

LA “PROPIEDAD ORIGINARIA” DE LA NACIÓN SOBRE LAS TIERRAS

Jorge ADAME GODDARD

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El proyecto de artículo 27 presentado por Venustiano Carranza y el nuevo proyecto presentado por un grupo de diputados.* III. *Los textos constitucionales precedentes.* IV. *La Ley Agraria del 6 de enero de 1915.* V. *Las leyes sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos.* VI. *La Ley de Desamortización de 1856 y la Ley de Nacionalización de 1859.* VII. *Los códigos civiles.* VIII. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

Con gran gusto he elaborado este trabajo para integrar el volumen de estudios de homenaje al doctor José Luis Soberanes Fernández, quien ha sido un gran amigo y apoyo en mi vida académica, por lo que le estoy especialmente agradecido. Conociendo sus intereses académicos, me parece que le podría interesar este trabajo, con perspectiva y método histórico, y sobre derecho constitucional.

El artículo 27 de la Constitución vigente afirma en su primer párrafo que sigue sin cambios, 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”. Esto habla de que la nación tiene un dominio o propiedad “originaria” sobre las tierras y aguas que son partes del territorio nacional, de la cual puede derivar un dominio o propiedad privada.

Debe notarse aquí que el artículo se refiere únicamente a la propiedad sobre tierras y aguas y no a la propiedad sobre otro tipo de bienes, es decir, nada afirma respecto de la propiedad de los bienes muebles ni de los frutos que puedan provenir de los bienes inmuebles.

El dominio sobre tierras y aguas que, de acuerdo con el artículo 27, la nación puede transmitir a los particulares para constituir la propiedad privada es un dominio pleno, que comprende todas las facultades que suele tener un propietario, esto es poseer, usar, disponer de la cosa y aprovechar los frutos que produzca. Esto no lo dice el texto constitucional, pero está implícito al decir que se constituye la “propiedad privada”, la cual se debe entender, de acuerdo con las reglas de interpretación constitucional, en el sentido técnico que tiene esa noción en el Código Civil, que es aquel que se ha referido.

El carácter pleno de la propiedad privada sobre tierras y aguas lo confirma el mismo precepto constitucional cuando afirma que “no podrá ser expropiada” salvo por causa de “utilidad pública y mediante indemnización”. Esta propiedad privada que no puede ser expropiada no es, por lo tanto, una propiedad derivada y dependiente de la nación como un propietario principal, que en cualquier momento puede consolidar la propiedad y retirar el derecho de usar y disfrutar un inmueble al propietario derivado. Es una propiedad plena que cualquier persona privada y la misma nación debe respetar, aunque pueda ser objeto de expropiación por causa de utilidad pública.

El objeto de este trabajo es intentar una explicación histórica del origen de la afirmación sobre la propiedad originaria de la nación sobre el territorio y del significado que actualmente tiene. La cuestión de la propiedad originaria sobre las aguas la dejaré para otro trabajo.

Para ello reviso los posibles antecedentes del artículo 27 constitucional, pero procediendo de los más recientes hacia los más antiguos, esto es, haciendo una historia de precedentes y no, como suele hacerse, una historia de consecuentes que parte de los antecedentes remotos hasta llegar a los textos actuales. Este sistema me parece que concuerda mejor con el interés de un jurista actual que quiere desentrañar el significado de un texto vigente.

El antecedente más próximo es el proyecto constitucional presentado por Venustiano Carranza, donde explica los motivos que tuvo para presentar ese proyecto. Después de analizarlo, busco si hay antecedentes en otros textos constitucionales previos, en las diversas leyes que se dieron a propósito de la propiedad sobre las tierras, y en los códigos civiles vigentes en el momento de expedirse la Constitución.

A partir de las conclusiones sobre los antecedentes, ensayo una explicación del significado actual de esa propiedad originaria.

II. EL PROYECTO DE ARTÍCULO 27 PRESENTADO POR VENUSTIANO CARRANZA Y EL NUEVO PROYECTO PRESENTADO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS

El proyecto presentado por Carranza decía en su primer párrafo que:

La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Se explicaba que esa facultad de expropiar era suficiente “para adquirir y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan”.

La redacción del párrafo inicial era igual que el artículo 27 de la Constitución de 1857, salvo la segunda frase en la que el proyecto de Carranza precisaba cómo debía hacerse la expropiación.

La noción de una “propiedad originaria de la nación” sobre las tierras y aguas es algo peculiar de la Constitución de 1917, que no tiene antecedentes en los textos constitucionales mexicanos anteriores. Fue en el proyecto de artículo 27 presentado por un grupo de diputados¹ en la 61a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, el 25 de enero de 1917, en donde se afirma por vez primera que la propiedad de las tierras que conforman el territorio nacional corresponde originalmente a la nación.

Respecto del artículo 27, ese proyecto decía:

La propiedad, tal cual ha llegado hasta nosotros, se formó durante la época colonial, y es extremadamente compleja. El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad, sobre todos esos bienes, el carácter de precaria; todo podía ser de dichos súbditos, en tanto que la voluntad del rey no dispusiera lo contrario. La necesidad de coordinar los intereses de los varios elementos constitutivos de las colonias, hizo que los reyes españoles dieran al principio de su autoridad

¹ En la crónica del Congreso Constituyente —reproducida en *Los derechos del pueblo mexicano*, t. IV, 4a. ed., 1994, pp. 483-490—, se registran como autores del proyecto a “Pastor Rouaix. Julián Adame. Lic. D. Pastrana J. Pedro A. Chapa. José Álvarez. José N. Macías. Porfirio del Castillo. Federico E. Ibarra. Rafael L. de los Ríos. Alberto Terrones B. S. de los Santos. Jesús de la Torre. Silvestre Dorador. Dionisio Zavala. E. A. Enríquez. Antonio Gutiérrez. Rafael Martínez de Escobar. Rubén Martí”.

sobre todos los bienes raíces de las expresadas colonias la forma del derecho de propiedad privada. El rey era, en efecto, el dueño, a título privado de los bienes y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición, concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio, que tomaban todas las formas derechos territoriales entonces en uso. Los derechos de dominio concedidos a los españoles eran individuales o colectivos pero en grandes extensiones y en forma de propiedad privada perfecta; los derechos de dominio concedidos a los indios eran alguna vez individuales y semejantes a los de los españoles, pero generalmente eran dados a comunidades y revestían la forma de propiedad privada restringida, que se parecía mucho al dominio útil de los contratos censuales de la Edad Media.

