



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

EFFECTOS DE LAS RESOLUCIONES
ADMINISTRATIVAS QUE DECLARAN
COMO NACIONALES TERRENOS
PROPIEDAD DE LA NACION

T E S I S

que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

ARTURO CHAVEZ TORRES

Seminario de Derecho Agrario
Ciudad Universitaria, México, D. F.

Noviembre

1975.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA BAJO LA DIRECCION DEL MAESTRO ALFONSO CASADOS - BORDE, EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO, DE LA - UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO SIENDO TITULAR DEL SEMINARIO, EL LICENCIADO ESTEBAN LOPEZ ANGULO.

D E D I C A T O R I A S

A mis queridos padres:
SR. XAVIER CHAVEZ MONTIEL
SRA. RAQUEL TORRES DE CHAVEZ
Con intenso amor filial.

Dejo constancia del profundo agradecimiento para mi señora esposa GLORIA MARIA SAGREDO-DE CHAVEZ que con su abnegación y comprensión hizo realidad mi maxima aspiración.

A mis hijos:
Estrella, Nicolas, Mayela,
Arturo, Lourdes, Pedro y
Andrea.
Cariñosamente.

A mi estimada hermana:

SRA. SUSANA MARIA CHAVEZ DE DAVIES
con especial afecto en unión de su
señor esposo JHON DAVIES
quien mostró interés por mis proble
mas de estudiante.

A mis hermanos:

MARIA GRACIELA, IGNACIO, XAVIER,
LUZ MARIA, ANTONIO y MARIA
con particular afecto.

A mis compañeros y amigos
Con estimación sincera.

A MIS MAESTROS
con singular respeto.

A mi maestra
DRA. MARTHA CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ
por sus sabias enseñanzas.

Al señor Licenciado ALFONSO CASADOS
BORDE en reconocimiento a su inesti-
mable ayuda y eficiente dirección.

I N D I C E

INDICE

CAPITULO I

EL CONCEPTO Y NATURALEZA DE LOS TERRENOS PROPIEDAD DE LA NACION.

ANTECEDENTES

- 1.- Ley de 20 de Julio de 1863
- 2.- Ley de 15 de Diciembre de 1883
- 3.- Ley de 26 de Marzo de 1894
- 4.- Ley de 2 de Agosto de 1923
- 5.- Ley de 30 de Diciembre de 1950

CAPITULO II

PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR COMO NACIONALES, TERRENOS PROPIEDAD DE LA NACION .

- 1.- Inicio
- 2.- El deslinde y los trabajos técnicos.
- 3.- La resolución Declaratoria.....

CAPITULO III

EL DERECHO DE AUDIENCIA Y LOS CASOS DE - DECLARACION DE TERRENOS PROPIEDAD DE LA NACION

- 1.- Las Notificaciones

- 2.- El ofrecimiento de documentos probatorios y la inspección ocular.....
- 3.- La comparencia en la diligencia de deslinde
- 4.- La apelación

CAPITULO IV.

EFFECTOS DE LA RESOLUCION QUE DECLARA COMO NACIONALES LOS TERRENOS PROPIEDAD DE LA NACION.

- 1.- Naturaleza Jurídica de los Terrenos Nacionales
- 2.- Análisis de la adición al artículo 58 del Código Agrario de 1912, adición que se efectuó mediante Decreto de 30 de Diciembre de 1962
- 3.- Análisis al artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria
- Conclusiones
- Bibliografía

C A P I T U L O I

EL CONCEPTO Y NATURALEZA DE LOS TERRENOS PROPIEDAD DE LA NACION

ANTECEDENTES.

- 1.- LEY DE 20 DE JULIO DE 1863
- 2.- LEY DE 15 DE DICIEMBRE DE 1883
- 3.- LEY DE 21 DE MARZO DE 1894
- 4.- LEY DE 2 DE AGOSTO DE 1923
- 5.- LEY DE 30 DE DICIEMBRE DE 1950

A N T E C E D E N T E S .

Es un hecho que los españoles se apoderaron mediante la fuerza de las armas del territorio dominado por los indios, por lo que el Reino Español quiso dar a la conquista una apariencia de legalidad, invocando como argumento supremo la Bula de Alejandro VI (de 4 de Mayo de 1493), que no es otra cosa que un laudo arbitral, dictado con motivo de la disputa que se suscitó entre España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos nacionales. Se ha objetado este documento diciendo que el Papa no tenía derecho para disponer del Continente descubierto, pero dadas las circunstancias de la época, y que el Papa representaba en ese tiempo entre las naciones católicas la máxima autoridad moral, la bula de Alejandro VI, fué el verdadero y único título que justificó la ocupación de las tierras de Indias por España; pero como si ello no fuere suficiente, se invoca también el derecho de conquista, aceptando como legítimo en aquellos tiempos. Por otra parte, se une a este título el de primeros ocupantes, robustecidos por una posesión no interrumpida en el transcurso de tres siglos, lo cual constituye un nuevo título o sea la usucapión o prescripción adquisitiva, institución no sólo de derecho civil, sino también de derecho de gentes.

- 1 Alonso de Zurita.—"breve y sumaria relación en nueva colección — de documentos para la Historia de México".— 1891 — Pag. 93.
- 2 Lucio Mendieta y Nuñez.— "el Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria" Edit. Porrúa, S.A.—México 1971.— Décima primera Edic.— Pág. 16.

Los primeros españoles que colonizaron las tierras conquistadas, fueron los soldados de Cortes, a los cuales en retribución -- por sus servicios prestados a la corona, ésta les donó tierras y -- número suficientes de indígenas, con el objeto aparente de que los instruyesen en la religión católica, pero en realidad para que fuesen ayudados en la explotación de las mismas. Posteriormente y para fines de colonización se repartieron grandes extensiones de tierras.

Estos repartos de tierras con motivo de la conquista primero -- y mas tarde para fines de colonización fué lo que se llamaron MERCEDES, las cuales para ser válidas era necesario que fuesen confirmadas por una disposición Real que se llamaba MERCED que vinieron a constituir los orígenes de la propiedad privada durante la colonia.

Es necesario advertir que no todo el territorio de la Nueva España se repartió en la forma de Mercedes, pues aparte de las tierras que se reconocieron en prioridad a los pueblos de indios, muchas fueron vendidas a los particulares y a los pueblos. Compraron tierras los que, habiendo recibido una merced, deseaban poseer más de lo que por ella les correspondía, y los que se apoderaron, sin -- título alguno, de las tierras de propiedad de la Corona con objeto de que les fuesen reconocidos sus derechos sobre ellas. A estas -- ventas de tierras fué lo que se llamó COMPOSICION y no otra cosa se desprende de la real cédula expedida por el Monarca Español el 17 -- de Noviembre de 1631 en la que se expresa que: "Considerando el mayor beneficio de nuestros vasallos, ordenamos y mandamos a los Virreyes y Presidentes Gobernadores, que en las tierras compuestas -- por sus antecesores innoven,,dejando a los dueños en su pacífica posesión, y los que se hubieren introducido y usurpado más de lo que les pertenece, conforme a las medidas,, sean admitidos en cuanto al

exceso, a moderada composición y se les despachen nuevos títulos".

Hemos dejado ya acentado,, que a la vez que se repartieron tierras a los conquistadores, en la misma forma se les repartió determinado número de indígenas y estos a su vez hicieron un segundo reparto de los indios que les habían tocado en suerte a otros españoles llegados a colonizar las nuevas posesiones. A estos repartos - subsecuentes, fueron a los que se llamaron ENCOMIENDAS, así como a los primeros REPARTIMIENTOS; pero en realidad la legislación no hace esta distinción.

Para la fundación de los pueblos españoles, se hicieron grandes repartos, llevándose a cabo por medio de CAPITULACIONES entre - las personas capaces que se comprometían a poblar los lugares que - para el efecto escogían y repartiéndose según la siguiente disposición de Felipe II (Rec. de Leyes de Indias Libro IV, Título VII, -- Ley VII), "El término y territorio que se diere a poblar por capitulación, se reparta en la forma siguiente: SÁquese primero lo que -- fuere menester para los solares del pueblo y el exido competente y dehesa en que puedan pastar abundantemente el ganado que han de tener los vecinos y mas otro tanto para propios del lugar, el resto - del territorio y términos se haga cuatro partes: la una de ellas, - que escogiere, sea para el que está obligado a hacer el pueblo, y - las otras tres repartan en suertes iguales para los pobladores".

Los PROPIOS, eran tierras que los pueblos de indios y españoles poseían para solventar determinados gastos públicos y los ayuntamientos los daban a censo o los arrendaban. De las Capitulaciones se reservaba una parte para construir los propios. Las Dehesas eran el equivalente del "exido" indígena, para que los españoles tuvieran sus ganados.

Frente a este sistema de propiedad individual, encontramos la propiedad comunal de los indígenas reconocida a éstos por la Legislación de Indias; una de cuyas instituciones era el EJIDO, forma de propiedad comunal cuyo titular del derecho no era un individuo sino un conglomerado, una entidad, era el lugar destinado para que los - indios pudieran tener sus ganados sin que se revolvieran con los de los españoles; estaban destinados a albergar especial y exclusiva-- mente el ganado.

Debido al romántico empeño de los Reyes Españoles de procurar a todo trance de instruir a los indios en la fé católica, se dispuso (1546)... "que los indios fuesen reducidos a pueblos, y no viviesen divididos y separados por las sierras y montes, privándose de - todo beneficio espiritual y temporal... y del que obligan las necesidades humanas que deben dar unos hombres a otros".

Estas reducciones de indígenas dieron motivo a toda una serie de preceptos sobre la manera como debían fundarse esos pueblos, un tanto contradictorias y obscuras, dando lugar a su vez a una serie de aclaraciones y rectificaciones, para quedar finalmente el FUNDO LEGAL en una extensión de seiscientas varas contadas a partir de la iglesia del lugar y perteneciendo estas tierras a la comunidad.

Por último pasamos a ver lo que llamaron TIERRAS DE REPARTIMIENTO DE PARCIALIDADES INDIGENAS O DE COMUNIDAD, tierras cuya extensión no puede precisarse sino atendiendo a cada caso especial, pertenecen a la masa de indígenas mismos, aún cuando no en una forma de propiedad privada, sino solo de posesión, es decir, el indígena tenía el - usufructo de ellas, pero con la obligación de utilizarlas siempre. Las tierras de esta categoría que quedaban vacantes, por extinguirse la familia que las usufructuaba, o porque ella abandonara el pueblo,

u otros motivos semejantes, eran repartidas entre quienes así lo solicitaban.

