad y el macehual que trabajaba percibiendo un jornal.

Finalmente, tierras destinadas al sostenimiento de los jueces.

TIERRAS DE PROPIEDAD COMUNAL:- CHINANCALE O CALPULLI.- El Calpulli, como su génesis nominativa lo indica (calli, casa; pulli, - agrupación), era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas, aunque muy al principio el requisito más que de residencia era de parentesco entre las gentes de un mismo barrio. Los cronistas informan que en Tenochtitlán había veinte barrios o calputlallis.

Antes y durante la peregrinación los calpulli constituían los núcleos de la organización política y a la fundación de México-Tenochtitlán se distribuyeron en la ciudad conservando su división tanto política como territorial.

El calpulli fue una especie de pequeña propiedad que tenía una función social que cumplir, tal vez por esto Chávez Orozco nos dice que este aspecto es el que "mas nos interesa de los múltiples que presenta el examen de la civilización nahoa".- La propiedad de las tierras del calpulli era comunal y pertenecía al barrio o calputlalli al cual había sido asignado; pero el usufructo (el uso y el fruto sólomente) del calpulli era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando; por lo anterior no es de extrañarnos que el calpulli no podía enajenarse, pero si dejarse en herencia, pues sólomente los descendientes de los habitantes del calpulli en cualquier tiempo podían gozar de la propiedad comunal.

Cuando alguna tierra del calpulli quedara vacante u -

ociosa, el Calpullec o Jefe del Calpulli, con el consentimiento del consejo de ancianos podía repartirlas entre otras familias -- previamente seleccionadas, siempre y cuando se cumplieran dos -- condiciones indispensables: la primera consistía en que, si no se cultivaba la tierra en un lapso de dos años consecutivos, -- eran reconvenidos y pasado otro año sin hacerlo perdían el usu-- fructo; y la segunda era permanecer en el barrio correspondiente a su parcela.

Los jefes llevaban una especie de registro de poseedores y sus respectivos cambios, en esta forma era fácil distinguir a simple vista conforme a la división y control que los nahoaas consideraban útiles a sus necesidades y propósitos. Es posible considerar este control como antecedente ancestral de un Registro Público rudimentario.

Como veremos más adelante, de este sistema de distribución de la tierra y su explotación individual y a la vez colectiva de su propiedad comunal que rigió entre los aztecas, existe un antecedente directo de nuestro régimen agrario actual.

El sistema de apropiación por el Monarca y su distribución graciosa a los sacerdotes, guerreros y nobleza, con el tiempo fue creando una forma de propiedad individual, al igual que -- en la detentación comunal, se creó una apropiación individual -- por las tierras que se sucedían de padres a hijos y se sentían -- dueños absolutos de ella, aún cuando sólo, sabemos, tenían el -- usufructo. Había también una inmensa mayoría que no eran los favorecidos o elegidos por el monarca, éstos tenían el nombre de macehuales, que formaban la mayor parte del pueblo, esto es, los que no tenían ni podían poseer tierras, estaban hasta cierto pun

to discriminados y este fenómeno de la mala apropiación de la -- tierra en pocas manos, representó en esa época un problema agrario de difícil solución por la tradición y costumbres imperantes.

Además, dentro de su mismo régimen impusieron modalidades a la propiedad inmueble, ordenando que no se podían edificar casas con sobrados altos, ni con techos puntiagudos, chatos o redondos, ni con miradores elevados, a menos que fuese su propietario un militar con los méritos suficientes para ello, lo cual -- quiere decir que sólo aquellos privilegiados por el monarca realizaban sus construcciones a placer por contar con una apropiación más exclusiva y determinante; misma que el rey cuando lo -- consideraba necesario la revertía nuevamente a su dominio absoluto.

## II

### REGIMEN DE LA COLONIA.

Fundamento de Propiedad.- Régimen y División de Propiedad.--

FUNDAMENTO DE PROPIEDAD.- Con motivo del descubrimiento del Continente Americano llevado a cabo por los países católicos, España y Portugal, y a fin de zanjar las diferencias surgidas por la -- disputa entre estos dos países para la ocupación de esas tierras, acordaron someterse a la decisión del Papa Alejandro VI, quien era la máxima autoridad en esa época.

Este acontecimiento dió a la Santa Sede Católica Apostólica y Romana la calidad de autoridad arbitral y con ese carácter emitió tres bulas: la Inter Caetera o Eximiae Devotionis Sin ceritas del 3 de mayo de 1493, la Inter Caetera Noverunt Universi del 4 de mayo de 1493 y la Hodie Siquidem de la misma fecha (1). Siendo la Noverunt Universi la más importante que delimitó a cada país el alcance de su ocupación.

Jurídicamente se reconoce valor a la resolución dictada por un tercero en calidad de árbitro, cuya validez no podía ser desconocida para ambos reinos y sobre todo porque fue ratificada por estos países en el Tratado de Tordesillas el 7 de junio de 1594.

Esta resolución alejandrina, descrita por la mayoría -- de los historiadores, trazó una línea virtual a 100 leguas de -- las Azores y del Cabo Verde para asignar a España todas las tierras que al oeste descubriese y no estuvieran poseídas por otro Príncipe Cristiano y a Portugal las que en idénticas condiciones

---

(1).- Martha Chávez de V.- Ob. cit.- Pág. 27.

descubriese al este de la expresada referencia, considerándose - así, tierras adquiridas a título de bienes patrimoniales de la - Corona sobre los cuales los Soberanos podían ejercer toda clase - de derechos. La Bula de Alejandro VI que se comenta, no impuso - más limitaciones que respetar los derechos anteriores vinculados - en la persona de otro Soberano católico, y concebido el derecho - en esa amplitud, se negó, tratándose de las tierras conquistadas, - en principio, todo derecho de propiedad a los indígenas sobre -- las mismas.

Empero, este laudo arbitral no es atributivo de imperio sino sólomente la de resolver un conflicto internacional entre - dos Estados conquistadores por la disputa de un territorio deter<sup>minado</sup> minado.

Con fundamento en la donación alejandrina, la Corona - Española manifestó su derecho de propiedad sobre la Nueva España en los términos de la Ley del 14 de septiembre de 1519 expedida - por Carlos V y que se encuentra en la Recopilación de las Leyes - de Indias, en el libro III, título I, Ley 1, que dice "Por dona - ción de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títu - los somos Señor de las Indias Occidentales, Isla y Tierra firmes del Mar Océano descubiertas y por descubrir y están incorporadas en nuestra Real Corona de Castilla".. Y la Ley XIV, Título --- XII, Libro IV, de la misma Recopilación de Indias que dice: "Por haber nos sucedido enteramente en el señorío de las Indias y per - tener a nuestro patrimonio y Corona Real los valdíos, suelos y tierras...".

Por tanto, ningún particular podía tener derecho algu - no sobre las tierras de la Nueva España, sin un título que emana

ra de la Corona.

El derecho de posesión de las tierras de la Nueva España perteneció a la Real Corona de Castilla, como consecuencia de la conquista por ser una institución de derecho público, y los soberanos españoles ejercieron su autoridad, soberanía y jurisdicción sobre la Nueva España, preservando su derecho de reversión al tesoro real. Las bulas alejandrinas otorgaron, como vimos antes, a los reyes españoles dichas tierras en su calidad de gobernantes imponiéndoles la obligación de convertir al cristianismo a los pueblos aborígenes concediéndoles textualmente imperio-jurisdicción, justificándose la conquista mediante la pacificación y población.

De lo asentado se deduce que en ningún momento, se trató de otorgar a los Reyes de España las tierras para que ingresaran a su Real patrimonio que pertenecía a la casa Real para sus gastos, el cual lo constituía el conjunto de bienes destinados a sufragar las necesidades personales del Rey y a emprender nuevas guerras y conquistas.

Tampoco debe considerarse dentro del Patrimonio Privado del Rey, que es propio y personal, antes y después de su investidura real y que lo constituían sus bienes particulares. -- Aún cuando para el descubrimiento y conquista fueron factor principal estos bienes.

Como consecuencia natural las tierras fueron repartidas tomando en cuenta los privilegios y las hazañas realizadas por los españoles en quienes se concentraron la mayor parte de ellas y sus descendientes, igualmente, al clero se le adjudicaron tierras a efecto de que cumpliera con su evangelización y,-

finalmente, aquellas tierras que quedaron fuera del reparto, -- quedaron en propiedad del Tesoro Real denominándolas con el término de Realengas, incluyéndose en ellas las tierras de sembradío y los montes, aguas y pastos.

En la misma forma que en la época prehispánica la diferencia de clases existente en la colonia era muy marcada, por eso, después de señalar a quienes gozaren de mayores canongías en el reparto de tierras, se dejó al último a los indígenas, en virtud de que dejamos asentado que por la pluricitada bula alejandrina, en principio, no se reconoció ningún derecho a los aborígenes sobre sus tierras.

Ante esa inminente desposesión de las tierras a los aborígenes, hubo varias reacciones en contra, siendo la más importante y que hizo cambiar la legislación para la Nueva España, la propuesta por el teólogo y catedrático de la Universidad de Salamanca Francisco de Vitoria, autor de un tratado denominado "Derecho Natural y de Gentes".

Vitoria exponía que los pueblos sojuzgados tenían por derecho natural, un mejor título para la propiedad de las tierras que poseían, que no podía extinguirse en virtud de un laudo arbitral; que en su concepto el derecho del descubrimiento no justificaba la propiedad de España sobre el nuevo continente, y el sólo hecho de que los indígenas rechazaran la fe cristiana no era pretexto para hacerles la guerra a modo de despojarlos de sus bienes porque ni el Papa ni el Rey eran señores de todo el mundo, ni tenían tampoco jurisdicción sobre los infieles.

Lo que originó al expedirse las Leyes de Indias, que los Soberanos Españoles reconociesen un verdadero derecho de --

propiedad a los pueblos de indias sobre sus tierras, señalándoles garantías que en el mayor de los casos descansaban en la comunidad.

Escribe Jacinto Pallares (2), al mencionar respecto a las posesiones de los indígenas que "hase creído por las compañías deslindadoras de baldíos que las posesiones de los indios necesitan títulos escritos, concretos, derivados de la Corona - para justificar su derecho; pero la verdad es que esos pueblos tienen otros títulos más antiguos y legales. Mucho antes de la conquista existían los pueblos de indios poseyendo en común terrenos que cultivaban reconociendo a favor de su monarca ciertos servicios o prestaciones. Esta propiedad acrecida con la - que después se concedió a los pueblos de indios fundados o reducidos según las Leyes de Indias fue confirmada por todos los -- que existen en el Código tantas veces citado"... Después, afirma y funda que, ... "Esta forma de posesión de los terrenos de - comunidad fue confirmada y conservada por Carlos V y Felipe II, en las leyes 5, lib. 12, lib. 4, Tit. 4, 8, Tit. 4, lib. 4, 22, - Tit. 2, lib. 5, 9, Tit. 3, lib. 6 de la Recopilación de I. y -- Art. 81 de la Ordenanza de Intendentes, bastándoles, por lo mismo, a los indios, justificar su posesión con testigos y documentos geroglíficos o pinturas, según las leyes 16, Tit. 12, lib. - 4, 27, Tit. 10., lib. 6, R. de I. y Ordenanza de 17 de diciem-- bre de 1603, que existe en el 2o. Tomo de Montemayor y Beleña".

El reconocimiento hecho en la legislación colonial de

---

(2).- Pallares Jacinto.- Legislación Federal Complementaria del Derecho Civil Mexicano.- Tipografía Artística de Ramón Riveroll.- México, 1897.- Pág. XXVI.

la posesión comunal de los aborígenes, es otra razón más para insistir sobre el fundamento de la propiedad originaria de la Nación Mexicana, tomando en consideración que la conquista y -- posteriormente la evangelización, sustentadas como justos y legítimos títulos para reforzar el derecho de propiedad de los Reyes españoles, no hacen más que con motivo de la independencia, revertieran a su origen.

De hecho no fueron acatadas las órdenes legislativas -- por los conquistadores. Hernán Cortés, en sus "Cartas de Relación de la Conquista de México" (3), pretende justificarse manifestando haberse visto forzado a depositar los señores y naturales de estas partes (México-Tenochtitlán) a los españoles, considerando en ello las personas y los servicios, que en estas -- partes a Vuestra Majestad se han hecho. Por aquellos que habían invertido su patrimonio arriesgando su vida en la aventura y exigían se les recompensaran sus esfuerzos, se consintieran -- repartimientos de tierras que fue el inicio del latifundismo en México, propiciándose un problema de resolución incierta hasta nuestros días.

REGIMEN Y DIVISION DE PROPIEDAD.- La propiedad mercedada no -- fue una propiedad absoluta. Estaba sujeta a la condición suspensiva de su ocupación y a varias condiciones resolutorias, como eran las de no tener pobladas y cultivadas las tierras y la de enajenar esas tierras a iglesias, monasterios o personas -- eclesiásticas. Con la posibilidad constante de revisión de los títulos que las amparaban.

En efecto, el 18 de junio y 9 de agosto de 1513, don -

---

(3).- Martha Chávez.- Ob. Cit.- Pág. 108.

Fernando V dicta en Valladolid la "Ley para la Distribución y -- Arreglo de la Propiedad", en los siguientes términos: "Porque -- nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de -- las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que -- deseamos: Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan -- casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que -- fueren a poblar tierras nuevas en los Pueblos y lugares, que por -- el Gobernador de la nueva población les fueren señalados, hacien -- do distinción entre escuderos y peones y los que fueren de menor -- grado o merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la cali-- dad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; -- y habiendo hecho en ellas su morada y labor y residiendo en aque -- llos pueblos cuatro años, les concedemos facultad para que de -- ahí adelante los puedan vender y hacer de ellos a su voluntad li -- bremente, como cosa propia; y asimismo conforme su calidad, el -- Gobernador, o quien tuviere nuestra facultad, les encomiende a -- los indios en el repartimiento que hiciere, para que gocen de -- sus aprovechamientos y demoras, en conformidad de las tasas y de -- lo que está ordenado." Misma que se encuentra consignada en la -- Ley I, Tit. XII, lib. IV de la Recopilación de Indias.

Esta ley instituye a favor de los colonizadores la propiedad privada, siempre y cuando se cumpliera con los requisitos establecidos para convertirse en legítimos propietarios como lo veremos en su clasificación, en la misma forma y características del Derecho Romano.

CLASES:- MERCEDES.- Los Reyes españoles concedieron a los conqui -- tadores tierras mercedadas o de merced para sembrar, que te---

nían diversas extensiones tomando en cuenta los servicios prestados al Monarca por los solicitantes, sus propios méritos y la calidad de la tierra. En principio se daban provisionalmente, - en tanto el interesado cumplía los requisitos para consolidar su propiedad. Una vez que se cumplía con la residencia y labranza de la tierra, el Rey debía expedir título de confirmación de la propiedad.

A partir de la Real Instrucción del 15 de octubre de 1754, fue suficiente que el reparto fuese confirmado por el Virrey de la Nueva España, en virtud de los problemas que representaba la distancia, el costo y la larga travesía del viaje a España en ese entonces. Esta ley que precisa a la autoridad facultada para la venta, confirmación y composición de las tierras y baldíos pertenecientes a la corona, estableció las bases de legalidad de los títulos propalados antes y después de dicha Instrucción (4).

Por Real Cédula del 23 de marzo de 1798, se modificó el sistema y la Confirmación fue tramitada ante la Junta Superior de Hacienda.

a) Las mercedes comprendían bastas extensiones de tierras las cuales fueron denominadas como caballerías, peonías y suertes, y podían darse en una sola merced varias caballerías o peonías según el prestigio del peticionario.

Caballería:- La caballería era una medida de tierra dada en merced a un soldado de caballería fijada por las Ordenes de 18 de junio y de 9 de agosto de 1513 en un solar de 100 pies de ancho y 200 de largo y de todo lo demás que en conjunto co-

---

(4).- Fraga Gabino.- Der. Admvo.- México, 1958.- 7a. Ed.- Página 398.- Porrúa.

respondía a 5 peonías. Posteriormente hubo otras Ordenanzas re formando tal medida. Para Mendieta y Núñez es un paralelogramo de 609,408 varas o sea 32.79-53 Hs.

Peonía:-Esta era una porción de tierra que se concedía a un soldado de infantería. La medida fue fijada igualmente como la caballería en la ley citada y modificada posteriormente, y siendo una peonía la quinta parte de una caballería, Mendieta y Núñez señala aproximadamente que le correspondían 8.55-70 Hs.

Suertes:- La suerte era un solar para labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitula- - ción o simplemente en merced, con una superficie de 10.69-88 Hs.

b).- Compraventa.- Por la simple celebración del con- trato de compraventa, los particulares obtuvieron bastantes tie- rras de la Nueva España pertenecientes al tesoro real. Ejemplo- manifiesto de la constitución de la propiedad privada.

c).- Confirmación:- Este era un procedimiento por el - cual el Rey confirmaba la tenencia de tierras en favor de alguno que carecía de títulos sobre los mismos, o le habían sido titula- dos indebidamente. Recop. Indias Libro IV, Título XII, Ley XIV,- de 10. de noviembre de 1571.

d).- Prescripción:- La prescripción positiva en favor- de un particular, se hacía normalmente en las tierras realengas- variando el término según se tratase de un poseedor de buena o - mala fe. La Ley de 15 de octubre de 1754 de Fernando VI dispuso que para acogerse a la composición bastaba la justificación que- hicieren de aquella antigua posesión como título de justa pres- cripción. (5).

---

(5).- Martha Chávez.- Ob. cit.- Pág. 110.

e).- Composición.- Por Ley del 17 de mayo de 1631 expedida por Felipe IV en Madrid, se ordenó que "Los que hubieren introducido y usurpado más de lo que les pertenece, sean admitidos en cuanto al exceso, a moderada composición y se les despachen nuevos títulos" (6).

La Corona Española precisó que se devolvieran las tierras que poseían los conquistadores sin justos y legítimos títulos, para regularizar su titulación y obtener ingresos para la Corona, a fin de proceder a su revocación o a la composición de las tierras mercedadas que habían otorgado los Cabildos.