Justificaba su propuesta diciendo:

La proposición concreta a que acabamos de referirnos, anuda nuestra legislación futura con la colonial en el punto en que esta última fue interrumpida, para implantar otra, no precisamente mala sino incompleta. Al decir que la proposición que hacemos anuda nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regresión, sino al contrario. Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas en su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la época colonial y en las mismas condiciones en que la República. El derecho de propiedad así concebido es considerablemente adelantado, y permite a la nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etcétera, no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas.

La principal importancia del derecho pleno de la propiedad que la proposición que hacemos atribuye a la nación, no está, sin embargo, en las ventajas ya anotadas, con ser tan grandes, sino en que permitirá al Gobierno, de una vez por todas, resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, y que consiste en fraccionar los latifundios, sin perjuicio de los latifundios. En efecto, la nación, reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá, en todo tiempo, disponer de las que necesite [para] regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes.

En estos párrafos se afirma, en síntesis, que la “propiedad originaria” de la nación es una “propiedad absoluta” como la que tenía el monarca es-

pañol sobre las tierras de la Nueva España, y que esta propiedad absoluta le sirve a la nación para reservarse el dominio de ciertos productos de la tierra y la posibilidad de hacer expropiaciones para fraccionar los latifundios. Esto merece varios comentarios.

De acuerdo con los párrafos transcritos de la iniciativa de reforma del artículo 27 constitucional, el antecedente de la propiedad originaria de la nación sería la propiedad absoluta del monarca. Pero este es un falso antecedente como lo demuestran varios fragmentos de las *Pandectas Hispano Mexicanas*. Esta obra fue elaborada por el jurista conservador Juan N. Rodríguez de San Miguel, publicadas en 1852, con el objeto de reunir las disposiciones emitidas por el Gobierno español que él consideraba que seguían vigentes en el México independiente, tomadas principalmente de las *Siete Partidas*, la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, la *Nueva Recopilación* de las leyes del imperio español y de la *Novísima Recopilación*.

Una muestra de que el rey no tenía un dominio o propiedad absoluta sobre todo el territorio puede verse en las disposiciones sobre los bienes de los ayuntamientos, recogidas por Rodríguez de San Miguel, en el tomo II de sus *Pandectas*, en el título “De los propios y arbitrios”, que se refiere a los bienes que son propiedad de los ayuntamientos, y que contiene disposiciones tomadas de la *Novísima Recopilación* (Libro 5o., título XVI). La primera ley señala que el rey no puede disponer de los bienes propios de los pueblos, ciudades o villas, o sea que debe respetar el derecho de propiedad ajeno, lo cual es incompatible con un pretendido derecho absoluto sobre todo el territorio.

En la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*² no hay una ley que afirme ese pretendido dominio absoluto del monarca. Hay una ley que pudiera mal interpretarse en ese sentido. Es la ley primera, del título primero “De el dominio y Jurisdicción Real de las Indias”, libro tercero, que dice: “Por donación de la Santa Sede Apostólica, y otros justos y legítimos títulos, somos Señor de las Indias Occidentales, Islas y Tierra firme del mar Océano, descubiertas y por descubrir, y están incorporadas en nuestra Real Corona de Castilla”. Aquí no se afirma que el monarca es propietario de las tierras americanas, sino que es “señor” de ellas, es decir el titular del poder político o soberanía sobre quienes habitan en ellas. Como tiene ese poder, puede disponer de esas tierras, hacer mercedes de tierras (dotación de tierras, dirán los revolucionarios) y ordenar cómo se deben repartir las tierras cuando se funden nuevas poblaciones.

² Cito la edición hecha en Madrid, por Julián Paredes, en 1681, de la cual se hizo una edición facsimilar por Ediciones de Cultura Hispánica en 1973.

En la ley séptima, del título séptimo, libro cuarto, se dispone que el territorio que se diere por una capitulación (es decir un convenio con la Corona) al que fuere a fundar un pueblo, se debe dividir de la siguiente manera: una parte para solares y ejidos del pueblo (que son bienes de uso común); otra para bienes propios del pueblo, que son bienes de los que los ayuntamientos pueden aprovechar sus frutos para sostenerse, y otra tercera parte que se divida en predios para los pobladores.

No hay una propiedad originaria del monarca que luego se traduzca en propiedad privada. Lo que hay es un señorío o dominio político que se considera fundado en la donación papal y en otros justos títulos. Es interesante constatar que en el índice de materias de la citada edición de la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias* no aparece la palabra “propiedad”, y la palabra “dominio” sólo tiene una referencia, que es a la ya citada ley que habla del dominio o jurisdicción sobre las Indias. El poder político del monarca es el que hace las mercedes de tierras a los descubridores y conquistadores, y el que ordena que las tierras se repartan. Las tierras repartidas las adquieren en plena propiedad los pueblos y los pobladores.

Lo que puede ser el antecedente de esa propiedad absoluta u originaria de la nación sobre el territorio es otra ley española, pero no emanada del rey sino de las Cortes de Cádiz. Es el decreto del 4 de enero de 1813 (recogido en el § 2474 de las *Pandectas*) que ordena reducir todos los terrenos baldíos, es decir los que carecen de propietario; los de realengo, es decir, de la monarquía, y los propios, los de ayuntamientos, pueblos, ciudades y villas, a propiedad particular. Las Cortes de Cádiz no actúan en nombre del monarca, sino como titulares de la soberanía popular. Es en razón de esta soberanía que pueden ordenar la privatización de tierras públicas, de la monarquía o de los pueblos sin que tengan necesidad de acudir a la idea de que las Cortes tienen, en ausencia del rey, la propiedad absoluta sobre el territorio. Es la pura soberanía popular la que las legitima para expedir este decreto.