PROPIEDAD ECLESIASTICA.— La tendencia de todos los gobiernos de los países cristianos, en la época en que los españoles se apoderaron de la nueva España, fué la de impedir que las sociedades religiosas acrecentasen sus bienes raíces, y así fué también como para la Nueva España se dictaron semejantes disposiciones con idéntica finalidad (Cédula de 27 de Octubre de 1635). No obstante, tales disposiciones jamás fueron actadas, ni aún por los mismos soberanos, quienes hicieron grandes donativos a templos, conventos y sociedades religiosas, y si a ésto agregamos las numerosas fundaciones piadosas y benéficas a la vez, que se hicieron a partir de la conquista por donaciones de particulares, y otras tantas con fines exclusivamente religiosos, que constituyeron la verdadera riqueza eclesiástica, inmueble en su inmensa mayoría, pues capitales que no se fincaban eran impuestos sobre bienes raíces.

De esta manera nació en tiempos de la Colonia, la gran propiedad, el latifundismo extremado, con todo su séquito de desigualdades sociales y decadencia económica. Por lo que en las postrimerías de la época que se comenta la decadencia del país habfa llegado al extremo por la injusta distribución de la tierra, originándose por consiguiente la lucha de las dos clases sociales de esa época, la de los explotadores y explotados; los primeros, los españoles, clérigos, funcionarios y grandes propietarios; los segundos, los indios y los campesinos, los mestizos en general, lucha que habfa de culminar con el movimiento de 1810.

MEXICO INDEPENDIENTE .— Una vez consumada la independencia de México, la atención de los Gobernantes con respecto al problema —

agrario, se enfocó hacia uno solo de sus aspectos: Colonización, - se creyó que el país lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo que requería era una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio y una fuerte inmigración europea que levantase el nivel cultural de la población indígena, que establecieran y que explotaran nuevas industrias y las riquezas naturales - del suelo. Con este fin se expidieron disposiciones legales que - trataremos someramente.

En 1823, se dictaron las primeras disposiciones sobre colonización que aún cuando de aplicación puramente local, puesto que se refiere a la creación de una nueva provincia que se llamaría Itsmo, encierra un gran interés porque señala claramente la orientación - de los gobiernos independientes en asuntos agrarios. En dicho decreto se ordenaba se repartieran los terrenos baldíos entre los militares y personas que hubiesen prestado servicios a la patria, -- también deberían beneficiarse dichos terrenos entre capitalistas - nacionales y extranjeros y por último el sobrante debería ser repartido por las diputaciones provinciales en provecho de los habitantes que carecieran de propiedad.

En esta forma es como se encuentran inspiradas las subsecuentes disposiciones sobre baldíos y colonización; recompensa de tierras baldías a los militares, concesiones a los colonos extranjeros y preferencia en la adjudicación de baldíos a los vecinos de los - pueblos cercanos a ellos.

El 18 de Agosto de 1824, se expidió la primera Ley General de Colonización del México Independiente en la cual se facultó a los estados para legislar sobre la materia; sujetándose a la Constitución y a la citada Ley. En dicha ley, se prescribía que se repar-

tieran los terrenos de la Nación entre aquellas personas que quisieran colonizar el Territorio Nacional, de preferencia a los mexicanos y tomando en consideración sus méritos personales, según fuesen los servicios que hubiesen prestado a la patria; pero prefiriéndose siempre en igualdad de condiciones a los habitantes de los pueblos vecinos.

En 1830 el Congreso expidió otra Ley sobre Colonización, que no vino a modificar en modo alguno las disposiciones anteriores y en 1846 un reglamento sobre colonización, el cual establece que el reparto de tierras baldías no deberfa hacerse a título gratuito, sino en subasta pública, prefiriéndose en todo caso a quienes se comprometieran a llevar a los baldíos subastados el mayor número de habitantes.

El 29 de Mayo de 1853 el Presidente Santa Anna expidió un decreto en el que se establece en su artículo 1o., que "pertenece al dominio de la Nación:

1.º Los terrenos baldíos de toda la República", y a consecuencia de este Ordenamiento el 25 de Noviembre de 1853 se dictó otro decreto mediante el cual se declaró que los terrenos baldíos no han podido enajenarse por los Gobiernos de los Estados, siendo nulas las ventas que así se hayan hecho.

Como resultado de los decretos anteriores, se dictaron otros como el del 7 de Julio de 1854 cuyo artículo 1o., decía: "Los títulos de todas las enajenaciones de terrenos baldíos hechas en el territorio de la República desde Septiembre de 1821 hasta ahora, ya por las autoridades generales, ya por las de los extinguidos Estados y Departamentos, se someterán a la revisión del Supre-

mo Gobierno, y sin ella no tendrán ningún valor, ni constituirán derecho alguno de propiedad", y el artículo 7 dijo que "se declaran sin ningún valor las concesiones o ventas de terrenos hechas en favor de particulares, compañías o corporaciones, bajo condición expresa de colonizarlos, cuyos poseedores no hayan cumplido con ella en los términos estipulados", el artículo 8 estableció -- además que tales enajenaciones podían subsistir "mediante la indemnización a la Hacienda Pública que ésta juzgue conveniente exigir por el valor del terreno". Posteriormente una circular del 11 de Agosto de 1854, exhortó a los Gobiernos de los Estados para que -- procedieran a destinar los terrenos baldíos, a fin de promover su colonización. Luego otro decreto de 2 de Enero de 1855 prorrogó -- seis meses el plazo señalado para presentar los títulos de adquisición de terrenos baldíos, para la revisión prevenida; siendo prorrogado nuevamente este plazo por virtud de otro decreto de 20 de Agosto del mismo año.

Todavía para el 16 de Febrero de 1854, el Presidente Santa -- Anna expidió un decreto en el que se encargan por primera vez los asuntos de tierras a la Secretaría de Fomento y otras Leyes y Decretos sobre la materia expidieron los Estados y los Gobiernos de México, pero todas estas leyes que en principio eran buenas, fueron completamente ineficaces en la práctica, porque al dictarlas -- no se tuvieron en cuenta las condiciones especiales de la población rural mexicana, ni las que guardaba por entonces el país. Con ello no se logró sino que el problema agrario continuara desarrollándose en toda su intensidad, los pueblos de indios no recuperaron las tierras perdidas, no obtuvieron otras que mejoraran sus -- circunstancias y la decadencia de su pequeña propiedad que al iniciarse la Independencia era ya muy marcada, continuó acentuándose al amparo de los frecuentes desórdenes políticos.

Mientras tanto, la Iglesia seguía enriqueciéndose, poseía bienes muebles, capitales para diversos órdenes, bienes para sostener instituciones, bienes inmuebles en edificios y rústicos. Tomando la opinión del Doctor Mora como la más aproximada en cuanto al Capital que poseía el clero, este era fabuloso pues calculó su valor en ciento setenta y nueve millones. Así, la propiedad de la mano muerta se encontraba estancada, pues los capitales fincados o impuestos sobre propiedades raíces, en vez de ser objeto de operaciones comerciales y de dar vida a industrias y empresas, permanecían atancados; las transacciones sobre bienes raíces eran cada vez más escasas, por tanto, los derechos que por este capítulo debería percibir el Gobierno, disminuyeron notablemente, pues finca rústica y urbana que era adquirida por alguna cofradía o fundación religiosa, ya no pasaba a propiedad de otra persona sino en casos verdaderamente excepcionales.

Todo ello evidentemente en detrimento de la situación económica del país que empeoraba cada día a consecuencia de la amortización eclesíastica, lo mismo puede decirse acerca de la situación política.

Así fué como en 1833 la Secretaría de Justicia expidió una circular previniendo al sacerdocio que se concretara a predicar la religión católica sin inmiscuirse en asuntos políticos; pero fué Don Lorenzo de Zavala quien de una manera abierta inició la ocupación de los bienes de la Iglesia con su proyecto presentado en la Cámara de Diputados para el arrendo de la misma cuestión, se quedaron en dicha calidad por la resistencia que opuso el clero.

Son estos los principales antecedentes de la Ley de 25 de Junio de 1856. Esta ley tiene una gran importancia porque no consti-

tuyo sólo una arma superior de ataque contra el poder de la Iglesia sino que persiguió fines económicos superiores, suprimir la mano muerta, según reza el considerando de la Ley "poner en circulación libre esa gran cantidad de bienes que la mano muerta había inmovilizado", pues se incapacitó (Art. 25) a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrarlos, con excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio de la Institución, determinando en su artículo Tercero, cuáles eran las personas morales comprendidas en las disposiciones de la Ley: "Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general, todo establecimiento y fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida".

Este artículo como se ve, ejerció una influencia decisiva en la organización de la propiedad agraria, porque comprendió en los efectos de la ley, propiedad de los pueblos de indios, pues aún cuando en el artículo octavo estableció que de las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos se exceptuarían los edificios, ejidos y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones a que pertenecieran, nada se dijo de las tierras de repartimiento o comunales; pero en el reglamento de la citada ley se expresó claramente que quedarían comprendidas en la misma las comunidades y parcialidades de indígenas.

Tres días después se dicta por Don Miguel Lerdo de Tejada, una circular que viene a aclarar el contenido de la ley y en la que se expresa claramente el objeto que el Gobierno persiguió al decretar la desamortización.

Dos son los aspectos, se dice, bajo los cuales debe considerarse la providencia que envuelve dicha ley: el primero como resolución tendiente a movilizar la propiedad raíz y el segundo, como una medida indispensable para allanar el mayor obstáculo que hasta hoy se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario, movilizandole la propiedad raíz que es la base de todo sistema de impuesto, es decir, como una medida fiscal con objeto de normalizar los impuestos. Se esperaba, pues, obtener, como resultados inmediatos de la ley, el desarrollo del comercio, el aumento de los ingresos públicos, el fraccionamiento de la propiedad y el progreso de la agricultura, pues se estimaba que la propiedad comunal de los indígenas languidecía precisamente por no haberse reducido a propiedad individual.

Por último, la desamortización de los pueblos de indios y de los bienes de ayuntamiento, trajo como consecuencia que, personas extrañas a los pueblos comenzaran a apoderarse de las propiedades de los mismos obrando como denunciantes; sin embargo, el Gobierno trató de remediar este mal, ordenando que la desamortización se hiciera en estos casos, reduciendo las propiedades comunales a propiedad particular a favor de sus respectivos poseedores, y de este modo se favoreció la adjudicación de terrenos cuyo valor no excediese de doscientos pesos, se fué creando una propiedad privada demasiado pequeña junto a la gran propiedad, privada también, quien fué absorbiendo la pequeña, como sucedió en el Estado de Sonora en donde los pequeños propietarios que antes eran poseedores o usufructuarios al llegar a ser propietarios, vendieron sus propiedades a grandes compañías que monopolizaron la propiedad, fenómeno que se presentó en muchos otros puntos de la República.