Para obtener el beneficio de la composición, los poseedores debían acreditar su detentación de más de 10 años por medio de testimonial, y que ésto no presentara perjuicio a los indígenas, pagando el valor que se fijara a la tierra. Este procedimiento se llevaba a efecto ante la Junta Superior de Hacienda como tribunal de confirmación, revisión y apelación o bien ante la autoridad de los Intendentes.

Este sistema protegió preferentemente a los indígenas disponiéndose que las comunidades de indios fueran admitidas a composición con prelación a las demás personas particulares, haciéndoles toda conveniencia.

Afirma Martha Chávez que, siguiendo el ejemplo de los labradores de Atlixco y Huejotzingo en la jurisdicción de Chalco, en el año de 1643, que solicitaron la composición para legalizar las tierras de su comunidad, muchas comunidades indígenas recurrieron a la composición colectiva.

f).- Capitulaciones:- Para que los españoles residie--

---

(6).- Recop. Indias.- Lib. IV, Título VII.

ran en la Nueva España, se ordenó que se fundaran pueblos, a --- los cuales se les dieron tierras de uso individual y tierras de uso colectivo. La capitulación se le daba a una persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago se le daba determinada cantidad de tierras. Desde Felipe II se dispuso que "El Término y territorio que se diere por Capitulación, se reparta en la forma siguiente: Sáquese primero lo que fuere menester para los solares del pueblo y el exido competente y dehesa en que puedan pastar abundantemente el ganado que han de tener los vecinos y más otro tanto para propios del lugar; el resto del territorio y términos se haga cuatro partes: la una de ellas, que escogiere, sea para el que está obligado a hacer el pueblo; y las otras - - tres se repartan en suertes iguales para los pobladores."- Según dice la Recop. Ind. Lib. IV, Título VII, Ley VII.

En esta ley se reafirma la propiedad privada para el capitulador y los colonos mediante el reparto de suertes y tierras de común repartimiento y por otro lado, la propiedad de tipo colectivo para servicio del pueblo, como los cascos, los propios y el ejido..

g).- Reducciones de Indígenas:- Con el objeto de difundir la religión católica en coordinación con las necesidades político económicas del Reino Hispano, Carlos V expidió el 11 de marzo de 1551 la Ley I, Título III, Libro IV, que dice: "con mucho cuidado y particular atención se ha de procurar siempre interponer los medios más convenientes para que los indios sean instruidos en la santa Fe católica y Ley Evangélica y olvidando los errores de sus antiguos ritos y ceremonias, vivan en concierto y policía; nuestro Consejo de Indias y otras personas-

religiosas resolvieron que los indios fuesen reducidos a pueblos. Y por haber reconocido la conveniencia de esta resolución por diferentes órdenes fue encargado y mandado a los virreyes, presidentes y gobernadores que con mucha templanza y moderación ejecutaren la reducción, población y doctrina de los indios, con tanta suavidad y blandura, que sin causar inconvenientes diese motivo a los que no pudiesen poblar luego, que vieran el buen tratamiento y amparo de los ya reducidos, y accedieren a ofrecerse de su voluntad."

Felipe II, el 19 de febrero de 1560, en la Ley IX, título III, libro IV de las Leyes de Indias dice que "con más prontitud y voluntad se reducirán a poblaciones los indios, si no se les quitan las tierras y granjerías que tuvieren en los sitios - que dejasen. Mandamos que en esto no se haga novedad y se les - conserven como las hubieren tenido antes para que las cultiven y traten de su aprovechamiento".

Las reducciones de indios deberían tener al igual que los pueblos de españoles, casco legal, ejido, propios, tierras - de común repartimiento, montes, pastos y aguas.

#### PROPIEDAD DE TIPO COLECTIVO.

h).- Fondo legal.- El fondo legal era el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con su iglesia, - edificios públicos y casas de los pobladores.

En la Cédula del 26 de mayo de 1567, el virrey Marqués de Falces, Conde de Santiesteban, señaló que para el Fondo Legal debían medirse quinientas varas de terreno hacia los cuatro vientos; la Real Cédula del 4 de junio de 1687 aumentó a seiscientas varas la medida, para que los indios vivieran y sembraran sin li

mitación, ni escasez, e incluso aumentando tal cantidad si la --  
vecindad fuere más que ordinaria. Las protestas de los españo--  
les hicieron que la anterior Cédula se modificara mediante la Cédula Real del 12 de julio de 1695 en que se dispuso que las seis  
cientas varas se contaran desde el centro de los pueblos, desde  
la iglesia y no desde la última casa, quedando esta medida como  
definitiva, o sea seiscientas varas a los cuatro vientos de la -  
iglesia del centro del pueblo. Actualmente corresponde según --  
nuestro sistema métrico decimal a un mil cinco metros seis centí  
metros.

1).- Ejido y dehesa.- El ejido español era un solar si  
tuado a la salida del pueblo, que no se labra, ni planta, desti-  
nado al solaz de la comunidad y se conoció desde hace muchos si-  
glos.

El ejido se ubicaba a la salida del pueblo, era de uso  
y disfrute comunal, inajenable e imprescriptible; tenía como ex-  
tensión la de una legua cuadrada en la Nueva España y en España-  
se fijaba para cada caso en la concesión respectiva; en la Nueva  
España el Ejido, sobre todo el de un poblado indígena, tenía co-  
mo finalidad que los indios pudieran tener ahí sus ganados sin -  
que se revolvieran con otros de españoles. La dehesa era, en Es-  
paña, el lugar a donde se llevaba a pastar al ganado, institu- -  
ción creada también con la naturaleza señalada para el ejido. --  
Por tal motivo, no tuvo lugar en la Nueva España, la aplicación-  
de la dehesa, porque a los españoles les era suficiente obtener-  
grandes extensiones en propiedad privada y no colectivamente.

2).- Propios:- Esta institución era de un antiguo ori--  
gen español, pero también coincide con el altepletalli mexicano,

porque los productos de ambas instituciones se dedicaban a sufragar los gastos públicos. El Emperador Don Carlos dictó una Ley el 26 de junio de 1523 ordenando que de las capitulaciones otorgadas se sacaran tierras para propios. Posiblemente basándose en la orden de Don Juan II del año 433 se protegió al propio en los siguientes términos: "porque es nuestra merced, y voluntad que las ciudades, villas y lugares sean aliviados en sus propios, cuando los bienes propios y rentas de las ciudades, villas y lugares de nuestros Reinos se hubieren de arrendar, mandamos que sea señalado el día por pregón público. (7).

k).- Tierras de Común Repartimiento.- Las tierras de común repartimiento también se conocieron con el nombre de parcialidades o tierras de comunidad. Eran tierras comunales, pero de disfrute individual que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo, a fin de que las cultivaran; estas tierras se constituyeron con las tierras ya repartidas o las que para labranza se dieron y el ayuntamiento era su autoridad; posiblemente su extensión era la de una suerte.

l).- Montes, pastos y aguas.- Tanto españoles, como indígenas debían disfrutar en común de los montes, los pastos y las aguas, así lo estableció Carlos V en una Cédula expedida el año de 1533. Luego la Ley V, Título VII, libro IV dictada y reiterada el 15 de abril y 18 de octubre de 1541, por el Emperador Don Carlos decía que "Nos hemos ordenado que los pastos, montes y aguas sean comunes en las Indias..... mandamos que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las provincias de las Indias,

---

(7).- Martha Chávez.- Ob. cit.- Pág. 118.

sea común a todos los vecinos de ellas".

Las diversas clases de propiedad constituidas en la --  
época colonial por los Monarcas Españoles eran como se ha visto,  
de tipo individual, colectivo y otras instituciones intermedias--  
que comprendían propiedades de tipo individual y de tipo comu--  
nal.

El régimen legal establecido para las Indias fue que --  
los Reyes de España podían disponer libremente del territorio y--  
reducir a dominio privado aún, los ríos, lagos y montes y que na  
die podía poseer legalmente las tierras sin una concesión de la--  
Corona o de sus delegados.

En sus orígenes podemos establecer perfectamente la dis  
tinción entre el derecho de propiedad y el de posesión, atribuye  
do el primero al ejercicio exclusivo del monarca, y el segundo,--  
al hecho de disfrute de las tierras por parte de los particula--  
res, en virtud de que sobre el dominio individual flotó siempre--  
el dominio del Rey.

Se le dió a las tierras una función social, ya que éstas  
sólo era posible conservarlas en forma privada, haciéndolas--  
producir y poblando las tierras, residiendo en ellas para preseer  
var el interés general.

Pero no podemos sostener esta tesis al finalizar la --  
época colonial, en la cual el poseedor habíase tornado en un ver  
dadero propietario, cuyo derecho concebíase en todo su absolutig  
mo dentro de una exclusividad excluyente del monarca y con caracte  
res definidos e inconfundibles, que se asemejaron al concepto de  
propiedad romana, que otorgaba a su titular la facultad amplisí--  
ma de usar, disfrutar, y disponer libremente de todos sus bienes.

De las diversas Ordenes, Cédulas Reales y Leyes expedidas por el Reino Hispano y que se encuentran consignadas en la Recopilación de las Leyes de Indias, se desprende que se ordenó fueran respetadas las tierras que los indígenas tuvieran con anterioridad a la conquista, o que se les devolvieran las que se les hubiesen quitado y que las estancias de los españoles y las tierras que se repartieran no se dieran en agravio y sin perjuicio de los indios. En tales términos, es claro y preciso Solórzano y Pereyra al afirmar que: "cómo de estas disposiciones se desprende el espíritu de la legislación española de mantener en cierta forma las antiguas realidades políticas de los pueblos de Indias" (8). Empero, las leyes no se cumplieron, en detrimento del aborígen.

Respecto a su posesión privada, sólo aquéllos que fueron aliados de los españoles en la conquista de Tenochtitlán, se les respetaron sus propiedades, mismas de las que fueron después desposeídos.

Propiedad del Clero.- En cumplimiento de las Disposiciones Alejandrinas y con el único objeto de propagar y defender la religión católica, con los conquistadores vinieron frailes y sacerdotes, adquiriendo para sí y su ministerio propiedades de la Nueva España, del tipo individual, utilizándolas para construir monasterios e iglesias.

Resultando al transcurrir del tiempo, que los españoles propietarios de tierras, siguiendo su ideología religiosa y violando las leyes, cedieron y vendieron tierras al clero, las -

---

(8).- Solórzano y Pereyra.- "Política Indiana".- Capítulo VI, Parte I, Pág. 85. (Citado por Martha Chávez). Op.cit.

cuales por su propia característica se amortizaron en sus manos en perjuicio de los ingresos que debía percibir la Hacienda Española.

Estas tierras adquiridas por el clero sin límite en su extensión y sin estar afectas a su finalidad específica de propagación de la fe, causaron un problema difícil en el siglo pasado y que fue resuelto en parte como lo veremos al hablar de las Leyes de Reforma, haciendo mención ahora, por ser el origen de su propiedad en la colonia.

### III

#### MEXICO INDEPENDIENTE

En el México Independiente se reivindica a favor de la Nación la propiedad de su territorio el cual lo recibe con el -- lastre que arrastraba la defectuosa distribución de las tierras-- a los españoles y su avorazamiento para obtener grandes extensio-- nes de ellas utilizando la encomienda para esclavizar a los natu-- rales explotándolos inicuaente.

Como es sabido, los grandes terratenientes eran los la-- tifundistas españoles que gozaban ya de una apropiación romanis-- ta llevada al extremo, y el clero secular y regular que la fue -- cimentando y acrecentando en grado sumo para obtener una fuerza-- económica y política en perjuicio de México y sus nacionales; de-- jando como siempre a los indígenas sin las tierras que por dere-- cho les pertenecían y obstruyéndoles la posibilidad de recupera-- las y mucho menos otorgarles otras para que las poblaran y las -- adquirieran.

El 16 de noviembre de 1813 el Primer Congreso Mexicano en Chilpancingo, Gro., -asienta Martha Chávez- (1), declara que-- dicho Congreso de Anáhuac "ha recobrado el ejercicio de su Sobe-- ranía usurpada", estableciendo el punto de enlace para nuestra -- doctrina patrimonialista nacional, entre la época prehispánica y el México Independiente. El 22 de octubre de 1814, la Constitu-- ción de Apatzingán, en su artículo 26 declara que "Nadie puede -- ser privado de su propiedad sino cuando lo exija la necesidad pú-- blica y en ese caso, tiene derecho a la justa indemnización".

Configurado por vez primera el Estado Mexicano en la --

---

(1).- Martha Chávez.- Ob. cit.- Pág. 133

Constitución de 1824, y declarando que la soberanía reside en el pueblo, la Nación Mexicana recupera los derechos que sus pueblos aborígenes habían perdido frente al hecho de fuerza que fue la conquista, y fuera de las circunstancias de hecho no existe un argumento jurídico suficiente para legalizar la desposesión de las tierras y la libertad de los pueblos indígenas y fundamentalmente transformar su sistema ancestral de apropiación.

El Tratado Definitivo de Paz y Amistad entre la República Mexicana y Su Majestad Católica, celebrado en Madrid el 28 de diciembre de 1836 reconoce: "...como Nación libre, soberana e independiente a la República Mexicana, compuesta de los Estados y países especificados en su ley constitucional" -y agrega-, "...Y su Majestad renuncia tanto por Sí, como por sus Herederos y Sucesores, A TODA PRETENSION AL GOBIERNO, PROPIEDAD Y DERECHO TERRITORIAL DE DICHOS ESTADOS Y PAISES". (2).

Con esta declaración, la posesión de las tierras del México-Tenochtitlán revierten a sus primeros poseedores -los aborígenes- para el fin de resolver su tenencia de acuerdo a una distribución para su propio beneficio.

La etapa del México Independiente de 1821 a 1856 se vio matizada de diversas leyes. Unas como el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821 y el Tratado de la Villa de Córdoba que traicionaba los ideales de los verdaderos insurgentes, estableciendo el respeto a la propiedad tal y como se encontraba constituida al final de la colonia. Otras expedidas entre las luchas fratricidas por el poder y la ambición, por cuestiones políticas entre centralistas y federalistas, manchando de escarlata nues-

---

(2).- Andrés Serra Rojas.- Ob. cit.- Pág. 136.

tra patria, trataron en mínima parte de resolver el problema de la distribución de la tierra por medio de la colonización que no se logró en virtud de que los continuadores de la independencia no distribuyeron la tierra entre los pobladores y naturales necesitados sino que pactaron con los españoles para que se arraigaran, si así era su deseo, sin menoscabo de sus propiedades. Significando esto la regresión a la Colonia.

Por otra parte, al creerse que la colonización solucionaba el problema de redistribución de tierras, se pretendió mezclar a la población indígena con colonos europeos para aumentar su nivel cultural, autorizando fuera fomentada ya por el Estado, como por particulares o por empresas privadas con elementos nacionales, sólo extranjeros o mixtos.

El 18 de agosto de 1824 el Supremo Poder Ejecutivo dictó una ley mediante la cual concede facultad a los Congresos de los Estados para que dicten leyes o reglamentos de colonización en sus respectivas jurisdicciones. Ordena el artículo 2o. que - "son objetos de esta ley, aquellos terrenos de la Nación que no siendo de propiedad particular, ni pertenecientes a corporación alguna o pueblo, puedan ser colonizados.

Un año antes, el 6 de agosto de 1823 expidió un Decreto el Supremo Poder Ejecutivo integrado por el Lic. J. Mariano Michelena, don Miguel Domínguez y el Gral. Vicente Guerrero, para que los cabos primeros y sargentos pudieran separarse del servicio activo y quedaran en libertad de poder solicitar que se les asignaran tierras de las que debían repartirse en las Provincias donde se hubieran de establecer nuevas colonias, aumentando se así el número de propietarios.

Como vemos, a pesar de todas esas leyes siguió vigente el régimen jurídico implantado en la colonia en sus términos fundamentales, aunque, como dice Gabino Fraga, por razones de la organización política, las atribuciones para otorgar las mercedes se encontraron en manos de los diversos Estados de la Federación. Esta situación que trajo como consecuencia una confusión en la titulación de la propiedad territorial de la República, subsistió hasta la Constitución de 1857, en la cual se declaró materia federal la legislación relativa a los baldíos.

#### IV

#### LEYES DE REFORMA

Para cimentar y configurar la realidad mexicana fue necesario vivir históricamente la etapa comprendida del inicio independiente de México, hasta el año de 1854, en la que desastrosamente murieron los hijos de la patria para dar base a la consolidación del mexicano y sus derechos y la forma en que el Gobierno no respetará y velará por ellos.

Esta época de río revuelto fue momento propicio para que el clero valiéndose de su autoridad moral interviniera en la política para obtener poder y control sobre el Estado y al mismo tiempo, obtener sin beneficio colectivo, extensiones de tierra considerables dentro y fuera de las ciudades y los pueblos, para medro netamente personal de sus integrantes.

Este mal conocido en América en ese tiempo, ya había sido arrojado por España que conociendo el mal influjo ocasionado por el acaparamiento de tierras por el clero, promulgó una Ley prohibiendo que las corporaciones eclesiásticas adquirieran bienes. Dicha ley de 1130 fue dictada por Alfonso VII y las Cortes de Nájera, por la cual se prohibía al Clero adquirir bienes inmuebles.

Con ese antecedente las Leyes de Indias expusieron la prohibición de vender a corporaciones eclesiásticas las tierras adquiridas por los conquistadores en perjuicio de perderlas a favor de la Corona. Como sentencia la Ley X, título XII, libro IV del 27 de octubre de 1535 dictada por Don Carlos que textualmente dispuso para la Nueva España, en relación con las tierras, -- que "no las puedan vender a iglesia, ni a monasterio, ni a otra

persona eclesiástica, pena de que las hayan perdido y pierdan y puedan repartirse a otros".