El antecedente de la propiedad originaria no es esa supuesta propiedad absoluta del rey, sino la noción de soberanía popular, que se entiende como una soberanía que no está sujeta a ninguna limitación, por lo que puede disponer libremente de cualquier propiedad privada o colectiva, como lo hicieron los Gobiernos liberales mexicanos con las leyes de Desamortización y de Nacionalización de Bienes. El constituyente de 1917 podría haber actuado con la sola base de la soberanía popular sin tener que acudir a esa ficción de la propiedad originaria. La cuestión de por qué se acudió a esa idea si no era necesaria, y sin que hubiera, como se verá más adelante, antecedentes constitucionales que la respaldaran, quizá tenga sólo una respuesta de conveniencia política: los Gobiernos liberales, en ejercicio de la

soberanía, habían promovido la privatización de la tierra, y ahora el nuevo Gobierno revolucionario querría parecer como superador de esa política liberal privatizadora por lo que acudió a la idea de una propiedad originaria colectiva, que en la iniciativa se dice que es un derecho “considerablemente adelantado”.

La confusión entre soberanía y propiedad originaria sobre el territorio lleva a reflexionar sobre la distinción entre el poder político, que es el poder legítimo que se ejerce sobre las personas, y el poder del propietario, que es el que se ejerce sobre las cosas. El poder político, que en las Constituciones se denomina soberanía, implica el reconocimiento del derecho de propiedad privada o pública, en cuanto que es el poder político el que protege a quienes son los legítimos propietarios de bienes inmuebles o muebles, de acuerdo con el orden social existente. Si el poder político no apoyara al legítimo propietario para poder reivindicar un bien suyo que otro posee, no habría propiamente derecho de propiedad. No hace falta que el poder político tenga la propiedad de todos los bienes para poder decidir qué propiedades protege y cuáles no. No hace falta que el poder político sea propietario originario para poder expropiar bienes de propiedad privada por causa de utilidad pública.

Señalan los párrafos transcritos de la iniciativa de reformas que las ventajas de la teoría de la propiedad originaria eran básicamente dos: una, reservar al dominio de la nación “todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etcétera”, la cual podrá permitir que los particulares hagan “los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas”, sobre esos bienes. Y la otra, que según la iniciativa es la “principal”, es que la nación podrá resolver el principal problema agrario, el de “fraccionar los latifundios sin perjuicio de los latifundios”, haciendo expropiaciones y pagando las indemnizaciones correspondientes. Esta segunda y principal ventaja no requería de la afirmación de la propiedad originaria, pues de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución de 1857, la propiedad privada podría ser expropiada por causa de utilidad pública pagándose la indemnización correspondiente, y, como decía el comentario de Carranza a su proyecto de artículo 27, esa facultad de expropiar era suficiente para expropiar los latifundios y repartir las tierras entre los pueblos. La otra ventaja, la de reservarse a la nación el dominio sobre los minerales y el petróleo, remite a otra cuestión, la del significado del “dominio directo” de la nación sobre los minerales e hidrocarburos.

El antecedente aducido en el proyecto, la supuesta propiedad absoluta del monarca sobre las tierras del reino, no es un antecedente históricamente verdadero. Habrá que buscarlo en otros textos.

III. LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES PRECEDENTES

La Constitución de 1857 tiene en su artículo 27 algunas disposiciones sobre la propiedad de bienes inmuebles. Señala, en primer lugar, una protección a la propiedad privada, cuando dice que no puede ser “ocupada” sin el consentimiento de su propietario, salvo cuando sea objeto de expropiación. Llama la atención el uso del verbo “ocupar” para indicar la toma de posesión de un bien inmueble, pues la ocupación, en la ciencia jurídica común, se refiere propiamente a la toma de posesión de cosas que no tienen dueño (*res nullius*). Parece ser que esto se debe a que los legisladores tenían en mente la ocupación de terrenos baldíos, esto es de terrenos sin dueño que claramente eran *res nullius*. Esta suposición la confirma el artículo relativo a las facultades del Congreso de la Unión para legislar (artículo 72), donde dice (fracción XXIV) que tendrá facultades para legislar acerca de la “ocupación” y enajenación de terrenos baldíos.

Señala además una restricción a la capacidad de adquirir bienes inmuebles al establecer que las corporaciones civiles (entre las cuales se encuentran los ayuntamientos, los pueblos, villas y las comunidades de indios) o eclesiásticas no pueden tener o adquirir más bienes inmuebles que los que sean “destinados inmediata u directamente al servicio u objeto de la institución”.

El artículo décimo describe cómo se compone el territorio nacional, y afirma (artículo 11) que se hará una mejor división del mismo. En su artículo 72, fracciones II y III, se afirma que el Congreso podrá erigir nuevos estados y territorios, lo cual supone que tiene un poder de disposición sobre el territorio, no para enajenarlo, sino para modificar la forma en que ejerce la soberanía sobre el mismo.

Nada dice la Constitución respecto de la propiedad del territorio nacional, pero se entiende que no afirma que el territorio sea propiedad de la nación o alguna entidad pública, porque concibe que en el territorio haya terrenos baldíos cuya propiedad puede adquirirse mediante ocupación, de acuerdo con las reglas que determine el Congreso de la Unión.³

El texto tuvo dos reformas. Una en 1873, cuando se incorporaron a la Constitución algunos principios de las Leyes de Reforma, que señaló que las instituciones eclesiásticas tampoco podían administrar capitales “impuestos sobre bienes inmuebles”, es decir, no podía administrar créditos con garan-

³ De hecho hubo varias leyes sobre colonización y terrenos baldíos.

tía hipotecaria. La otra en 1901, cuando se reforma el texto para permitir que las corporaciones civiles, cuando no estén dirigidas o administradas por eclesiásticos, puedan adquirir bienes inmuebles y administrar capitales impuestos sobre ellos, aunque no estén directamente relacionados a su objeto, pero que sean necesarios para su sostenimiento o funcionamiento. Esta ampliación de la capacidad para adquirir bienes inmuebles se ampliará posteriormente en el artículo 27 de la Constitución de 1917.