De tal manera las leyes de desamortización al hacer del indígena un propietario lo hicieron por hoy y para mañana un miserable, - pues al transmitir la propiedad no pudo conservarla para sí y la enajenó, y como consecuencia de ello ni como poseedor ni como propietario quedó, pues al indígena se le tiene que ver como un ser al que hay que proteger.

Como es fácil comprender, un poder tan fuerte como lo era la - Iglesia, lejos de quedar conforme con las disposiciones legales -- puestas en vigor, no obstante que se le garantizaba el precio que - se obtuviese por la adjudicación de sus bienes, inició una lucha -- sangrienta motivo por el cual la desamortización no fué llevada a - cabo de una manera rápida y efectiva en todo el país.

Así pues, el Gobierno consideró que sus propias leyes le perjudicaban en la nueva guerra civil, ya que era tanto como proveer a - sus enemigos de los elementos necesarios para continuar la campaña y entonces se expide la ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos, de 12 de Junio de 1859, evidentemente menos interesante que la de desamortización; pero representa el ataque definitivo contra el poder de la Iglesia, en ella no se habla ya de fines económicos sino de ideales políticos, quedando en esta forma prohibidas -- las Órdenes monásticas, y como bienes nacionales los que pertenecían al clero, subregándose el Gobierno en los derechos del mismo - sobre las fincas desamortizadas y los capitales impuestos, que desde entonces fueron redimibles en favor del estado.

Fuó ya en el Artículo 27 de la Constitución promulgada el 15 - de Febrero de 1857, cuando se elevó a la categoría de preceptos fundamentales, en el órden político de la República los postulados esenciales de la ley mencionada, con lo cual quedó definitivamente -

establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales - impuestos sobre ellos.

Los ejidos, que hasta entonces habían quedado exentos de la - desamortización, en vista de lo dispuesto en dicho artículo, ya no fué posible siguiesen subsistiendo como propiedad comunal de los - pueblos; pero si éstos dejaban de ser propietarios de sus ejidos, - de hecho los terrenos que los componían quedaban sin dueño, por lo que el Gobierno previniendo la facilidad para posibles abusos, dispuso que en cada pueblo, se midiese el fundo legal según las anti- - guas medidas o bien se señaló la medida para formar el cuadrilátero correspondiente que habría de formar el fundo legal, y los terrenos excedentes, una vez separados los suficientes para usos públicos, - deberían repartirse entre los padres y cabezas de familia.

Otra de las funestas consecuencias de las leyes de desamortiza- - ción y especialmente del artículo 27 de la Constitución de 1857, - por virtud de la interpretación que se le dió, fué la de haber que- - dado extinguidas las comunidades indígenas, y por consiguiente, pri- - vadas de personalidad jurídica. Desde entonces los pueblos de in- - dios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territo- - riales, lo cual contribuyó grandemente a acrecentar el problema - - agrario de México, ya que favoreció el despojo en una forma defini- - tiva.

Ley de 20 de Julio de 1863.- Hemos visto ya como a partir de la Independencia de México la ocupación y enajenación de los terre- - nos baldíos se efectuó mediante una serie de leyes y decretos ten- - dientes todos ellos a la colonización del país, lo cual dió origen a que la titulación de los mismos se efectuara en una forma desordé-

nada y confusa, pues como hemos consignado con antelación la materia de baldíos fué aplicada por los gobiernos de los Estados. Por lo que para remediar esa caótica situación hubo necesidad de federalizar esa materia, motivo por el cual se dictó la Ley de 1863 que vino a poner término a la anarquía de la legislación sobre baldíos, pues como la ley de Colonización de 18 de Agosto de 1824 facultaba a los Estados para disponer de sus baldíos, muchos de ellos dictaron leyes y decretos sobre el particular y procedieron a enajenarlos en una forma ruinosa para los intereses públicos. Desde la fecha indicada (20 de Julio de 1863), todas las cuestiones referentes a tierras baldías quedaron exclusivamente dentro de la competencia federal 3).

Esta Ley sobre Ocupación y Enajenación de terrenos Baldíos dictada por Benito Juárez define a los mismos en su artículo 1o., como "todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello por la misma, a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos" 4).

"A excepción del Reglamento del 4 de Diciembre de 1846 las leyes anteriores no hablan consignado mas definición legal de baldíos; y este punto es sumamente importante porque el concepto de baldíos en México, durante el siglo pasado, va a evolucionar desde el simple sinonimo de terreno eriazó, hasta el concepto estricto de terreno no amparado por un título primordial, transformación que se hará —

3) Lucio Mendieta y Núñez.— Obra citada. Pag. 142

4) Francisco I. de la Maza—"Código de Colonización y Terrenos Baldíos".— México, 1892.— Pag. 729

para perjudicar a la gente de poca potencialidad económica, porque bajo esta argumentación, será desposeída" 5).

En efecto, según este precepto, dicha ley trafa aparejada, — aún en su aplicación más estricta, una nueva amenaza contra la propiedad territorial, un amago para todos aquellos que no poseían un título derivado de autoridad competente, aunque los hubiesen poseído indefinidamente, pues en cualquier momento podría aplicarseles dicha ley.

En su Artículo 2o., establece que todo habitante de la República tiene derecho a denunciar hasta 2,500 hectáreas, y no más, de terreno baldío.

Estos terrenos baldíos, se adquieren por un precio mínimo, fijado para cada Estado, debiendo pagarse exhibiendo dos tercios en numerario y otro en bonos de la deuda pública nacional o extranjera lo que no vino a reportar ningún beneficio para el estado.

Además el poseedor de un baldío, de cualquier extensión que fuese, que lo tuviera cultivado o acotado, tenía derecho a que se le rebajara la mitad del precio, siempre que tuviese diez años de posesión o título traslativo de dominio aún cuando estuviera concedido por quien no tenga derecho para ello.

La idea de colonización, se encuentra estrechamente unida a la adjudicación de baldíos, pues el Artículo 10., de la ley que comentamos, obligaba a los propietarios de baldíos a mantener en algún punto de su propiedad y durante diez años contados desde la adjudica-

5) Martha Chávez P. de Velázquez.—"El Derecho Agrario en México.— Edit. Porrua, S.A.—México, 1970.—Segunda Edición.—Pag. 270

cación, un habitante a lo menos por cada doscientas hectáreas adjudicadas, bajo pena de perder el derecho al terreno y de lo que por él hubiera exhibido, si dejaba de tener dos habitantes correspondientes durante cuatro meses en un año.

"Es el Artículo 9o., de la ley que nos ocupa el que tendrá una repercusión primordial en los años subsecuentes para la complicación del problema agrario, pues creó una facultad que será usada por las compañías deslindadoras, en forma exorbitante, y que les dará base para cometer una serie de atropellos contra los propietarios que tuvieran defectos en sus títulos o medidas y que por alguna razón sus tierras resultaren desecables; en efecto, el Artículo en cuestión dijo que "nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten - por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia, en terrenos que no sean baldíos". Esta es pues la facultad que muchos acaparadores esgrimieron para irrumpir en nuevas y antiquísimas haciendas, en pequeñas y grandes propiedades, exigiendo los títulos primordiales que, de no ser exhibidos, proporcionaron el camino para que tales propiedades sean declaradas terrenos baldíos; y aunque los dueños podían recurrir para su defensa ante el juzgado de Distrito, es lógico que solamente las personas instruidas y de recursos utilizaran esta defensa; pero el ignorante y el pobre caerá bajo este sistema de abuso que llegó a tener medidas alarmantes" 6).

En la memoria de la Secretaría de Fomento de 1896, se hace la crítica de esta ley en los siguientes términos: "Para producir el vasto movimiento de consolidación y fraccionamiento territorial que tan necesario es al país, la ley presentaba inconvenientes y difi-

6) Martha Chávez P. de Velazquez.- Obra citada. Pag. 271.

cultades graves. Suponía, en efecto, en el denunciante, el conocimiento de la existencia y ubicación de las tierras que tenía derecho a denunciar y le suponía igualmente, en posesión de los recursos pecunarios y demás elementos para consumar la adquisición, y — estos supuestos, realizables en multitud de casos, estaban lejos de ser lo bastante para que la ley surtiera la plenitud de sus efectos. Además, no era fácil ni probable que la ley pudiera bastar a traer inmigración extranjera. Esta pide no buscar, denunciar y deslindar los terrenos, sino adquirirlos ya fraccionados y deslindados. Considerables como fueron las adjudicaciones hechas en virtud de la — ley no llegaron a revestir toda la importancia apetecible y no produjeron movimiento alguno de inmigración”.

Posteriormente el 31 de Mayo de 1875, se dictó una ley provisional de colonización, la cual en su artículo 10., autorizó al Ejecutivo para que: “entre tanto se expide la ley que definitivamente determine y arregle todo lo relativo a colonización, haga esta efectiva por su acción directa y por medios de contratos con empresas — particulares...” 7), marcando con esto la época en que la propiedad de la tierra va a ser intensamente acaparada por unas cuantas — manos al autorizar en la fracción V del citado artículo 10., la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar las tierras baldías y otorgándose en la fracción IV del propio artículo a quien mida y deslinda un baldío, la tercera parte del mismo.

“Las compañías deslindadoras creadas por esta ley interpretaron la fracción V citada, no sólo en el sentido de habilitar baldíos para obtener terrenos colonizables, sino que con apoyo en el Artículo 10 9o., de la Ley de Baldíos de 1863 también removieron los límites y revisaron los títulos en toda propiedad en que quisieron hacerlo.

7) Francisco I. de la Maza.— Obra citada Pag. 826.

Cuando de acuerdo con su criterio se apoderaban de las tierras al declararse baldíos, recogiendo su tercera parte en pago y vendiendo dicha parte a personas adineradas, sin importarles si éstas poseían más extensiones de tierras rústicas dentro del Territorio Nacional" 8).

El 15 de Diciembre se expidió otra ley sobre la misma materia que en esencia coincide con la ley de 1875, pues autoriza la formación de compañías deslindadoras y repite lo dispuesto sobre enajenación de terrenos baldíos, extensiones enajenables y condiciones de pago.

Estas compañías contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad, porque, con objeto de deslindar terrenos baldíos, llevaron a cabo innumerables despojos, pues si es cierto que en la práctica de los deslindes estaban igualmente efectuadas las grandes haciendas, los hacendados dispusieron de medios, siempre, para entrar en composiciones, legalizado en ocasiones por este medio los despojos de que fueron víctimas los pequeños propietarios por parte de los grandes terratenientes y aún cuando las compañías deslindadoras estaban obligadas a fraccionar y a poblar los terrenos deslindados, esto no se llevó a efecto.

"De las extensas zonas sujetas a contratos de colonización, sólo insignificantes lotes pudieron dedicarse a este objeto, pues por causas que no es del caso mencionar, cuantos intentos se hicieron al respecto, así por el Gobierno como por las empresas particulares, fracasaron" 9).