Hemos visto anteriormente, la forma en que los peninsulares adquirieron la plena propiedad de las tierras; después, -- con el mínimo esfuerzo y con la idea de su fe católica colocaron en bandeja de plata todos los terrenos de que pudieron disponer entregándolos al clero. Estos, al principio, en forma mercedada adquirieron terrenos para construir iglesias y monasterios y una vez que estaban cimentados, iniciaron un apoderamiento desmedido, amortizando en sus manos grandes extensiones sin tener para el Estado repercusiones económicas efectivas y sin utilidad ni provecho para la gente más necesitada.

Motivados por estas situaciones anómalas para la vida del país, Comonfort y Juárez, pilares de la promulgación de las Leyes de Reforma, con la firme decisión que da la convicción de lo bueno y de lo justo, asesorados por la pléyade inmarcesible de pensadores liberales de la época, fueron emitiendo una a una de esas valiosas leyes que consolidaron la firme decisión de --- constituir la nacionalidad mexicana y primordialmente desamortizar la riqueza eclesiástica como elemento previo a su nacionalización para substraer el poder civil de la autoridad eclesiástica y crear las condiciones que hicieran posible el surgimiento del Estado Moderno Mexicano después de una etapa de tipo medioeval. feudalista y teocrática.

La Reforma como libertad espiritual se lanzó contra un conjunto de principios atrasados y contra un mal sistema de distribución de las riquezas territoriales, y nunca para atacar las creencias religiosas, ya que es un atributo de cada ser que pue-

da creer o no creer, por ser un derecho natural del hombre. Esto es distinto al régimen imperante que más que legal era un problema socioeconómico por la tenencia de la tierra en pocas manos sin reeditar ningún producto ni beneficio.

Este acontecimiento histórico motivado por el conflicto entre la Iglesia y el Estado fue resuelto por diversos ordenamientos que establecieron nuevas modalidades político eclesiásticas, preponderantemente en el renglón del régimen de los bienes - que detentaban las comunidades religiosas y la incapacidad jurídica para adjudicárselos en el porvenir.

Las leyes de más trascendencia para que la Nación Mexicana recuperara su propiedad, fueron la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas, de fecha 25 de junio de 1856 y su Ratificación por Decreto del Congreso el 28 de junio del mismo año. Y la Ley de Nacionalización de los bienes del Clero Secular y Regular, expedida el 12 de julio de 1859.

Como nos han ilustrado profusamente nuestros cronistas, sobre el aspecto político, sociológico, económico y jurídico que propiciaron el contenido ideológico y filosófico de la Reforma para exterminar la desastrosa situación económica de México, que se debía al estancamiento de capitales, el único remedio factible era normalizar los impuestos, movilizando y distribuyendo la propiedad raíz.

Don Ignacio Comonfort al expedir la Ley de Desamortización, como Presidente Substituto de la República Mexicana sintetiza en un considerando único el problema, al enfatizar "Que -- considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperi-

dad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública, y en uso de las facultades -- que me concede el Plan proclamado en Ayutla y reformado en Aca-- pulco, he tenido a bien decretar lo siguiente:" (1).

En su artículo 10., fundado en lo anterior manda que -- "todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o adminis--- tran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tie-- nen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en -- la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento an-- nual".

En su articulado menciona también las que quedan excep-- tuadas como son los edificios destinados inmediata y directamen-- te al culto, los casos en que deberá pagarse el importe de guan-- tes, trasposos y mejoras, su incapacidad futura para adquirir -- bienes raíces; fijación del impuesto o alcabala al 5%; la inver-- sión de los réditos, los contratos de arrendamiento que deben -- respetar los nuevos dueños; sobre los juicios verbales respecto-- de adjudicaciones y remates; y su división de los terrenos de -- fincas rústicas para enajenarlas.

A los tres días fue ratificada esta Ley mediante Decre-- to del Congreso, expidiéndose Circulares a los Gobernadores para que impusieran su autoridad e hicieran cumplir el mandato para -- desarrollar las artes e industrias y establecer un sistema tribu--

---

(1).- Colección de Leyes, Decretos y Circulares, relacionados con la Desamortización y Nacionalización de Bienes, y - Materias Conexas. Desde la Independencia de la Repúbli-- ca hasta la época actual.- Sría. de Hacienda y Crédito-- Público.- Dir. de Bienes Nacionales.-México, 1937. Pág. 3.

tario acorde a los principios de la ciencia, movilizand<sup>o</sup> la propiedad raíz.

Esta Ley justa fue mal interpretada y peor encauzada - por la ascendencia del clero sobre sus creyentes. Los efectos - que produjo fueron el enfrentamiento político del Clero al Go- - bierno, no acatando en forma pacífica la Ley y menos incorporarse a la vida económica que se le ofrecía.

Por otra parte, la necesidad de costear los gastos que ocasionaron la intervención extranjera y el problema de vender - parte del territorio y obtener fondos de defensa de la Nación o - nacionalizar los bienes eclesiásticos, se dispuso por ésto último.

Al sobrevenir la defección de Comonfort y, como Presidente Interino Constitucional Don Benito Juárez, expidió el 12 de julio de 1859 (2), la Ley de Nacionalización de los Bienes del - Clero Secular y Regular. Considerando que el motivo principal - de la actual guerra promovida y sostenida por el clero es conseguir el sustraerse de la dependencia a la autoridad civil; que - el clero ha sido una de las rémoras constantes para establecer - la paz pública, hoy todos reconocen que está en abierta rebelión contra el soberano; y que dilapidando el clero los caudales que - los fieles le habían confiado para objetos piadosos, los invierte en la destrucción general, sosteniendo y ensangrentando cada - día más la lucha fratricida, que promovió un desconocimiento de - la autoridad legítima, y negando que la República pueda constituirse como mejor crea que a ella le convenga y que por los va- - nos esfuerzos para terminar esa guerra para no volverse su cóm-

---

(2).- Colección de Leyes, Decretos y Circulares, ob. cit.- Pág. 25.

plice, ordena en su artículo 10.: "Entran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido. Declara la independencia de los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos, erigiéndose en protector del culto católico o cualquier otro. Suprime las órdenes religiosas regulares. Ordena la devolución de la dote a las religiosas que se exclaustren. Dispone la sucesión testada o intestada de las dotes. Reglamenta los gastos de los conventos. Clausura en forma perpetua los noviciados. Impone penas a los contraventores de la Ley.

A fin de permitir la estabilidad del Gobierno, acabado con esos males terribles y fúnebres sucesos, escritos por la mano del clero mexicano y marcadas con caracteres de sangre, se expidieron circulares, reglamentos y decretos para hacer preciso el cumplimiento de la Ley. Además, se promulgaron diversas leyes que concedían las funciones a la autoridad civil que antes tenía la potestad eclesiástica, por ejemplo, Ley de Cultos, Matrimonio Civil, Secularización de Hospitales, Ley Sobre Instrucción Pública, entre otras; en su totalidad fueron 174 leyes, Decretos y Ordenes Supremos que según la recopilación de D. Sebastian Segura se expidieron desde marzo de 1856 a mayo de 1861 y que integran el Código de la Reforma, tocando a Comonfort expedir bajo su Gobierno 48 y durante la administración de Juárez 126. (3).

---

(3).- Leyes de Reforma.- Gobiernos de Ignacio Comonfort y Benito Juárez.- (1856-1863).- Empresas Editoriales, S. A., México, D. F.- 1947.

Por Ley de 25 de septiembre de 1873 y Reglamento de --  
14 de diciembre de 1874, las Leyes de Reforma son adicionadas y  
elevadas a la categoría suprema de ordenamientos jurídicos cons-  
titucionales, dentro de la administración de Sebastián Lerdo de -  
Tejada.

CONSTITUCION DE 1857.

Para entender el liberalismo radical sobre la propiedad dentro de la Constitución, no debemos hacer a un lado, las expresiones angustiosas de Don Ponciano Arriaga que con visión clara y consciente nos enseña el desquiciamiento de las instituciones en esa época y señala rumbos a seguir en cuanto a la distribución de la propiedad en su voto particular.

En pocas frases resume Arriaga la situación menesterosa de nuestro pueblo al asentar en sus considerandos que mientras pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo; motivo por el cual el pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, como consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad.(1)

El Diputado Arriaga dice que, el estado económico de la sociedad antes de la independencia, era el cimiento de la servidumbre, correspondía a sus antecedentes, era la expresión de sus monopolios, y en la agricultura, en el comercio y en los empleos solamente figuraban los privilegiados. Llegó la época nueva, invocando otras teorías, sembrando otras doctrinas; pero no

---

(1).- Tena Ramírez Felipe.- Leyes Fundamentales de México.- 1808 a 1957.- Pág. 573 y sigs.- Edit. Porrúa.

hallaron preparada la tierra, el estado social era el mismo que antes, y no pudieron arraigarse y florecer.

Considera también que el acto primitivo de propiedad-- consiste en la imposición libre de la persona humana sobre las cosas y por consecuencia ya no pueden caer bajo la ocupación o apropiación de los demás. La persona tiene derecho de ocupar -- las cosas y ocupándolas se las apropia; una cosa viene a ser por ésto propiedad de la persona, pertenece a ella sola, y ninguna otra persona puede decir que tiene el mismo derecho a la misma cosa. Así el derecho de primera ocupación es el fundamento de la propiedad fuera de nosotros; pero supone en sí mismo el derecho de la persona sobre las cosas y en último análisis, el de la persona, como fuente y principio de todo derecho.

No es posible adoptar ninguna doctrina, ni siquiera -- consentir de que el principio de la propiedad es una creación de la ley civil, tampoco que la historia manifiesta que la constitución de la propiedad es un hecho político que ha variado siempre que las resoluciones han modificado formalmente el estado de las personas; y respetando esas opiniones Arriaga pretende apoyarse y se apoya en otras ideas que merezcan el ascenso y el respeto -- de los más celosos defensores del derecho de propiedad, al decir que, ..."la ley escrita no es el fundamento del derecho, si lo -- fuera no habría estabilidad ni en el derecho ni en la ley misma; por el contrario, la ley escrita tiene su fundamento en el derecho, que es preexistente; ella lo traduce, lo consagra poniendo a su disposición la fuerza en cambio del poder moral que de él -- recibe".

Entendemos que este estudio de Don Ponciano Arriaga --

presentado ante el H. Congreso Constituyente de 1856, trataba a- como diera lugar, dentro de la ley, se reconociera la capacidad- a cualesquier persona para adquirir tierras y una vez poseídas,- trabajarlas para que no quedaran ociosas sin provecho para las - personas y para el mismo Estado en el renglón correspondiente a- impuestos. En esta forma pretende acabar con los poseedores de- tierras existentes en la República Mexicana que en fincas de cam- po o haciendas rústicas, ocupan, si se le puede llamar ocupación a lo que es inmaterial y puramente imaginario, una superficie de tierra mayor que la que tienen nuestros Estados Soberanos.

Reglamenta el articulado de su Voto, a fin de que esas- grandes extensiones de tierras que están ociosas, desiertas y -- abandonadas, que reclaman los brazos y el trabajo del hombre, ha- ciendo valer principalmente que después del derecho del primer - ocupante, viene el derecho que nace del trabajo y la producción, y éstos, desarrollen el derecho de propiedad. La ocupación pre- cede al trabajo, pero se realiza por el trabajo. Mientras que - la ocupación existe sola, tiene algo de abstracto, en cierto mo- do, para todos; pero cuando el trabajo se asocia a la ocupación, la declara, la determina y le da una autoridad visible y cierta.

Finalmente, reconociendo la importancia del trabajo y- la producción pretende derivar de ellos el derecho de propiedad- y dice que cada uno tiene un derecho exclusivo sobre aquéllo que es fruto de su propio trabajo.

El legislador comentado, al percatarse de la crisis de la época emite su voto apoyándose en el sistema de organización- azteca, ya que, en la etapa precolonial para poder usar y disfru- tar de la tierra, esta no debería estar ociosa sino que fuera --

aprovechada por medio del trabajo y de la producción.

Reafirma también este trabajo, al hacer valer el derecho del primer ocupante, y sus ideas son antecedente para nuestra Constitución vigente al declarar la propiedad originaria de la Nación.

Aún cuando Arriaga se refiere a la propiedad de las -- tierras como problema agrario, supuesto que eran grandes extensiones de tierra las poseídas, es interesante mencionarlo para -- demostrar la forma de la propiedad en ese tiempo porque no se -- cuenta con leyes ordinarias que reglamentaran la propiedad. Así-- vemos cómo pretende se reduzca la superficie que adquirieran los -- particulares para que existiera una posesión efectiva y un mejor aprovechamiento de la propiedad.

La historia nos relata como no fueron atendidas las vo ces de uno de los liberales puros, porque se consideraba demasia do estricta su posición y, cómo fue aceptada días después la Ley de Desamortización de los Bienes del Clero elaborada por Lerdo de Tejada.

El 9 de agosto de 1855 huyó del país Antonio López de Santa Ana y todo un período de barbarie militar y política se -- eclipsaba con él. La dictadura iba a ser sustituida por un or-- den legal, penosamente modelado en medio de las más grandes contingencias de la inestabilidad administrativa y de la guerra civil. De aquel crisol salieron la Constitución de 1857 y las Le-- yes de Reforma, que ya hemos tratado. "La evolución de la Repú-- blica hacia el completo dominio de sí misma -ha dicho Justo Sierra- (2), hacia la plena institución del Estado laico, tenía un-

---

(2).- Leyes de Reforma.- Ob. cit.- Prólogo.

obstáculo insuperable: la iglesia, constituida en potencia territorial y espiritual al mismo tiempo. Sobre lo espiritual nada podía hacer el Estado; sobre lo material si; desarmó a su gran adversario de su poder territorial y pasó".

Al emprender la formación de un nuevo Código fundamental los legisladores de la época, adquirieron el solemne compromiso de entregar a la Nación Mexicana un cuerpo de leyes acorde con el momento, que no tuviera los gérmenes funestos que proscribieron la libertad de nuestra Patria, correspondiendo a los visibiles progresos consumados de entonces a la fecha por el espíritu del siglo; en lugar de revivir o restaurar la única Carta Magna legítima que había tenido México, o sea, las instituciones de 1824.

Los puntos medulares que trata la Constitución Política de la República Mexicana, promulgada el 5 de febrero de 1857, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el día 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821, respecto de la propiedad pública y privada y sobre el control de los bienes federales a cargo de la Administración Pública son los artículos 27, 72 fracción XXI y XXIV, 123 y 125, que dicen así:

ARTICULO 27.- La Propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquier

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

ARTICULO 72.- El Congreso tiene facultad:

Fracción XXI.- Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.

Fracción XXIV.- Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

ARTICULO 123.- Corresponde exclusivamente a los poderes federales, ejercer en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

ARTICULO 125.- Estarán bajo la inmediata inspección de los poderes federales, los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás edificios necesarios al Gobierno de la Unión.

El artículo 27, declara por una parte, su concepto de propiedad como garantía individual, dándole los Constituyentes especial empeño para que se reconociera y respetara su existencia como un derecho natural. Sólo en los casos cuando se antepusiera un evidente interés público al interés particular, el Estado se obligaba a asignar una indemnización previa y justa para proceder a la expropiación.

Por otra parte establece el mismo artículo, por vez primera, dentro de tal jerarquía jurídica, la incapacidad de las corporaciones para adquirir bienes raíces. Motivos de orden his

tórico y político determinaron como hemos visto antes, que las--corporaciones civiles y religiosas no tuvieran tal facultad, particu--larmente las religiosas que detentaban bastos predios rústicos y urbanos, por lo que se determinó también su nacionaliza--ción posteriormente. Esto también perjudicó a las reducciones o comunidades de indígenas como corporaciones civiles dejando una--estela más grande todavía de miseria para esos seres. Los pue--blos dejaron de ser dueños definitivamente de sus terrenos.

El Congreso queda facultado para dictar y fijar las reglas sobre colonización en los terrenos baldíos, o sea aquéllos--que por su origen eran propiedad de la Nación.

La intervención que designen las leyes, de la que ha--bla el artículo 123, se completó después con la separación de la Iglesia y del Estado, conforme a lo ordenado en el Decreto de Nacionalización de los Bienes del Clero.

A partir de 1859 se empieza a estructurar el patrimo--nio inmueble de la Nación, porque los bienes incautados propor--cionaron un considerable sustento financiero a nuestras institu--ciones públicas.

Y como inicio de la condición legal de los bienes in--muebles y muebles de la Nación para controlarlos y regularlos, - el artículo 125 ordena la federalización absoluta de dichos bie--nes.

Es hasta esta declaración donde encontramos un antece--dente jurídico determinante para encauzar las propiedades de la Nación que presten los servicios a que están encomendados, sobre un sendero específico y una administración reglamentada.

El 13 de diciembre de 1870 aparece el primer Código Ci

vil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California, y en sus artículos 795 a 806 se ocupa de distinguir los bienes de propiedad pública de los de propiedad privada. Reglamenta los bienes de la Nación y así, divide los bienes públicos en de uso común, o sea aquéllos aprovechados por todos los habitantes con las restricciones que impone la ley, como los puertos, playas, ríos, lagos y sus riberas, calles, palacios, monumentos y edificios destinados a las oficinas, etc.; y, en bienes propios que son los destinados a cubrir los gastos públicos de las ciudades y de los pueblos en la misma forma que vimos al tratar el sistema azteca y que denominaron altepetlalli.

Esboza una sanción para todos aquellos que estorben el uso común de los bienes públicos, y obliga a pagar todo el daño y perjuicio causados, y a la pérdida de las obras que hubieren realizado.

Para nuestro tema resaltaremos que sujeta a los bienes públicos a las disposiciones de este Código siempre y cuando no estén determinadas en leyes especiales, y aún cuando no aparecieron estas leyes ya se consolida un control un tanto tambaleante pero que originaría la base y sostén de una adecuada sujeción a la administración pública. Prevé también, que los bienes propios no sean aprovechados sin una concesión especial que otorgue la autoridad, so pena de castigo de acuerdo a lo presente por una ley penal.