En las Constituciones anteriores tampoco hay alguna disposición acerca de la propiedad del territorio nacional. El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en su artículo 6, describe el territorio nacional y afirma la posibilidad de erigir nuevos estados.

Las Bases Orgánicas de 1843 (artículos 2 y 3) describen el territorio, y disponen que el número y límites de los departamentos los definirá una nueva ley, o sea que es facultad del Congreso hacerlo, y establecen la prohibición (artículo 89) al presidente de la República para enajenar parte del territorio. Esto supone que el territorio no puede entenderse como objeto de propiedad del Gobierno de la República, pues el primer magistrado no puede enajenarlo.

Las leyes constitucionales de 1836 se refieren al territorio en su sexta ley, donde se describe y se indica que se dividirá en departamentos (artículo 1o.). Tampoco señala que el territorio sea propiedad de la nación, pero prohíbe (artículo 13) que los extranjeros puedan adquirir bienes inmuebles. También prohíbe al Ejecutivo enajenar, ceder o permutar ciudades o partes del territorio (ley cuarta artículo 18-V) e igualmente le prohíbe enajenar “bienes” sin autorización del Congreso, lo cual se debe entender respecto de ciertos bienes (los que ahora se llaman “bienes nacionales”) que se consideraban propiedad del Gobierno.

La Constitución de 1824 describe el territorio (artículo 2o.) sin afirmar nada acerca de su propiedad. Es interesante constatar en este texto constitucional el uso de la palabra “ocupar”, cuando dice que el presidente no puede “ocupar” la propiedad de cualquier otra persona, salvo con aprobación del Senado y previa indemnización.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano señalaba la obligación de respetar la propiedad privada (artículo 9o.), pero admitiendo casos de expropiación por causa de utilidad pública (artículo 13). Prohíbe (artículo 31 párrafo quinto) que el emperador enajene el territorio o “bienes nacionales”. Esta última expresión supone el reconocimiento de que hay ciertos bienes, no el territorio mismo, que son propiedad de la nación e inalienables.

Estas disposiciones constitucionales precedentes hacen ver que a los diputados constituyentes no les interesaba afirmar la propiedad de la nación sobre el territorio porque era algo innecesario, puesto que en todas las Constituciones se entendía que el poder político o soberanía se ejercía sobre todo el territorio, por lo cual, en casi todas ellas se establecía que el Congreso de la Unión podía fijar nuevos límites a los estados o departamentos o erigir nuevos territorios.

Es interesante constatar que en el *Diccionario de legislación y jurisprudencia* de Joaquín Escriche, que era la obra de consulta jurídica más difundida en la primera mitad del siglo XIX mexicano, no aparece la voz propiedad originaria, ni dominio originario, ni posesión originaria, lo que corrobora que propiedad originaria es una locución peculiar del constituyente de 1917.

La propiedad originaria de la nación sobre el territorio no tiene antecedentes precisos en las Constituciones anteriores, por lo que es preciso acudir a otras fuentes legislativas.

IV. LA LEY AGRARIA DEL 6 DE ENERO DE 1915

Esta ley la expidió Venustiano Carranza con el objeto de hacer efectiva una de las principales metas de la revolución, la restitución de las tierras a los pueblos que las habían perdido como consecuencia de la Ley de Desamortización de Bienes de 1856 y de las diversas leyes sobre ocupación de terrenos baldíos. En los “considerandos” que justifican la expedición de esta ley agraria revolucionaria se decía que los “despojos” que habían sufrido los pueblos no eran consecuencia de la ley de desamortización sino de “enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta a las leyes mencionadas”. Señalan que el problema se agravó porque la Constitución de 57 no reconocía derecho de propiedad a los pueblos y corporaciones civiles, por lo que se desconoció que tuvieran personalidad jurídica para defender judicialmente sus bienes. Esto llevó a la concentración de la propiedad territorial en algunos cuantos propietarios privados.

Afirman los “considerandos” que las adquisiciones de tierras hechas en contravención a la ley son inválidas y que no pueden convalidarse por una posesión de largo tiempo, porque las leyes sobre tierras no establecieron la prescripción adquisitiva como medio de adquirir la propiedad y porque los pueblos, al no reconocérseles capacidad legal, no pudieron defender judicialmente sus bienes, lo que traía como consecuencia que no podían hacer una demanda judicial que interrumpiera el plazo para la prescripción adquisitiva que sí contemplaba el Código Civil.

Para remediar la pobreza en que habían quedado los pueblos, la ley dispone dos medios. Uno (artículo 1o.), declarar nulas las adquisiciones hechas en contravención de la ley de desamortización de 1856, y las hechas por la Secretaría de Fomento, en aplicación de las leyes sobre baldíos, a partir de 1876. El otro medio (artículo 3o.) era dotar a los pueblos que carezcan de “ejidos”,⁴ porque no las tuvieran, o porque no pudieran defenderlas contra sus actuales poseedores, de terrenos suficientes para “reconstruirlos”, de conformidad con las necesidades de la población. Para hacer estas dotaciones de tierras, la ley señalaba que el “Gobierno nacional” expropiaría las tierras necesarias tomándolas de los terrenos colindantes con los pueblos.

La ley no precisaba qué derechos adquirirían los pueblos sobre las tierras que se les “devuelvan o adjudiquen”, y afirmaba (artículo 11) que una ley reglamentaria lo determinaría y también el modo de repartirlos entre los pueblos. Temporalmente, afirmaba la ley, “los disfrutarán en común”.

