

## NOTAS PARA LA REGULACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DISTRITO FEDERAL

Miguel ALESSIO ROBLES

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes históricos.* III. *El concepto de propiedad originaria y problemas conexos.* IV. *Problemas derivados del Derecho positivo.* 1. *Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías.* 2. *Ley General de Bienes Nacionales.* 3. *Posesión apta para prescribir.* 4. *La información de dominio.* 5. *Los bienes vacantes.* 6. *La inmatriculación administrativa.* V. *Conclusiones y proposiciones.*

### I. INTRODUCCIÓN

No he encontrado mejor oportunidad para romper un breve lapso de silencio en el desarrollo de las tareas de investigación a que estamos obligados quienes tenemos la responsabilidad de impartir clases en esta institución, que aquella derivada de los siguientes tres motivos: el extraordinario trabajo de investigación presentado por el licenciado Martín Díaz y Díaz, en torno al proceso constitucional del derecho de propiedad;<sup>1</sup> la falta de un proceso normativo uniforme que regule adecuadamente el problema de la tenencia de la tierra, fundamentalmente la urbana, en el país y concretamente en el Distrito Federal; y, derivado de lo anterior, las recientes reformas al Código Civil para el Distrito Federal, en el título correspondiente al Registro Público, con el fin de regular el proceso de inmatriculación o primera inscripción de la posesión o del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles.

Es indudable que uno de los más álgidos problemas a resolver para los habitantes de esta ciudad, es la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, provocada por un desmedido crecimiento de los asentamientos humanos, que tiene su causa en una severa crisis política-económica tendiente al centralismo y que paradójicamente produce la necesidad, ineludible al corto y mediano plazo, de ofrecer en el plano de la realidad satisfactores inmediatos a la creciente demanda de vi-

<sup>1</sup> "El proceso constitucional y relaciones de propiedad. Notas para el análisis del caso mexicano". En *Revista de Investigaciones Jurídicas*, ELD, Núm. 11, México, 1987, pp. 189-251.

vienda. Éstas, las causas reales del problema, han provocado una serie de medidas administrativas, exitosas en algunos casos como los programas de renovación habitacional llevadas a cabo por el gobierno de la entidad, y poco afortunadas en otros, como los programas de inmatriculación administrativa; todas ellas confluyen en ocasiones en detenciones y ocupaciones de inmuebles que demandan planteamientos específicos y soluciones adecuadas para regular lo existente y evitar que trascienda.<sup>2</sup>

En el plano del orden normativo tendiente a regular el problema, la evidente falta de cumplimiento de sus últimos fines, no sólo tiene por origen el incoherente conjunto de disposiciones secundarias que han impedido la aplicación de las instituciones jurídicas tradicionalmente consideradas aptas para el efecto, como lo es el caso de la prescripción positiva o sucapción, sino un absoluto olvido del estudio del derecho constitucional en materia de propiedad y, como consecuencia, de las leyes federales correspondientes.<sup>3</sup>

Al margen de ubicar el objeto de estas notas en el análisis del derecho positivo que sienta las bases del actual desconcierto y de proponer puntos de partida, conviene dejar precisados algunos de aquellos fines últimos tendientes a dar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra urbana. Ante todo debe reconocerse que las relaciones de propiedad, desde la Colonia hasta nuestra actual forma de Estado, "... han constituido un factor determinante en el modo específico de organización y distribución del poder",<sup>4</sup> y que éstas (las relaciones de propiedad) "... cambian cuando se transforma la distribución social de los espacios económicos y de los recursos apropiables..."<sup>5</sup> lo que tiene como consecuencia la reivindicación por parte del estado de la dirección del proceso económico y de dichos recursos, ocasionada por la desvirtuación del mercado liberal en virtud del monopolio o por la falta de correspondencia "... a las condiciones históricas propias de un medio social de características premodernas. La "anticipación legislativa" que los liberales mexicanos buscaron con la normatividad racionalista, devino siempre en desaguado respecto de las circunstancias mexicanas..."<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Colín Sánchez, Guillermo. "La regularización de la tenencia de la tierra y el Registro Público de la Propiedad". En *Ponencia. 3er. Congreso Nacional de Derecho Registral*. Dirección General del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal. México. 1978, pp. 19-21.

<sup>3</sup> Díaz y Díaz, *ob. cit.* (1), p. 195.

<sup>4</sup> *Loc. cit.*

<sup>5</sup> *Idem*, p. 198.

<sup>6</sup> *Idem*, p. 199.

En el plano de los fines estrictamente políticos, resulta claro que el orden normativo, desde la cúspide hasta la ley secundaria, ha tenido relevancia en el control de los factores reales de poder relacionados con la propiedad. El propio Díaz Díaz lo plantea en los siguientes términos: "También se admite que en situaciones particulares el orden jurídico como modelo idealizado de conducta, con el respaldo de la fuerza coactiva del estado, puede servir como mecanismo de inducción y como plan político de conformación estatal. Quizás éste sea precisamente el caso mexicano".<sup>7</sup>

Decía líneas arriba que el objeto de este estudio es un somero análisis de las disposiciones jurídicas, tanto federales como locales, que regulan el problema de la tenencia de la tierra urbana mediante el régimen de propiedad privada, y el de dotación de vivienda para satisfacer esa necesidad primaria. Para tal efecto, a continuación quedará planteada mi opinión respecto a la interpretación y consecuencia de tales disposiciones, para estar en posición de proponer las reformas necesarias a efecto de unificar el criterio a sostenerse en las leyes secundarias, a la luz de la interpretación que se dé al artículo 27 constitucional.

El punto medular de toda la problemática jurídica de la regulación de la propiedad urbana, tanto privada como pública, ciertamente se centra en la resolución que para efectos prácticos se dé al concepto de propiedad originaria del Estado y a la naturaleza jurídica de sus derechos. Casi podría afirmarse que la discusión constitucional y, como consecuencia, la línea de interpretación para las leyes ordinarias quedaría precisada si se adecuaban a los textos normativos o a las líneas de interpretación los conceptos de "imperium" y "dominium" sobre el territorio.

El maestro Tena Ramírez lo planteó en los siguientes términos:

"Ahora bien; el poder coactivo del Estado, así limitado espacialmente, no cabe duda que se ejercita sobre las personas, qué potestad le corresponde al Estado sobre el territorio? En este punto difieren los criterios. Para Jellinek, en un extremo, jamás puede el Estado directamente, sino por mediación de sus súbditos, ejercer dominio sobre el territorio, y al efecto distingue entre *dominium*, derecho de propiedad que no corresponde al Estado e *imperium*, que es el poder de mando del Estado, sólo referible a los hombres. En el extremo opuesto Laband considera que existe cierta analogía entre el derecho del Estado sobre el territorio y el derecho de propiedad, al primero de los cuales llama

<sup>7</sup> *Idem*, p. 194.

un derecho real de naturaleza pública. Para Ronelletti, en una posición intermedia, una cosa es el señorío o potestad suprema del Estado sobre todo el territorio nacional, y otra cosa el derecho de propiedad que corresponde al Estado sobre determinadas fracciones del dicho territorio (calles, plazas, ríos, zona marítima, fortalezas, etcétera). En el campo del derecho constitucional pensamos que la solución debe darla el legislador de acuerdo con los antecedentes históricos y las necesidades del país para el cual legisla".<sup>8</sup>

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El proceso histórico del orden normativo en la materia es producto necesario de las distintas alternativas políticas y económicas por las que ha caminado nuestra nación. Así, las distintas interpretaciones legislativas y doctrinarias al orden constitucional en materia de propiedad pública y privada, han tenido como base primaria la posición económica deseada para el Estado, proponiendo desde el intervencionismo directamente creador de bienes y servicios y, como resultado, un Estado con propiedad pública genérica, hasta un liberalismo económico, con un Estado vigilante y regulador, y una propiedad privada productora y con tendencia al monopolio, pasando por un Estado de "economía mixta" con propiedad pública y privada concomitante.

En la otra base de interpretación, el proceso de las relaciones de propiedad ha tenido como sustento las distintas formas de utilización de la tierra como recurso y las diversas formas de explotación de ésta como factor real de poder. Para nadie es un secreto el fracaso económico del ejido como sistema legal de tenencia de la tierra rural y su relativo éxito como factor de poder; podría incluso decirse en este punto que el valor político superó a los principios y fuentes históricas directas: la tierra no es de quien la trabaja.

Me parece que estas conclusiones específicas derivan del amplio análisis que todos los tratadistas de la materia han realizado en torno a la historia del país. En esencia el derecho ha sido manejado sin principios rectores, en aras de aquellas alternativas económicas y políticas. Sólo como guía y referencia, haré un resumen de aquellos análisis que motivan dichas conclusiones.

Significativa resulta la interpretación histórica de la actitud de la Corona Española frente a la propiedad de los conquistados, por cuanto que reconoce a la ocupación como forma originaria de adquirir la pro-

<sup>8</sup> *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, 16a. Ed. México, 1978, p. 186.

iedad y a ésta como anterior a la colonia. "Lejos pues, de que los españoles despojaron a los indios, fueron ellos los que introdujeron la noción misma del derecho de propiedad, por una generalización que ellos hicieron, y el indio, sacando de ello todo el provecho que le fue posible, a veces exageraba el alcance de tal derecho, y a veces lo descuidaba. El problema de la propiedad territorial del indio (...) la ley zanjó la dificultad en beneficio del indio, reconociendo como derecho de propiedad cualquier apariencia de dominio, aun el que pudieran pretender tribus errantes, y aunque no pudieran señalarse límites fijos. No sólo las leyes de Indias en constantes y nunca contradichas disposiciones sostienen la conclusión de que el Rey de España siempre consideró que el título del indio a la tierra era anterior y, por lo mismo, superior al del propio rey; sino que los documentos de la época virreynal no dejan de ello lugar a duda".<sup>9</sup>

Sin embargo, las circunstancias reales no fueron propicias para sentar una situación clara; las vicisitudes políticas y económicas de la época no permitían una colonia respetuosa del derecho de propiedad nativa y propiciaron para la Corona un factor real de poder instrumentado por las mercedes reales.<sup>10</sup>

Resulta tradicional la consideración histórica del origen de la propiedad de la Corona. La bula de Alejandro VI, cuya autoridad moral resultó en la época indiscutible, parece fundar una propiedad absoluta respecto de los territorios conquistados. No obstante, ya desde entonces parecen deslumbrarse conceptos poco ortodoxos en términos de propiedad románica, y sólo quedan claros, con los matices apuntados, la propiedad originaria de los conquistados, por virtud de la ocupación, y la propiedad que ya desde entonces podía considerarse como derivada, se encontraba limitada por el derecho ajeno, dogma siempre liberal que en mi opinión es un antecedente político-jurídico, con idéntico significado, del concepto de "función social de la propiedad".<sup>11</sup>

Al margen de las anteriores consideraciones y no obstante ellas, resulta fundamental la interpretación histórica que considera a todos los baldíos como propiedad de la Corona. "...se trató de ordenar la titulación de la propiedad que había llegado a un alto grado de confu-

<sup>9</sup> Esquivel Obregón, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, t. III, p. 175.