8) Martha Chavez P. de Velazquez.- Obra Citada Pag. 273.

Como es fácil comprender, los deplorables efectos a que dieron lugar las famosas compañías deslinadoras, no se hicieron esperar, - por una parte la decadencia de la pequeña propiedad y por la otra la formación de extensos latifundios. Para formarse una idea concreta al respecto, basta citar las frases del Licenciado Vera Estañol que nos dice en tal sentido: "Las operaciones de las empresas deslinadoras durante los nueve años comprendidos de 1881 a 1889 - amortizaron, en consecuencia, en las manos de veintinueve individuos o compañías catorce por ciento de la superficie total de la - República, y en los cinco años subsecuentes, otras cuantas empresas acapararon un seis por ciento más de dicha superficie, o sea en conjunto, una quinta parte de la Propiedad Territorial monopolizada - por no más de cincuenta propietarios" 10).

LEY DEL 26 DE MARZO DE 1894.- El 26 de Marzo de 1894, se dictó otra ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, que derogó la ley expedida por Benito Juárez sobre la misma materia el 20 de Julio de 1863, modificando y ampliando sus preceptos fundamentales pero conservando el mismo espíritu.

Esta ley, en su artículo 1o., clasificó a los terrenos de la Nación en cuatro categorías: I.- Terrenos Baldíos, II.- Terrenos - Nacionales, III.- Demasías; y IV.- Excedencias.

Son terrenos baldíos (Art. 2o.), 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 cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuos o corporación autorizada - para adquirirlos.

Son terrenos nacionales (Art. 5o.), los terrenos baldíos des-

cubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello y que no hayan sido legalmente enajenados. También se reputarán terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares cuando estos hubieren abandonado el denunciao o este se haya declarado desierto o imprecendente, siempre que se hubiera llegado a practicar el deslinde y la medición de los terrenos.

Son demasías (Art. 3o.), los terrenos poseídos por particulares con título primordial, y en extensión mayor que la que éste determine, siempre que el exceso se encuentre entre los linderos señalados en el título y por lo mismo confundido en su totalidad con la extensión titulada.

Son Excedencias (Art. 4o.), los terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tenga; pero colindando con el terreno que este ampara.

Esta ley suprimió la limitación que imponía la ley de baldíos de 1863 en su artículo 2o., en cuanto a la extensión de tierra denunciabile al establecer en su artículo 6o., que: "todo habitante de la República, mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tiene derecho en los términos de la presente ley, para denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del -

- 9) Wistano Luis Orozco.- "Legislación y Jurisprudencia Sobre Terrenos Baldíos" México 1895.- Pag. 836
 10) Vera Estañol.- "Al margen de la constitución de 1917" - California 1920 Pag. 153.

territorio nacional y sin limitación de extensión", y el artículo 100., indirectamente señaló que los terrenos deberían estar amparados por títulos primordiales para no considerarse como baldíos, demasías o excedencias, al establecer que "Las demasías y excedencias así como los terrenos baldíos poseídos por particulares durante veinte años o más sin título primordial, pero con título translativo de dominio emanado de particulares o de autoridad pública no autorizada para enajenar baldíos, se adquirirán por denuncia o composición". Además esta ley que se comenta, eliminó la prohibición -- que la ley de colonización de 1853 en su artículo 21 imponía a las empresas desamortadoras al permitir en su artículo 50., que las citadas empresas vendieran sin el límite de 2,500 hectáreas y ya sin la obligación de cultivarlas y acotarlas.

Dos años después de esta ley de baldíos, es decir, en 1896 se dictó una ley de cesión gratuita de terrenos baldíos, que pudo haber tenido alguna trascendencia; pero que no la tuvo, por ella se autorizó para hacer tal cesión a los labradores pobres que las esten poseyendo, a la Secretaría de Fomento, así como también a las nuevas poblaciones que sean erigidas conforme a las leyes respectivas, tanto para el fundo legal, como para los servicios públicos en la extensión estrictamente necesaria; pero de 1896 a 1906 sólo se extienden títulos por unas nueve mil hectáreas, esa fué la extensión que adquirieron los labradores pobres en diez años, lo cual autoriza a pensar, que ni siquiera se llegó a conocimiento de los indígenas. -- De manera que esta ley de cesión gratuita a los labradores pobres, no tuvo en rigor ningún efecto práctico y fué una disposición de -- las que dan apariencia de que el Gobierno se preocupaba por el bienestar de los pobres así como de los latifundistas; pero en realidad, la política era otra.

llemos llegado ya a los comienzos del presente siglo, y sin embargo, nada se había logrado para resolver el problema agrario. Sabemos como evolucionó la propiedad durante la época colonial, pues en tanto que las leyes españolas pusieron en manos de conquistadores grandes extensiones de tierras, y en tanto que la propiedad y el fanatismo acumularon grandes riquezas en favor del clero, a los pueblos indígenas se les señaló apenas lo necesario para su subsistencia, de acuerdo con sus necesidades, muy escasas por cierto, según era entonces el estado social que guardaban; pero sin dejarles un excedente que les permitiera progresar.

Las grandes propiedades que se formaron con tal motivo, al igual que los bienes de la iglesia, difícilmente podían subdividirse pues en la época colonial, existió en México la institución de los Mayorazgos que consistía, como es sabido, en la facultad legal de establecer en todo testamento la obligación para el heredero de conservar los bienes dentro de la familia y de testarlos a su vez al próximo primogénito, así pues, mayorazgos, privilegios en favor de los españoles, abandono de las poblaciones indígenas y, sobre todo, desigual distribución de la tierra, tales fueron los vicios de la organización agraria de México durante la época colonial.

El problema agrario que al realizarse la Independencia, se encontraba ya perfectamente definido, se atacó por medio de leyes de colonización y de baldíos, a fin de hacer una mejor distribución de la población indígena sobre el territorio, tratando de extender al mayor número el beneficio de la propiedad territorial y aumentar las fuerzas sociales del país provocando la inmigración de extranjeros, sus resultados, la formación de compañías deslindadoras con las funestas consecuencias que ya conocemos; baja considerable en el valor de la propiedad agraria, por cuanto sembraron la inseguri

dad en los derechos de posesión de la Tierra y en la legitimidad de los títulos.

Con respecto a las leyes de desamortización, con las que se pretendió resolver el problema agrario individualizando la propiedad comunal y destruyendo la amortización eclesiástica, trajeron como consecuencia el latifundismo colocado frente a una pequeña propiedad desprovista de elementos para su desarrollo y subsistencia.

Como resultado de todas estas disposiciones, nos encontramos en los primeros años de este siglo con que la propiedad estaba en manos de dos grupos perfectamente definidos; el de latifundistas y el de pequeños propietarios. Por un lado el latifundista, quien lejos de ser un hombre de campo es un hombre de ciudad que tiene a orgullo poseer latifundios inmensos, pero que en modo alguno se preocupa por hacer que sus haciendas produzcan todo lo que son capaces de producir mediante el empleo de maquinarias agrícolas, abono y métodos de cultivo, sino por el contrario se preocupa en amontonar los rendimientos, no por la inteligencia en el trabajo, sino a costa de éste, reduciendo los gastos de explotación y al mínimo el precio de jornales con el establecimiento de las tiendas de raya, en donde el salario del jornalero era poco menos que ilusorio.

Así pues con este estado de cosas la revolución era inminente, el malestar económico y moral existente entre las clases indígenas, las impulsó a revelarse contra el Gobierno constituido, y esta es la causa de las revoluciones que se han sucedido a partir de 1910.

El gobierno se dió cuenta, aunque tarde, de los nocivos resultados de las leyes de colonización y baldíos y por decreto de 30 de diciembre de 1902, se facultó al Ejecutivo Federal para reformar la

legislación sobre terrenos baldíos sobre nuevas bases, entre las - que señaló la derogación de las empresas deslindadoras.

Sin embargo, el Ejecutivo no hizo nada respecto de la autorización que el Congreso le concedió y es hasta el 18 de diciembre - de 1909, cuando se expide un nuevo decreto el cual contiene disposiciones sobre terrenos baldíos que regirán mientras se forma la - legislación relativa.

"Entre tanto se reforma la legislación sobre terrenos baldíos con arreglo a las bases del decreto de 30 de diciembre de 1902, - quedan en suspenso las disposiciones de la ley vigente de 26 de - marzo de 1894, en lo relativo a denuncia de terrenos baldíos".

"En consecuencia no se admitirán en lo sucesivo, por agencias de la Secretaría de Fomento, ningún denuncia de dichos terrenos, - pero se continuarán hasta su terminación y con arreglo a los precep- tos de la citada ley de 26 de marzo de 1894, los denuncias que hu- biere en tramitación en la fecha de la presente ley". (Art. 1o.)

"El artículo segundo suspendió la facultad al Ejecutivo para enajenar terrenos nacionales hasta que sean ratificados por comi- siones oficiales, los deslindes practicados con anterioridad, que- dando la Secretaría de Fomento autorizada para celebrar contra - tos de arrendamiento de terrenos baldíos y nacionales y se autori- zó al Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Fomento a deslin- dar y medir los terrenos baldíos por medio de comisiones oficia- les y a rectificar los deslindes de los terrenos nacionales prac- ticados.

Estableciendo además el artículo 6o. que "Los terrenos bal -

dfos y nacionales que vayan siendo vendidos y destinados en los tégminos que expresan los artículos anteriores se destinarán preferentemente a la colonización y a otros fines de interés general, reseguvándose para bosques los que para ello fueren adecuados. El Ejecutivo podrá enajenar los terrenos que no fueren destinados a los objetos que antes se indican; pero no podrá hacerse ninguna enajenación a favor de una sola persona por cantidad mayor de 5,000 hectáreas".

Se da preferencia en caso de enajenación de terrenos pertenecientes a la nación a los ocupantes de los mismos que comprueben su posesión por más de diez años y que los hayan tenido en explotación, cercados.

Se ordena además el respeto de los predios ocupados y se considera la prescripción de una manera más liberal.

Posteriormente por decreto de 16 de junio de 1910, se expidió el reglamento del decreto de 18 de noviembre de 1909 y creó, como dependencia de la Secretaría de Fomento, la Dirección Agraria, ante la cual se deberían tramitar todos los expedientes relativos al arrendamiento de terrenos de la nación y composición de baldíos y demasías. Se quería remediar el peligro inminente, pero era imposible evitar el desastre, la revolución inevitable.

A partir del 7 de febrero de 1917, los anhelos populares quedaron consagrados en la constitución y la materia de baldíos toma un cauce diferente basado en los principios generales establecidos en el artículo 27 constitucional, que había de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano, por lo que poco a poco comenzó a configurarse una nueva legislación sobre los terrenos baldíos.