Puede observarse en esta ley, primero, que no era necesaria la idea de propiedad originaria para que el Gobierno pudiera ordenar la expropiación de tierras privadas, bastaba la facultad de hacerla reconocida en la Constitución de 1857. En segundo lugar, la ley no habla de que los pueblos readquieran la propiedad plena de las tierras que se les restituyan, es decir, no recuperan el dominio que tenían antes de la enajenación anulada, sino que adquieren un derecho de disfrutar en común, que por sí mismo no implica la facultad de disposición; igualmente, a los pueblos que se les dota de tierras, se les concede únicamente un derecho común de disfrute, de manera temporal, mientras se expida una nueva ley que precise qué derechos tienen los pueblos restituidos o recién dotados sobre sus tierras.

En relación con esta precariedad del derecho sobre la tierra, se explica la “propiedad originaria” de la nación. La nación aparece como la propietaria de pleno derecho, que cede cierto derecho sobre las tierras dotadas o restituidas, pero sigue siendo ella la propietaria principal. La propiedad originaria tiene como función entonces, no la de justificar el derecho de expropiación para fraccionar los latifundios, sino la de sustentar un sistema feudal (o neofeudal) de concesión del uso y disfrute de las tierras a campesinos y comunidades subordinados a un propietario pleno, que tiene derecho a cobrar tributo por el uso y disfrute de sus tierras.

La ley agraria revolucionaria hace mención de otras leyes que se analizarán a continuación: las Leyes sobre Terrenos Baldíos y la Ley de Desamortización.

⁴ Los “ejidos” eran tierras en propiedad de los pueblos, que se destinaban a usos comunes.

V. LAS LEYES SOBRE OCUPACIÓN Y ENAJENACIÓN DE TERRENOS BALDÍOS

Fue una preocupación constante de los Gobiernos liberales el procurar que los terrenos “baldíos”, esto es terrenos sin dueño e improductivos, se atribuyeran a propietarios particulares para que los trabajaran y contribuyeran así al progreso económico. Las leyes sobre baldíos eran consideradas leyes orgánicas del artículo 72 constitucional, fracción XXIV.

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

Conforme a estas leyes, los particulares que denunciaran la existencia de terrenos baldíos podían adquirir hasta 2,500 hectáreas de esos terrenos, pagando por ellos un precio que fijaba el Gobierno federal. De acuerdo con la ley de 1863, el precio se dividía en dos partes, una para el Gobierno federal, y la otra para el Gobierno estatal en cuyo territorio estuviera localizado el terreno. Es interesante notar esta distribución del precio, porque implica un reconocimiento a la entidad política donde está ubicado el terreno y que es una parte de la nación.

La ley de 1883 disponía que el Ejecutivo ordenaría el deslinde, medición y fraccionamiento de “terrenos baldíos o de propiedad nacional” para luego ceder fracciones a los inmigrantes extranjeros o a colonos nacionales, sea a título de venta, sea a título de donación bajo ciertas condiciones (artículos 1o. a 4o.). En esta reglamentación se entiende que el Ejecutivo que ordena el deslinde y medición de los terrenos baldíos los adquiere por ocupación, y luego los enajena a particulares que los adquieren, a título de compra o de donación, en propiedad privada, si bien con sujeción a ciertas condiciones.

⁵ Así lo mencionaba expresamente el artículo 806 del Código de 1870, y el 708 del Código de 1884.

Los terrenos baldíos deslindados y ocupados, antes de que se atribuyan a los particulares, se entiende que están “reservados” (artículos 4o. y 22), si bien la ley autoriza al Ejecutivo a hipotecar esos terrenos (artículo 4o.), con el fin de obtener dinero que deberá destinar a la colonización. La medición y deslinde de los terrenos se hacía por medio de compañías previamente autorizadas, llamadas “compañías deslindadoras”, a las que, en pago de sus servicios, el Ejecutivo podía darles en propiedad una fracción de los terrenos deslindados (artículo 21).

Parece ser que la ley de 1883 generó problemas porque no definía que debía entenderse por terreno baldío. La ley de 1894, con un objetivo más amplio que no se limita a la colonización, comenzaba precisando cuatro tipo de terrenos: baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales. Para los efectos de este trabajo, interesa fijarse en las definiciones de terrenos baldíos y nacionales: son baldíos (artículo 2o.) los “terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público” ni “cedidos... a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación”, y son nacionales (artículo 5o.) “los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos” y que no hayan sido legalmente enajenados.

Nótese la diferencia entre “terrenos de la república” que no han sido objeto de propiedad pública o privada y los “terrenos nacionales” que son aquellos que fueron baldíos y que han sido medidos y deslindados, y que son de propiedad de la nación. Estos terrenos nacionales son administrados por la Secretaría de Fomento (artículo 11) quien puede enajenarlos a quienes los denunciaron como baldíos y a otras personas. El precio de los terrenos se divide de conformidad con esta ley de manera menos favorable a los estados, pues se aplican dos terceras partes al erario federal, y la otra tercera parte al estado donde esté ubicado el terreno (artículo 13). El adquirente obtiene la “propiedad del terreno contra la Nación y contra los particulares” (artículo 20). En vez de vender los terrenos nacionales, la misma Secretaría puede darlos en arrendamiento, a fin de ceder su uso y disfrute de manera temporal, sin que ello impida que los pueda ceder en propiedad.

La ley permite (artículo 44) que los particulares adquieran directamente la propiedad de los terrenos baldíos por prescripción, si se satisfacen los requisitos establecidos en el Código Civil. Esto desmiente la afirmación que se hace en los “considerandos” de la Ley Agraria de 1915 donde dicen que las leyes de baldíos nada preveían de la adquisición por medio de la prescripción. Esta posibilidad de adquirir por prescripción la propiedad de terrenos baldíos confirma que éstos no son originariamente terrenos nacionales, sino terrenos que no tienen dueño, que pueden ser adquiridos por la nación,

mediante ocupación, o por los particulares por medio de la prescripción adquisitiva.