<sup>10</sup> Colín Sánchez, *op. cit.* (2), p. 14. En el mismo sentido y adicionalmente en lo referente al origen y causas de la propiedad eclesiástica ver Díaz y Díaz, *ob. cit.* (1), pp. 200-201.

<sup>11</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, 19a. Ed. México, 1979, pp. 360-362.

sión... y para tal efecto se expidieron diversas disposiciones, de las que sin duda la más importante es la consignada en la Real Instrucción de 15 de octubre de 1754 que precisó las autoridades que deben intervenir en la venta y composición de las tierras y baldíos pertenecientes a la Corona y que estableció las bases para determinar la legalidad de los diversos títulos que hubieren sido extendidos antes y después de la propia Real Instrucción".<sup>12</sup>

El hecho de que la Nación, es decir, los Estados Unidos Mexicanos, como país independiente, haya sustituido a la Corona en los derechos de propiedad pública sobre el territorio, es mayoritariamente aceptado por la doctrina. Las atribuciones para conferir derechos derivados en base a las disposiciones coloniales que continuaron vigentes correspondieron a los Estados, lo que originó graves confusiones en lo concerniente a la titulación de la tierra.<sup>13</sup> Sin embargo, la Constitución de 1857 pone fin a esta situación, facultando al Congreso de la Unión para legislar sobre terrenos baldíos (artículo 72-XXV). Las leyes que en base a tal atribución se emitieron posteriormente dejan claramente asentado, en mi opinión, que la propiedad de todas aquellas tierras no pertenecientes a los gobernados por título originario o derivado, es decir, los denominados baldíos, pertenecen al país. La ley del 22 de julio de 1863 sobre ocupación y enajenación de baldíos se esforzó por evitar la concentración de la propiedad, con obligación de poblar o cultivar y "...procuró que la nación titulara debidamente la propiedad..."<sup>14</sup> La ley de colonización del 15 de diciembre de 1883, tiende a crear medidas para una eficaz transmisión de baldíos a los particulares.<sup>15</sup> El artículo 2o. de la Ley sobre Ocupación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos, del 21 de marzo de 1874 estableció: "Son baldíos todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidas por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuos o corporaciones autorizadas para adquirirlo".<sup>16</sup>

En el plano social y al margen de los fundamentos filosóficos o jurídicos que respecto a las tierras aún no apropiadas u ocupadas pudieran emitirse, resulta evidente que los factores políticos que impe-

<sup>12</sup> *Idem*, pp. 360-361.

<sup>13</sup> *Idem*, pp. 362-363. En el mismo sentido: Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 9a. Ed. t. II, México, 1979, pp. 205-206 y Colín Sánchez, *ob. cit.* (2) p. 15.

<sup>14</sup> Serra Rojas, *ob. cit.* (13), p. 207.

<sup>15</sup> *Loc. cit.*

<sup>16</sup> *Idem*, p. 208.

raron en la época fueron causa no sólo del desequilibrio económico, aún en vigencia, sino de la actual inexistencia de reglas primarias que señalen directrices claras a la legislación ordinaria, tanto en materia de propiedad pública, como en lo referente a la propiedad privada y agraria. La política de las autoridades coloniales en cuanto se refirió al otorgamiento de mercedes reales o, digamos en términos jurídicos actuales, a la constitución de la propiedad privada a partir de la originaria, constituyeron "un sistema verdaderamente feudal"<sup>17</sup> que provocó la amortización eclesiástica. Ésta por su parte no logró sus fines, porque se presentó en una época liberal, anticipada a las necesidades reales del país. La Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas tuvo como fin la destrucción del clero y no la de llevar a la práctica una reforma social de efectos trascendentales.<sup>18</sup> "Ello provocó que la propiedad "desamortizada" viniera a manos de los criollos, o a quedar equiparada, por lo menos, a la gran propiedad criolla virreynal".<sup>19</sup> La Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero Secular y Regular es más severa contra la iglesia como enemigo político, pues aniquila su capacidad para convertirse en titular de los bienes en que fundaba su poder. "Cabe aclarar que en esta realización parcial de los bienes "nacionalizados" no se repartieron con un criterio que permitiera formar una sociedad de pequeños productores, como repitió hasta el cansancio el estribillo del discurso liberal... Los latifundios se conservaron aunque ya no en manos eclesiásticas".<sup>20</sup>

La dictadura porfiriana, aunque carente de democracia, logró mejorar los objetivos de la política liberal que le precedió, a costa de una desmedida apertura a la inversión extranjera directa. "El Estado porfirista arbitró con largueza el proceso de privatización re la tierra, de los minerales, del petróleo, del agua, del transporte y, en general de todo aquello que representó oportunidades vivas de multiplicación geométrica a los recursos invertidos".<sup>21</sup>

La Constitución de 1917 contiene una severa reacción a ese proceso de desnacionalización, reconoce la propiedad privada previa al nacimiento del Estado y establece la atribución a éste por conducto de sus órganos de poder competentes, de constituirla derivativamente;

<sup>17</sup> Colín Sánchez, *ob. cit.* (2), p. 16.

<sup>18</sup> Díaz y Díaz, *ob. cit.* (1), p. 203.

<sup>19</sup> *Loc. cit.*, citando a Molina Enríquez, Andrés, *Juárez y la Reforma*, México, Ed. Libro Mexicano, 1958, esp. cap. II.

<sup>20</sup> *Loc. cit.*

<sup>21</sup> *Idem*, p. 208.

afirma la propiedad pública directa y la sujeta a concesión y complica las bases de la propiedad o tenencia agraria, con fines revolucionarios en principio y trastocados en sus fines políticos y económicos después, hasta convertirse en un factor de poder debilitado por su carente efectividad como sustento de mecanismos de producción. En el punto fundamental de estas líneas, ciertamente nuestro máximo ordenamiento afirma sin más que la propiedad originariamente pertenece a la nación, pero la interpretación de esta regla, desde los conceptos mismos, hasta sus consecuencias jurídicas y políticas, ha sido contradictoria. Como se verá más adelante, el análisis que desde su creación han recibido los conceptos de "propiedad originaria" y "nación", su manejo político y su aplicación jurídica no han sido uniformes y han sido causa de leyes ordinarias contradictorias que poco han servido de sustento para ejecuciones administrativas eficaces, tendientes a ordenar el problema real vigente: la titulación jurídica de la tierra urbana.

### III. EL CONCEPTO DE PROPIEDAD ORIGINARIA Y PROBLEMAS CONEXOS

La regulación de la conducta o función de la autoridad administrativa en torno a su atribución para resolver el problema latente para el gobernado de la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, evidentemente parte del principio constitucional contenido en el artículo 27. La propiedad corresponde originariamente a la Nación y a ésta la facultad de transmitir el dominio a los particulares constituyendo la propiedad privada. He reiterado que la falta de reglas uniformes en la interpretación de esta norma primaria, ha causado desconcierto en las leyes ordinarias que regulan la titularidad de los bienes susceptibles de ser adquiridos derivativamente, o en forma primaria por los particulares y, como consecuencia, de las disposiciones legales que en forma secundaria ordenan los satisfactores naturales del hombre en función de la necesidad individual y social de permanencia en un lugar determinado. Así, las leyes ordinarias federales no son uniformes en cuanto a la naturaleza del "derecho" de la "nación" sobre aquellos bienes que no han sido "reducidos" a propiedad privada, ni son bienes sujetos al régimen agrario vigente, ni son bienes propiedad de la administración pública federal. En el segundo plano, a pesar de la clara tendencia de las reglas civilistas del Código de 28-32, la interpretación de conceptos tales como "justo título", "concepto de dueño", y "usucapación" o "prescripción positiva", han sido interpretados equivocadamente a raíz de tal desconcierto.

Debe sin embargo tomarse en cuenta que los estudios que respecto al concepto mismo han sido elaborados, parten de la base de la existencia de tal concepto, algunos profundos en cuanto se refieren a los aspectos políticos e históricos de su formación y desarrollo y, otros, por lo que toca a su interpretación jurídica, pero ninguno ha propuesto la supresión de la norma constitucional o siquiera su reforma. El concepto de propiedad originaria es, en consecuencia, en sí mismo válido; sólo requiere de normas de interpretación uniforme para de ahí partir hacia reglas de conducta, tanto del poder público como de los particulares, que cumplan con el primer principio: seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y en los medios para obtener su propiedad, en forma originaria vía la ocupación, posesión y prescripción o como consecuencia de transmisiones de dominio por parte de su dueño original.

Se imponen las siguientes cuestiones:

1. ¿Qué se entiende por Nación?
2. ¿Los bienes, propiedad originaria de la nación son susceptibles de ser adquiridos por los particulares vía las reglas tradicionales de derecho civil?, y se justifica que la "nación", como su actual titular, las transmita a los particulares para crear, originalmente, la propiedad privada?