LEY DEL 2 DE AGOSTO DE 1923.- En efecto, cuando se dictó la Constitución de 1917, se encontraba vigente la facultad que el decreto de 30 de diciembre de 1902 otorgaba al Ejecutivo Federal para reformar la legislación sobre terrenos baldíos y con fundamento en dicho decreto y en el artículo 27 constitucional y en el artículo 6o. del decreto de 18 de diciembre de 1909, el Presidente Constitucional en turno, Gral. Alvaro Obregón expidió el 2 de agosto de 1923 un decreto por el que facultó a todo mexicano mayor de 18 años para la adquisición de terrenos nacionales o baldíos.

Dicho decreto en su artículo 1o., estableció que "todo mexicano por nacimiento o naturalización mayor de 18 años, que carezca de tierra y no la pueda obtener por algún sitio, podrá adquirir la de las nacionales y baldíos, que no estén reservados por el Gobierno para colonización, para fines forestales o para otros objetos, de acuerdo con las leyes de disposiciones expresas".

Esta facultad que otorgó la Ley, de ocupar Tierras nacionales se ejerció sin más limitación que ocuparlas personalmente, con la obligación de dar aviso inmediatamente por escrito a la Secretaría de Agricultura y Fomento, a la Agencia de dicha Secretaría, en su respectiva jurisdicción y al registro público de la Propiedad correspondiente, las cuales de acuerdo con la ley deberán de llevar por riguroso orden cronológico un registro de todas las solicitudes de tierras y movimientos de adquisición. Por otra parte la extensión de tierras que por virtud de ese decreto se otorgó, fué: En los terrenos irrigables hasta 25 hectáreas, de temporal de primera, hasta cien; de temporal de segunda hasta quinientas; de temporal de tercera, serriles o pastales, hasta quinientas. Sin embargo, estas extensiones de tierra que señaló la ley se reducirán a la tercera parte (Art. 23) si se encuentran cerca de centros de

población de relativa importancia, vías férreas, litorales ó vías fluviales navegables.

Estableciendo el artículo 70., de la ley que "El interesado - que trabaje las tierras ocupadas por el término de dos años consecutivos, adquiere el derecho de que el Ejecutivo de la Unión le expida gratuitamente el título de su parcela, la cual será destinada y medida por cuenta de la Nación y por Ingeniero o perito de la Dirección de Población Rural, Terrenos Nacionales y Colonización, de pendiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento quien señalará, con la debida anticipación, los requisitos que a su juicio debe llenar cada ocupante para comprobar debidamente el período de posesión y el trabajo de las tierras, en la inteligencia de que si la ocupación se refiere a terrenos cerriles y pastales, el ocupante, para adquirir su título, deberá comprobar, además que los terrenos ocupados se han aprovechado en la cría de ganado.

Si llenados los requisitos anteriores, se presentare el caso de que no existieren en la dirección antes mencionada el número de ingenieros o peritos disponibles para verificar los trabajos de medida y deslinde, la indicada Dirección consultará a los ocupantes si están conformes a que dichos trabajos se verifiquen por su cuenta, y en el caso afirmativo,, los trabajos podrán ser desempeñados por ingenieros o peritos que no sean empleados públicos y que se acepten por la Secretaría de Agricultura y Fomento como peritos particulares; en caso contrario, el deslinde y medida de los lotes se hará hasta que existan en la citada Dirección ingenieros disponibles para verificar dichos trabajos".

Contiene además dos prohibiciones consignadas en su Art. 11.- "La tierra que se posea o adjudique por virtud de este artículo no

podrá en ningún caso ser vendida a ningún extranjero ni a ningún mexicano por nacimiento o por naturalización, que posea una extensión igual o mayor que la fijada en el artículo tercero.

El que contravenga esta restricción perderá de plano los derechos a su parcela y no podrá adquirir otra en la misma municipalidad o cantón o distrito?

Posteriormente el 26 de agosto de 1925 se dictó un acuerdo que cambió los contratos de arrendamiento de terrenos nacionales, cuando los arrendatarios promovieron los avisos de ocupación ape- gándose al decreto de 2 de agosto de 1923, y el 19 de mayo de 1927 se dictó otro decreto que reformó y adicionó el reglamento del de- creto de 18 de diciembre de 1909, delineando un principio de pro- cedimiento ante la Comisión Deslinadora, por el cual se desahoga- ría un deslinde, el levantamiento de un plano y la consideración de los documentos que los poseedores presentarían al paso de la bri- gada deslinadora pudiendo los interesados, incluso, levantar in- formación testimonial, para acreditar su posesión ante el jueza- do de distrito pero aclarando que cuando sólo se presenten por el interesado los títulos translativos de dominio que no aparezcan con- tra la nación los terrenos a que se refieren serán considerados como terrenos simplemente posesos.

Un acuerdo de 26 de enero de 1925 expresa que las facilidades que se dieron para adquirir terrenos nacionales daban para los campesinos pobres, no para los trabajadores de terrenos nacionales que los ocupaban mediante la relación de trabajo directo, y no pa- ra los simples habitantes o especuladores, facilitando este acuerdo los medios de prueba para que comprobaran la posesión.

El 10 de abril de 1923 se expidió un decreto por el cual se amplió el derecho de los arrendatarios de terrenos nacionales para adquirirlos y obtener su titulación siempre y cuando los hubieran poseído por el término de cinco años anteriores a la fecha de su solicitud. Sin embargo, interesante es para nosotros hacer notar que este procedimiento no fue aplicable a los terrenos nacionales situados a lo largo de las fronteras y playas del territorio nacional, de acuerdo con las prohibiciones establecidas en el artículo 27 constitucional, extendiéndose esta prohibición al territorio de Baja California.

Otro decreto dictado el 11 de abril de 1929, estableció al respecto de publicar la solicitud formulada por los solicitantes de terrenos propiedad de la nación en el Diario Oficial de la Federación así como también la publicación del extracto de la solicitud y la convocatoria en los lugares públicos de la capital de la entidad federativa donde se encontrará ubicado el terreno baldío o nacional, y dos meses después un decreto de 13 de junio dispuso que conforme fueran medidos y deslindados los terrenos baldíos y nacionales se fraccionaran en lotes para su arrendamiento o enajenación en subasta pública y el 21 de noviembre de 1929 otro decreto ordenó que no entrarían en subasta pública los terrenos que hubieran sido solicitados por campesinos pobres, aclarando el decreto de 12 de junio de 1930, que en las subastas se tendrían en preferencia los ocupantes.

Posteriormente el decreto de 10 de junio de 1934 empezó a hacer la distinción entre los terrenos baldíos y nacionales, al señalar que los nacionales serían los deslindados y medidos, permitió además que las sociedades y extranjeros se beneficiaran con las leyes de terrenos nacionales aumentando por otra parte la superficie

que se podía adquirir (25 a 150 hectáreas de riego) y abriendo francamente la adquisición de los terrenos nacionales por la vía de la compra otorgada a los campesinos pobres la facultad de arrendarles terrenos agrícolas en una extensión de 50 hectáreas con promesa de enajenación.

El 27 de Julio de 1934, volvió a dársele aplicabilidad al decreto de Agosto de 1923 y por acuerdo de 3 de Abril de 1938 los beneficios del decreto del 2 de Agosto de 1923 se extendieron a las personas que ocuparon terrenos nacionales reivindicados en favor de la nación y procedentes de las antiguas concesiones de tierras otorgadas a las compañías deslinadoras.

El 7 de Febrero de 1939 se expidió el reglamento del decreto de 10 de Junio de 1933 que estableció las nuevas bases para la venta, sesiones gratuitas y arrendamiento de los terrenos nacionales y el 26 de Abril de 1941, se expidió un decreto que ordenó la revisión de expedientes sobre ocupación de terrenos baldíos o nacionales al amparo del decreto del 2 de Agosto de 1923, y autorizó la expedición de títulos provisionales por haberse calculado que había unos veintidos mil ocupantes sobre una superficie aproximada de cuatro millones de hectáreas y que, al regularizarse las parcelas se incrementarían los ingresos fiscales; los títulos provisionales podían expedirse aún faltando el linderó y, posteriormente, al llevarse a efecto la medición, se canjearían por uno definitivo.

El 31 de Diciembre de 1941 se expidió la ley general de Bienes Nacionales, la cual inició la determinación entre los bienes de dominio público (los de uso común, inmuebles destinados a la felicitación, declarados inalienables e imprescritibles y los muebles de propiedad federal por su naturaleza no susceptibles) y los bienes -

del dominio privado de la Federación (como tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, susceptibles de enajenación a los particulares), los bienes vacantes y en el Distrito y Territorios federales, los que hayan formado parte de una corporación pública y se extinga y todos los inmuebles y muebles que por cualquier título adquiriera la Federación.

El 9 de Septiembre de 1942 se expidió un decreto que concedió un plazo de tres meses a los solicitantes de terrenos nacionales - que no ocuparon ni trabajaron los terrenos, para que la ocuparan - positivamente y, en caso de no hacerlo dentro del término señalado, automáticamente se considerará como desistido de su solicitud y la tierra estaba a disposición de otro solicitante.

LEY DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1950.- "Posteriormente se expidió - la ley vigente de terrenos Baldíos Nacionales y Demasías de 30 de - Diciembre de 1950, publicándose en el Diario Oficial de 7 de Febrero de 1951, la cual en su artículo primero transitorio, abrogó todas las leyes y disposiciones sobre terrenos baldíos nacionales y demasías y en su artículo quinto transitorio preceptuó "que los actuales ocupantes de terrenos baldíos o nacionales al amparo del decreto de 2 de Agosto de 1923, podrán continuar en su ocupación; pero la resolución de cada uso se sujetará estrictamente, por lo que se refiere a las extensiones cedibles gratuitamente y demás requisitos, a lo establecido en el capítulo III de esta ley".

Es en esta ley en donde encontramos ya perfectamente bien definidos en concepto y naturaleza jurídica de los terrenos propiedad - de la nación al establecer por primera vez en toda la historia de - baldíos la imprescriptibilidad (Art. 86), y la inembargabilidad - (Art. 88), de los terrenos propiedad de la nación, determinando adg

más, que solamente pueden ser titulados por la Federación y Determinando a los mismos en tres categorías: BALDIOS, NACIONALES y DEMASIAS.

En efecto, el artículo 3o. establece:

"Los terrenos propiedad de la nación que son objeto de la presente ley, se considerarán, para sus efectos, divididos en las siguientes clases: I.- Baldíos, II .- Nacionales, III.- Demasías.

Son baldíos, (Artículo 4o.) los terrenos de la nación que no han salido de su dominio por título legalmente espedido y que no han sido deslindados ni medidos.

Son Nacionales: (Artículo 5o.)

I.- Los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos del capítulo VI de esta ley.

II.- Los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquirieran.

III.- Los terrenos que recobre la nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.