Por otra parte, la ley afirma (artículo 14) que hay ciertos terrenos que son inalienables e imprescriptibles y que “permanecerán siempre” en el “dominio de la Federación”, que son las playas, la zona marítima (que entonces era sólo una extensión de 20 metros contada desde la orilla del agua), una zona de diez metros en ambas riberas de los ríos navegables y los terrenos donde existan “ruinas monumentales”. Con esta disposición aparece una distinción entre los terrenos nacionales que son enajenables y los terrenos de la “Federación” que son inalienables e imprescriptibles. Ante esa ley, el Código Civil de 1870 (artículo 802) tenía un lista de bienes de “uso común” en la que figuraban algunos de esos bienes inalienables, pero, dice Mateos Alarcón,⁶ el artículo no pasó al Código Civil de 1884 por esta razón: “la enunciación y clasificación de los bienes públicos no es propia del Código Civil, sino exclusiva de las leyes de orden administrativo”, como lo sería la ley sobre baldíos.

Se advierte que la ley no habla de la propiedad de la nación sobre todo el territorio, sino que reconoce que hay terrenos baldíos, otros que son propiedad de la nación y enajenables, otros que son propiedad de la Federación, que son inalienables, y otros más que son de propiedad privada, que es el régimen al que deben tender la mayoría de los terrenos.

Esta ley fue importante para el régimen de la propiedad inmueble también por otros dos motivos. Por haber establecido (artículo 45 y ss.) el Gran Registro de la Propiedad en la República en el que se inscribirán los “títulos primordiales de terrenos baldíos o nacionales”, y por haber otorgado (artículo 69) personalidad jurídica a los “Ayuntamientos, Asambleas y Corporaciones Municipales de la República, sea cual fuere la denominación con que sean designados por las leyes locales”, con lo cual podían defenderse contra denunciaciones que señalaran como baldíos los terrenos pertenecientes a esas corporaciones. No obstante, de acuerdo con lo expresado en los considerandos de la Ley Agraria de 1915, esta posibilidad no fue realmente ejercida en favor de las tierras de los pueblos o comunidades indígenas.

Las leyes de baldíos fueron los medios para procurar que las tierras de la República que no tenían dueño pasaran a ser objeto de propiedad, primero de la nación, y luego de propietarios particulares. Pero antes de ellas hubo otra ley que se propuso fomentar la propiedad privada de las tierras que estaban en propiedad de corporaciones eclesiásticas o civiles, que es la única que cita expresamente la Ley Agraria de 1915.

⁶ Mateos Alarcón, Manuel, *Lecciones de derecho civil. Lección segunda*, México, 1885, p. 34, nota 1.

VI. LA LEY DE DESAMORTIZACIÓN DE 1856 Y LA LEY DE NACIONALIZACIÓN DE 1859

Es bien sabido que hubo dos de las llamadas Leyes de Reforma que se referían a la propiedad de bienes inmuebles. La Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas de junio de 1856 (comúnmente conocida como “Ley Lerdo”), cuyo contenido fue parcialmente recogido en el artículo 27 de la Constitución de 1857, y la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero Regular y Secular de 1859 (comúnmente conocida como “Ley Juárez”).

La Ley de Desamortización ordenó la venta de todos los bienes inmuebles cuyos propietarios fueran “corporaciones eclesiásticas o civiles”, es decir, colectividades institucionales organizadas conforme al derecho canónico, como las parroquias, diócesis, órdenes religiosas, congregaciones, etcétera, o colectividades organizadas conforme al derecho civil (entendiéndose derecho civil en oposición al derecho canónico, es decir el derecho sancionado por el Estado y no exclusivamente el derecho privado) como los ayuntamientos, las universidades, los pueblos o villas, las comunidades de indios y otras.

Es una ley que no expropia los bienes inmuebles, simplemente dispone su venta forzosa⁷ a favor de quienes ya los poseen, como los inquilinos, arrendatarios o colonos, o, si no existen poseedores actuales, a favor del mejor postor en una venta hecha en subasta pública.⁸

Para expedir esta ley, no se tuvo que afirmar que la nación era propietaria del territorio y que por eso podía ordenar la desamortización. Simplemente la ley ordenó la venta de tierras.

La otra ley de reforma, la de nacionalización contiene una disposición más cercana a la teoría de la propiedad originaria de la nación. Dispone en su artículo primero que “entran al dominio de la nación” todos los bienes (no sólo los inmuebles) que el “clero secular y regular” haya “estado administrando con diversos títulos”. Aquí ya se trata de una verdadera expropiación de todo tipo de bienes hecha a favor de la “nación”, lo cual supone que existe un patrimonio de la nación. El artículo segundo de la misma ley señala que una ley posterior determinará la forma “de hacer ingresar al tesoro de la nación” esos bienes. Parece que la ley llama aquí “tesoro” al

⁷ El precio de venta se calcula considerando que la renta anual que se pague por el uso de un bien inmueble equivale al 6% del valor del inmueble.

⁸ Si no existen inquilinos o poseedores, los propietarios de los bienes inmuebles podrán venderlos espontáneamente, o serán forzados a venderlos mediante denuncia de un tercero.

patrimonio de la nación, cuando solía distinguirse entre el “tesoro”, que es la cuenta del dinero disponible, y el patrimonio o conjunto de los bienes inmuebles y demás muebles.

Aunque esta ley tampoco habla de la propiedad originaria de la nación, sí deja en claro que la nación adquiere la propiedad de los bienes inmuebles y muebles que fueron expropiados a las corporaciones eclesiásticas. Muchos de los bienes inmuebles nacionalizados fueron vendidos a propietarios particulares, de modo que fueron ventas que favorecieron la concentración de la propiedad inmueble en pocas manos, pero en la Ley Agraria no se hace mención de las enajenaciones de los bienes nacionalizados.