## VI

### EL PORFIRIATO.

El latifundismo en México se inició desde la época colonial, en el momento en que los hacendados españoles y criollos se adjudicaron grandes extensiones de tierra atropellando el derecho de posesión comunal de los pueblos. El clero fue también un factor importante en el acaparamiento de las tierras y en la conservación del sistema latifundista. La reforma liberal al -- desposeer al clero y a las comunidades de sus bienes intensificó el acaparamiento ya que los hacendados se apropiaron de los bienes desamortizados; pero el auge más escandaloso del latifundismo en México fue alcanzado en la época de la dictadura porfirista; -- pues en ese tiempo, y al amparo de leyes protectoras de los caciques amigos del General Díaz se adueñaron de las mayores extensiones territoriales.

En el período comprendido entre los años de 1876 a -- 1910, se concentra lo que se ha dado en llamar la época de la -- paz porfiriana. Obtener la paz del país era un factor indispensable, meta que se propuso el gobierno del General Porfirio Díaz en sus primeros años de gestión, consolidándola posteriormente -- aún a costa de los sufrimientos y miseria de las mayorías.

Se pretendió dar al país una sensación de seguridad, -- dictándose diversas leyes y disposiciones sobre la adjudicación de tierras con el objeto de lograr la tranquilidad de los propietarios, generando una corriente de facilidad para la colonización. El resultado de esta medida política para favorecer al --

gran propietario, fue que la propiedad llegara a consolidarse y su número aumentara, en tanto que la pequeña propiedad disminuía en número y en extensión.

"Todos los despojos y atrocidades imaginables -dice el Lic. Portes Gil- se llevaron a cabo por esas compañías; no sólo se deslindaron baldíos, sino también las tierras de aquellos propietarios que no pudieron exhibir títulos de propiedad y que carecían de influencia política".(1).

Nos relata detalladamente Efrén Núñez Mata (2), en cifras, las extensiones de terrenos en unas cuantas manos, las concesiones a los extranjeros, las grandes construcciones férreas -llevadas a cabo y la forma en que se persiguió a los inconformes para sellar la paz intranquila que debía desembocarse en la revolución tanto tiempo anhelada para obtener las clases menesterosas otra forma de vida.

A grandes rasgos hemos señalado la caótica situación a fines del siglo pasado para estudiar ahora las leyes más importantes en cuanto a su régimen legal y las consecuencias que --arrostraron.

El Código Civil del Distrito y Territorio de la Baja California fue promulgado el 31 de marzo de 1884, y en su capítulo III artículos del 697 al 706 regula los bienes considerados según las personas a quienes pertenecen.

No difiere en esencia del Código de 70, empero, sigue sosteniendo su reglamentación y manejo de los bienes públicos en

- 
- (1).- González Blackaller Ciro y L. Guevara Ramírez.- "Síntesis de Historia de México". 2o. Curso.- México 1962. Pág. 387.- Ed. Herrero.
- (2).- Núñez Mata Efrén.- "México en la Historia".- Segunda parte.- Segunda Edición Corregida.- 1955.- Ed. Botas.
-

un cuerpo de leyes ya codificado, separa los bienes públicos de los de propiedad privada; a pesar de que no distingue los bienes de uso común de los bienes destinados a servicios públicos, ni - mucho menos clasifica ni enumera los que se consideran como tal. Por otra parte, al no expedirse leyes especiales para administrar los bienes de la Nación debieron regularse conforme al espíritu individualista del Código Civil.

Afortunadamente desde ese tiempo se siente la imperiosa necesidad de desincorporar esta clase de disposiciones del derecho común y organizarlas de acuerdo con las reglas administrativas.

Nos dice Luis Muñoz (3) que, "Conforme avanza el siglo XIX se advierte una tendencia acentuada hacia el sistema individualista de la propiedad. Así lo vemos en el Código de 1884 y -- en las leyes posteriores a él, referentes al régimen de los baldíos. Hay en esto un retroceso evidente con relación al sentido social que a la propiedad se le daba en la época colonial".

Aún cuando antes de 1863 se dictaron varias disposiciones que incluían los terrenos baldíos como instrumentos usados por el Gobierno para lograr la colonización en la República Mexicana, fue hasta ese año, después de que la Constitución de 57 federalizó el manejo de estos bienes, la expedición de la primera legislación completa en materia de terrenos baldíos, en la que se conservaron los caracteres fundamentales de la propiedad en el régimen colonial; estableciéndose que la titulación de la tierra debería hacerse por la Nación; los adquirentes de tierras se

---

(3).- Muñoz Luis.- Comentarios al Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.- 1946.- Pág. 218.- Ed. Lex.- México.

obligaban a poblarlas y cultivarlas, limitándose su extensión -- por persona hasta dos mil quinientas hectáreas.

Sin embargo. ahí tenemos la Ley de 26 de marzo de 1894 que suprimió las limitaciones de las leyes anteriores en lo que -- respecta a la adquisición de los bienes baldíos por los particulares, lo que, unido a las disposiciones de la ley de colonización de 1883, dió origen a un acaparamiento de tierras en toda -- la República, con perjuicio del campesinado. Dicha ley de marzo de 1894 suprimió la obligación de cultivar y poblar los baldíos -- por los particulares, sosteniendo a este respecto un criterio -- opuesto al que mantuvo la legislación colonial, que disponía que el particular debía aprovechar la tierra en forma benéfica para -- los intereses colectivos. También suprimió la posibilidad de re -- visión de los títulos de propiedad, por lo que vino a colocar el régimen de propiedad en una situación rayana en el más exaltado -- individualismo, muy superior al individualismo del Código Fran -- cés.

Ya sabemos que una aplicación sin programa de las anti -- guas leyes de baldíos y de colonización trajo graves consecuen -- cias a la Nación, bástenos recordar la funesta concesión otorga -- da a Moisés Austin para establecerse en el norte de Coahuila, -- origen de la Independencia de Texas. Por otra parte se provoca -- ron grandes latifundios rurales al hacerse enajenación de enor -- mes extensiones de terreno, como la que se realizó en favor del -- norteamericano Jacobo P. Leese por la que éste podía disponer de todos los terrenos situados entre los paralelos 31 y 27 de la Ba -- ja California. Cossio Villegas (4) afirma, al comentar la polí --

---

(4).- Moya Palencia Mario, Lic.- Origen y Función del Patri -- monio Inmueble del Estado.- Conferencia del 29 de marzo de 1962.- Depto. de Publicaciones e Información.- Sría. del Patrimonio Nacional.

tica de baldíos de la época, que desde 1863 a 1867, el Gobierno enajenó inmuebles de su propiedad originaria por un millón setecientos treinta y siete mil hectáreas, en la cantidad de ----- \$109,719.00, expidiéndose tan solo 309 títulos de propiedad.

La etapa del porfiriato se caracteriza por la aparición de las tristemente célebres Compañías Deslindadoras de Baldíos, que eran organismos autorizados por el Gobierno Federal para la habilitación, medición, deslinde, fraccionamiento, avalúo y descripción de los terrenos baldíos, y para el transporte de colonos y su establecimiento en dichos terrenos. Con esas facultades, despojaron a gran cantidad de pequeños propietarios y comunidades indígenas y se apropiaron para sí de una considerable extensión de terrenos nacionales.

El Decreto Sobre Colonización y Compañías Deslindadoras de 15 de diciembre de 1883 (5) fue dado con el propósito de obtener la mayor cantidad de terreno para el establecimiento de colonos, y decía que el Ejecutivo mandaría deslindar, medir, fraccionar y valuar los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiera en la República, para lo cual podía autorizar a Compañías, en la medición de los terrenos y su habilitación para la colonización.

En compensación de los gastos que las Compañías Deslindadoras hagan para la habilitación de estos terrenos, "el Ejecutivo podrá concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten" (art.21) con la única prohibición de venderlos, a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni en extensiones ma-

---

(5).- García Genaro.- Manual de la Constitución Política Mexicana y Colección de Leyes Relativas.- México, 1897.- Pág. 180 y siguientes.- Librería de la Vda. de Ch. Bcu ret.

yores de 2,500 hectáreas. Teniendo el Gobierno la obligación de preferirlos cuando se efectuara la venta del resto de los terrenos deslindados.

Las Compañías Deslindadoras en su afán de obtener la mayor cantidad de terrenos posible, a sabiendas deslindaron terrenos pertenecientes a pequeños propietarios y comunidades indígenas, haciéndolos aparecer como terrenos baldíos o nacionales; en esta forma llegaron estas fatídicas Compañías a convertirse en los terratenientes número uno de la República.

La Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos de 26 de marzo de 1894 (6), ordenó que todo mexicano capaz de contratar podía denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias sin limitación de extensión y podría de esta manera adquirirlos pagando el precio fijado por el Ejecutivo de la Unión en un decreto que se publicaba el mes de enero de cada año.

Esta ley vino a definir y garantizar en forma precisa los derechos de los poseedores de los terrenos y a simplificar las obligaciones de los propietarios, pues suprimió la obligación de tener los terrenos poblados, acotados y cultivados; quitándole a la Nación el derecho de reivindicarlos.

También dictó en beneficio de los terratenientes que por un año a partir de la fecha en que entrara en vigor esta Ley, únicamente estarían facultados para hacer denuncias, los poseedores de baldíos, demasías y excedencias; después de este tiempo, cualquiera podía hacerlo; los pequeños propietarios y las comunidades indígenas no podían adquirirlos por carecer de dinero y ---

---

(6).- Genaro García.- Ob. cit.- Pág. 188 y siguientes.

cuando alguien denunciaba los terrenos de ellos como baldíos, --  
demasías o excedencias, estaban imposibilitados para seguir el --  
juicio respectivo y demostrar ser los legítimos propietarios.

Se amparaba la propiedad con un simple certificado cu-  
ya legalidad no podía poner enduda autoridad alguna, simplificán-  
dolo en sustitución del cúmulo de documentos que se necesitaban-  
anteriormente para demostrar esos derechos.

Hemos visto como una ley patrimonial mal aplicada y --  
peor encauzada puede conducir a fines totalmente ajenos a los --  
buenos propósitos que la hayan inspirado y también como pasó la-  
propiedad rural federal a unas cuantas manos.

Por eso, con sobrada razón, Gabino Fraga (7) dice: "En  
pocas palabras, puede decirse que la ley de 1894 vino a colocar-  
el régimen de la propiedad territorial en la República, en situa-  
ción semejante a la de la propiedad romana, a la de la propiedad  
absoluta que no puede ser en ninguna forma afectada por el Poder  
Público, sino que se dejaba su manejo al interés individual; vi-  
no a establecer las bases de un sistema completamente diverso --  
del que imponía la tradición española".

Estas disposiciones legislativas algo modificadas, per-  
durarán hasta el año de 1917 en que la Constitución regresó al -  
antiguo criterio colonial respecto al régimen de la propiedad, -  
según dispone en su artículo 27.

---

(7).- Gabino Fraga.- Derecho Administrativo.- México, 1958.-  
Pág. 401.- Porrúa 7a. Edición.

## VII

### LEY DE INMUEBLES DE 1902.

Como es de suponerse, en las leyes expedidas que se -- han enunciado en lo precedente estaban incluidos implícitamente los bienes de la Nación -públicos y privados-, sin tener ninguna protección definida, corriendo la suerte de todas las demás propiedades, fueran éstos los baldíos o cualquier otro.

Las leyes especiales que deberían de regir los bienes de propiedad pública que señalaba el Código Civil de 1884, no -- fueron promulgadas sino hasta el año de 1902, en vista de la imperiosa necesidad de su reglamentación por separado, para evitar la confusión reinante al tratar de resolver los problemas que -- presentaba la salvaguarda de los bienes públicos en principio y, después, su ordenación, conservación y vigilancia para evitar su substracción por parte de los particulares o el mal uso dado por las mismas autoridades.

En efecto, en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados (1), encontramos una iniciativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, suscrita por José Ives Limantour como titular de la misma, con el acuerdo favorable del Presidente de la República en la cual se hace mención a un proyecto de ley para proteger los bienes de la Nación y por su trascendencia, nos parece pertinente transcribirla, porque detalla claramente la si tuación legal en esa época, de los bienes que motivan nuestro es tudio:

---

(1).- Diario de los Debates.- XXI Legislatura.- Primer Período.- Tomo I.- 1903.- Pág. 137. - Cámara de Diputados.

"En vista de la confusión de las disposiciones legales, á través de la cual tienen que abrirse paso trabajosamente el criterio y la gestión del Gobierno para el despacho de los asuntos relativos á bienes inmuebles de propiedad federal, la Secretaría de mi cargo, movida por el deseo de que cuanto antes desaparezca -- ese irregular estado de cosas que perjudica los intereses públicos y constituye una seria imperfección administrativa, recabó el acuerdo del señor Presidente de la República para someter á las Cámaras legisladoras el adjunto proyecto de ley, en el que se establece, -- con respecto á las autoridades de la Federación, la -- condición legal de dichos bienes, se clasifican éstos -- y se proponen diversos preceptos que atañen á su régimen interior, á su destino, conservación y vigilancia, así como a los contratos de que puedan ser objeto. -- El tenor del proyecto de ley no deja duda de su índole meramente administrativa, y, en efecto, ese carácter -- quiso darle el Ejecutivo, por que, á su juicio, no debe tocarse en esta vez el punto relativo a jurisdicción federal sobre inmuebles nacionales, tomando la palabra "jurisdicción" en su acepción más lata, supuesto que, considerada con esa amplitud, tiene que ser objeto de otra Iniciativa que presentará oportunamente la Secretaría de Gobernación, reglamentando el nuevo artículo 125 de nuestra Carta Fundamental. -- Ha aparecido -- conveniente remitir a esa H. Asamblea, ejemplares de -- la Iniciativa en número necesario, para que conozcan --

su texto integro los señores Diputados; y por esta circunstancia me limito a suplicar á ustedes se sirvan -- dar cuenta con ella a la Cámara y aceptar las seguridades de mi distinguido aprecio.- México, 2 de octubre de 1902.- J. I. Limantour."

Presentada a la Cámara esta iniciativa, se abordó el tema y el 25 de noviembre del mismo año, el Ciudadano Prosecretario Luchichí, dió primera lectura al dictámen presentado por la Primera Comisión de Hacienda en los términos siguientes:

"Secretaría de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México.- Primera Comisión de Hacienda:- La Primera Comisión de Hacienda ha estudiado con detenimiento las numerosas y graves cuestiones tanto del orden judicial como del administrativo que abarca el proyecto de ley que el Ejecutivo Federal ha iniciado por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre clasificación y régimen de los bienes inmuebles federales y que está destinado no sólo a establecer en esta importante materia un orden que hasta ahora no ha existido, sino también a definir muchos puntos sobre los cuales es ya inaplicable ó guarda completo silencio nuestra imperfecta legislación vigente, constituida en muchos casos por disposiciones de la época colonial.- Son tantos, tan complejos y tan graves los problemas que directa ó indirectamente resuelve la referida iniciativa, que sin exageración puede decirse que ella se relaciona con todo el derecho administrativo, en la enorme extensión que en las sociedades moder-

nas ha alcanzado esta rama de la ciencia social; y si todos y cada uno de esos problemas hubiera de ser resuelto en todos sus detalles, se llegaría a formar un verdadero código ó cuerpo de disposiciones que exigiría un tiempo muy considerable para su estudio, elaboración y revisión.- Y como por una parte los males y deficiencias que hay que remediar son de carácter urgente, y por otra no se recomienda el sistema de codificar o reunir en un solo cuerpo los preceptos todos que rigen la administración, por muchos motivos, entre los que descuello el importantísimo de la necesidad de acomodarlos á necesidades muchas veces variables, la Comisión que suscribe, estima acertado el procedimiento que ha empleado la Secretaría de Hacienda, abordando el estudio y resolución de cuestiones especiales, á reserva de que otras leyes, especiales también, vengan más tarde á completar ó á desarrollar ciertos principios ó preceptos y sólo quedan ahora asentados en términos generales.- Con este criterio ha examinado la Comisión Primera de Hacienda la Iniciativa del Ejecutivo de 2 de octubre ppdo., y estimando que todos los preceptos, cuya sanción se consulta, están inspirados en el sano deseo de poner el orden en nuestra administración pública, se ha resuelto hacerlos suyos en su integridad y sin corrección alguna, y tiene la honra de pedir á la Cámara se sirva aprobar el siguiente Proyecto de Ley sobre Clasificación y Régimen de los bienes inmuebles federales.."(2).

---

(2).- Diario de los Debates.-Ob. cit.- Pág. 468.

Siguió su estudio y el 27 de noviembre de 1902 se leyó nuevamente en los mismos términos siendo aprobada unánimemente -- por la Legisladora, pasando por sus propios efectos a su promulgación y publicación.

Con las facultades constitucionales atribuidas al Poder Ejecutivo, éste promulga el 18 de diciembre de 1902 la Ley -- Sobre Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales, compuesta de 71 artículos encuadrados en cinco capítulos transitorios, en los que especifica, organiza y da forma a la administración y control de los bienes de propiedad nacional.

El régimen jurídico netamente administrativo de esta ley se desprende de las propias consideraciones formuladas en la iniciativa de la misma que se separa en gran parte del régimen -- establecido en el Código Civil.

Otorga la titularidad de la posesión, conservación y -- administración de los bienes federales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo mismo que el conocimiento y resolución de todos los asuntos referentes a contratos u operaciones de que son objeto estos bienes; correspondiéndole por regla general y a falta de prevención en contrario.

Por otra parte otorga competencia subsidiaria a otras -- dependencias en sus artículos del 32 al 35, tan sólo aquéllos -- que directamente se refieran al uso público o servicio administrativo a que estén destinados, pero no se les encomienda resolver lo que de cualquier forma afecte los derechos de propiedad -- de la Nación o su libre disposición que será por conducto de la Secretaría de Hacienda.

En el régimen de dominio público establecido por esta-

ley, divide los bienes en dos clases: bienes de dominio público o de uso común, y bienes propios de la Hacienda Federal.

Separa en forma tajante los terrenos baldíos de los -- inmuebles federales, con el objeto de que sigan un régimen de -- control y administración distinto al que formula la nueva ley pa ra los bienes públicos.