Para resolver estas cuestiones imperan quizá prejuicios civilistas, porque, como se pretende demostrar, de haberse tomado en cuenta raíces filosóficas e históricas en forma más o menos uniforme, las reglas de derecho tendrían tal característica y, como consecuencia, claramente definido el bien jurídico protegido o causa de ser de las mismas. "Por más que se abogue en favor del carácter convencional del orden jurídico siempre tendremos que regresar por la vía de los argumentos de su eficacia como lo hizo Kelsen, al reconocimiento de su conexión con la sociedad y de su función institucional específica".<sup>22</sup>

Parece difícil resolver la primera cuestión. El concepto de nación ha sido objeto de polémica, como tal o como equivalente a los de Estado o Federación. A la luz de la posición iusprivatista, debería anteponerse al principio de que sólo una persona, real (física) o jurídica (moral) puede ser titular de derechos en el orden interno y desde ese punto de vista tal persona es la Nación, incluso a la luz del derecho positivo (artículo 25 del Código Civil). En el plano internacional, tal persona es los Estados Unidos Mexicanos, concepto que en el plano de la ortodoxia debe sostenerse como denominador de la persona ju-

<sup>22</sup> Díaz y Díaz, *ob. cit.* (1), p. 193.

ridica, porque ni el concepto sociológico de nación, ni el político-administrativo de federación, son aceptados en sí mismos por la técnica jurídica en el plano del derecho internacional ni en el plano de la confusión interna.

Andrés Serra Rojas no se detiene en la diferencia de los conceptos, dando como válida la equiparación apuntada. "La Constitución Mexicana define la naturaleza del derecho que la nación tiene sobre su territorio y todos los bienes que en él se encuentren. Es al Estado en su totalidad, como persona jurídica general, a la que se le asigna la titularidad de la propiedad sobre el territorio y no en particular a la Federación, a las entidades federativas o a los municipios. En la propia Constitución hay un concepto bien definido (artículo 27, párrafo séptimo, fracción II) que expresa: La nación representada por el gobierno federal". . .<sup>23</sup>

El estudio de las causas históricas y filosóficas del actual contenido del artículo 27 constitucional, debe centrarse en la polémica liberal Wistano Luis Orozco-Andrés Molina Enríquez,<sup>24</sup> quienes en sus propuestas "...barajaron los parámetros teóricos que van de la fe absoluta en el papel transformador de los principios liberales —Orozco—, al convencimiento de la necesidad de la violencia y la revolución para impulsar el proceso de cambio que las relaciones de propiedad ameritaban en nuestro país —Molina—".<sup>25</sup> "Molina confía más en la fuerza efectiva de los hechos —la revolución y el poder autoritario del Estado— que en la magia evocadora de los principios y los derechos abstractamente consagrados... El reconocimiento de la función del Estado como componedor de las relaciones de propiedad y como impulsor del desarrollo en defecto de los grupos privados, es uno de los elementos medulares en la rectificación que el Constituyente de Querétaro realiza respecto de la Constitución de 1857".<sup>26</sup>

En el plano de la discusión filosófica, Díaz y Díaz sostiene que la atribución de tierra a la nación es "...una negación rotunda del origen natural e individual que el iusnaturalismo confirió a la propiedad",<sup>27</sup> aunque acepta con Rousseau la vigencia de la propiedad privada como fórmula de desarrollo social (yo añadiría, incontrovertible en el plano

<sup>23</sup> *Ob. cit.* (13), p. 129.

<sup>24</sup> Díaz y Díaz, *ob. cit.* (1), pp. 211-214.

<sup>25</sup> *Idem*, p. 211.

<sup>26</sup> *Idem*, pp. 218-219.

<sup>27</sup> *Idem*, pp. 217-218.

de la realidad, con esas características, privada y base de desarrollo), pero subordinada a valores superiores en beneficio de la comunidad.<sup>28</sup>

El análisis de la naturaleza jurídica del derecho del Estado sobre las tierras, parece centrarse en la posibilidad de considerarlo simplemente como el mismo derecho subrogado de la Corona o como un derecho de naturaleza distinta, transformado por el hecho generador de la independencia. Ciertamente la primera consideración ha tenido alcances meramente dogmáticos y encuentra un obstáculo serio. La facultad del soberano para conferir mercedes sobre tierras, presenta argumentos absolutistas que contradicen el carácter individual limitado de la propiedad privada. Por otro lado, en esa línea se presentan opiniones que no dan a la propiedad originaria un contenido jurídico y limitan su utilidad a los planos políticos y económicos. El propio Díaz y Díaz sostiene que a la luz de la tesis de Molina, la atribución del Estado no deviene de las facultades de la Corona como pretende Pastor Rouaix, sino de la evocación de "...una fórmula de control de recursos fundarios, la cual, refuncionalizada, continuaría teniendo vigencia en el nuevo orden constitucional";<sup>29</sup> en su opinión, el concepto de propiedad originaria sólo existe como una forma ideal de propiedad, para que los recursos apropiables se repartan en propiedad privada, dominio directo y propiedad agraria.<sup>30</sup>

El maestro Tena Ramírez por su parte considera que la interpretación que debe darse al texto constitucional es la de haberse otorgado al Estado sobre su territorio un derecho real de naturaleza pública, considerando previamente como desafortunada la invocación del antecedente absolutista, para la adaptación de una tesis revolucionaria.<sup>31</sup>

Los administrativistas mexicanos se inclinan por esta tesis y en forma global enseñan datos que permiten sentar bases definidas para uniformar la legislación en materia de baldíos. Andrés Serra Rojas considera al Estado como la persona jurídica titular del derecho de propiedad sobre el territorio, y lo define como "...un derecho real institucional o con mayor extensión en pleno derecho de propiedad definido y depurado por el derecho internacional, si nos atenemos a su sentido moderno... En conclusión, el Estado tiene un derecho real de propiedad sobre su territorio regido por principios de derecho público interno y externo".<sup>32</sup> Más adelante, marginando el análisis de la transición del

<sup>28</sup> *Idem*, pp. 218-219.

<sup>29</sup> *Idem*, p. 223.

<sup>30</sup> *Idem*, p. 229.

<sup>31</sup> *Op. cit.*, (8) p. 187.

<sup>32</sup> *Op. cit.*, (13) p. 129.

derecho de la Corona al de la Nación sostiene: "La propiedad del Estado mexicano corresponde originariamente a la nación, es decir, es una propiedad que nuestra organización política recibe por derecho propio, fundado en la tradición jurídica nacional, para crear instituciones jurídicas adecuadas y fijarles los caracteres que estén más de acuerdo con nuestra manera de ser".<sup>33</sup> En el mismo sentido interpreta el doctor Gabino Fraga, cuando analiza las disposiciones legales sobre baldíos.

En el plano del derecho comparado, aparece más clara la idea del sujeto y objeto del derecho sobre los bienes que no tienen el carácter de propiedad específica o derivada. En Alemania, por ejemplo, Otto Mayer la establece en los siguientes términos: "El desarrollo de la idea del Estado como persona moral debió introducir en estos conceptos cambios profundos. . . El Estado reemplaza al príncipe en su calidad de propietario de las cosas públicas. . . La idea no desaparece sin vacilaciones, transiciones dilatorias y hasta recaídas".<sup>34</sup> Este es en mi opinión, precisamente el caso mexicano. Como más adelante será analizado, reconociéndose casi en forma unánime un derecho real de propiedad del Estado respecto de los bienes que no han salido de su patrimonio para constituir propiedad privada o agraria, la práctica administrativa tendiente a resolver el problema de dotación de vivienda y de falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, ha intentado caminos equivocados debido a la confusión originada por la legislación federal en la materia. Como en el caso del derecho alemán, aunque con otra terminología, puede válidamente señalarse que los bienes del Estado, se clasifican en dos grandes grupos: los bienes "fiscales" y los bienes "administrativos". "Los primeros sólo proporcionan recursos pecuniarios; pertenecen de manera tan evidente a la esfera del derecho civil que no pueden dudarse de ello." Los segundos son aquellos al través de los cuales la Administración Pública cumple con sus fines.<sup>35</sup> Como consecuencia, cuando el bien no ha tenido el destino de cumplir con una función pública o cuando deja de tenerlo ". . . puede perder la condición de cosa pública y por esto mismo la propiedad del Estado deja de ser propiedad pública. Entonces se aplicará pura y simplemente el derecho civil."<sup>36</sup> En el caso mexicano, también como se analizará más adelante, la falta de las medidas administrativas a que antes me he referido y la

<sup>33</sup> *Idem* p. 202.

<sup>34</sup> *Derecho administrativo alemán*. Tomo III, Parte Especial, *El Derecho Público de las Cosas*, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1951, p. 96.

<sup>35</sup> *Idem*. p. 112

<sup>36</sup> *Idem*. p. 156.

implantación de otras poco ortodoxas respecto a técnica jurídica, no derivan precisamente del conocimiento de tal naturaleza del derecho sobre los baldíos, sino del desconcierto derivado de la legislación federal en la materia, o de su indebida interpretación. En efecto, los bienes propiedad originaria de la nación deben estar regulados por la Ley de Bienes Nacionales, que sólo se refiere a aquellos que cumplen una función pública. De esta forma, se encuentran sujetos a un régimen distinto, que ha sido regulado por las distintas legislaciones sobre baldíos, de donde parte la confusión.<sup>37</sup>

El régimen civilista de los baldíos ha sido también aceptado por la doctrina mexicana. Gabino Fraga lo reconoce al analizar la ley en vigor sobre baldíos;<sup>38</sup> Andrés Serra Rojas, aludiendo a las tesis de propiedad o dominio público, imperium, dominio eminente y de ámbito de validez que el Estado puede ejercer sobre su territorio, concluye que éste tiene un derecho de propiedad<sup>39</sup> y puede transmitirlo a personas privadas nacionales y regular su apropiación por extranjeros.<sup>40</sup> Por último, el maestro Serra Rojas aporta un dato importante para los fines de este estudio; considera como bienes del dominio privado de la Federación (Estado), a todos aquellos de su propiedad no catalogados como de dominio público y sujeta a un régimen jurídico semejante al de los bienes de los particulares; dichos bienes no están afectos a una función pública y, por tanto, tienen un carácter transitorio, debiendo el Estado desprenderse de ellos.<sup>41</sup>

#### IV. PROBLEMAS DERIVADOS DEL DERECHO POSITIVO

La evolución de las funciones del gobierno del Estado más o menos intervencionista, como extensión de su carácter regulador de la actividad privada y como consecuencia de la necesidad de regular un reparto equitativo en la distribución de la tierra, recurso primario de toda sociedad, no sólo en el nivel productivo, sino incluso en la incidencia de desequilibrio que puede tener frente a la necesidad habitacional, queda imbuida en la titularidad del propio Estado del derecho sobre bienes no ocupados y en su facultad de regular equitativamente la distribución de tales bienes para cumplir con los fines señalados.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Ver Fraga, Gabino, *op. cit.* (11), p. 359.