No quedan comprendidos en esta fracción los terrenos cuyos títulos hayan sido nulificados ó se nulifiquen de conformidad con lo previsto en la fracción XVIII del Artículo 27 constitucional, los cuales se considerarán como baldíos según lo establecido en el artículo 65".

Son demasías (Art. 6o.) "los terrenos poseídos por particulares con título primordial y su extensión mayor de la que éste de---

termine, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el título y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la superficie titulada".

Por otra parte el Artículo séptimo facultó al Ejecutivo de la Unión para enajenar a título oneroso o gratuito o arrendar a los particulares, terrenos nacionales, así como para entrar en composición con los poseedores de demasías, prohibiendo expresamente la ley que en ningún caso los terrenos propiedad de la nación en su categoría de baldíos podrán ser objeto de las operaciones antes citadas.

Esta ley consta de 88 Artículos y 7 transitorios y respecto de la capacidad jurídica señala: "Todo mexicano por nacimiento o por naturalización mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tiene derecho en los términos de la presente ley, para adquirir a título oneroso terrenos nacionales y sus demasías en las extensiones fijadas por la misma.

Tratándose de extranjeros, podrá concedérselos el mismo derecho siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacional respecto de los terrenos que adquieran, y no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los que hubieren adquirido.

Por ningún motivo podrán adquirir los extranjeros terrenos nacionales ó demasías en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas

Las sociedades mexicanas sólo podrán adquirir y poseer terrenos nacionales en los casos y para los fines del artículo 27 constitucional" (Art. 8).

Como se ve, esta ley se ajusta a lo determinado por el artículo 27 Constitucional. Ley que posteriormente, por decreto de 31 de Diciembre de 1962 quedó suspendida en sus efectos en cuanto al arrendamiento o enajenación a título oneroso o gratuito de los terrenos nacionales y demasías.

C A P I T U L O II

EL PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR COMO NACIONALES TERRENOS PROPIEDAD DE LA NACION.

- a) INICIO
- b) EL DESLINDE Y LOS TRABAJOS TECNICOS
- c) LA RESOLUCION DECLARATORIA

Ya hemos visto en el capítulo anterior, como todas las solicitudes sobre colonización y Terrenos Baldíos se tramitaban ante la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, la cual a partir de 1917, surge como Secretaría de Fomento y Agricultura y posteriormente cambia su denominación a Secretaría de Agricultura y Ganadería. 11).

Por decreto de 30 de Diciembre de 1933 publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de Enero de 1934, se modificó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, transformando la Organización de las autoridades agrarias, pues creó una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la publicación de las leyes Agrarias y de su ejecución.

Art. 27 Constitucional Fracción XI.- "Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución..." y a fin de concretar lo mandado por esta fracción XI, se expidió otro decreto el 15 de Enero de 1934 que es el que creó el Departamento Agrario y especificó sus funciones y dependencias; y por decreto -

11) Secretaría de Agricultura y Ganadería.- Desde 1853 aparece la materia de Fomento formando parte de Hacienda; luego de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.- Desde 1861 funciona la Secretaría de Fomento y Agricultura.- La denominación de Secretaría de Agricultura y Ganadería parte de la ley de 1943. Publicada en el Diario Oficial de 19 de Octubre de 1943.

de 24 de Diciembre de 1948, se dispuso que el Departamento Agrario, ejercerá las funciones de la Dirección Agraria Ejidal, que hasta entonces pertenecía a la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Posteriormente, la ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de Diciembre de 1958 amplió las funciones al Departamento Agrario y cambió su denominación por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y siete días después se expidió otro decreto de 30 de Diciembre de 1958 que otorgó las facultades que le correspondían a la Secretaría de Agricultura y Ganadería a través de la Dirección de Promoción Agrícola Ejidal, de la Dirección General de Terrenos Nacionales y Comisión Nacional de Colonización iniciando con esto el regreso de la Legislación de Terrenos Baldíos en su sentido original.

Por decreto de 30 de Diciembre, de 1974 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre del mismo año, se reformaron diversos artículos de la ley de Secretarías de Departamentos de Estado, elevándose el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a la categoría de Secretaría de Estado, cambiando nuevamente su antiguo nombre por el de Secretaría de la Reforma Agraria.

Se impone la necesidad de la concisión en el enfoque de esta cuestión y para determinar el procedimiento para declarar como nacionales, terrenos propiedad de la Nación, conviene previamente -- precisar qué se entiende por procedimiento en el campo del derecho.

Los Doctores Rafael de Pina y José Castillo Larruñaga, nos explican que "en el lenguaje corriente, procedimiento expresa manera de hacer, la serie de reglas Técnicas, legales, etc., que regulan

una determinada actividad humana. En el lenguaje forense, la palabra procedimiento se emplea impropiaente, como sinónimo de juicio, de pleito y de proceso. No obstante, esta palabra tiene una significación clara y específica; expresa la forma exterior del proceso; la manera como la ley regula las actividades procesales, la forma, el rito a que éstas deben ajustarse.

Continúan exponiendo estos prestigiados tratadistas, diciendo: "no debe confundirse por tanto, el proceso con el procedimiento, -- pues son conceptos distintos, aunque muy estrechamente, no hay proceso sin procedimiento, ni procedimiento que no manifieste la existencia de un proceso". 12)

Estas instituciones Jurídicas - Proceso y procedimiento - a no pocos estudiosos del derecho han confundido, al extremo de concebirlas como una sola.

Se advierte que el proceso se integra por el complejo de actos tanto del juez como de las partes aún de terceros; orientados a la realización del derecho objetivo o dicho de otra manera, a la abstención de una resolución favorable.

Más ilustrativo sobre esta cuestión el Doctor Eduardo Pallares nos dice que: "el proceso es una institución establecida para realizar mediante ella la función de administrar justicia, procedimiento es el conjunto de formas o maneras como se efectúa esa función"(13

- 12) Rafael de Pina y José Castillo Lurrañaga.- "Instituciones de - derecho Procesal, Civil".- Editorial Porrúa, S.A.- México 1954- Pag. 341 y 342.
- 13) Eduardo Pallares.- "Derecho Procesal Civil".-Editorial Porrúa, S.A.,-México 1961.- Pag. 69

A continuación expongo diversas definiciones que sobre el particular hay elaborado connotados tratadistas de esta disciplina jurídica con la intención de cumplimentar doctrinalmente la acepción sustentada.

"El proceso supone una actividad generadora de actos jurídicamente encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional" 14).

Por su parte el distinguido procesalista italiano Chiovenda nos habla de las formas procesales, al decir que "los actos de las partes y de los órganos jurisdiccionales, mediante los que la Litis procede desde su comienzo hasta su resolución y cuyo conjunto se denomina procedimiento. Deben someterse a determinadas condiciones de lugar, de tiempo, de medios de expresión. Estas condiciones se llaman formas procesales en el sentido estricto". 15)

En las ideas expuestas acerca del procedimiento por el aludido tratadista, nos dice cómo el procedimiento civil que siendo eminentemente forma,, se integra por los actos de las partes, de la intervención de los órganos jurisdiccionales; de cómo desde el comienzo de esos actos se va estructurando la que ha de culminar en la llamada litis que dará base para la resolución de la controversia. Además, en estas mismas ideas se hallan señaladas condiciones de lugar para el efecto de determinar la jurisdicción territorial; también -

- 14) Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga.- Obra citada.-Pag. - No. 163.
- 15) Instituciones.- l. III, pag. 107 citado por Eduardo Pallares - Opus Ct.

se requieren requisitos de tiempo y medios de expresión, o sea que para hacer valer un derecho dentro del proceso es necesario ejercerlo a su debido tiempo. El mismo procedimiento en su desarrollo está condicionado a periodos precisos. Igualmente los medios de expresión para que se inicie un procedimiento y durante la secuela del mismo deben ser adecuadas y por ende fundadas debidamente en derecho.

De lo expresado por el jurista italiano podemos afirmar que - las formas procesales en su conjunto integran la institución del - procedimiento ya que ellas, las formas procesales, representan regulaciones establecidas para los actos del proceso.

Recordando lo sustentado por los Doctores de Pina y Larrañaga "Estos actos considerados en su aspecto exterior y puramente formal constituyen el procedimiento". 16)

Antes de seguir adelante, debe señalarse la existencia de diversas clases de procesos jurídicos apuntando el Doctor Eduardo Pallares que entre otros existen "el administrativo, el legislativo, el fiscal, y así sucesivamente, pero el que tiene más importancia, es el llamado proceso jurisdiccional que es el que estudia el Derecho Procesal lo propio de él es que se lleva a cabo ante los órganos jurisdiccionales que son los encargados de administrar justicia.

Su importancia es tan grande que Carnelutti no vacila en llamarlo proceso por autonomía" 17).

16) Rafaél de Pina y José Castillo Larrañaga.- Obra citada. Pagina No. 163

17) Eduardo Pallares.- Obra Citada.- Página 67.

La apreciación emitida por este jurisconsulto es del todo razonable; nos permite colegir que el proceso jurídico en general es -- una figura que las distintas ramas del derecho se configura con los atributos propios de dicha disciplina. Así en el momento en que se presenta la satisfacción de pretensiones o la resolución de un conflicto de intereses, el proceso aparece como una actividad que deberá examinar esa pretensión o declarar ese interés y ser dirimido -- por un acto de autoridad.

A Continuación expongo valiosos conceptos que campean en la esfera del Derecho Administrativo referentes al Proceso y Procedimiento, ésto atento a que los tribunales agrarios son de índole administrativo, según la conformación que les imprime nuestro régimen jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -- en su artículo 27, fracción XI y en los artículos 3o., de la Ley Federal de Reforma Agraria, transcritos:

XI "Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes Agrarias y de su ejecución....."

Artículo 3o. El departamento de Asuntos Agrarios y Colonización es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar ésta y -- las demás leyes agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades. Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República".

Siguiendo al Doctor Andres Serra Rojas, este nos dice que:

"En términos generales se llama proceso a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o mas partes, es

decir indica un conjunto de actos jurídicos coordinados a la satisfacción de la pretensión planteada", y prosigue diciendo este prestigiado tratadista que "El proceso administrativo es una forma del proceso jurídico y se caracteriza por una serie de actos coordinados y regulados legalmente por medio de los cuales la función administrativa, en forma regular o en controversia sobre su materia; y que el procedimiento administrativo son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la solución de un proceso".