Estos terrenos baldíos se denominan actualmente nacionales, en cuanto son medidos y deslindados, o sea, cuando se individualizan o determinan y su evolución histórica y reglamentaria la hemos estudiado en el epígrafe anterior, al demostrar la necesidad que había de expedir una ley, que no existía, para con trolar los bienes inmuebles y que a falta de ella la Nación esta ba perdiendo su dominio sobre los bienes que le eran indispensables para cumplir con su cometido.

La urgencia explicable para que se iniciara la suje- -- ción legal de estos bienes por conducto de la Secretaría de Ha-- cienda como órgano ejecutor del Gobierno Federal para evitar su desmembramiento, demuestra el por qué se dejaron sin definir demasiados conceptos para esclarecer el aspecto teórico del nuevo régimen jurídico.

De manera tal que equipara el concepto dominio público al de uso común, siendo el primero el género próximo y el segundo la diferencia específica. Encuadra dentro de los bienes propios de la Hacienda Federal a los bienes destinados a servicios públicos y los equiparados a éstos -templos-, no considerando -- que tales bienes sean un ejemplo típico del dominio público y -- que tienen una administración constante y cuidadosa en su aprove chamiento para que rindan un servicio cada vez mejor a los gober

nados ya sea individual bajo ciertos requisitos, o colectivamente con una vigilancia de policía estricta.

Regula por primera vez el mar territorial en lo que se relaciona con la navegación, las playas del mar y la zona marítima terrestre que deba aprovecharse para la seguridad y defensa del territorio nacional y faculta en cuanto a su administración y vigilancia a la Secretaría de Guerra y Marina. El mar territorial, ríos, lagos y lagunas en sus riberas y sus márgenes, utilizados para la extracción de productos naturales y aprovechamiento de aguas para la irrigación fueron encomendados a la Secretaría de Fomento y Colonización. Y, a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas la faculta para controlar las vías generales de comunicación, principalmente.

Ahora bien, esta separación o distribución de los bienes en varias Dependencias Gubernamentales, fue con el objeto de que se tuviera una inmediata sujeción de los bienes de la Nación y sirvió para distinguirlos de los inmuebles que se destinaran a un servicio público.

Estos bienes destinados a servicio público, quedaron un tanto desprotegidos por dos razones: la primera consiste en que al ser omisa la ley en cuanto a su posesión y uso se le aplicaba el Código Civil en forma supletoria, (artículo 23), aunque los protege declarándolos imprescriptibles e inembargables si están prestando un servicio público; la segunda es que, cuando no prestan algún servicio público, estos inmuebles pueden ser poseídos y apropiados por los particulares sin grandes obstáculos.

Como vemos, esta ley de 1902 no separa de su régimen legal los bienes del dominio público destinados a un servicio pú

blico, de los bienes propios, sino que los asimila y les da la misma protección; esto no es posible, en virtud de que como apuntamos en el Capítulo I, inciso b, aún cuando se trata de los mismos bienes, unos y otros deben tener un régimen jurídico distinto dada la naturaleza del servicio que dan a las Dependencias Oficiales en beneficio de los particulares.

Finalmente y como hemos apuntado, la tenencia, conservación y vigilancia fue otorgada a la Secretaría de Hacienda, que dentro de su maquinaria burocrática sólo contaba con una oficina llamada Sección de Bienes Nacionales, para ejercer su empresa -- que como principio, era ideal para iniciar el control, clasificación e inventario de todos estos bienes.

Por lo que respecta a los equiparados a un servicio público, o sea, los templos y sus anexidades, que por las Leyes de Reforma engrosaron al acervo nacional, sólo la Secretaría de Hacienda tenía la vigilancia en todo lo que se relaciona con su uso, conservación y mejora en cuanto estuvieran abiertos al culto. Además resolvía administrativamente y en definitiva las -- cuestiones suscitadas sobre la extensión y destino de las anexidades (artículos 38, 40 y 41).

El artículo 49 es el fundamento legal de la constitución del Registro de la Propiedad Federal, en donde se inscribían los terrenos edificios y fincas, clasificándolos debidamente, manifestando su procedencia, naturaleza, ubicación y demás detalles. El fin primordial era no dejarlos en el aire y tener documentos, libros y registros de lo que en realidad iba a poseer y controlar de los bienes públicos.

Esta ley determina el proceso de enajenación de los --

bienes no útiles para el servicio público, estipulando que debería hacerse en pública subasta o, con aprobación expresa del Congreso, siempre que el valor rebasara la cantidad de cien mil pesos; publicándose en el Diario Oficial las condiciones de enajenación.

Para proceder de inmediato a la formación de los registros de bienes inmuebles propios se expidió un Reglamento de fecha 14 de marzo de 1903, en el que se indican los términos de -- clasificación de los inmuebles; requisitos generales para la enajenación de inmuebles, por y fuera de remate; y, el aprovechamiento por arrendamiento o cesiones temporales a favor de los -- particulares.

**CAPITULO TERCERO.**

**REGIMEN JURIDICO VIGENTE.**

**PRIMERO:- Carta Magna de 1917.**

**SEGUNDO:- Leyes Reglamentarias:**

**a).- Orígenes de Formación, Competencia y Organización de la Secretaría del Patrimonio Nacional.**

**Ley Srias. y Deptos.  
de Estado.  
Ley General de Bienes  
Nacionales.  
Reglamento Interior de  
la Sria. del Patrimonio  
Nacional.**

**b).- Leyes Especiales.**

**TERCERO:- Control y Administración de los Bienes Inmuebles del Dominio Público de la Federación.**

**CUARTO:- Consideraciones Finales y Conclusiones.**

CAPITULO TERCERO  
REGIMEN JURIDICO VIGENTE.

PRIMERO

Carta Magna de 1917.

La génesis de México, como la de la mayoría de las naciones, se inicia con la de su patrimonio inmueble, en vista de que no puede hablarse de ningún derecho de propiedad, si no se cuenta con lo fundamental que es la propiedad terrestre superficial, porque todos los demás nacen de ella.

No es posible pensar en la explotación del subsuelo, en el dominio del espacio, en la jurisdicción del mar territorial y su suelo, si no es a través de la posesión y dominio del patrimonio inmueble nacional.

La teoría jurídica de la propiedad inmueble tiene su base en el artículo 27 de la Constitución General de la República, al declarar 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 ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

En el invocado artículo 27 Constitucional se determina la propiedad de la Nación respecto al mar territorial, el espacio y la superficie terrestre, independientemente de que se declare el dominio directo sobre la riqueza del subsuelo que corresponde exclusivamente al Estado.

Al constituirse en el Congreso Constituyente de 1917-este principio fundamental, se pretendió dar a la Nación Mexicana

na un derecho sobre su territorio, tomando en consideración el hecho de la independencia de la Colonia y como base, la propiedad del monarca español.

Empero, no es posible, como lo apuntamos con anterioridad, basarnos a la Bula Papal que no contaba con el animus domini, sino únicamente con su autoridad moral sobre los hombres, - motivo por el cual nos inclinamos por el propio espíritu del artículo 27 para definir lo que realmente quiso decir, señalando que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación, lo cual se refiere a que ésto era desde que sus primeros ocupantes se establecieron en forma definitiva sobre las tierras con el deseo de aprovechar sus recursos y posteriormente apropiarse de la misma.

Como quiera que se considere o no la Bula Alejandrina como fuente de propiedad pública y a pesar de que el Gobierno español ejerció posesión a título de dueño, ininterrumpida y pacíficamente durante casi tres siglos de las tierras novohispanas, también es cierto que cuando nuestro país logró su independencia recuperó el derecho de sus antepasados a poseer la tierra y reivindicó aquellos otros que pudiera haber tenido la corona española, como consecuencia de la Bula, la conquista o la prescripción.

Ahora bien, si hacemos historia y nos remontamos a la época de los debates del Constituyente y se analiza la situación tensa que se había propiciado para la promulgación de la nueva Constitución, además de los principales elementos que intervinieron para su formación y la premura para integrar ese cuerpo de leyes a fin de encontrar un fundamento para determinar

el origen de la propiedad inmueble, la Comisión de Estudio del Artículo 27 encontró aceptables sobre este punto las ideas des arrolladas por el señor Diputado Ing. Pastor Rouaix basadas en la propiedad que se había formado durante la colonia.

Con tal motivo, para hacer valer una tesis revolucio naria es inconcuso de todas suertes, sostenerla con un antecede nte del absolutismo.

Ahora bien, el primer párrafo del artículo 27 recoge el principio de la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas y como lo entiende Tena Ramírez en su derecho Constitucional, el Constituyente se afilió a la tendencia que considera el derecho del Estado sobre el territorio nacional - como un derecho real de naturaleza pública, independientemente de ésto, y como lo estima Mendieta y Núñez, el artículo 27 en - su primer párrafo no es únicamente una declaración de princi pios sobre los cuales se asientan los sucesivos mandamientos - del mismo, sino además, y principalmente, es una garantía so cial y una limitación general declarativa de los derechos indi viduales de propiedad ante el interés público.

Esto lo explicaremos en la siguiente forma, de acuer do con nuestro derecho constitucional debemos encontrar una so lución de conformidad con los antecedentes históricos y las ne cesidades de nuestro propio país, argumentando nuestra posi ción con las corrientes doctrinarias, las que nos pueden ser vir para situar y esclarecer una determinación que se adapte y que encuadre con nuestra propia Constitución.

De manera tal, nuestra Constitución actual acoge un concepto distinto a los mencionados o utilizados anteriormente

y consagra en favor del Estado como titular de la propiedad pública, undominio que puede desplazar a la propiedad privada y - que convierte en domaniales los bienes de los particulares no - por vía de expropiación, sino en vía de regreso al propietario- originario, que es la Nación.

En esa situación, queda fuera de duda entérminos gene- rales, que la Nación tiene la propiedad de todas las tierras y- aguas exceptuándose las que fueran ya objeto de propiedad priva- da; pero, todas sobre las que no se hubiera dispuesto en alguna forma correspondían a la Nación.

Aún más, se dictarían disposiciones declarando nulas- y dejando sin vigor algunas adquisiciones realizadas en determi- nado tiempo y por ciertas autoridades, lo que viene a confirmar que se reconoció la existencia de la propiedad privada adquiri- da debidamente con anterioridad por alguno de los medios que la ley, el derecho o la justicia han permitido.

Esta evolución de la propiedad en la República Mexica- na y de conformidad con nuestros perfiles históricos nos coloca como continuadores o sucesores de una doctrina distinta a las - emanadas de grandes juristas extranjeros, que han influido en - nuestro sistema jurídico a través de los tiempos; distinta, re- pito, porque está basada en nuestra tradición ancestral que afló- ra a la conciencia nacional y se consagra en la ley fundamental por voluntad y acción del mismo pueblo.

La interpretación lógica del artículo 27 constitucio- nal, nos señala sólo un concepto de propiedad que rige en Méxi- co y las muchas modalidades que pueda tener, sin que por eso de- je de ser propiedad.

El nuevo concepto de propiedad como función social, - sujeta a las modalidades que dicte el interés público, hizo posible que la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad originaria como un derecho y, además, como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligando a que se establecieran las formas jurídicas-necesarias para evitar el acaparamiento inmoderado o indolente-aprovechamiento de las tierras.

Los verdaderos caracteres del derecho de dominio como función económica social dirigida por el Estado, los establece el artículo 27, al imponer modalidades a la propiedad privada y regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para distribuir equitativamente la riqueza pública y cuidar de su conservación.

Las facultades dominicales están subordinadas a las - necesidades o conveniencias de la colectividad llamada Nación, - la que está representada por el Estado.

La función social de la propiedad exige que, por razón de interés público, pueda sacrificarse el privado del propietario.

La función social que la propiedad tiene asignada se manifiesta en relación con la colectividad en primer término y, después, en relación con los particulares.

La propiedad originaria que la Nación tiene sobre su territorio constituye un elemento de su patrimonio que por razón de su destino, el interés que la colectividad tiene en su debido aprovechamiento, está regido, no por normas de derecho civil, sino fundamentalmente por disposiciones de derecho públi

co o de derecho civil especial en el último de los casos, los que deben servir de base para determinar el concepto mismo de la propiedad y las facultades y derechos que tiene unpropieta-rio en sus relaciones con el poder público.

Finalmente, para redondear este tema, entendemos que se requería la transformación de la propia constitución, del -- concepto de propiedad, la creación de las garantías sociales, - la ampliación del valor justicia hacia la justicia distributiva y la innovación de los conceptos tradicionales jurídicos para - iniciar la transformación de la teoría jurídica moderna y ésta- se proyectó teniendo en cuenta todas las doctrinas que aún ac- tualmente ocupan la atención de juristas y politólogos, y que - dentro de la misma Comisión Redactora existían diversas corrien- tes de todas aquellas opiniones expuestas que a pesar de lo di- versas y dispersas coincidían en darle al concepto de propiedad una función social, en hacer que el propietario ya no lo fuera- sólo para sí en ejercicio de un derecho exclusivamente indivi- dual, sino en que lo fuera también para su sociedad, mantenien- do en constante explotación la tierra y en que era necesario -- que aunque se consagrara el derecho de propiedad, éste se suje- tara a las modalidades que dictara el interés público y estuvie- ra originariamente en manos del Estado.

Ahora bien, si vemos este tipo de antecedentes que -- consagra el artículo 27 en el aspecto general vemos que se trata de diversas modalidades y de un sólo aspecto del derecho de pro- piedad que es lo más importante y este sistema de propiedad, de apropiación, se asemeja o puede fundamentarse en los anteceden- tes del régimen azteca de tenencia de la tierra, el que se mani-

festaba en una forma mediante la cual se mantenía la propiedad con una función social y que implica necesaria y lógicamente el dominio en manos del Estado en su concepción moderna y la facultad necesaria para vigilar, cuidar y distribuir equitativamente los elementos naturales susceptibles de apropiación.

Y esto sucederá en México, no como producto de elaboradas doctrinas o de geniales juristas, sino como resultado de los anhelos de un pueblo expresados a través de una revolución, la nuestra de 1910, que, como dijo el constituyente Heriberto Jara "la formación de las constituciones no ha sido otra cosa, sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensado en eso que se ha dado en llamar Constitución".

Es en este sentido que el sistema de posesión de la tierra entre los aztecas tiene su expresión social más elevada. Por eso, yo estimo que el régimen de función social de la propiedad que establece el artículo 27 de nuestra actual constitución, es en cierto modo, un floreciente renacimiento de viejas formas de vida, de nuestros ancestrales sistemas de aprovechamiento económico territorial. No en balde grandes sociólogos y juristas occidentales como Clavijero y actualmente Köhler y Soustelle, se admiran del régimen social y político de nuestros pueblos indígenas y de la organización de sus derechos sobre los bienes.

Para resaltar el patrimonio inmobiliario precortesiano, basta subrayar que las grandes ruinas, los grandes monumentos arqueológicos e históricos que caracterizan a nuestro País, son, en su inmensa mayoría, edificios públicos, bienes del rey, de los guerreros, nobles y de los sacerdotes. Tenemos grandes -

cementerios y cuarteles, prodigiosos observatorios astronómicos y estadios, ricas y suntuosas casas de gobierno. Es la función pública del patrimonio de nuestros antepasados, a la escala señorial de su grandeza, la que ahora nos da el perfil de su civilización y nos proporciona vigentes y aprovechadas raíces institucionales para nuestra actual convivencia organizada (1).

En legítimo acatamiento a lo dispuesto por el Artículo 27 de la Constitución, la Comisión Recactora del Código Civil de 1932 aceptó la teoría progresista que considera el derecho de propiedad como el medio de cumplir una verdadera función social, para garantizar al propietario el goce de su propiedad a condición de que al ejercitar su derecho procure el beneficio social.

Este tipo de propiedad se considera como un derecho mutable, que debe modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales esté llamado a responder preferentemente y, de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impusieron modalidades a la propiedad tendientes a que no quedara al arbitrio del propietario dejar improductiva su propiedad y a que no usara de su derecho con perjuicio de terceros o con detrimento de los intereses generales.

Se ensayó implantar la teoría objetiva de la posesión, llevándola a otros límites en los que basta para adquirir la posesión, que se ejerza un verdadero poder de hecho sobre la cosa en provecho del que la tiene, sin perjudicar a la colectividad.

---

(1).- Mario Moya Palencia.- Origen y función del Patrimonio.- Inmueble del Estado.- Conferencia del 29 de marzo de 1962.- Ob. cit.

En tal forma los llamados detentadores los considera poseedores, porque hay que proteger un estado de hecho que tiene valor social y económico por sí mismo. Considera a la posesión como la consagración que el derecho hace de una situación de hecho y no necesita averiguar desde el punto de vista puramente individualista, lo que quiere y piensa el beneficiario de esa situación de hecho, sino cómo afecta a la colectividad a la que aquél pertenece como miembro.

Si bien es cierto que el Artículo 27 Constitucional - determina y declara qué bienes corresponden a la Nación, quién es el Titular de esos bienes, de esa propiedad, deja absolutamente comprendido que la Nación siendo una individualidad jurídica y por lo tanto una evidente realidad, requiere conforme a nuestros ordenamientos legales una representación jurídica, misma que de acuerdo con nuestra Constitución corresponde al Estado, quien sí tiene personalidad jurídica para actuar por cuenta del ser colectivo.

La doctrina administrativa nos aporta un elemento más que denomina Gobierno, el cual debemos entenderlo como el cúmulo de órganos estatales que tienen a su cargo todas las funciones del poder estatal. En el caso, el Gobierno Federal en representación del órgano de poder denominado Estado, tiene la facultad de voluntad, potestad y actividad por cuenta y a nombre de la - colectividad conocida como Nación.

Independientemente de que en el ámbito internacional - el Estado debe señalar la parte que corresponde asu territorio, en su doble aspecto negativo y positivo, que consiste en trazar el contorno hasta donde el poder le pertenece (señalar fronte--

ras), para prevenir conflictos y determinar su imperio jurisdicción en la aplicación de sus leyes; también, en su fuero interno delimita la propiedad originaria de la Nación.