<sup>38</sup> *Idem*. p. 365.

<sup>39</sup> *Op. cit.*, (13) pp. 130 y 133.

<sup>40</sup> *Idem*. p. 134.

<sup>41</sup> *Idem*. p. 197.

<sup>42</sup> Díaz y Díaz, *op. cit.* (1), pp. 207 y 217.

En la medida en la que las disposiciones legales contengan mecanismos administrativos simples con las que el Estado, al través de sus órganos de poder, pueda alcanzar dichas metas, aquellos serán eficientes. Para ello, es necesario tener presentes principios jurídicos que contemplen bienes jurídicos que recojan ambas necesidades: resolución al problema habitacional y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. En mi opinión, tales primeros principios y últimas consecuencias, pueden lograrse con una legislación secundaria uniforme y adecuada, sin recurrir al expediente de conferir a la autoridad administrativa mayores facultades discrecionales que las derivadas del análisis de la necesidad y de la opción en los satisfactores, respetando como consecuencia el principio de legalidad, base cardinal de nuestro estado de derecho.<sup>43</sup>

### 1. Ley de terrenos baldíos, nacionales y demasías

Básicamente me referiré a dos problemas de carácter fundamental en relación al tema. Primero, resolver si en base a la interpretación del concepto de propiedad originaria, referida líneas arriba, los bienes que no han salido del patrimonio del Estado mexicano se encuentran regulados por esta ley; y, segundo, soslayando el análisis de la reglamentación de las formas y mecanismos de transmisión de tales bienes a los particulares, resolver el problema derivado del obstáculo normativo para que los gobernados adquieran tales bienes por la vía de la usupación.

En mi opinión no hay duda de que los bienes sobre los que el Estado mexicano ejerce originariamente un derecho real de propiedad, están regulados por esta ley. Así se deriva no sólo del proceso constitucional de las facultades del Congreso de la Unión para legislar en la materia, sino del propio texto legal, en cuyo artículo tercero se clasifican los bienes propiedad de la Nación, "que son objeto de la presente ley", en baldíos, nacionales y demasías. Parecería necesario interpretar cuáles de esos bienes propiedad de la Nación son objeto de la ley; sin embargo el siguiente precepto aclara cuando señala que son baldíos los terrenos que no han salido del dominio de la nación por título legalmente expedido.

Por otro lado, parece evidente que tal solución parte del principio de que el concepto de propiedad originaria significa derecho real de pro-

<sup>43</sup> En contra de este punto pero en relación a las funciones primarias del Estado en las relaciones de propiedad ver: Díaz y Díaz, *op. cit.*, (1), p. 217.

piedad, pero debe tomarse en cuenta que aquél no ha sido contradicho ni por el derecho positivo ni por la doctrina más calificado.<sup>44</sup>

Antes de entrar a la resolución del segundo planteamiento, conviene hacer breve referencia a algunos de los postulados de esta ley, que servirán de base para el análisis de los problemas contenidos en los incisos subsecuentes. Ante todo debe señalarse que los baldíos no son objeto de los procedimientos de transmisión a los particulares, porque se requiere de su conversión al carácter de nacionales, previa su medición y deslinde. (Art. 7) Tienen un derecho de preferencia para adquirir los terrenos nacionales sus poseedores. (Art. 9) Se considera como tales incluso a los que hubieren poseído el bien con el carácter de baldío y se precisa de los siguientes tres requisitos de importancia para los efectos de este trabajo: a) que la posesión de títulos traslativos de dominio no válidos, con lo que se excluye a la simple ocupación como causa generadora de la posesión; b) que la posesión haya durado cinco años explotando el bien o diez años sin explotación; y c) que se rinda información posesoria ante un juzgado de distrito. (Art. 18). Sólo personas físicas mexicanas con capacidad para la agricultura pueden adquirir gratuitamente bienes nacionales, con lo que parece excluirse del procedimiento de donación a los bienes urbanos (art. 25), aunque esto último está permitido para la creación de nuevas poblaciones, siempre que los bienes estén destinados al "fundo legal" de las entidades federativas o a los servicios públicos que éstas deben prestar (Art. 36). El poseedor de un bien nacional, con contrato de compraventa o sin él, que lo hubiere explotado durante un periodo de cinco años, tiene derecho a adquirirlo gratuitamente del Estado (Art. 67). Los bienes propiedad originaria del Estado no pueden adquirirse por prescripción (Art. 86).

En este último punto radica el segundo en cuestión a que me he referido antes. Congruentemente con la Ley General de Bienes Nacionales, pero en discordancia con la legislación local y con la práctica, los gobernados no tienen capacidad de goce para adquirir bienes pertenecientes al propio Estado, por la vía de la usupación.<sup>45</sup>

Los bienes propiedad del Estado no destinados directa o indirectamente al cumplimiento de sus fines, es decir, aquellos bienes que en principio no son ni bienes clasificados como del dominio público de la federación, esto es, bienes de uso común o bienes destinados a un ser-

<sup>44</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, (8) p. 190.

<sup>45</sup> En contra del texto legal ver: Núñez Escalante, Roberto. "La titulación del suelo en el Distrito Federal". En *Revista de Investigaciones Jurídicas*, ELD, núm. 5, México, 1981, p. 200.

vicio público, ni bienes del dominio privado de la propia federación, a pesar de lo dispuesto por el artículo 58 de esta ley, no tienen mejor fin jurídico que cumplir que el de satisfacer la necesidad del pueblo del Estado de contar con un lugar de permanencia. Esta necesidad en mi opinión se traduce en un derecho natural secundario que no puede desvirtuarse por el ordenamiento positivo. Precisamente por tratarse de aquella necesidad de un derecho natural, es que la realidad presenta, fundamentalmente en las urbes y con consecuencias dramáticas en el Distrito Federal, ocupaciones que representan tenencias ilegales de tierra, con la consecuente falta de seguridad jurídica que se ha pretendido resolver en el plano del derecho positivo, pero a nivel local, con disposiciones inconvenientes y prácticas ilegales.

Antonio de Ibarrola, atendiendo seguramente al carácter de tal derecho, califica de inconstitucional el contenido del artículo 86.<sup>46</sup> Me parece en exceso difícil sostener este punto, sobre todo si se toma en cuenta el carácter absoluto de la facultad del órgano administrativo del Estado de transmitir el dominio a los particulares para constituir la propiedad privada. Se requiere atender en forma penetrante las raíces de tal facultad y fundamentalmente, al carácter natural del derecho. Lo que sí puede sostenerse es que aquellos baldíos que hubieren sido adquiridos por usucapión antes de la entrada en vigor de esta ley, pueden reivindicarse.<sup>47</sup>

## 2. Ley general de bienes nacionales

Si bien la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías es categórica en cuanto al carácter real del derecho de propiedad del Estado, y por lo que toca al principio de imprescriptibilidad de los baldíos, la Ley General de Bienes Nacionales ha transitado por caminos equívocos, buscando por un lado ser congruente con la legislación federal y, por el otro, regular la realidad en base a las prácticas tradicionales de ocupación, posesión y usucapión, cuyo origen natural no ha podido ser contradicho por el derecho positivo, según se ha apuntado.

En efecto, el artículo 2o. clasifica como bienes del dominio público (fracción VIII), a 'Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles'. Por su parte el

<sup>46</sup> *Cosas y Sucesiones*. Ed. Porrúa, 4a. ed., México, 1977. p. 309.

<sup>47</sup> *Idem*, pp. 360-361. En este sentido, ver *Serra Rojas, Andrés, Ob. cit.* (13), pp. 214 y 215.

artículo 16 confirma el carácter de imprescriptibilidad de los baldíos, al hacerlo en general con todos los bienes del dominio público.

Hasta aquí la ley es congruente con la ley de baldíos comentada en el punto que precede.

Sin embargo, el artículo 3o. en su fracción I, clasificó como bienes del dominio privado de la federación a las tierras no comprendidas en el artículo 2o., que sean susceptibles de enajenación a los particulares. Ante todo cabe señalar que la reforma habida a esta fracción en la revisión de 1987, sirvió sólo para aclarar que, tales tierras debían ser "de propiedad nacional".

Es necesario precisar si esta ley se aplica también a los bienes del Estado clasificados como nacionales o demasías. El artículo 6o. parece remitirlos exclusivamente a la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales o Demasías, pero en mi opinión, dada la inclusión de éstos en la clasificación del artículo 3o., debe interpretarse aquella disposición en el sentido de que dichos terrenos no están sujetos supletoriamente al Código Civil Federal ni a "las disposiciones de carácter general, de policía y de desarrollo urbano. . ." a que se refiere el propio artículo 6o.

Ahora bien, en consecuencia, conviene precisar de acuerdo a la legislación sobre baldíos, a qué tipos de bienes se refiere esta fracción. Los baldíos quedan excluidos porque han sido clasificados como de dominio público. Los nacionales y las demasías no entran en la clasificación del artículo 2o.-VIII porque sí son imprescriptibles, pero no inalienables. En cambio éstos sí pueden ser clasificados como del dominio privado de la federación porque son bienes de propiedad nacional, no comprendidos en el artículo 2o. y son susceptibles de enajenación a los particulares.

Resuelto en mi opinión este primer problema, es necesario ahora hacer referencia al problema de la adquisición por los particulares de tales bienes, por la vía de la usucapión.

Hasta antes de la reforma al artículo 6o. los particulares estaban capacitados para adquirir por tal título bienes del dominio privado de la federación, entre ellos los clasificados como nacionales y demasías. Se preveía como regla especial la duplicidad de los plazos de posesión en relación a los contenidos en la legislación común. Esta disposición estaba en franca contradicción con la legislación sobre baldíos, cuyo artículo 86, en lo referente a los nacionales y demasías, quedó derogado, por tratarse la ley de bienes nacionales de un ordenamiento expedido con posterioridad. Así, no sólo la práctica sino el derecho positivo, se inclinaron por regular la realidad en base al derecho natural ya

comentado, de cuya existencia aquél no podía sustraerse. Cabe añadir que contra ambas legislaciones federales, pero en base a la legislación local, tal práctica se extendió también a los baldíos. La exposición de motivos de la reforma al artículo 60, para declarar imprescriptibles los bienes del dominio privado de la federación, no sólo demuestra lo anterior indubitablemente, sino que confirma la confusión en las interpretaciones de ambas leyes federales. De frente al texto de la ley y a la realidad a regular, se tiene la clara impresión de que ni siquiera se distinguía a los baldíos como bienes de dominio público y a los nacionales y demasías como bienes del dominio privado.