VII. LOS CÓDIGOS CIVILES

La palabra propiedad que contiene el artículo 27 no está definida en la Constitución, por lo que debe interpretarse de acuerdo con su sentido técnico, del cual se ocupaba principalmente el Código Civil. El entonces vigente era el código de 1884 que modificó en poco el primer código de 1870. El Código Civil era una ley local que regía en el territorio del Distrito Federal y en el territorio de Baja California, y como ley supletoria en toda la República.

Ambos códigos definían la propiedad de la misma manera (artículo 827 del Código de 70, y 729 del Código de 84), como el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las que fijen las leyes. Mateos Alarcón explicaba esta definición acudiendo a la romanística que distinguía entre el derecho de usar, disfrutar y disponer (o “abusar”, en el sentido no de hacer algo ilícito sino de disponer de la cosa, consumiéndola o enajenándola). Decía que la propiedad era un derecho “absoluto y exclusivo”. Absoluto “porque reasume él solo las facultades que otorgan todos los derechos reales; y por ellas puede obtener todo el provecho, toda la utilidad de que es susceptible la cosa, transformarla, enajenarla y aun destruirla: en una palabra, el propietario puede destinarla a todos los usos posibles”.⁹ No entiende absoluto en el sentido de hacer algo ilícito con la cosa. Y exclusivo, en el sentido de que debe ser respetado por todos.

El primer código establecía que la propiedad era pública o privada (artículo 795, que se conservó en el artículo 607 del código de 1884), y que

⁹ Mateos Alarcón, *Estudios sobre el Código Civil del Distrito Federal, promulgado en 1870, con anotaciones relativas a las reformas introducidas por el Código de 1884*, México, 1885, vol. I, p. 46. Manuel Mateos Alarcón fue el principal comentarista del Código de 1870; la primera edición de sus *Lecciones*, que tenía en cuenta el Código de 70, fue en 1885, cuando ya se había publicado el Código de 1884, por lo que actualizó su comentario haciendo referencias a los artículos correspondientes del Código de 1884.

eran bienes de propiedad pública (artículo 698) “los que pertenecen a la Federación, a los estados y a los municipios”. El Código de 1870 hacía una enumeración de los bienes de propiedad pública, que no pasó al Código de 1884, pero que es interesante conocer en relación con la cuestión de los antecedentes de la propiedad originaria sobre el territorio. Decía el artículo 796 de ese código que eran de la propiedad pública: el territorio del Distrito Federal y de California “que no esté bajo el dominio particular”, y es posible que los demás códigos locales tuvieran una disposición semejante respecto de su propio territorio. Entonces cada estado de la Federación tendría la propiedad sobre su respectivo territorio. Esto se eliminó al promulgarse el Código Civil de 1884, que también suprimió la lista de los bienes que debían permanecer en el dominio de la Federación.

El Código de 1870 también decía que eran de propiedad pública “las cosas que no tienen dueño”, lo cual equivalía a negar que hubiera cosas sin dueño, pues serían de propiedad pública. Esto justificaba la generalización que hacía Mateos Alarcón, quien proponía como regla general que “todo lo que no es de la propiedad privada es de la pública”.¹⁰

El Código de 1870 hacía (artículo 800) una distinción respecto de los bienes de propiedad pública. Hay uno denominado “bienes de uso común” y otro “bienes propios”. Enunciaba en su artículo 802 los bienes de uso común, que suprimió el Código de 1884 por considerarse que hacer tal enumeración correspondería más bien a las leyes administrativas; en efecto, la arriba citada Ley de Baldíos de 1894, hizo la lista de los bienes de uso común que deberían permanecer “siempre” en el dominio de la Federación. El Código de 1884 mantuvo la distinción entre bienes propios y de uso común (artículo 702), y la definición de bienes propios (artículo 705) como los “que están exclusivamente destinados a cubrir los gastos públicos de las ciudades o de los pueblos”.

Mateos Alarcón¹¹ decía que los bienes destinados al uso común son bienes que constituyen el erario o hacienda pública y que “no son susceptibles de caer bajo la propiedad de la nación o de los particulares”, son bienes inalienables. En cambio, los bienes propios, dice el mismo autor, “forman el patrimonio del Estado”, él es quien los puede enajenar y son susceptibles de apropiación privada, incluso por prescripción. La distinción, dice el autor, corresponde a lo que otros autores hacen entre bienes del “dominio público del Estado” y bienes del “dominio privado del Estado”.

Respecto de la afirmación de la propiedad originaria de la nación sobre el territorio, se advierte que el Código de 1870, principalmente, podría ser

¹⁰ Mateos Alarcón, *Estudios...*, *cit.*, p. 33.

¹¹ *Ibidem*, p. 34.

un antecedente en cuanto habla de la propiedad pública sobre el territorio del Distrito Federal y de California, pero esto fue suprimido por el Código de 1884.

También podría ser un antecedente la idea mencionada por Mateos Alarcón, con base en las prescripciones del Código Civil de 1870, de que todo lo que no es de propiedad privada es necesariamente de propiedad pública, por lo que se puede concluir que las tierras que no son de propiedad privada, no son tierras sin dueño, terrenos baldíos ni *res nullius*, sino tierras de propiedad pública o de la nación.

Conviene notar la inestabilidad en cuanto a los sujetos que son titulares de propiedad pública. El artículo 38 del Código de 1884 dice que son personas morales, fracción primera, “la nación, los estados y los municipios”. En cambio, cuando habla de la propiedad pública (artículo 698), dice que es la que corresponde a la Federación (no a la nación), a los estados y a los municipios. Y la Ley de Baldíos de 1894 habla de bienes nacionales, que son enajenables, y bienes que pertenecen siempre al “dominio de la Federación”, que son inalienables.