Por su parte Francisco López Nieto nos dice que "toda actuación de la ley es proceso y por tanto, hemos de admitir que en el Estado Moderno esa función es realizada no sólo por los tribunales de justicia, sino también por la Administración. El Proceso que lleva a cabo la Administración para aplicar el derecho en uso de sus potestades ya dictando normas, ya declarando o modificando derechos en primera decisión o revisando sus propios actos, ya imponiendo sanciones, se denominará procedimiento administrativo. El Proceso que llevarán a cabo los tribunales revestidos de todas las garantías que la jurisdicción requiere, será procedimiento judicial. Habrá un procedimiento de la Administración, realización práctica del derecho no revestido de tanta protección; y un procedimiento judicial rodeado de mayores garantías, que podrá incluso revisar al anterior. Uno y otro podrán versar sobre materia administrativa; y para distinguir el procedimiento propio de la administración del procedimiento judicial que revisa el anterior, llamaremos al primero procedimiento administrativo y al segundo, procedimiento contencioso administrativo 18)

En este sentido el Doctor Andres Serra Rojas a quien hemos seguido muy de cerca nos dice en su obra derecho Administrativo que:

"Los procedimientos judiciales forman un sistema de normas obligatorias para funcionarios judiciales y particulares, en la secuencia que conduce a la sentencia y a su cumplimiento voluntario o coactivo según los casos, que en materia judicial el procedimiento es básico en cuanto a la intervención de los particulares, desde el primer momento del planteamiento de la controversia judicial. En cambio en el procedimiento administrativo, la administración sigue con mayor libertad el curso procedimental hasta su culminación en la decisión administrativa. Es frecuente que el particular no tenga incidencia en ese procedimiento, salvo en el contencioso administrativo y papel es de un mero colaborador de la administración para la ejecución de la ley. El conflicto se presenta cuando el procedimiento administrativo obliga a la autoridad a una decisión que afecta un interés particular". Y prosigue diciendo que debemos distinguir los principios que regulan por una parte al procedimiento administrativo, y por la otra al procedimiento contencioso administrativo.

El procedimiento administrativo es la forma o manera como actúa o se conduce legalmente la administración pública y los particulares en sus relaciones con ella. Por medio de éste procedimiento se obliga a los órganos públicos y a los particulares, a cumplir con disposiciones de carácter procesal que aseguren la finalidad de la ley.

Y Concluye: "El procedimiento contencioso administrativo, es un proceso de tipo jurisdiccional que implica la afectación de un interés público como en el procedimiento de lesividad y es la forma o manera de actuar o de conducirse en juicio, ante los tribunales judiciales que conozcan de las controversias de los particulares por un acto de la administración que los agravia.

Finalmente el contencioso administrativo controla los actos administrativos y constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativos ineficaces". 19)

Es menester para finalizar, concretar que el procedimiento para declarar como nacionales, terrenos propiedad de la Nación, está sujeto a una serie de actos que están jurídicamente reglados por la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, de 30 de Diciembre de 1950, y cuyo fin es obtener una determinada resolución, integrándose este procedimiento por actos realizados por las autoridades y por los particulares, aunque no siempre.

INICIO.— El inicio del procedimiento para declarar como nacionales, terrenos propiedad de la nación, lo marcan los artículos 53 y 63 de la Ley que se comenta, al establecer que: "Con objeto de conocer y determinar las tierras propiedad de la nación, materia de la presente ley, que existan en el país, la Secretaría llevará a cabo, de conformidad con las disposiciones del presente capítulo, las operaciones de deslinde que fueren necesarias, ya sea para verificar la existencia de terrenos solicitados por particulares o para investigar con aquel objeto determinadas zonas del país"(Art.53).

"Cuando la Secretaría estime conveniente llevar a cabo deslindes en determinadas zonas del país para conocer los terrenos nacionales o sus demasías que en dichas zonas se encuentren, designarán comisiones oficiales para que practique dichos trabajos". (Art. 63)

En consecuencia y para los efectos antes citados, la Secretaría de la Reforma Agraria por conducto de la Subsecretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal y la Dirección General de -

Terrenos Nacionales, siguiendo lo expresado por el artículo 54 de la Ley, ordena y autoriza al C. Delegado Agrario de la Entidad correspondiente en donde se efectuarán las investigaciones de deslinde y medición de los terrenos de presunta propiedad nacional, para que éste las lleve a cabo y autorizado el C. Delegado Agrario, este a su vez ordena y autoriza al jefe de la Brigada de Investigación de Campo y Terrenos Nacionales para realizar los trabajos correspondientes.

"Para proceder al deslinde de un terreno sobre todo para alguno de los fines de esta ley, la Secretaría designará al perito oficial deslindador que deba efectuarlo...." (Art. 54)

Designado y Autorizado el perito deslindador, éste procede de conformidad con el artículo 55 de la ley a formular un aviso de deslinde en el que se transcriben los motivos oficiales por el que se manda deslindar el área del terreno señalado, dicho aviso de deslinde se publica por el término de una sola vez en el Diario Oficial de la Federación, así como también en el periódico Oficial de la Entidad Federativa en que se encuentre el terreno que se va a deslindar y en el periódico de mayor circulación de la región. Fijando además el aviso de deslinde en las oficinas del municipio a que corresponda el terreno y en los parajes cercanos al mismo terreno. Al aviso se agrega en éstos dos últimos casos, un croquis en que se indiquen los límites y colindancias del terreno, para que por todos estos medios queden notificados los propietarios, poseedores, colindantes y aquellos que se consideren afectados con el deslinde, indicando además en dicho aviso el lugar en donde instale el perito o deslindador sus oficinas, con el objeto de que siguiendo lo expresado por el artículo 56 de la ley, "Los propietarios, poseedores y colindantes, y todos aquellos a quienes afecte el deslinde de los -

terrenos de presunta propiedad de la nación den a conocer al deslindador, su domicilio o el de sus representantes para ser notificados cuando sea necesario.

Posteriormente y dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente en que se haga la última publicación, las personas que se consideren afectadas con el deslinde deberán presentar al perito deslindador sus títulos de propiedad acompañándolos con un certificado del Registro Público de la Propiedad en el que se acredite que hasta la fecha del aviso del deslinde, las propiedades de que se trate están inscritas a su nombre, sin embargo el término de treinta días que establece la ley para presentar la documentación referida puede ser prorrogable por disposición de la misma y a solicitud de los interesados por escrito, hasta por otros treinta días más". (Art. 57)

Transcurrido el término de treinta días o su prórroga, en su caso, a que se refiere el artículo 57 de la ley, el perito deslindador notificará a quienes se hubieran presentado en virtud de las publicaciones, el día, la hora y el lugar en que principiarán las operaciones de deslinde; dicha notificación de acuerdo con la ley, se debe hacer cuando menos con quince días de anticipación a los interesados a la fecha en que principiarán las citadas operaciones, a fin de que concurren a reconocer las colindancias de sus propiedades o posiciones conjuntamente con el perito deslindador. La notificación se hará por escrito y por medio de cédulas-talonarios las cuales se entregarán en el domicilio señalado por los interesados, debiendo firmar el talón de la cédula la persona que reciba la notificación; pero también puede ser notificado el interesado por correo

Certificado con acuse de recibo, según preceptua el artículo 58 de la ley.

EL DESLINDE Y LOS TRABAJOS TÉCNICOS.— En la fecha señalada para llevar a cabo las operaciones de deslinde, el deslindador recorrerá los linderos del predio a deslindar, en unión de los interesados que se hayan presentado por virtud de la notificación a que hemos hecho referencia en párrafos precedentes, para que, en dicha diligencia reconozcan las colindancias de sus propiedades o posesiones y una vez realizado el recorrido, el deslindador debe levantar el acta de reconocimiento de los linderos, misma que deberán firmar de conformidad todas aquellas personas que hayan intervenido en la citada diligencia, estableciendo el artículo 59 de la ley que si están conformes en que no se afecten sus propiedades, firmarán el acta que al efecto se levante, y si no desearan firmar, se anotará esa circunstancia. En caso de inconformidad, el deslindador hará constar en el acta, concretamente las inconformidades hechas valer, expresando en la misma su opinión sobre ellas y haciendo constar, además, si los terrenos por deslindar se encuentran debidamente acotados y aprovechados y en qué proporción, indicando también las mejoras o construcciones si las hay. En ambos casos remitirán a la Secretaría el acta, planos, títulos y todos los documentos de las operaciones de deslinde, para que ésta dicte la resolución que proceda. Por otra parte, la ley determina que: A los que no concurren a las operaciones de deslinde a que hemos hecho referencia, o que no aporten la documentación solicitada, se les tendrá por conformes en dichas operaciones. (Art. 60)

Una vez concluido el reconocimiento de los linderos del área del terreno a deslindar y habiendo sido levantada el acta referida, el deslindador envía propiamente los trabajos técnicos de levanta-

miento topográfico del área del terreno de presunta propiedad de la nación, de conformidad con los que establece el artículo 61 de la - ley..” el deslindador procederá al levantamiento del plano, adoptan- do los procedimientos topográficos adecuados y haciendo constar en él los linderos que en sus inconformidades hayan señalado las partes - afectadas”.

“Recibida por la Secretaría de documentación de las operacio- nes de deslinde, procederá a hacer el estudio de la misma, tanto de la parte técnica topográfica, como de la titulación enviada, y re- solverá si el terreno solicitado es o no nacional, o, en su caso, - si dentro de la zona abarcada por el deslinde existen o no terrenos nacionales o domasías...”

En este estudio dictamen, se analiza, si se cumplieron con las formalidades esenciales del procedimiento que para ello marca la - ley de terrenos Baldíos Nacionales y domasías, es decir, si el C. - Delegado Agrario de la entidad correspondiente en donde se efectua- ron las operaciones de deslinde y los trabajos técnicos de los te- rrenos de presunta propiedad de la nación, fue debidamente autorizad- o para ejecutarlos, según lo expresado por el artículo 54 de la -- ley, si las publicaciones a las que con antelación hemos hecho refe- rencia se hicieron con apego a la ley, si fué debidamente autorizad- o el Jefe de la Brigada de Investigación de Campo y Terrenos Nacio- nales por el C. Delegado Agrario, para que se realizaran los traba- jos correspondientes, si se observó estrictamente el procedimiento que para los deslindes marcan los artículos 57, 58, 59 y 60 de la - ley que se comenta, si fueron notificados los colindantes del pre- dio a deslindar y si fué abierto el plazo para alegatos, levantada y firmada y en que términos el acta de reconocimiento de colindan- cias, por los colindantes y el perito deslindador, si fué correcta-

mente efectuada la localización del predio de los terrenos de presunta propiedad de la nación e integrado el plano respectivo y si los integrantes de la brigada de investigación de campo rindieron oportunamente su informe, examinando además la documentación aportada por los interesados para comprobar la validez y legitimidad de la misma, a fin de someterlo a la aprobación del secretario del ramo.