El texto de la exposición de motivos en su parte conducente es el siguiente: "La disposición contenida en el artículo 60 de la iniciativa, constituirá una de las más importantes innovaciones al declarar que los inmuebles de dominio privado serán imprescriptibles, en vez de aceptar la prescripción mediante la duplicación de plazos, lo que resulta más congruente con el sentido tutelador que tiene la Ley General de Bienes Nacionales y constituye un paso natural en la evolución de esta tendencia. Como es sabido, la Federación pierde un gran número de inmuebles de dominio privado, debido a que los particulares a partir de la ilegítima ocupación de inmuebles de propiedad federal, promueven en su favor juicios de prescripción positiva de los que en muchos casos, aquella no es notificada legalmente de la demanda respectiva, perdiendo toda oportunidad de defensa; ante ello, aflora la necesidad de proteger al máximo los inmuebles de la nación, ya que constituyen una reserva del Gobierno Federal para el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales a su cargo."

Se infiere de la exposición de motivos que el "sentido tutelador de la ley" es la protección de los bienes que siendo propiedad del Estado, están destinados a cumplir con sus fines. El error consiste entonces en considerar a los bienes nacionales y a las demasías como necesarios para la realización de la función pública y que la reforma es "un paso natural en la evolución de esta tendencia". Reitero que lo anterior contraría el derecho natural de ocupación que como tal no puede ser coartado por el derecho positivo, según lo demuestra la realidad. Los juicios de prescripción positiva a que se refiere la exposición se han venido realizando por la vía de la información de dominio. Efectivamente, la causa generadora de la posesión es ilegítima, porque se trata de la ocupación de bienes ajenos; el problema de la notificación al Estado para su defensa en juicio será comentado al analizar los puntos de los procedimientos de información de dominio y prescripción po-

sitiva, pero adelanto que en base al derecho positivo tal notificación sí se realiza, aun cuando la ley no prevé tal llamamiento en forma correcta.

### 3. La posesión apta para prescribir

Las tendencias adoptadas por el Código Civil de 1928-32 en materia de posesión, revelan con claridad la intención del legislador de dotar de una reglamentación que permita al gobernado adquirir por la vía de la usucapión cualquier tipo de inmuebles, pertenecientes al Estado o a los particulares.

Ciertamente esas tendencias han sido interpretadas equivocadamente, lo que me permite precisar algunas opiniones personales.

Indudablemente la adopción de la tesis objetivista de Ihering tuvo por objeto proteger al poseedor "... que la beneficia debidamente (la cosa) y la hace producir para satisfacer necesidades sociales...".<sup>48</sup> Sin embargo debo apuntar mi convencimiento de que aun a la luz de lo dispuesto por los artículos 790, 791, 793 que distinguen a los poseedores originarios, a los poseedores derivados y a los detentadores, y en base a lo previsto por los numerales 809, que remite a los poseedores derivados a las disposiciones que regulan el acto jurídico que dio origen a su posesión; y 826 que prevé el *animus domini* como requisito para usucapir, la única posesión que en la práctica tiene efectos jurídicos es la que se ejerce en concepto de propietario. Las acciones posesorias que los detentadores o poseedores derivados pueden intentar, se ejercen por cuenta del dueño o poseedor originario, porque por cuenta de él ejercen el *corpus*.

Por otro lado, resulta trascendental la supresión del concepto de justo título como requisito indispensable para adquirir el bien poseído por usucapión, para establecer como tal exclusivamente el tener el carácter de poseedor en términos del derecho clásico, es decir, detentar físicamente la cosa, por sí o por medio de otro, que la puede detentar por virtud de un derecho real o de un derecho personal (*corpus*), y detentar en concepto de propietario (*animus domini*).

Sabido es que una persona puede poseer una cosa, en términos del Código Civil, por virtud de un derecho real, de un derecho personal o sin derecho alguno, sin embargo en mi opinión, aun a la luz de tal ordenamiento, sólo el que posee en virtud del derecho de propiedad o el que posee sin derecho alguno, pero en concepto de dueño, es po-

<sup>48</sup> Informe de la Comisión Redactora.

seedor. Los demás son detentadores y ejercen las acciones posesorias por cuenta de quien ejercen el *corpus*.

En uno y otro caso, el cambio de concepto evidentemente tiene por objeto permitir que aquel que ha poseído la cosa, con los requisitos y términos previstos en la ley, la adquiera frente a quien, teniendo mejor derecho, no le ha dado valor económico individual o colectivo, a pesar de contar con mecanismos legales de sencilla ejecución que permiten interrumpir el plazo de prescripción, como lo es la sola presentación de una demanda en contra del poseedor.

Ahora bien, por las razones apuntadas, el efecto jurídico de la prescripción se extiende también al que posee sin derecho alguno, siempre que además de contar con todas las características necesarias, esto es, posesión pacífica, continua, pública, y poseer por el tiempo previsto, según haya buena o mala fe, posea en concepto de propietario.

Ante el cambio de conceptos, el de título adquiere un doble significado. No deja de referirse al acto jurídico que dio lugar a la posesión, pero éste ya no necesita ser justo para servir de base a la prescripción. Importa sí, para calificar la buena o mala fe. En su segunda acepción, título significa la causa generadora de la posesión (art. 806), y en este sentido tal causa puede ser desde un acto jurídico (título-forma), hasta un hecho jurídico ilícito, como la simple ocupación. La falta de precisión en esta distinción ha ocasionado interpretaciones en el sentido de que la ocupación no es título suficiente para adquirir por prescripción. Desglosando el artículo 806 puede entenderse mejor esta digresión. "Es poseedor de buena fe el que entra en la posesión en virtud de un título (acto-forma) suficiente para darle derecho de poseer. También es el que ignora los vicios de su título (acto-forma) que le impide poseer con derecho." En este punto podría sostenerse que el concepto título también se refiere a la causa generadora y considerar como poseedor de buena fe al que poseyendo sin derecho, ignora los vicios de esa causa; sin embargo, tal interpretación no debe aceptarse ante todo en aras de la seguridad jurídica frente al subjetivismo que la misma encierra. "Es poseedor de mala fe el que entra en posesión sin título alguno para poseer." Aquí debe también sostenerse que el concepto título se refiere al acto jurídico generador de la posesión. El que ocupa un bien ilícitamente evidentemente no tiene título-acto, pero sí tiene causa generadora de la posesión (título), y tal causa es la propia ocupación. "... (Es poseedor de mala fe) lo mismo que el que conoce los vicios de su título (acto-forma) que le impiden poseer con derecho". Adicionalmente cabe señalar que si el ilícito constituye un

delito, la posesión, además de considerarse de mala fe, cuenta para la prescripción, pero el plazo inicia a partir de que se extingue la pena o prescribe la acción penal (art. 1155).

Como se verá más adelante, además de la acción de prescripción positiva que el poseedor debe seguir contra quien aparece como dueño en el Registro Público, la legislación local ha previsto y prevé procedimientos judiciales y administrativos para adquirir por tal vía bienes que no se encuentran inscritos en favor de persona alguna, entre ellos desde luego en mi opinión los pertenecientes al Estado y clasificados como baldíos o nacionales. Esto último la práctica lo demuestra cotidianamente.<sup>49</sup>

#### 4. La información de dominio

Los comentarios que se hagan respecto al procedimiento de la información de dominio que se había utilizado para demostrar la adquisición de bienes inmuebles por usucapión, no sólo tiene por objeto el análisis de dicho procedimiento, sino que servirán de base para el tratamiento que respecto al procedimiento de inmatriculación administrativa se realiza en este capítulo. Debe sin embargo tomarse en cuenta que dichos comentarios están referidos en forma general al procedimiento de información de dominio y en específico a la relación que existe entre ésta y las normas que regulaban el referido procedimiento de inmatriculación que fueron derogadas por las que actualmente se encuentran en vigor.<sup>50</sup>

La doctrina en forma prácticamente unánime y la jurisprudencia de la Corte en diversas tesis, han sostenido que el procedimiento de jurisdicción voluntaria denominado de información de dominio no es el idóneo para adquirir bienes inmuebles por usucapión en virtud de lo siguiente:

— Ante todo debe señalarse que el procedimiento adquisitivo debe necesariamente seguirse en contra de alguna persona propietaria del inmueble. El hecho de que éste no se encuentre inscrito en el Registro Público de la Propiedad, no significa que no tenga dueño: o tal bien es

<sup>49</sup> Ver artículo 3047 derogado. En relación a los conceptos de título y justo título, ver Espín Cánovas, Diego, "Función del Justo Título en la Adquisición de Derecho por Usucapión", en *Revista de Derecho Privado*, octubre, 1968, Madrid.

<sup>50</sup> En este punto 5160 de cerca los comentarios de Antonio Ibarrola, *ob cit.* (46), p. 503 y especialmente a Ramírez Ruiz, Zeferino, "El procedimiento a seguir para usucapir bienes inmuebles no inscritos en el Registro Público de la Propiedad", en *El Foro*, números 3 y 4, julio y diciembre de 1980, México, pp. 69 y 55.

de propiedad privada, o está sujeto a los regímenes de propiedad agraria o es un bien del Estado, por virtud de su propiedad originaria o, adquirido originariamente o no, destinado a sus funciones públicas. En consecuencia, el procedimiento de jurisdicción voluntaria no puede ser utilizado porque es requisito indispensable para éste que no tenga intereses más que el promovente. Sin embargo, en mi opinión este procedimiento sí puede utilizarse para demostrar la posesión de una cosa e inscribirla en el Registro Público a efectos de darle por ese sólo hecho, el carácter de pública.

— Dada la naturaleza de procedimiento de información de dominio, las resoluciones que en el mismo se dictan no constituyen cosa juzgada, porque si no tiene interés más que el promovente a nadie pueden perjudicar.