Por otra parte, la clasificación de bienes “propios” parece referirse sólo a ciertos bienes de los municipios o ayuntamientos, esto es aquéllos “destinados a cubrir los gastos públicos de las ciudades y los pueblos”, lo que da a entender que se refiere sólo a los bienes, principalmente dinero, que tienen los municipios o ayuntamientos para ese fin, pero no quedarían comprendidos, por ejemplo, los bienes consistentes en edificios, equipos y enseres para el trabajo de los empleados públicos municipales; ni tampoco los bienes que destinaran los estados federados para beneficio de la región, no de un pueblo o ciudad, o los que destinara la Federación para beneficio del país.

Mateos Alarcón pretende superar el concepto restringido de bienes propios, referidos exclusivamente a los de los ayuntamientos o municipios, introduciendo un nuevo sujeto, el Estado, que le permite decir que lo que antes, en tiempos de la monarquía, eran bienes propios, ahora con la nueva organización constitucional, son los bienes del dominio privado del Estado, y lo que se llamaban bienes de uso común son ahora los bienes del dominio público del Estado.

VIII. CONCLUSIONES

La afirmación de la “propiedad originaria” de la nación sobre el territorio no tiene su antecedente en las leyes de la monarquía española, como lo pretende la exposición de motivos del proyecto de artículo 27, sino en la idea

de soberanía nacional absoluta, que es la que permite, tanto a las cortes de Cádiz, como al Congreso Liberal de 1858, ordenar la desamortización de los bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas, sin tener que esgrimir el argumento de que la nación, el Congreso o las cortes son los propietarios del territorio nacional.

La propia Constitución de 1857, así como las Constituciones anteriores e incluso el propio reglamento del imperio, daban al Gobierno la facultad de expropiar las tierras por causa de utilidad pública, por lo que tampoco era necesaria la idea de la propiedad originaria de la nación para hacer las expropiaciones requeridas para resolver el problema agrario que habían generado las leyes liberales de desamortización y ocupación de terrenos baldíos.

Puede considerarse como un anticipo de la propiedad originaria de la nación sobre el territorio, el Código Civil de 1870 porque afirmaba que el territorio del Distrito Federal y el de la California eran propiedad pública en cuanto no estuviera adjudicado a propietarios particulares. El código pudo hacer esta afirmación con base en la idea de soberanía popular que permite que el legislador adjudique la propiedad a quien quiera, sin ninguna limitación. Pero esto fue rechazado por el Código de 1884, con la idea, posiblemente, de que la propiedad del territorio es un asunto federal y no de orden local.

Por su parte, las leyes de baldíos se referían a los “terrenos nacionales” como aquellos baldíos adquiridos por la nación como consecuencia de su medición y deslinde, pero dichas leyes suponen que esos terrenos eran antes terrenos sin dueño, aunque eran parte del territorio de la República. Las leyes demostraban que la nación podía tener el control sobre el territorio nacional e ir adquiriendo y enajenando los terrenos baldíos, sin tener que acudir a la idea de una propiedad originaria de la nación sobre todo el territorio.

La idea de la propiedad originaria de la nación va a servir para limitar el derecho que, de acuerdo con las disposiciones del artículo 27 constitucional y las leyes agrarias, readquieran o adquieran las ciudades, pueblos o comunidades sobre las tierras. En este esquema de una propiedad originaria y otra derivada se entiende que el derecho derivado no es de propiedad plena, sino un derecho de usar y disfrutar sin poder de disposición.

La propiedad originaria sirvió entonces para subordinar políticamente a las comunidades que recibieron tierras sin tener su propiedad plena sino un derecho de usar y disfrutar en común, subordinado al propietario principal, la nación, representada por el Gobierno federal. La Ley Agraria de 1915 señalaba que las tierras que se restituyeran o se le dieran a los pueblos

y comunidades las disfrutarían en común. Mientras no se expidiera otra ley que precisara su derecho. Lo que sucedió fue que la propia Constitución confirmó este estado de cosas en el párrafo 9¹² del artículo 27, pues dispuso que la ley de 1915 continuaría en vigor como “ley constitucional” y declaró que los terrenos que se repartieran en propiedad a los miembros de la comunidad serían inalienables, o sea que adquirirían una propiedad limitada en cuanto al poder de disposición; esto fue confirmado en la reforma de dicho artículo hecha por el presidente Cárdenas en 1934, cuya fracción VII se refería a ese régimen de derecho de disfrutar en común.

La situación de derecho limitado sobre las tierras y aguas terminó con la reforma que se hizo al artículo 27 el 6 de enero de 1992, que permitió que los pueblos y comunidades pudieran mantener el régimen de disfrute y explotación en común, o adjudicar parcelas en propiedad privada plena.

En la actualidad, cuando prácticamente toda la tierra que conforma el territorio nacional está atribuida a diferentes personas públicas o privadas, la idea de “propiedad originaria” de la nación sobre el territorio sirve para indicar que la propiedad sobre la tierra, sea que corresponda a una entidad pública, sea que corresponda a una entidad o persona privada, está subordinada al bien común o bien de la nación.

Esta subordinación al bien común no depende de que la nación sea la propietaria originaria, sino de la sola naturaleza del poder político cuya función es la de servir al pueblo. La regulación de la propiedad es una de las funciones que tiene el poder político, no porque sea propietario originario y los demás sean propietarios derivados, sino porque su función es establecer un orden de colaboración y distribución del bien común entre todos los integrantes (individuos y comunidades) de la República.

¹² Para facilitar la cita del artículo 27 en su texto original, propongo numerar los párrafos de la siguiente manera: 1. el párrafo inicial que comienza “La propiedad de las tierras...”; 2. “Esta no podrá ser expropiada...”; 3. “La Nación tendrá en todo tiempo...”; 4. “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales...”; 5. “Son también propiedad de la Nación las aguas...”; 6. “En los casos a los que se refieren los dos párrafos anteriores...”; 7. “La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación...”, fracciones I a VII; 8. “Las leyes de la Federación y de los Estados...”; 9. “Se declaran nulas todas las diligencias...”; 10. “El ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación...”; 11. “Durante el próximo período constitucional...conforme a las bases siguientes”: a)-f); 12. “Se declaran revisables...”.