La Ley fundamental declara que la voluntad del pueblo mexicano es constituirse en una República representativa - que en todo tiempo tiene el inalienable derecho de alterar o - modificar la forma de Gobierno y la de permitir que su soberanía se ejerza por medio del Poder de la Unión en sus tres funciones ampliamente conocidas.

El Artículo 27 Constitucional otorga a la Nación el dominio originario de su territorio -tierras y aguas- y el dominio directo sobre todos los recursos naturales, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas y el subsuelo.

De manera tal determina y reconoce en los Artículos 42 y 48 el dominio que tiene sobre el espacio, suelo y mar territorial; lo cual delimita históricamente la extensión que -- nos han dejado las invasiones extranjeras y las ejecuciones -- realizadas por algunos Gobernantes padecidos por nuestra Patria en su lucha por alcanzar un sistema de vida adecuado a su propia idiosincracia.

El Artículo 42, alenumerar las partes integrantes -- del territorio nacional, señala -fracciones II, III, IV, V y - VI- que forman parte de él, las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes, las Islas de Guadalupe y Revillagigedo, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, el mar territorial y las aguas marítimas interiores, así como el espacio situado sobre-

el territorio nacional.

Esta disposición establece que esas partes del territorio serán gobernadas en forma directa por el poder federal, salvo el caso de que cualquiera de los Estados miembros lo haya hecho tradicionalmente sobre alguna isla.

De las facultades expresas consignadas en el Artículo 73 Constitucional en sus 31 fracciones, se señalan entre otros, las facultades en materia de división territorial y respecto a materias que por su importancia deben estar consignadas en leyes federales, como son los casos de las fracciones de la I a la V, admitir nuevos Estados, convertirlos en territorios, etc.; X, legislar sobre hidrocarburos y minería; XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; XIX.- Reglas a -- que se sujetarán la ocupación y enajenación de baldíos; XXIX.- Para aprovechamiento y explotación de recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del Artículo 27.

Las facultades expresas y las implícitas que señala el Artículo 73 permiten que el Congreso de la Unión legisle -- dentro del ámbito territorial que tiene asignado de acuerdo -- con su propia integración, para promover sus bienes y recursos en provecho y beneficio de sus nacionales.

Además de lo anteriormente hecho valer, otra consecuencia más del Artículo 27 Constitucional, es la de que el legislador puede fijar qué bienes pertenecen directamente a la Nación. Con este fundamento el congreso sostuvo que la Nación tenía el dominio directo del subsuelo y las riquezas que encie

rra; el ejemplo clásico de esta consecuencia, lo es, la reinvindicación de la riqueza petrolera.

El Artículo 132 de la Carta Política circunscribe a la jurisdicción específica del Gobierno Federal todos los inmuebles, cuarteles, almacenes de depósito y fuertes destinados por la Federación al servicio público o considerados como de uso común, con el objeto de tener un predominio sobre las tierras y aguas de propiedad federal a fin de que como lo establece el propio artículo, la Ley Reglamentaria que se expidiese en cumplimiento al precepto invocado, regular y estableciase el régimen jurídico de protección para el adecuado aprovechamiento de esos bienes. Circunscribe en tales términos la relación domanial del Estado como Representante Jurídico de la Nación a la sujeción y el control que deben coexistir para la utilidad pública.

El ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación por virtud de las disposiciones del Artículo 27 se harán efectivas por el procedimiento ante y por orden de los Tribunales correspondientes, las autoridades administrativas procederían desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trata.

En acatamiento a lo dispuesto por el Artículo 132 de la Constitución Federal, el Artículo 50. de la Ley General de Bienes Nacionales sujeta exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales los bienes de Dominio Público en los términos prescritos por el propio Ordenamiento, impidiendo hasta la posibilidad de que fuesen gravados en alguna forma por las Entidades Federativas.

SEGUNDO

LEYES REGLAMENTARIAS.

a).- Orígenes de formación, competencia y organización de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

En el siglo pasado y a raíz de las Leyes de Reforma, - se constituyó, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una sección denominada "SEGUNDA", que debió conocer y registrar los bienes intervenidos.

Conforme al reglamento de fecha 14 de marzo de 1903, - la Oficina encargada de conocer los bienes federales se denominaba "SECCION DE BIENES NACIONALES DE HACIENDA" y, según acuerdos y circulares expedidos en el año de 1916, se consideraba a la anterior Oficina, como Departamento de Bienes Nacionales y - asuntos Varios integrado por diversas mesas.

Para la reorganización de oficinas y departamentos - de la Secretaría de Hacienda, se expidió el reglamento de 25 de agosto de 1919, con el cual se eleva a nivel de Departamento el de Bienes Nacionales otorgándole funciones específicas según ordena su artículo 8; las cuales consistieron en: inventariar, adquirir, titular, enajenar, expropiar, reivindicar, administrar y vigilar los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la Nación, así como, los bienes del clero y cualesquiera otros bienes también nacionales. Igualmente, otorgar contratos de arrendamiento, usos, servidumbres o permisos que el Gobierno llevase a cabo sobre sus propiedades.

Por decreto de 29 de noviembre de 1921, que entró en vigor el primero de enero de 1922, se erigió como Dirección de Bienes Nacionales al antiguo Departamento, con las mismas facultades.

tades mencionadas en el Decreto a que se alude en el párrafo -- anterior, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda.

Finalmente, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado expedida el 7 de diciembre de 1946, eleva al rango de Secretaría la que era Dirección de Bienes Nacionales, denominándola "SECRETARIA DE BIENES NACIONALES E INSPECCION ADMINISTRATIVA" otorgándole facultades para el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los Bienes Nacionales; para la celebración de actos y contratos de obras de -- construcción que realice por cuenta del Gobierno Federal, de -- los Territorios y del Departamento del Distrito Federal; con la vigilancia de la ejecución de los mismos y de la intervención -- de adquisiciones de toda clase; además, el estudio y aplicación de las medidas tendientes al mejoramiento de la propia administración p<sub>u</sub>blica.

Actualmente se encuentra vigente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada el 24 de diciembre de 1958, en la que se constituye definitivamente cambiando su denominación anterior por la de SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL, con actividades mejor definidas que no involucraran como en el pasado, serios problemas con otras Secretarías en el ejercicio de las mismas.

2.- COMPETENCIA.- El artículo 7o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente, señala la competencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional y, al examinar sus --- fracciones, encontramos que la mayoría se refieren a la administración de la propiedad inmueble, esto es, en razón de que los orígenes de la creación de la propia Secretaría como del Patri-

monio Nacional los encontramos en este ordenamiento.

Es menester hacer notar que la propiedad inmueble nacional, por regla general, está al cuidado principalmente de la Secretaría del Patrimonio, empero, como excepción, otras Dependencias del Ejecutivo Federal tienen intervención directa sobre determinados bienes.

A efecto de dejar comprendidas las Dependencias del Ejecutivo que intervienen en la administración de la propiedad de la Nación, señalaremos, entre otras, al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a quien corresponde manejar los terrenos baldíos y nacionales, conceder y ampliar las dotaciones y restituciones de tierras, ampliar nuevos centros de población agrícola o ejidal, lotificar y titular las mismas a sus beneficiarios, así como las demás funciones relativas directamente en las cuestiones agrarias.

La Secretaría de Marina tiene la administración de la zona federal en todo aquello relacionado con las comunicaciones por agua, la instalación de astilleros, diques y varaderos, --- otorgar concesiones o permisos y celebrar contratos relativos a las comunicaciones por agua, asimismo la vigilancia de las zonas señaladas como recintos portuarios.

A la Secretaría de Recursos Hidráulicos se le ha otorgado la administración y vigilancia de las zonas federales de los ríos, vasos, lagos, esteros y, en todo aquello en que pudiere realizar obras para el aprovechamiento de nuestros recursos acuíferos.

Por lo que respecta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ésta tiene a su cargo la administración de los -

caminos, carreteras, puentes y en general todo aquello que se conoce como vías generales de comunicación, excepto las de agua - que como ya se indicó corresponden a la de Marina.

Finalmente, al Instituto Nacional de Antropología e Historia dependiente de la Secretaría de Educación Pública, corresponde la conservación de los monumentos o ruinas artísticos e históricos que tiene a su cuidado en forma directa.

Se señaló con especial cuidado los aspectos correspondientes a la competencia de cada una de las Dependencias del Ejecutivo a que se ha hecho mención, a fin de precisar con claridad el objeto de su intervención, para que, lo que esté dentro del Patrimonio Nacional se le determine la forma de administración adecuada y protección conforme a los lineamientos legales.

3.- ORGANIZACION.- Delimitada la competencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional y examinando su reglamento interior, vemos que independientemente de las funciones del Secretario del Ramo, en cumplimiento a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la encargada directa de la administración y control de los inmuebles, es la Subsecretaría de Bienes Inmuebles y de Urbanismo, quien controla como unidad administrativa independiente al Registro Público de la Propiedad Federal. Depende además, de la misma, la Dirección General de Bienes Inmuebles, que se encarga de la parte relativa a la posesión, administración, destino, reivindicación, inventario y control de los bienes inmuebles, así como el trámite de incorporación o desincorporación de los bienes públicos. En el estudio y elaboración de programas para mantener al corriente el Catastro Nacional, practicar deslindes, avalúos ejidales y dar la mayor --

cooperación a la Dirección antes mencionada, cuenta con la Dirección General de Catastro. La parte técnica de construcción, reparación y conservación corresponde a la Dirección General de Urbanismo, Ingeniería y Arquitectura, quien conjuntamente con el Instituto Nacional de Antropología e Historia dictaminan sobre la conservación o reconstrucción de los monumentos históricos o artísticos, a fin de que la Dirección de Inmuebles autorice las obras a realizar.

Para vigilar y explotar la riqueza del subsuelo existe una Dirección denominada Dirección General de Minas y Petróleo, dependiente de la Subsecretaría de Recursos Naturales no Renovables de la propia Secretaría.

En su etapa evolutiva, a la ahora Secretaría del Patrimonio Nacional, se le concedió competencia distinta de la que en esencia debía corresponder a quien según la teoría y la técnica-administrativa debe controlar, conocer y vigilar la propiedad inmobiliaria de la Nación, supuesto que, la mera administración de esta propiedad requería de elementos técnicos y humanos específicos, que no se distrajeran o actuaran soslayadamente, para su debido control.

En el devenir histórico jurídico de su ámbito competencial ha contado para su aplicación con tres leyes específicas -- que han pretendido cada una dar mayor amplitud y mejor conocimiento para el debido aprovechamiento de la propiedad inmueble; ésta es la ya mencionada al final del capítulo anterior denominada Ley Sobre Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales de 18 de diciembre de 1902; posteriormente, la Ley General de Bienes Nacionales de 31 de diciembre de 1941 publicada en

dos ocasiones en el Diario Oficial de la Federación, siendo la primera el 3 de julio de 1942 y la otra, el 26 de agosto de 1944, esta ulterior publicación se justificó porque en la primera se omitieron las firmas de los Secretarios de Economía, Agricultura y Fomento, Marina, Comunicaciones y Obras Públicas y Defensa Nacional.

Y finalmente, la actual Ley General de Bienes Nacionales de fecha 20 de diciembre de 1968 publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de enero de 1969.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente, otorga a la Secretaría del Patrimonio Nacional las atribuciones, que dicha ley llama asuntos, siguientes: poseer, vigilar, conservar y administrar los bienes de propiedad originaria; los que constituyan recursos naturales renovables y no renovables y los del dominio público y de uso común; los de propiedad federal destinados o no a servicios públicos o a fines de interés social o general. Compilar y ordenar las normas que rigen las concesiones, autorizaciones o permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación. Reivindicar la propiedad de la Nación. -- Ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda, respecto de los bienes concesionados. Mantener al corriente el avalúo de los Bienes Nacionales; reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo. Proyectar las normas, y en su caso, celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social. Intervenir en la administra--

ción, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales. Tener a su cargo el Registro de la Propiedad Federal, elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la -- Nación. Control y vigilancia financiera y administrativa de los organismos descentralizados que explotan bienes o recursos naturales de la Nación (para el efecto de un adecuado aprovechamiento de los bienes del dominio público). Ejercer la posesión de - la Nación sobre la zona federal y administrarla en términos de ley. Llevar el Catastro Petrolero y Minero.

b).- LEYES ESPECIALES.

A grandes rasgos se podrían subdividir los bienes del dominio público en tres categorías, sin distinción jerárquica - porque son todas igualmente importantes; en primer lugar, quedarían comprendidos aquellos bienes destinados directamente a los servicios públicos de la Federación, después, las Zonas Federales marítimo-terrestres y fluviales que corresponden en administración a la propia Secretaría; y finalmente, una propiedad inmueble de riqueza incalculable y de gran importancia, como lo - son los templos y sus anexidades, los monumentos artísticos e - históricos, las construcciones levantadas en lugares públicos - para ornato, las zonas de belleza natural y las edificaciones o ruinas arqueológicas o históricas.

Pues bien, estos bienes están sujetos a una reglamentación para su cuidado, protección y uso adecuado, independientemente de la de mayor generalidad que es la Ley de bienes Nacionales, a otras leyes especiales, tales como: Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías; Ley de Navegación y Comercio Marítimo; Ley Federal de Aguas; Ley de Vías Generales de Comunicación; Ley de Expropiación; Ley de Nacionalización de Bienes; Ley Gene-

ral Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Histó--  
ricos; Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y--  
Empresas de Participación Estatal; Código Agrario; Código Civil--  
Federal; Reglamento para la Construcción de Obras en el Mar Te--  
rritorial, Vías Navegables, Playas y Zonas Federales; Reglamento  
de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, entre otras; así  
como numerosos Acuerdos, Circulares y disposiciones administrativ  
vas que determinan para estos bienes un régimen exorbitante de -  
derecho público.

TERCERO

Control y Administración de los Bienes Inmuebles del Dominio Público de la Federación.

De acuerdo con la teoría que fundamenta este estudio, insistimos en que la legislación mexicana, a este respecto, se apega o en su caso, concuerda con la definición del dominio público que hemos hecho valer anteriormente. En tal forma se ha determinado que los elementos intrínsecos de que se compone se apegan a la realidad de nuestra legislación, a saber: El elemento subjetivo, que se refiere al titular de ese dominio y que se demostró, corresponde al pueblo o población como realidad humana y que ésta hace posible por lo tanto, la realidad social, siendo este último término, base y sustentación del Estado. El elemento objetivo que se caracteriza por las cosas o bienes susceptibles de apropiación e integración a este tipo de dominio, por lo que, se puede integrar objetivamente al dominio público cualquier clase de bienes o de cosas (inmuebles, muebles o derechos). El elemento normativo o legal, se considera que sólo de acuerdo con la Ley que le sirve de fundamento, los bienes o cosas tendrán carácter dominial, debiendo insertar la nota jurídica de sometimiento de esos bienes a un régimen de derecho público. Finalmente, el elemento teleológico o finalista, está aliado a la finalidad que debe responder la inclusión de un bien o cosa dentro del dominio público, teniendo como característica principal la afectación del bien a una utilidad o comodidad común.

La Ley General de Bienes Nacionales en vigor desde --- 1969 pretende determinar con claridad el régimen jurídico de los bienes del dominio público, así como los del dominio privado, -- por la interrelación que existe entre ambos, señalando cuales --

son sus características y precisa los derechos y obligaciones -- del Estado y de los particulares en relación a su uso y destino, estableciendo una organización administrativa eficiente del acervo nacional.

En tal caso, la finalidad del Estado es considerar la promoción de todo lo que pueda favorecer un bien público al procurar el desarrollo de los servicios públicos y regular la actividad cuando no se preste en los términos concedidos o fuese ineficaz.

En el control de los bienes públicos, la aprobación - del Estado debe estar considerada en su propia intervención al - reglamentar la actividad privada, misma que se debe hacer mediante leyes imperativas, tomando en cuenta aquellos casos en que la experiencia ha demostrado que el libre juego de las leyes económicas es insuficiente para mantener el equilibrio entre las clases sociales, esto es, directamente considerada en la explotación de los bienes públicos. Independientemente de lo anterior, existen ordenamientos preventivos que dan a determinar la forma y términos de la afectación o usos de estos bienes así como las medidas represivas o sanciones por el no acatamiento de la Ley.

La Ley comentada estatuye la preponderancia del dominio público para el aprovechamiento de los bienes de la Nación, en - tal forma se entiende un uso directo de los inmuebles por parte de las Dependencias y Organismos Federales y por consiguiente, - los Estatales, Municipales y aún más por parte de Instituciones - privadas de beneficio social que no persiguen propósitos o fines de lucro. Asimismo, determina el aprovechamiento de los bienes - de uso común que usa en forma indirecta la colectividad.

Esta Ley señala en vía de excepción cuando los bienes de la Nación no afectos a un servicio público y por tanto desin corporados del dominio público y no habiendo necesidad de tener los en reserva, pueden ser enajenados a título oneroso, con los requisitos y procedimientos necesarios para llevarlo a efecto, - teniendo en cuenta esencialmente que el producto de ese bien de be ser utilizado en otro servicio público.

Asimismo, determina las consecuencias derivadas del - régimen dominical, estas consecuencias son la inalienabilidad, - imprescriptibilidad, la protección por disposiciones de policía así como también el que no estén sujetos a acción reivindicato- ria o de posesión definitiva o provisional, en tanto no varíe - su situación jurídica de bienes de dominio público.

Finalmente pretende dejar establecido el procedimien- to adecuado al instituir el Registro Público de la Propiedad Fe- deral, para imponer obligaciones a los usuarios de bienes públi- cos, que deben prestar su colaboración en la formación, integra- ción y mantenimiento del inventario general de los bienes de la Nación.

La propiedad inmueble es indispensable para toda acti- vidad, en el caso concreto, la Secretaría del Patrimonio Nacio- nal, por ser la encargada directa de los bienes de la Nación, - debe procurar su mejor administración y para llegar a lograrlo- definitivamente, es menester en primer lugar conocerla, saber - qué tiene, cuánto y dónde, en virtud de que no es posible admi- nistrar ni controlar lo que no se conoce.