En razón de tales opiniones jurisprudenciales y doctrinales, se reformó el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal incluyendo en el artículo 122 una fracción tercera en la que para efectos de los juicios de prescripción positiva respecto de inmuebles no inscritos, se precisaron las reglas para un procedimiento contencioso, previéndose formas de notificación de la demanda a persona indeterminada, en donde se incluye a cualquier tipo de propietario. Las disposiciones del Código Civil que se refieren al procedimiento para adquirir inmuebles no inscritos, siempre han remitido al procedimiento que para tal efecto fije el Código de Procedimientos Civiles. No obstante la claridad de la razón de ser de la reforma al artículo 122 del Código adjetivo, los artículos 3046, 3047 y 3049 del Código Civil, que aparecieron en el *Diario Oficial* del 3 de enero de 1979, indebidamente señalaron que tal procedimiento debía seguirse por la vía de información de dominio y aparentemente derogaron a la fracción III del artículo 122 mencionado. Este último hecho que en mi opinión es indudable,<sup>51</sup> no ha sido considerado en la mayoría de los casos de demandas de prescripción positiva, en los que se sigue llevando el procedimiento previsto por el artículo 122 fracción III.

Ahora bien, suponiendo sin conceder que dicha fracción III estuviese derogada, la persona que se considere perjudicada en sus derechos puede impugnar y ganar el expediente de información, mediante el juicio de amparo, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya externó su criterio en el sentido de que las informaciones *ad perpetuam* en vía de jurisdicción voluntaria, no son el procedimiento legal a seguir para usucapir inmuebles no inscritos, puesto que los de-

<sup>51</sup> En contra ver Ramírez Ruiz, *ob. cit.* (50), pp. 82 y 83.

clarantes deponen en ellas sin citación contraria y por eso no pueden ser repreguntados, además de que sus resoluciones carecen de la autoridad de cosa juzgada.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que esas informaciones en jurisdicción voluntaria, son violatorias de los artículos 14, 16 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al no tener las formalidades esenciales del proceso, se viola la garantía de audiencia y se despoja a terceras personas de los inmuebles correspondientes, sin haber sido oídos y vencidos en juicio. En otras palabras, al promoverse esas diligencias, se deja en estado de indefensión a un tercero, ya que tanto el procedimiento seguido, como la sentencia que se dicta, son siempre sin citación contraria y, por lo tanto, no se da oportunidad a posibles interesados de probar el interés jurídico que pudieran tener en esas diligencias.<sup>52</sup>

##### 5. Los bienes vacantes

Antes de entrar por último al análisis de las disposiciones que regulan el procedimiento de inmatriculación de predios en el Registro Público, es necesario fijar mi opinión respecto a la problemática que ha presentado la regulación de los bienes inmuebles vacantes, entendiéndose por éstos, aquéllos que no tienen dueño cierto y conocido.

Se ha sostenido la imposibilidad jurídica de la existencia de tales bienes, argumentando que todos los inmuebles tienen dueño, ya sea éste un particular en propiedad privada, a través de los regímenes agrarios, o bien el Estado en forma originaria o derivada.<sup>53</sup>

Por mi parte sostengo que son bienes vacantes aquellos que habiendo sido reducidos a propiedad privada, no tienen dueño cierto y conocido. La "reducción" a propiedad privada pudo haberse dado como consecuencia de una transmisión hecha al particular por el Estado, o bien porque simplemente éste hubiere reconocido el derecho de aquel, o en virtud de que el particular hubiere adquirido el bien por usucapión. De otra forma no tenía sentido la existencia de la regulación sobre vacantes y, sobre todo, el procedimiento para revertir tales bienes al Estado.

Ciertamente son raros los casos de bienes vacantes; frente a la poca probabilidad de que un inmueble sea abandonado por su dueño, debe tomarse en cuenta que si tal dueño era identificable y falleció y no te-

<sup>52</sup> *Idem.*, p. 83.

<sup>53</sup> Núñez y Bandera, *ob. cit.* (45), p. 203.

nia herederos cercanos, el bien será adquirido por instituciones de beneficencia como último heredero.

Ahora bien, los bienes vacantes no adquieren tal categoría sino hasta en tanto una autoridad judicial federal (Juez de Distrito) así lo declara. Es decir, el bien no será vacante y por tanto propiedad del Estado por el solo hecho de no tener dueño cierto y conocido; se requiere que aquella autoridad aplique tal hipótesis normativa al caso concreto, deducido en un juicio contradictorio. Precisamente por esta razón fue reformada la fracción III del artículo 3o. de la Ley General de Bienes Nacionales en el año de 1987. Antes de la reforma se consideraban como bienes del dominio privado de la federación los "considerados por la legislación común como vacantes", lo que permitía pensar que el bien tenía esa categoría por el solo hecho de no tener dueño individual. La reforma adecúa el precepto a la realidad: "Son bienes de dominio privado: ... Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común". Me parece que al momento de la reforma bien pudieron considerarse los conceptos de "imperium y dominium", para sostener que pueden ser declarados como vacantes y por tanto propiedad privada de la Federación, no sólo los inmuebles del Distrito Federal sino todos los bienes de la República que estén en situación que actualiza la hipótesis normativa.

Por otro lado, debe destacarse que en mi opinión los bienes inmuebles y vacantes, aún no declarados como tales, pueden ser poseídos y adquiridos por usucapión por los particulares. La posesión puede ser de buena o mala fe conforme a las reglas ya comentadas y la usucapión procede siempre que el plazo necesario de posesión haya transcurrido antes de la fecha en que se dicte la sentencia declaratoria de vacancia. Así lo confirman el artículo 76 de la Ley General de Bienes Nacionales cuando ordena llamar al procedimiento incluso a los poseedores y Antonio de Ibarrola.<sup>54</sup>

#### 6. La inmatriculación administrativa

En el desarrollo del tema de este inciso analizaré el procedimiento denominado de inmatriculación administrativa desde los siguientes ángulos. El procedimiento en sí mismo y su razón de ser; las disposiciones del Código Civil que regularon dicho procedimiento hasta la reforma que concluyó el nuevo sistema y las disposiciones en vigor.

<sup>54</sup> *Op cit.* (46), p. 470.

Debo señalar ante todo que en mi opinión la razón real de la necesidad en que se han visto las autoridades administrativas para incluir dentro del ordenamiento jurídico este tipo de procedimientos, para resolver el problema de la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra existente en el Distrito Federal, ha sido y es la falta o insuficiencia que en el ámbito del poder judicial existe del material humano y económico necesario para tramitar los juicios de prescripción positiva, único medio que como veremos más adelante recoge las necesidades tanto reales como jurídicas para acreditar que una persona ha adquirido un inmueble que ha estado poseyendo. A esto debe aunarse la existencia de reglas jurídicas, tanto sustantivas como de procedimiento, que con el fin de acreditar la posesión apta para prescribir, dificultan la posibilidad de acudir a este procedimiento, máxime si se toma en cuenta la excesiva carga de trabajo de nuestros tribunales y la usual falta de recursos económicos de quienes requieren acreditar el derecho de propiedad adquirido y su inscripción en el Registro Público.

"Se llama inmatriculación al ingreso de una finca en el Registro, la cual, en el sistema español, tiene lugar mediante una primera inscripción de dominio, a diferencia de otros sistemas, como el alemán, en que la inmatriculación puede llevarse a cabo de oficio, basada en el catastro, concretándose únicamente a la descripción de la finca."<sup>55</sup>

Se distingue la primera inscripción en sentido formal, que es el primer asiento que se practica en el folio destinado a una finca que ya tiene antecedentes registrales, como es el caso de subdivisiones y condominios, de la primera inscripción en el sentido material, que es el primer asiento de la finca en el registro que no tiene antecedentes registrales.<sup>56</sup>

En nuestro país existe la evidente necesidad de incorporar al Registro Público un sinnúmero de predios que en la actualidad se vienen ocupando por los gobernados, independientemente de la causa de esa ocupación. Los medios para inmatricular, no tienen relación con la causa misma de la inmatriculación, en tanto ésta sólo sirve de medio para incluir en el Registro Público por primera vez a la finca. Si como veremos a continuación se confunde el medio de la inmatriculación con el acto o hecho que la provoca, se desvirtúa el concepto de inmatriculación, pretendiendo darle al documento que le sirvió de base el carácter de título de propiedad.

<sup>55</sup> Cuevas Senties, Carlos, *La inmatriculación de inmuebles mediante la inscripción de contratos privados de compraventa*, p. 39.

<sup>56</sup> *Idem.*, pp. 39 y 40.

Los medios de inmatriculación en vigor hasta antes de la reforma eran los siguientes:

- a) Mediante la primera inscripción de dominio (Art. 3046 fracciones I, III y IV, en relación con los Arts. 3047 y 3052).
- b) Primera inscripción de posesión (Arts. 3046 fracción II en relación con el artículo 3048); y
- c) La llamada inmatriculación administrativa (Art. 3053).

En el primer caso, se trata de la primera inscripción de una finca mediante la inscripción del título que acredita el derecho de propiedad existente respecto del mismo. La fracción III preveía una confusa resolución judicial que ordenara la inmatriculación y "que se haya dictado como consecuencia de la presentación de titulación fehaciente que abarque sin interrupción un periodo, por lo menos de cinco años". Esta forma de inmatriculación requiere ante todo una "titulación fehaciente". Evidentemente se refiere al concepto de título no como causa generadora de la posesión sino en su acepción de un documento que acredite el derecho de propiedad, caso en el cual no se requiere ni de resolución judicial ni del plazo de cinco años. Si el concepto del título está utilizado como causa generadora de la posesión, la resolución judicial que ordene la inmatriculación no sólo debe recoger la posesión en base a ese título por el periodo de cinco años, sino que requiere además dejar acreditado que se poseyó en concepto de dueño, en forma pacífica, continua y pública y hacer referencia a los plazos de posesión según ésta haya sido de buena o mala fe. No es éste el caso a que se refiere la fracción III sin embargo, porque de existir título de propiedad y no ser inscribible por defectuoso, el interesado tendría que acudir al juicio de prescripción positiva ya fuere contra el que aparece como propietario en el registro en los términos del artículo 1156, o bien contra persona incierta en los términos del propio artículo 3046 fracción I, en relación con el artículo 3047. La fracción IV preveía la inmatriculación mediante la inscripción del decreto que se publicara en el Diario Oficial para convertir un inmueble en bien de dominio privado, o del título o títulos que se expidieran con fundamento en aquel decreto. Este caso se refiere a las transmisiones de propiedad de que en mi opinión puede realizar el Estado en base a la legislación sobre baldíos y sobre bienes nacionales. La fracción I se refería exclusivamente al procedimiento de prescripción positiva que como ya ha sido comentado incurre en el error de referirse nuevamente a la vía de la información de dominio para acreditar el derecho de propiedad adquirido por usucapión, a pesar de la reforma al artículo 122 del Código de Procedi-

mientos Civiles que también ha sido ya analizada. Por último la fracción V preveía la inmatriculación mediante la inscripción de un contrato privado, acompañado de certificado de no inscripción. Éste fue el procedimiento que en la práctica se siguió para ordenar la inmatriculación de inmuebles en forma masiva en los años recientes. Esta forma de inmatriculación sin embargo no fue otra cosa que el resultado de los impedimentos prácticos que los poseedores han tenido desde siempre para acudir al procedimiento de usucapión ante los tribunales, referidos líneas arriba.

Los documentos en virtud de los cuales se inmatricularon los inmuebles en base a este procedimiento, han sido entregados a los interesados con el carácter de título de propiedad, cuando en realidad lo único que contienen es una enajenación de derechos posesorios o de plano la venta de una cosa ajena, según lo demuestra Cuevas Senties.<sup>67</sup>

En efecto, sabido es que en la práctica tales contratos de compraventa que se ratificaban normalmente ante notario público, contenían la declaración de un supuesto propietario que presumo no existía porque solo el adquirente comparecía ante el fedatario. Frente a esta mera suposición, existe la certeza de que de existir tal vendedor, éste no podría tener tal carácter porque no acreditaba su derecho de propiedad ya que solamente aportaba su dicho de ser propietario. En consecuencia, dichas personas no se encontraban en el supuesto de la fracción V del artículo 3046, sino o bien en el supuesto de la fracción I, en cuyo caso tenía que haber seguido el procedimiento de usucapión, o bien en el caso de la fracción II, en cuyo caso debió haber seguido el procedimiento de información posesoria para acreditar, respectivamente, que se había convertido en dueño o bien que tenía respecto a la finca una posesión apta para prescribir.

Ante la evidente inseguridad jurídica que tal procedimiento generó en un gran número de personas que confiadas acudieron a él, como consecuencia de la clara intención de las autoridades administrativas de resolver el problema a toda costa, al margen del principio de legalidad que debió regirlo, se reformó nuevamente el capítulo correspondiente a la inmatriculación administrativa del Código Civil, para incluir dos distintos procedimientos. Por un lado la inmatriculación administrativa por virtud de una resolución judicial y, por el otro la inmatriculación como consecuencia de una resolución administrativa.

El Art. 3046 indica que la inmatriculación es la inscripción de la propiedad o posesión de un inmueble en el Registro Público de la Pro-

<sup>67</sup> *Idem* pp. 45 y ss.

iedad, que carece de antecedentes registrales, lo que debe de acreditarse con un certificado de no inscripción. La fracción I prevé que la inmatriculación por resolución judicial se puede obtener mediante información de dominio y mediante información posesoria.

En el primer caso se comete el mismo error que las disposiciones de igual número derogadas, al considerar que la vía judicial apta para tal efecto es el procedimiento de información de dominio que se sigue por la vía de jurisdicción voluntaria. Ya he comentado las razones por virtud de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que este procedimiento no es el idóneo para acreditar la usucapación, porque en última instancia se viola la garantía de audiencia de quien pudiere resultar interesado, o bien, el derecho de propiedad del Estado que tampoco es llamado a juicio.

La inmatriculación mediante la resolución judicial de información posesoria a que se refiere el inciso b) de la fracción I del artículo 3046, en relación con el artículo 3048, si puede seguirse por la vía de la jurisdicción voluntaria, porque el efecto de la resolución sólo será la inmatriculación del inmueble mediante la inscripción de la posesión que sobre el mismo se tenga, sin perjudicar con este efecto ningún derecho de tercero. Sin embargo, resulta absurdo que el citado artículo 3048 señale que además de la inmatriculación, el efecto de la inscripción de la posesión será tener a ésta como "apta para producir la prescripción, al concluir el plazo de cinco años, contados desde la fecha de la inscripción". Las razones de esta afirmación son las siguientes: el único efecto que de acuerdo con el Código Civil tiene la posesión es el de darle a ésta el carácter de pública. La sola inscripción no puede hacer apta la posesión para prescribir porque se requiere, además, que aquella haya sido continua y pacífica. Se podría llegar al absurdo de considerar a una posesión inscrita, por ese solo hecho, como apta para prescribir, aun cuando ésta se hubiere adquirido con violencia y ésta no hubiere cesado, o que se hubiere adquirido por virtud de un delito y que no se hubiere extinguido aún la pena o que no hubiere prescrito la acción penal o bien considerar como apta para prescribir la posesión inscrita, cuando el plazo ha sido interrumpido por una persona con mejor derecho, por ejemplo en el caso de que hubiere presentada una demanda en contra del poseedor.

Adicionalmente cabe señalar que la sola inscripción de la posesión no le da a ésta el carácter de posesión de buena fe que supone el plazo de cinco años previsto; es decir, aun cuando la posesión estuviere inscrita, ésta puede ser de mala fe y entonces se requerirá el plazo de

diez años. Considerar que el artículo 3048 deroga por posterior todas las disposiciones del Código Civil que prevén las características de la posesión que aquí se han apuntado, es tanto como concluir que una persona puede convertirse en propietaria por el solo hecho de haber inscrito su posesión mediante un procedimiento en el que los terceros no participan y aceptar que en el plano de la realidad ya no son necesarios los requisitos de posesión pacífica y continua, con la consecuente y evidente falta de seguridad jurídica.

La fracción II del artículo 3046 prevé los procedimientos de inmatriculación por virtud de la resolución administrativa. Los incisos a) y b) de dicha fracción, en relación con el artículo 3050, no requieren comentario porque prevén la inscripción que incorpora al dominio público federal o local un inmueble o del decreto que lo desincorpore o del título que en base a éste se expida.

El inciso c), en relación al artículo 3051, prevé la inscripción de un título "fehaciente y suficiente para adquirir la propiedad", disposiciones a las que cabe hacer los mismos comentarios que los realizados en relación con la antigua fracción tercera del artículo 3046 derogado.

El inciso d), del artículo 3046 fracción II, establece la posibilidad de inmatricular un inmueble en el Registro Público, "mediante la inscripción de la propiedad de un inmueble adquirido por prescripción positiva...". Por su parte el artículo 3052 prevé que tal procedimiento debe seguirse ante el Registro Público de la Propiedad. Como ha quedado anotado en este trabajo, en el procedimiento de prescripción positiva o usucapación se resuelve necesariamente una controversia entre el poseedor que pretende adquirir la propiedad del inmueble poseído y el propietario que eventualmente perderá tal derecho. Ésta es la razón por la cual —según se comentó antes—, tanto la Suprema Corte, como el legislador, consideraron que el procedimiento de la información de dominio, por la vía de la jurisdicción voluntaria, no era el idóneo, sino el ordinario contencioso. Tal controversia en consecuencia sólo puede ser resuelta por el órgano del Estado con facultades para realizar tal función y éste evidentemente es el órgano jurisdiccional, a nivel local en razón de la competencia territorial. Concluyo entonces que las normas que se comentan en este párrafo son inconstitucionales y que fueron ideadas para suplir la deficiencia que existe en los tribunales del fuero común para la administración de justicia, frente a la necesidad de contar con procedimientos eficientes

y expeditos para regularizar el problema de la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Al margen de la anterior opinión, cabe hacer los siguientes comentarios:

El procedimiento de prescripción positiva sólo puede seguirse por esta vía por quien sea poseedor de buena fe, es decir, por quienes poseen con título suficiente para poseer con derecho o por quien ignora los vicios de su título.

Por otro lado, se prevé que si del procedimiento resulta alguna oposición, se extinguirá éste y la controversia debe ser resuelta por un juez, con lo que se ratifica la intención del legislador de utilizar en esta vía administrativa el procedimiento de jurisdicción voluntaria que ha sido considerado inconstitucional frente al dueño, tanto por la doctrina como por nuestro más alto tribunal y que motivó la reforma al artículo 122-III del Código Adjetivo.

Ahora bien, la fracción V del propio artículo 3052 prevé que el director del Registro, en la audiencia de desahogo de pruebas, deberá ver probada la posesión "... en concepto de propietario y por el tiempo exigido por este Código para prescribir..." Con lo anterior aparentemente quedan derogadas en forma tácita las disposiciones que prevén que la posesión apta para prescribir debe ser, además, pública, pacífica y continua. No creo sin embargo que ésta haya sido la intención del legislador, primero porque en ambas disposiciones habla del procedimiento de prescripción positiva y, segundo, porque se llegaría al absurdo de que una persona, por el sólo hecho de ser poseedor de buena fe, en concepto de propietario y por el plazo de cinco años, adquiriera por usucapión, a pesar de haber mediado violencia continuada en la adquisición de la posesión, de no ser ésta pública y de haberse interrumpido el plazo de la prescripción por alguno de los medios indicados en la ley. En consecuencia, el poseedor deberá probar en la audiencia tales características de su posesión, opinión que confirma la fracción VI donde se indica que la resolución administrativa que conceda la inmatriculación declarará "... que el poseedor ha hecho constar los antecedentes y circunstancias que conforme a este Código se requieren para adquirir por virtud de la prescripción...", lo que por otro lado también confirma que este procedimiento sí deriva en una resolución declarativa de la adquisición del derecho de propiedad respecto del bien poseído y no sólo una declaratoria de inmatriculación, lo que como se ha señalado resulta inconstitucional. Al menos la resolución, la inmatriculación y la inscripción crearán un estado de

inseguridad jurídica, por la falta de certeza en la validez del título, tal y como sucedió con el procedimiento de inmatriculación administrativa por la vía de la protocolización de contratos privados de compraventa, previsto en la fracción V del derogado artículo 3046 y cuyas deficiencias e incidencias en la práctica fueron comentadas oportunamente.