Teniendo una relación detallada de estos datos, debe- lograr un mejor aprovechamiento de los bienes, el más adecuado-

o el más útil, no para la obtención de productos sino que pre-  
eminentemente para fines de servicio público, posteriormente -  
de beneficio social, para solucionar las necesidades de las ma  
yorías, tomando en consideración las clases más necesitadas.

De capital importancia es destinar estos bienes en -  
función del interés social o general, para fines educacionales,  
de salubridad y asistencia y para la instalación de servicios -  
públicos; por lo que respecta a la zona federal, se debe conce-  
sionar preferentemente para instalaciones relacionadas con las-  
comunicaciones marítimo-terrestres y empresas conexas y las que  
beneficien al turismo, creando zonas apropiadas para ello.

CONSIDERACIONES FINALES.

Conforme a la doctrina del Dominio Público que considero aceptable por compaginarse con nuestro sistema jurídico, - hemos hecho un relato histórico de los diversos regímenes y sistemas legales que se han aplicado sobre el Territorio Nacional.

Es así como queda asentado el origen histórico jurídico de posesión y tenencia de la tierra entre los aztecas, como ejemplo de sedentarismo que trae aparejada la intención o el ánimo de posesión absoluta de las tierras.

Establecieron una diferenciación de clases y de organización territorial muy definida, que tendió a constituir una propiedad bajo el régimen del monarca (estatal) y otra de función colectiva para el pueblo, todo esto, condicionado al trabajo como factor primordial.

Quedó claro que la decisión Alejandrina sólo resolvió un conflicto internacional entre los Estados conquistadores, por la disputa de un territorio determinado.

Encontramos también un incipiente control para conocer la clase de poseedores y de tierras que detentaban, según los colores que les asignaban a cada uno; verbigracia: las tierras de la corona estaban indicadas con color púrpura, las de los nobles con grana y las de los plebeyos con amarillo claro.

Las leyes emitidas en la Colonia respetaron las propiedades que los indios poseían, a pesar de que, de hecho y pasado el tiempo, no hubo respeto ni para los hombres ni para las leyes.

La forma de distribución de la tierra en el colonia--

je, propició el inicio de los terratenientes y de las posesiones ilimitadas del clero, con las consecuencias funestas posteriores.

El México independiente se siguió rigiendo por las leyes expedidas en la colonia, ya que, por la situación propia de la época para consolidar el país, tuvo como consecuencia la de no permitir la elaboración de leyes específicas para el buen gobierno.

El factor preponderante en esta etapa histórica, es la independencia misma y como efecto inmediato, el Tratado de Madrid, por el cual el reino español renunció a toda pretensión al gobierno, propiedad y derecho territorial de la República Mexicana. Consiguientemente, la reivindicación a sus primeros pobladores, de la posesión de sus tierras, quedó legalmente establecida.

Con las Leyes de Reforma, se inicia en México la determinación de lo que se considera como bienes públicos y como factor principal, la sujeción y control por parte del Estado sobre esos bienes para beneficio de la colectividad.

En la Constitución Federal de 1857 se concreta por vez primera, la sujeción y dominio de los bienes públicos al gobierno legalmente constituido.

En 1859 se inició la estructuración de lo que se iba a considerar como bienes del Patrimonio Inmueble. Empero, solamente la Ley de Nacionalización se refería a una parte del activo patrimonial.

A partir del Código Civil de 1870 se consagra un control incipiente de los bienes públicos, siempre y cuando no se-

determinase expresamente en alguna ley especial.

Esto motivó un desajuste en la vigilancia de los bienes en virtud de que dicha ley no fue promulgada.

El matiz característico del porfiriato fue el del acaparamiento desmedido de terrenos, que propició el latifundismo bajo un procedimiento con cariz de legalista.

La paz porfiriana en la que preponderó la propiedad - de tipo individualista y que prohibió el acaparamiento en pocas personas, o bien en una sólo, de inmensas extensiones de terrenos en detrimento de legítimos propietarios y también obstruyó el - aprovechamiento adecuado de los bienes en beneficio de la comunidad y de la Hacienda Pública.

Como se ha señalado en las etapas históricas referidas, en algunos casos no se conocieron y en otras no pudieron expedirse leyes que reglamentaran y determinaran las características de los bienes públicos.

Sóloamente hasta el año de 1902 fue promulgada la ley que se llamó Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales, ley especial a la que se refería el Código Civil de -- 1870 y a su vez, el mismo Código expedido el año de 1884.

Como es de observarse de la somera semblanza referida, durante el transcurso de la época colonial hasta fines del porfirismo, las disposiciones legales existentes, pretendían únicamente sujetar los bienes públicos al poder central, a efecto de desaparecer ese irregular estado de cosas que perjudicaba a la Hacienda y al servicio público; esto motivó, asimismo, que no - hubiere sido posible la expedición de leyes concretas para la - regularización de los bienes nacionales.

Para que fuere realidad esta Ley de 1902, se ponderó principalmente que serviría para establecer un orden en los bienes federales, que hasta esa fecha no había existido; además, - pretendía definir varios puntos sobre los cuales es inaplicable o guardó completo silencio la legislación de la época, misma -- que se encontraba integrada en muchos aspectos por disposiciones que eran remembranza de la era colonial.

La urgente expedición de esta ley, impidió se definieran varios conceptos que esclarecieran el aspecto teórico del nuevo régimen jurídico establecido. Dejó otros que de acuerdo con nuestra realidad actual son erróneos o inoperantes, por ejemplo: no distinguió con claridad lo que consistía el dominio público en contraposición al dominio privado y, en cuanto a su sistema administrativo, sujetaba su regulación por conducto de la Secretaría de Hacienda, cuya función es en esencia netamente hacendaria.

Regula por primera vez, administrativamente, el mar territorial en cuanto a navegación y para seguridad y defensa del territorio. Aún cuando equipara el concepto dominio público al de uso común, siendo el primero el género próximo y el segundo la diferencia específica, encomienda los bienes de uso común a otras Secretarías de Estado distintas a la de Hacienda, para su administración.

Con esta contradicción empieza a distinguir los bienes de uso común de los bienes destinados al servicio público.- En este caso, aún cuando el concepto sea erróneo, la función, el uso o el servicio quedaba definido.

Tampoco otorgó protección adecuada a los bienes públi

cos, aplicándose supletoriamente el Código Civil, con lo que se creó una confusión más entre los bienes controlados por el Estado con los bienes de los particulares.

Se inició también en forma incipiente el Registro Público de los bienes federales a efecto de tener conocimiento -- respecto a lo que se poseía y se pretendía poseer y, en consecuencia, conocer lo que se iba a administrar.

En este orden de ideas cabe mencionar que los Aztecas para su época, contaban con un sistema definido, aún cuando inoperante en la actualidad, que podía establecer un conocimiento efectivo, control y forma de administración de los bienes públicos.

- CONCLUSIONES -

Expuesto el estudio teórico, histórico y legal que -- precede, con las propias y elementales carencias de un total conocimiento y experiencia, que sólo la da el trabajo constante y vigoroso en el transcurso del tiempo, estamos en aptitud de proponer las siguientes consideraciones:

- PRIMERA -

Es principio de razón universal tener en primer lugar, para llegar a la verdad, el conocimiento absoluto de las cosas, para tal efecto vuelvo a insistir, que para una administración y control adecuados de los bienes inmuebles del dominio público de la Nación, es necesario conocerlos, tenerlos debidamente localizados, para que una vez determinada su ubicación, darle la protección conveniente en el doble aspecto material y legal.

Según datos obtenidos en la propia Secretaría del Patrimonio Nacional, por informes internos elaborados en el año de 1966, había una existencia de predios catalogados que sumaban la cantidad de 25,365 inmuebles destinados a diferentes servicios; de estos inmuebles a que se ha hecho mención, únicamente estaban inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal alrededor de 9,822. Lo anterior, en cuanto a cifras, no señala una administración y control eficiente, esto es, sin menoscabo de mencionar también que el desconocimiento de la situación legal y real de estos predios hace imposible o nula la organización que deben tener estos bienes.

Al parecer en el Distrito Federal se tiene mejor cono

cimiento de los bienes públicos en virtud de que el asiento de la propia Secretaría se localiza en esta Ciudad y aún así, solamente se llega a tener conocimiento de la existencia de algún -- inmueble por la participación de los particulares que pretenden obtener el uso y en otros casos la posesión o la propiedad del mismo.

Por acuerdo presidencial de fecha 20 de enero de 1947, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 del mismo mes y año, se ordenó que las Oficinas Federales de Hacienda con tinuaran auxiliando a la Secretaría de Bienes Nacionales (Patri monio Nacional), en el desempeño de las funciones que le competen conforme a la ley. Ahora bien, esta Oficina cuya actividad es en pureza administrativa exactora, al mezclarla con otras -- funciones cual más importantes pero diferentes, hizo que se -- creara una mesa que atendiese los problemas e instrucciones di tadas respecto a los bienes públicos. La carencia técnica pa ra ejecutar este tipo de asuntos ha hecho que la atención sea -- insuficiente o nula en perjuicio de la buena administración y -- en detrimento del control de los bienes. Las órdenes a ejecu-- tar las cumplen una vez que han atendido sus funciones hacenda-- rias y en muchos casos, no las cumplen.

Existen una serie de conflictos entre custodios o encargados de los bienes, que intercalan a sus funciones otro tipo de actividades y llegan a abandonar los bienes a su cuidado, esto ha dado pábulo a invasiones indiscriminadas con la pretensión de apoderarse de los bienes.

A efecto de salvar estos problemas irresolubles, la -- Secretaría del Patrimonio solicita el auxilio de las Juntas Fe-

derales de Mejoras Materiales para que intervengan con el propósito de resolver los asuntos planteados por los particulares o para determinar la situación física de algún inmueble. Se pretende aprovechar los conocimientos técnicos del personal de la Junta y además, que están sujetos directamente a la Secretaría.

Empero, conforme a su Reglamento, la Junta tiene asignadas funciones específicas que impiden o no concuerdan con las instrucciones o requerimientos que le solicitan las autoridades del centro.

De manera tal, es pertinente establecer Delegaciones en cada una de las capitales de las Entidades Federativas, como es el caso de otras Secretarías de Estado como Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos y Hacienda y Crédito Público.

El propósito que se persigue es desconcentrar el servicio, con el objeto de que estas Delegaciones del Patrimonio Nacional en los Estados coadyuven a la localización y señalamiento de las características físicas en que se encuentren los inmuebles y, en tal forma, tener un control directo sobre ellos procediendo a inventariarlos y catalogarlos debidamente; conociendo su naturaleza legal y el servicio a que están destinados o, en su caso, al que puedan destinarse, administrándolos en los términos de la Ley.

Al establecerse las Delegaciones propuestas, coadyuvarán a resolver directamente en la ubicación de los inmuebles, todos los conflictos que se presentaren y, como factor primordial, el conocimiento pleno sobre los mismos.

Cada Delegación tendría un representante, además, ase

sor técnico ingeniero, asesor legal y oficina administrativa -- que ejecutaría materialmente los actos y procedimientos necesarios.

La asesoría técnica tendría como principal función -- planear la ejecución de los trabajos y realizar localizaciones, levantamientos, inspecciones, vigilancia en la reparación o restauración de los inmuebles.

El técnico legal se encargaría de capacitar al personal para ajustar sus actos y procedimientos a las normas constitucionales y legales que los rigen. La ejecución y vigilancia de los actos, destinos o afectaciones y contratos que se dicten o celebren sobre los inmuebles.

En el caso, a fin de evitar problemas con personal que en determinados casos se le concediera competencia por delegación y que a la postre resultara de graves perjuicios para el patrimonio mismo, como para los particulares, es conveniente -- contar con personal capacitado e idóneo que ejecute la Ley u órdenes y las concrete a los casos particulares y, determinar la forma de organización de la delegación para que sea eficaz y -- cumpla con las disposiciones legales comprendiendo dentro de la administración cómo programar o planear sistemas o formas que -- tengan como objetivo el control de los bienes.

Se debe tomar muy en cuenta también el comportamiento de las personas que lleven a cabo la administración y como funciona su organización ya que de la eficiencia y la valoración -- de la prestación de los servicios, dependerá el control sobre -- los propios inmuebles y éste depende principalmente, en todos -- los campos, de la capacidad técnica y profesional que tengan --

los empleados públicos.

Para este efecto es laudable mencionar el axioma citado por el Dr. Serra Rojas al señalar que: "El factor humano --- siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas". (1)

El resultado de esta labor redundará en beneficio o perjuicio de los bienes de la Nación y por consiguiente, en una buena o mala prestación de servicios.

Los elementos propuestos, sujetos a ponderación para su validez y observancia, quedan vertidos para la solución ad hoc, a efecto de que el brazo ejecutor delegacional resuelva indefectiblemente las carencias actuales conforme a las instrucciones que reciba del órgano central.

- SEGUNDA -

El control tiene diversas connotaciones y para fijar el alcance del concepto, debemos referirnos al significado gramatical y usual, para tal efecto, sabemos que esta palabra proviene de la voz francesa "controle", que quiere decir: ensayo, inspeccionar, registro, examen, etc., y, se hace notar que la Academia de la Lengua Española no la ha admitido a pesar de ser de uso corriente.

El Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, Edición -- 1970, señala que, control es: comprobación, inspección: el control de una caja.- Fig. examen, crítica; es ser encargado del -

(1).- Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo.- Página 98.- Edit. Porrúa.- 1959.

control de alguien.- Dominio, supremacía; el control del Estado. Lugar donde se controla: pasar por el control. También quiere - decir: v.t. Comprobar, inspeccionar: controlar las cuentas. --- (sinon. v.- verificado).- Examinar, revisar: controlar el correo. Tener bajo su dominio, dirigir: la URES controla la economía de algunos países. (Aplicase a esta palabra la misma observación - que a control).

Respecto al tema de nuestro estudio y en función con el control, vemos que el Estado, en forma igual a las organizaciones privadas, tiene la necesidad imperiosa de conocer los inmuebles que detenta, posee o es propietario, a resultados de lo anterior, el Estado a través de los organismos controladores vigila los actos sobre sus bienes, de intervención, registro, salvaguarda y aprovechamiento de los mismos.

A partir de la Ley vigente de 1969, se constituyó en forma autónoma y dependiente directamente de la Subsecretaría de Bienes Inmuebles y de Urbanismo, el Registro Público de la Propiedad Federal, el cual además de sus funciones inherentes de inscripción y registro, tiene a su cargo el inventario y catálogo de los bienes públicos controlados por la propia Secretaría y los destinados a las diversas Dependencias del Gobierno Federal.

En principio, se encuentra indebidamente ubicada la Dependencia que controla el inventario y catálogo de los bienes y recursos de la Nación, dentro del Registro Público de la Propiedad Federal, que sólo debe por su naturaleza, conocer y controlar los actos jurídicos que se realicen respecto a los bienes públicos; por lo que, la unidad administrativa que conozca-

del inventario y catálogo, por su procedimiento netamente administrativo debe depender de la Dirección General de Bienes Inmuebles.

Para un control eficiente de los bienes del dominio público, en lo que se refiere a los destinados a un servicio público, el inventario y catálogo debe tender a conocer la situación real y legal de cada uno, para definir su actualización y posible disposición que se requiera.

La ley vigente al establecer en forma definida y definitiva el Registro Público de la Propiedad Federal, con obligaciones para los usuarios de los bienes públicos, tiene como finalidad preponderante determinar la forma y procedimiento para que tanto las entidades públicas como los particulares cooperen a la integración, formación y mantenimiento del inventario general de los bienes de la Nación. De esto último, la Dependencia competente debe señalar las normas y procedimientos para los inventarios que llevarán las Dependencias del Gobierno Federal, - al proporcionar los datos que se requieran para la integración a que se alude.

Por las razones expuestas es también de urgente necesidad la expedición del Reglamento a que remite el artículo 76- de la Ley de la materia, con el propósito de que se determinen las formas que deban integrar el inventario y catálogo y los datos que contengan los mismos, así como señalar qué documentos o informes son necesarios para la plena identificación de los bienes y por consiguiente conocer su naturaleza, destino o afectación y uso especial, a efecto de que se les otorgue la tutela o protección para su conservación.

Por consiguiente existiría un auténtico control de -- los bienes destinados a cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado y de los establecimientos federales creados -- por la Ley, supuesto que, el desconocimiento de los bienes destinados o afectos al servicio público es en gran porcentaje -- porque las autoridades no proporcionan los informes respectivos -- y no son exigidos conforme al ordenamiento legal.

Al respecto la Secretaría del Patrimonio Nacional debe coordinarse con las demás Dependencias Públicas a efecto de requerir el cumplimiento de la Ley y en tal caso, la propia Secretaría debe fijar los lineamientos necesarios para llevar a -- cabo un inventario y catálogo conforme a la realidad.

- TERCERA -

Los bienes del dominio público, claramente distinguidos en su definición por los elementos que lo constituyen, tienen una serie de características o efectos que los protegen contra la posibilidad de ser substraídos del dominio de la Nación, son inalienables, imprescriptibles y, las leyes especiales que los rigen y además el derecho administrativo, regulan el aprovechamiento por terceros. Los particulares pueden obtener concesión sobre los bienes del dominio público, ya que no crean derechos reales, permitiéndoseles efectuar construcciones dentro de la zona federal para servicios conexos a las comunicaciones por agua, mercantiles, turísticos o recreativos.

Se considera zona federal marítimo-terrestre a la faja de 20 metros de ancho de tierra firme, transitable, contigua a las playas del mar o a las riberas de los ríos, desde la des-

embocadura de éstos en el mar, hasta el punto río arriba, donde llega el mayor flujo anual.

También debemos hacer mención a la zona federal fluvial y lacustre contigua a los cauces o vasos de los ríos, lagos y lagunas.