Por otra parte, el inciso e) de la fracción II del artículo 3046, prevé la posibilidad de inmatricular un inmueble en el Registro Público, "mediante la inscripción de la posesión de buena fe de un inmueble, que reúna los requisitos de aptitud para prescribir" con lo que se deja fuera la posibilidad de inscribir la posesión de mala fe mediante este procedimiento administrativo. Destaco que tal posesión debe reunir todas las características que la hacen apta para prescribir. Para esta forma de inmatricular se prevé el mismo procedimiento ante el Registrador que el señalado para la prescripción positiva y para el que no existe la misma objeción constitucional, ya que la información posesoria sí es un procedimiento que cabe en la jurisdicción voluntaria porque sólo existe el interés jurídico del poseedor; siendo esta vía una función materialmente administrativa, no existe obstáculo para que se tramite ante autoridad administrativa.

Ahora bien, el artículo 3055 establece: "Quien haya obtenido judicial o administrativamente la inscripción de la posesión de un inmueble, una vez que hayan transcurrido cinco años, si la posesión es de buena fe, podrá ocurrir ante el Director del Registro Público de la Propiedad para que ordene la inscripción de la propiedad adquirida por prescripción positiva, en el folio correspondiente a la inscripción de la posesión, quien la ordenará siempre y cuando el interesado acredite fehacientemente haber continuado en la posesión del inmueble con las condiciones para prescribir, sin que exista asiento alguno que contradiga la posesión inscrita". Queda claro en consecuencia que de este procedimiento se dejan fuera los supuestos de posesión de mala fe y que el director de la institución debe ver probadas todas las características de la posesión apta para prescribir, es decir, pacífica, continua, pública y en concepto de propietario. La resolución es declarativa de propiedad, por lo que cabe la misma crítica hecha para el caso del procedimiento de prescripción positiva ante autoridad administrativa; esto es, se trata de una función jurisdiccional realizada por una autoridad sin atribuciones para ello; la norma que la prevé es por tanto contraria a la Constitución.

## V. CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES

1. Respetando el derecho de propiedad privada que los gobernados tienen antes del nacimiento de nuestro país, los Estados Unidos Mexicanos tienen un derecho real de propiedad, de naturaleza pública, respecto de los bienes que no han sido transmitidos a los particulares para constituir la propiedad privada con posterioridad a la independencia, o que no han sido objeto de los regímenes agrarios vigentes.

2. De los bienes pertenecientes a los Estados Unidos Mexicanos, sólo los que están destinados a la realización de la función pública de su gobierno no pueden ser adquiridos por los particulares, por ser aquella función de un valor superior a la de la propiedad privada de que debe dotarse a los gobernados para satisfacer su derecho de permanencia en un lugar determinado.

3. El derecho a la propiedad privada para contar con un lugar de permanencia, constituye un derecho natural de carácter secundario; como tal no puede ser contradicho por el derecho positivo y en consecuencia se presenta en la realidad inevitablemente.

4. El fin primordial de las normas que regulan la situación de los bienes denominados baldíos, que pertenecen originariamente al Estado, debe ser el de satisfacer la necesidad de vivienda y, en general de dotar de bienes que constituyan la propiedad privada de los particulares para cualquier fin lícito, cuando dichos bienes no serán objeto de un fin público.

5. En esa virtud, los bienes genéricamente denominados baldíos, pueden ser transmitidos a los particulares, previa su medición y deslinde, para convertirlos en bienes clasificados como nacionales.

6. Los bienes de propiedad originaria de la nación, que no están destinados a una función pública, pueden ser adquiridos por los particulares por la vía de la usucapión, so pena de contrariar el carácter natural secundario del derecho de ocupación en un lugar que permita la permanencia para los gobernados, y no se contaría con normas de derecho positivo acordes con la realidad que en base a tal derecho natural existe y no puede impedirse.

7. El cambio de la razón de ser de las normas que regulan la posesión apta para adquirir por usucapión, estriba en considerar como valor axiológicamente superior al de la efectividad económica que el poseedor ha dado a un bien, frente a la inercia de su propietario cualquiera que éste sea, sobre el valor axiológico de la seguridad jurídica y la justicia que entraña el respeto al derecho de propiedad. En este

sentido, en el caso de bienes de propiedad del Estado no destinados a una función pública, la inercia no significa falta de interés en el bien mismo, sino falta de necesidad para destinarlo a una función pública y tolerancia en la ocupación como causa generadora de la posesión, tendiente a satisfacer la necesidad de permanencia en un lugar determinado para cualquier fin.

8. Cuando la usucapión se da respecto de bienes propiedad del Estado, no destinados a una función pública, éste debe ser llamado el procedimiento civil con el fin de estar en posibilidad de hacer valer cualquier derecho que pudiera resultar mejor que el derivado de la usucapión. La falta de precisión en este punto, ha motivado la reforma a los ordenamientos legales que previenen la prescripción de tales bienes, que no ha podido contradecir la realidad porque la práctica sigue presentando tales procedimientos, aun cuando se ha pretendido eliminarlos.

9. Los procedimientos de información de dominio deben erradicarse cuando se utilizan como medios para demostrar la prescripción ganada, debido a que con toda razón, tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han determinado que no perjudican los derechos de terceros y que sus resoluciones no constituyen cosa juzgada, porque ninguno de aquellos interviene en el procedimiento.

10. Los bienes vacantes son aquéllos que habiendo pertenecido a los particulares en propiedad privada, ya no tienen dueño cierto y conocido. Independientemente de la poca probabilidad de que la institución vea actualizada sus hipótesis normativas, tales bienes no revierten al Estado hasta en tanto la autoridad judicial federal dicte la sentencia correspondiente. Mientras esto sucede, los particulares pueden poseer tales bienes y adquirirlos por usucapión, debiéndose desde luego considerar a la posesión como de mala fe.

11. Las normas que regulan la inmatriculación administrativa sólo deben tener por objeto la primera inscripción de un bien en el Registro Público de la Propiedad. Cuando tales normas, además de dicho efecto, pretenden procedimientos que derivan en la expedición de títulos de propiedad por la vía de usucapión seguida ante una autoridad administrativa, contrarian el texto constitucional en lo referente a la atribución a los órganos del Estado para la realización de funciones públicas, porque el procedimiento de prescripción positiva necesariamente es contradictorio, dado que el que adquiere por esa vía el derecho de propiedad lo hace frente a un antiguo propietario. El órgano

administrativo no tiene atribuciones para resolver controversias en este punto.

Adicionalmente, las reglas del derecho civil que prevén tal procedimiento deben ser acordes con las que establecen las características de la posesión apta para prescribir, porque la supresión de éstas, por la vía de la derogación tácita, significaría un grave estado de inseguridad jurídica en la titulación y tenencia de la tierra para los particulares.

Ciertamente reconozco que tales normas derivan no sólo de la necesidad de regular la tenencia de la tierra, sino de la falta de mecanismos, material humano y económico y disposición para los órganos judiciales, que permitan procedimientos sumarios, descargas de trabajo y competencia que incidan en una mejor administración de justicia y, como consecuencia, en una mayor seguridad jurídica en el procedimiento de usucapión, único jurídicamente válido para permitir la adquisición del derecho de propiedad privada cuando no ha existido voluntad del dueño de dicho bien transmitirlo.

En consecuencia, propongo como reglas de partida para la solución del problema en el plano del derecho positivo, las siguientes reformas que expreso en términos genéricos.

1. Reformar las leyes de bienes nacionales y sobre baldíos, con el fin de reconocer la capacidad de goce de los particulares para adquirir los bienes denominados genéricamente como baldíos por la vía de la usucapión, siguiendo las reglas del derecho civil.

2. En dichos ordenamientos, incluir reglas que permitan la fácil titulación de la tierra a los particulares, mediante contratos de compraventa o donación de los bienes que perteneciendo al Estado, están destinados a satisfacer esa necesidad.

En tales contratos, el Estado puede actuar directamente como vendedor y puede también, mediante mecanismos que permitan la construcción o regularización de la vivienda, transmitir al Departamento del Distrito Federal los bienes, para que sea éste el encargado de celebrar los mencionados contratos.

3. Debe precisarse en el Código Civil el concepto de título como causa generadora de la posesión, con el fin de evitar confusiones con el concepto de título como documento o acto en que se basa el derecho a la posesión. De acuerdo con la nueva tendencia del derecho en materia de posesión antes referida, es posesión apta para prescribir aquella que se adquiere por virtud de un derecho real o sin derecho alguno, independientemente de su legitimidad o licitud.

4. En virtud de que todos los bienes inmuebles tienen dueño, ya sea el Estado como propietario originario o los particulares en virtud de la propiedad privada, el único procedimiento civil jurídicamente viable para demostrar la propiedad adquirida por usucapión, es el procedimiento ordinario contencioso y por tanto debe precisarse en los códigos sustantivos y adjetivos que la información de dominio, por la vía de la jurisdicción voluntaria, no es idóneo para tal fin por que la realidad presenta además del interés del promovente en estos procedimientos, el interés del propietario que eventualmente ha perdido su derecho.

5. Con el fin de dar seguridad jurídica al derecho del Estado sobre los bienes que le pertenecen, no destinados a una función pública, frente al derecho del particular de demostrar la usucapión ganada, deben reformarse las leyes administrativas correspondientes y los Códigos de Procedimientos Civiles Locales, para fijar la autoridad administrativa a la que debe notificarse el procedimiento de prescripción positiva, a efecto de que el Estado esté en posibilidad indubitable de concurrir a su defensa.

6. Debe reformarse el Código Civil en la materia de inmatriculación administrativa, con el fin de que ésta se de exclusivamente mediante la inscripción del derecho de propiedad adquirida por transmisión hecha por su titular, por virtud de la usucapión demostrada ante órgano judicial o por virtud de la inscripción de una resolución de información posesoria, dictada por autoridad judicial o administrativa, que tendrá como efecto adicional la de considerar a tal posesión como pública, sin que lo anterior supla las características de continua, pacífica y en concepto de propietario y tampoco el plazo de diez años, cuando la posesión sea de mala fe.

Estas últimas características deberán demostrarse en un juicio de prescripción positiva ante la autoridad judicial local.