La administración de las zonas federales marítimo-terrestres, las de los ríos, lagos y esteros, corresponden en principio, al cuidado y conservación de la Secretaría del Patrimonio Nacional y como excepción a las Secretarías de Marina y de Recursos Hidráulicos. Las extensiones señaladas requieren para su debida vigilancia y conservación de los elementos, tanto de personal como de equipo, a efecto de que se controle y administre lo mejor posible tan importante zona.

La política administrativa que se debe seguir a este respecto, debe ir encaminada en el sentido de jerarquizar las necesidades de las distintas actividades que precisen de su aprovechamiento; se considera que en los puertos, sitios de recreo y playas, la superficie más valiosa, solicitada y sobre todo aprovechable para toda clase de actividades, es precisamente la zona federal, en tal virtud, se debe, en primer lugar, fijar y delimitar con precisión las extensiones de terreno que compete administrar a cada una de las Secretarías de Estado que intervienen, de manera que al otorgar las concesiones no resulte perjuicio ni a los bienes ni a la propia administración por determinadas actividades, para el aprovechamiento de la zona, de manera que el señalamiento de ellos concuerden con el uso que se pretende darle, con la importancia de las obras que se vayan a construir, la importancia del lugar y con el beneficio social

que reporte la actividad a desarrollar.

Para tal fin, es de imperiosa urgencia se revise y actualice el Reglamento para la Ocupación y Construcción de Obras en el Mar Territorial, Vías Navegables, Playas y Zonas Federales, en vigor desde el 30 de enero de 1940, el cual resulta completamente inadecuado e inoperante en la actualidad, para resolver satisfactoriamente el debido aprovechamiento de la zona federal.

Independientemente de lo anterior, se deben coordinar las Secretarías competentes a efecto de establecer la competencia específica de cada una sobre la zona federal y como consecuencia, determinar la parte que les corresponda para otorgar concesiones, permisos o autorizaciones y celebrar los contratos para su uso o aprovechamiento y además, en qué casos debe ser concurrente el otorgamiento o celebración.

Esto redundaría en beneficio de la administración al conocer los bienes que le corresponde administrar en ahorro de tiempo, esfuerzo y del aprovechamiento mismo, y como garantía para el particular que los aprovecha directa o indirectamente.

- CUARTA -

Bienes considerados públicos de riqueza y valor incalculable y muchas veces por su superficie de gran importancia en todos sus aspectos, son los edificios denominados Templos y sus Anexidades, los monumentos arqueológicos artísticos e históricos, las construcciones levantadas para ornato en lugares públicos, las zonas y las edificaciones o ruinas arqueológicas o históricos.

La conservación y protección de esta propiedad requiere se destine el mayor número de elementos de que se pueda disponer para catalogarlo, reconstruirlo, conservarlo y recuperarlo en caso necesario, para su adecuado aprovechamiento.

La riqueza monumental, arqueológica e histórica de nuestro País, es la más numerosa y valiosa de toda América, y tiene un lugar relevante de importancia en todo el mundo. Sin embargo, por falta de elementos económicos, y por qué no decirlo, también de elementos técnicos, en gran parte se encuentra totalmente abandonada y sólo en forma esporádica se inician algunos trabajos que desgraciadamente sólo en mínima parte remedian el abandono en que se encuentran estos bienes de la Nación.

El cuidado de ellos no está únicamente a cargo de esta Secretaría, sino que interviene también de manera muy importante, la de Educación Pública, a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Con base en el artículo 7o. de la Ley General de Bienes Nacionales vigente, se sostiene el criterio de que la vigilancia y restauración de monumentos arqueológicos e históricos de la Nación, que no estén destinados por decreto al Instituto citado, corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional. En virtud de la finalidad que existió al expedirse el decreto que creó esa Institución, indefectiblemente debe solicitarse a ella en vía de opinión, su punto de vista sobre las obras de conservación, construcción o reparación que deba hacerseles a los bienes que controla la Secretaría, aún cuando no se le haya conferido sobre los mismos en forma expresa su guarda, conservación-

y administración, en cumplimiento a la nueva Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Estos bienes satisfacen el requisito de actividad, su puesto que, son útiles para las generaciones presentes y futuras por el recuerdo permanente de hechos que honran a la ciudadanía, que rememoran gloriosos episodios históricos o que, simplemente constituyen la expresión plástica de un concepto y por otra parte, dadas las características de su estructuración y arquitectura, que han resistido las inclemencias del tiempo y que demuestran en forma plausible el desarrollo histórico y político del País en su larga y penosa existencia para consolidar su forma de vida y dar la superación espiritual del pueblo, se demuestra palpablemente cómo estos bienes deben someterse a un régimen de dominio público, que preserve y asegure su conservación.

Es por ello que debe exigirse a los encargados o custodios de estos bienes que procuren una vigilancia extrema en la más mínima renovación o restauración que sea necesaria, comisionar técnicos en la materia que constaten el estado en que se encuentren y dictaminen respecto a las obras que requieran.

Para llegar a tener conocimiento preciso sobre estos bienes, es necesario tener personal técnicamente preparado que realice inspecciones y que en coordinación con las delegaciones que se constituyan en las capitales de los Estados tengan una certidumbre clara y precisa respecto a la ubicación, superficie, naturaleza, destino o afectación de los mismos, con el consiguiente beneficio tanto para el control, catálogo e inventario de los no administrados hasta la fecha, como la vigilancia y --

preservación de los regulados.

La existencia del dominio público como institución jurídica, se justifica plenamente ya que su régimen especial permite la adecuada protección de ese conjunto de bienes, así como de los actos o hechos ilegítimos procedentes de los particulares o administrados o del propio Estado.

Conforme a esta idea, resulta oportuno el recuerdo de las siguientes palabras de Barckhausen: "La importancia que tienen las cosas dominicales desde el punto de vista general y colectivo hace que su conservación resulte muy preciada para que no se piense en protegerlos efectivamente."... "Es necesario, -- pues, que la ley, invisible, pero jamás ausente, supla los defectos de la vigilancia con disposiciones preventivas o protectoras"... "Es el despilfarro y la disipación del dominio público lo que debe impedirse o dificultarse, mediante formalidades útiles y controles serios adaptados a las circunstancias particulares". (2)

Estas frases de plena vigencia, quedan corroboradas y reafirman el criterio teórico sustentado, en el sentido de que los bienes de dominio público lo son por disposición legal con el propósito de conservarlos adecuadamente; en el caso, cabe -- mencionar la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, expedida el 28 de abril de 1972 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo del propio año, incluye los monumentos y zonas artísticas, muebles o inmuebles, a efecto de que estando dentro de la dominialidad pública se les otorgue la debida protección y faculta al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura para su control.

(2).- Citado por Marienhoff Miguel.- op. cit.- Pág. 143.

La Ley comentada pretende sentar bases realistas para la investigación, protección y conservación de los monumentos y zonas, con ese propósito establece un Registro Público dependiente de los Institutos Nacionales de Antropología e Historia para inscripción de los monumentos y zonas arqueológicas e históricos y el de Bellas Artes y Literatura para los artísticos.

Empero, omite regular los inmuebles conocidos como lugares típicos, pintorescos o de belleza natural, tan importantes - como los otros, con lo que hace nugatoria la posible cooperación del Departamento de Turismo, en la promoción y cuidado de este - tipo de inmuebles.

La necesidad de expedir los reglamentos que señala en su articulado para su plena vigencia es imprescindible, con el fin de evitar confusiones en su aplicación. Por ello es menester que dichos reglamentos prevengan el ámbito de competencia de las Secretarías y de los Institutos a efecto de que la vigilancia e inspección se realice con la técnica adecuada y por técnicos y haya absoluta coordinación en sus funciones para que no se entorpezcan con trámites burocráticos que a la postre no conducen a ningún resultado positivo en la conservación o restitución de estos bienes.

Los Reglamentos del Registro Público de los Institutos facultados, estarán acordes con el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal que debe expedirse como se apuntó en la segunda conclusión de este trabajo, lo que evitaría seguirse rumbos distintos que traería aparejado no un desconocimiento sino un descontrol en las inscripciones, ya que se les integra--

rá con principios de unidad y congruencia.

De esta Ley se colige que no pretende determinar de manera inusitada un excesivo control como lo quería la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1970, que por su magnitud no es posible alcanzar, sin detrimento de las garantías y derechos de las personas al disponer de su propiedad.

También la torna más genérica para dejar a los reglamentos la delineación para hacerla efectiva mediante el procedimiento y requisitos que se fijan para su debido cumplimiento.

La primera tentativa que se hizo para regir con disposiciones especiales este tipo de bienes, distintas a la Ley General de Bienes Nacionales, fue la Ley Sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural de fecha 27 de diciembre de 1933, posteriormente, la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación, que a pesar de expedirse el 23 de diciembre de 1968 se publicó en el Diario Oficial en 1970, misma que no tuvo la aplicación debida.

El esbozo de estos ordenamientos, implica hacer notar la preocupación del legislador para subsanar y procurar una reglamentación definitiva de los bienes públicos.

Con esto se establece que el Estado no sólo tiene el derecho sino fundamentalmente el deber de velar por el control, la administración y conservación del dominio público, que en su conjunto constituye lo que la teoría denomina tutela o protección del dominio público.

- QUINTA -

El artículo 10 de la Ley de Bienes Nacionales faculta al ejecutivo federal para dictar las reglas a que deberá sujetarse la policía, vigilancia y aprovechamiento de los bienes -- del dominio público y tomar las medidas administrativas encaminadas a obtener, mantener o recuperar la posesión de ellos, así como a remover cualquier obstáculo creado natural o artificialmente para su uso o destino. Al mismo tiempo omite referirse a quién compete el rescate.

Tanto el artículo 10 como el 14 de la propia Ley, ordenan que las facultades se ejercerán por conducto de la Secretaría o Departamento de Estado a que por Ley corresponde el ramo y a falta de disposición expresa, por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

El artículo 15 sólo habla de las concesiones sobre -- bienes de dominio público que podrán rescatarse por causa de utilidad o interés público mediante indemnización, cuyo monto será fijado por peritos. En los párrafos de que se compone este artículo hay una clara omisión de quién debe señalar la causa -- de utilidad o interés público.

Manifestada esta inquietud, por los términos establecidos en la Ley, es necesario se disponga expresamente que se -- adicione al artículo 10 o, en su caso, al 15, el señalamiento -- del rescate y se determine a quién compete, con lo cual se subsanará la omisión legislativa.

- SEXTA -

El último párrafo del artículo 9 de la Ley comentada, ordena que ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en los --

términos del derecho común, sobre los bienes del dominio público.

En abierta contradicción a lo ordenado en el último párrafo del artículo que se menciona, el artículo 68 correspondiente al capítulo quinto, del Registro Público de la Propiedad Federal, señala que en las inscripciones del propio Registro, independientemente de la procedencia, naturaleza, ubicación y linderos de los bienes; se expresarán las servidumbres, entre otros.

Sabemos que únicamente en el Registro Público de la Propiedad Federal se anotan las características del inmueble federal y todas sus consecuencias legales que lo afecten y cuando se transmite a propiedad privada se le da de baja.

A mayor abundamiento, es inconcuso afirmar, como lo asienta la Ley, que se anoten las servidumbres pasivas y activas supuesto que, no puede, no debe inscribirse en dicho Registro si fuera el caso, el inmueble de propiedad privada y la servidumbre pasiva que reporte.

En esta forma, lo único que se inscribe en el ya mencionado Registro, es el propio inmueble que tiene la calidad de federal y que representa una servidumbre activa y que por Ley, jamás podrá ser utilizado como predio sirviente en perjuicio del propio servicio que debe prestar.

Por el razonamiento hecho valer es necesario suprimir el vocablo "pasivos", del artículo 68, para evitar confusiones tanto de los particulares, como del personal que tiene a su cargo el Registro, control y asentamiento de inscripciones.

**SECRETARIA GENERAL**  
U. N. A. M.

" B I B L I O G R A F I A "

- AGUILAR CARBAJAL LEOPOLDO.- 2o. Curso de Derecho Civil.- Bienes  
Derechos Reales y Sucesiones.- 2a. Edición.- Porrúa.-1967..
- BIELSA RAFAEL.- Derecho Administrativo.- Quinta Edición, Tomo  
III.- Buenos Aires.- 1956.
- BUSTO EMILIO.- La Administración Pública de México.-París.-1889.
- CASTILLO VELAZCO JOSE MARIA.- Ensayo Sobre el Derecho Administra-  
tivo Mexicano, 1874, Tomos I y II.
- COLECCION de Leyes, Decretos y Circulares, Relacionados con la -  
Desamortización y Nacionalización de Bienes y Materias Cone--  
xas. Desde la Independencia de la República Hasta la Epoca Ac-  
tual.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Dirección -  
de Bienes Nacionales.- México, 1937.
- CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ MARTHA.- "El Derecho Agrario en México".-  
Porrúa.- México, 1964.
- CHAVEZ OROZCO LUIS.- "Historia de México".- Tomo I.- Edit.Porrúa.
- DIARIO DE LOS DEBATES.- XXI Legislatura.- Primer Período.- Tomo  
I.- Cámara de Diputados.
- DIEZ MANUEL MARIA.- Derecho Administrativo.- Tomo I.- Buenos Ai-  
res.- 1963.
- DE IBARROLA ANTONIO.- Cosas y Sucesiones.- Porrúa.- México,1957.
- FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo.- 7a. Edición.- Porrúa.- -  
México, 1958.
- GONZALEZ BLACKALLER CIRO Y L. GUEVARA RAMIREZ.- "Síntesis de Hig-  
toria de México".- Segundo Curso.- Ed. Herrero.- México, 1962.
- GARCIA GENARO.- Manual de la Constitución Política Mexicana y Co-  
lección de Leyes Relativas.- Librería de la Vda. de Ch. Bouret.  
México, 1897.
- LOPEZ AUSTIN ALFREDO.- "La Constitución Real de México-Tenochti-  
tlan".- Edit. U.N.A.M.- México, 1961.
- LEYES DE REFORMA.- Gobiernos de Ignacio Comonfort y Benito Juárez.  
(1856-1863).- Empresas Editoriales, S.A.- México, 1947.
- MACHORRO Y NARVAEZ PAULINO.- La Explotación del Subsuelo por el  
Estado.- México, 1934.
- MARIENHOFF MIGUEL.- Tratado del Dominio Público.- Buenos Aires.-  
1960.

- MAYER OTTO.- Derecho Administrativo.- Tomo III.- Ed. Depalma.---  
1949.
- MIRANDA BASURTO ANGEL.- La Evolución de México.- Ed. Herrero.- -  
México, 1960.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- El Derecho Precolonial.- Ateneo Nacio--  
nal de Ciencias y Artes de México.- Porrúa, 1937.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- El Problema Agrario de México.- Porrúa.  
1959.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- El Sistema Agrario Constitucional.- Se--  
gunda Edición.- Porrúa.- México, 1940.
- MUÑOZ LUIS.- Comentarios al Código Civil para el Distrito y Te--  
rritorios Federales.- Ed. Lex.- México, 1946.
- MOYA PALENCIA MARIO.- Origen y Función del Patrimonio Inmueble -  
del Estado.- Conferencia del 29 de marzo de 1962.- Departam--  
ento de Publicaciones e Información.- Secretaría del Patrimo--  
nio Nacional.
- NUÑEZ MATA EFREN.- "México en la Historia".- Segunda Parte.- Se--  
gunda Edición corregida.- Ed. Botas.- México, 1955.
- PALLARES JACINTO.- Legislación Federal Complementaria del Dere--  
cho Civil Mexicano.- Tipografía Artística de Ramón Riveroll.-  
México, 1897.
- PALLARES EDUARDO.- Diccionario de Derecho Procesal.- 2a. Edición.  
Porrúa.- México, 1956.
- SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo.- Porrúa.- México --  
1959 y 1965.
- SANTAMARIA DE PAREDES VICENTE.- "Derecho Administrativo".- 4a. -  
Edición.- Madrid, España, 1894.
- TENA RAMIREZ FELIPE.- Leyes Fundamentales de México. 1808 a 1957.  
Ed. Porrúa.
- TENA RAMIREZ FELIPE.- Derecho Constitucional Mexicano.- Quinta -  
Edición.- Porrúa.- México, 1961.

I N D I C E .

Página

CAPITULO PRIMERO

"EXPOSICION SOBRE EL PATRIMONIO DEL ESTADO "

a).- El Patrimonio del Estado	4
El Territorio	4
Dominio de la Nación	5
Teorías del Patrimonio	10
Patrimonio Nacional	14
b).- El Dominio Público de la Nación	19
Teoría del Dominio Público	24
Definición de Dominio Público	26
El Dominio Público en Nuestra Legislación	27
c).- Los Inmuebles del Dominio Público de la Nación des- tinados a un Servicio Público y los Equiparados	28

CAPITULO SEGUNDO.

"PRECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS"

I.- Organización de la Tierra en el Imperio Azteca	40
Origen Histórico	40
Organización Territorial y Política	42
Distintos Tipos de Tenencia de la Tierra	45
Tierras de Propiedad Comunal	49
II.- Régimen de la Colonia	52
Fundamento de Propiedad	52
Régimen y División de Propiedad	57
Propiedad de Tipo Colectivo	63
III.- México Independiente	69
IV.- Leyes de Reforma	73
V.- Constitución de 1857	80
VI.- El Porfiriato	88
VII.- Ley de Inmuebles de 1902	95

CAPITULO TERCERO.

"REGIMEN JURIDICO VIGENTE"

PRIMERO.- Carta Magna de 1917	105
SEGUNDO.- Leyes Reglamentarias	117
a) Orígenes de Formación, Competencia y Organiza- ción de la Secretaría del Patrimonio Nacional	117
1.- Formación	117
2.- Competencia	118
3.- Organización	120
b) Leyes Especiales	123

	Página
<b>TERCERO.- Control y Administración de los Bienes Inmuebles del Dominio Público de la Federación</b>	125
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	129
<b>CONCLUSIONES</b>	134
<b>Primera</b>	134
<b>Segunda</b>	138
<b>Tercera</b>	141
<b>Cuarta</b>	143
<b>Quinta</b>	149
<b>Sexta</b>	149
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	