LA RESOLUCION DECLARATORIA.- La Secretaría de la Reforma Agraria por conducto del C. Secretario dicta la declaración de Terrenos Nacionales, cuando se han cumplimentado todas las disposiciones legales de fondo y de forma, establecidas en ley de Baldíos y, esta resolución declaratoria de terrenos nacionales la dicta -- con fundamento en el artículo 68 de la citada ley, en la cual se -- ordena tanto su publicación en el Diario Oficial de la Federación, como la notificación de ella a quienes comparecieron en el procedimiento de dicha resolución y su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

C A P I T U L O I I I

EL DERECHO DE AUDIENCIA Y LOS CASOS DE DECLARACION DE TERRENOS PROPIEDAD DE LA NACION .

- a) LAS NOTIFICACIONES
- b) EL OFRECIMIENTO DE DOCUMENTOS PROBATORIOS Y LA INSPECCION OCULAR.
- c) LA COMPARENCIA EN LA DILIGENCIA DE DESLINDE
- d) LA APELACION.

Pese a lo circunscrito de este trabajo, consideramos necesario que con antelación a la sucinta exposición del procedimiento para declarar como nacionales, terrenos propiedad de la Nación, pongamos de relieve que en general todo procedimiento está regido por dos principios fundamentales a los que es apropiado calificar de supremos y que la Doctrina les reconoce validez jurídica universal; estos dos principios son: el de audiencia y el de legalidad los cuales se encuentran consagrados en el artículo 14 Constitucional que ordena en su párrafo segundo:

"... Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio, seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Estos principios de audiencia previa y legalidad que establece el artículo 14 Constitucional, tiene su origen en los inicios del siglo XIII (año de 1215), época en que los barones ingleses obligaron al Rey Juan Sin Tierra a firmar la carta Magna documento político en el que plasmaron los derechos y libertades de los ciudadanos de la Gran Bretaña.

"La garantía de audiencia suele ser designada por la corriente norteamericana por conducto de la encomienda quinta a la Constitución del vecino país del Norte, con la expresión debido proceso legal due process of law, cuya generalidad, amplitud y vaguedad hace a dicha disposición inferior a la norma correspondiente de nuestro

artículo 14 Constitucional". 20)

Este precepto ha evolucionado por la interpretación que ha efectuado la Suprema Corte de Justicia de la nación. Esta interpretación es limitada y sujeta a frecuentes revisiones, en lo que se refiere a su aplicación en materia administrativa, a su vez un tanto más consistente si se tiene en cuenta que el procedimiento administrativo propiamente dicho es novel y que su configuración se generó en el pasado siglo.

"Las garantías individuales del artículo 14 Constitucional se otorgan para evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento, bien sea administrativo, civil o penal, por lo que es errónea la apreciación de que sólo son otorgadas para los sujetos del último". 21)

Estamos viviendo un régimen de derecho en el cual se respetan plenamente las garantías constitucionales consabidas; de no ser así se recurre a la interposición del juicio institucional.

Nuestro máximo tribunal de justicia ha sustentado ejecutorias en las que con exactitud ha dispuesto: que las autoridades administrativas deben someterse a la ley concediendo a las partes la posibilidad de ser oído y vencido en juicio mediante el procedimiento adecuado, por lo que la Secretaría de la Reforma Agraria para poder dictar una resolución declaratoria de terrenos propiedad de la nación, debe subordinarse estrictamente a la ley de terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, para no violar la garantía de legalidad y cumplir con las formalidades esenciales de procedimiento, en particular con la garantía de Audiencia, es decir "un juicio" en el que se cumplan las formalidades del procedimiento.

Los autores de derecho administrativo mexicano han considerado que la opinión emitida por el maestro Narciso Bassals en su comentario a la Nueva Ley Agraria de 1927, explica lo que debe entenderse por formalidades esenciales del procedimiento.

"Ese procedimiento, juicio dentro del sentido de la garantía del artículo 14, reunirá en su desarrollo las formas esenciales del procedimiento si las leyes que lo organicen reúnen estos requisitos fundamentales: Primero.- que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le dé oportunidad de presentar sus defensas; segundo.- Que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien sostenga la contraria pueda también comprobar su veracidad; tercero.- Que cuando se agote la tramitación, se dé oportunidad a los interesados para presentar alegaciones, y cuarto.- Que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse".- 22)

De lo anteriormente expuesto se desprende, que es requisito sine qua non, que la Secretaría de la Reforma Agraria haga del conocimiento de los ciudadanos la iniciación del procedimiento de declaración de terrenos propiedad de la nación, para que todo aquel que

- 20) Ignacio Curgos.- "Las Garantías Individuales". Edit. Porrúa, S.A.- México 1973.- Octava Edic. Pag. 74
 21) Sem. Jud. de la Fed. V ep.- Tomo 1 Pag. 1552
 22) Andrés Serra Rojas.- Obra citada Pag. 304.

se sienta afectado, tenga la oportunidad de ser "oído y vencido" - ya que de lo contrario se violarían las garantías constitucionales consabidas, es por tal motivo que la Secretaría hace del conocimiento de los ciudadanos el inicio de este procedimiento, por medio de las notificaciones que para ello establece la ley vigente - de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 1950.

LAS NOTIFICACIONES.- Antes de seguir adelante es necesario precisar qué se entiende por notificación en el campo del derecho.

El distinguido procesalista Carnelutti nos dice, "Que la palabra notificación puede tomarse en dos sentidos, en uno amplio y en otro restringido. En sentido amplio, la notificación consiste en toda actividad dirigida a poner algo en conocimiento de alguien, - incluso a la actividad encaminada a hacer llegar al destinatario - la declaración de voluntad.

En sentido estricto comprende sólo la actividad dirigida a - tal finalidad, que no consiste en una declaración sino en producir una condición física mediante la cual la declaración llegue a ser - percibida por alguien, de tal modo que se dé a conocer su contenido 23).

Por su parte el Doctor Andrés Serra Rojas nos dice "Que la notificación es un acto por el cual se da conocimiento a una persona de un hecho o de una decisión, según las formas administrativas, - Las notificaciones en asuntos administrativos que afectan intereses

23) "Diccionario de Derecho Procesal Civil".- Pag. 572, citado por Eduardo Pallares.- Opus Ct.

particulares deben hacerse del conocimiento de los interesados.

Las demás notificaciones incluso pueden hacerse por simple - oficio o carta y otro medio de conocimiento. La notificación puede ser: personal, por cédula, por edictos, por correo, telegrama, por cualquier otro medio que permita tener constancia de haberse - recibido la notificación".

Cuando los interesados en un procedimiento administrativo sean desconocidos o se ignore su domicilio, la notificación, puede - hacerse en el "Diario Oficial de la Federación, o en la prensa Nacional? 24)

Por último la Doctora Martha Chávez P. de Velázquez nos dice - que: "Los medios de comunicación procesal no son tan variados como en el proceso civil en donde encontramos notificaciones, citaciones emplazamientos, suplicatorias y exhortos; y dentro de las notificaciones, diversas formas de hacerlas, personalmente, por cédula, por Boletín Judicial, por edictos, en estrados, por correo y por telégrafo, En Materia Agraria la primera notificación se hace mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta - Oficial de la Entidad Federativa, y dicha publicación surte efectos de notificaciones presidenciales, se notifican mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación". 25)

En este sentido, la ley de Baldíos establece en su artículo 55 que se debe de formular el aviso de deslinde de los terrenos de pro

24) Andrés Serra Rojas.- Obra Citada Pag. 310

25) Martha Chávez P. de Velázquez.-"El Proceso Social Agrario.- Editorial Porrúa, S.A.-México 1971.- Pag. 95

sunta propiedad de la nación en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial de la entidad federativa en que se encuentre el terreno que se va a deslindar y en el periódico de mayor -- circulación de la región, fijando además la notificación del aviso del deslinde en las oficinas del municipio a que corresponda el terreno, y en los parajes cercanos al mismo terreno agregando en estos dos últimos casos un croquis en el que se indiquen los límites y colindancias del citado terreno, para que por todos estos medios, queden notificados los propietarios, poseedores y colindantes y -- aquellos que se consideren afectados con el deslinde, indicando además esta notificación el lugar de las oficinas en que se instale el perito deslindador para que todos los interesados a quines afecte -- el deslinde, puedan dar a conocer al perito deslindador su domicilio o el de sus representantes para que puedan ser notificados -- cuando sea necesario.

EL OFRECIMIENTO DE DOCUMENTOS PROBATORIOS Y LA INSPECCION OCULAR.

A partir del día siguiente de la última publicación a la que con antelación hemos hecho referencia, publicación, por medio -- de la cual se notifica, se hace del conocimiento de los ciudadanos: la iniciación de procedimiento del deslinde de los terrenos de presunta propiedad de la nación, se abre el periodo de ofrecimiento -- de documentos probatorios.

Este periodo de ofrecimiento de documentos probatorios, de -- acuerdo con lo que dispone la ley, es de treinta días contados a -- partir de la última publicación citada en páginas precedentes; sin embargo, la misma ley ordena que se puede prorrogar el término de treinta días por otro tanto igual a solicitud de parte interesada, para que dentro de este periodo de ofrecimiento de documentos probatorios los interesados tengan la oportunidad de ofrecer sus pruebas y al

gar lo que a su derecho convenga dentro del término y procedimiento.

En efecto, la ley determina que: "...las personas que se consideren afectadas presentarán ante el deslindador sus títulos de propiedad y un certificado del Registro Público de la Propiedad — que acredite que, hasta la fecha de aviso de deslinde, las propiedades de que se trate están inscritas a su nombre..." (Art. 57).

LA COMPARENCIA EN LA DILIGENCIA DE DESLINDE.— Hemos apuntado en páginas precedentes, que, todos aquellos ciudadanos que se sientan afectados por la iniciación del procedimiento del deslinde de los terrenos de presunta propiedad de la nación al enterarse del inicio de este procedimiento tienen la obligación de dar a conocer al representante autorizado por la Secretaría para efectuar dichos trabajos, su domicilio, a fin de que éste les notifique las actuaciones en las que por ley deben comparecer con su presencia, y para tal efecto la ley establece que en la diligencia del deslinde de los terrenos de presunta propiedad de la nación, los particulares interesados comparezcan por sí o por medio de representante legal. Por tal motivo, el perito deslindador les notifica, en el domicilio señalado, el día, hora y lugar en que se principiarán dichas operaciones de deslinde.

Esta notificación que hemos mencionado de conformidad con la ley que se comenta, puede hacerse por medio de cédulas-talonarios, las cuales se entregan en el domicilio señalado por los interesados, firmando el talón la persona que las reciba, pero además dicha notificación se puede llevar a cabo por correo certificado con acuse de recibo, transcurriendo entre la notificación y la fecha señalada para las operaciones de deslinde cuando menos un plazo no menor de quince días. (Art. 58)

Llegada la fecha para el desahogo de la diligencia del deslinde, el perito deslindador recorre los linderos del predio a deslindar en compañía de los propietarios, poseedores y colindantes, y una vez terminado dicho recorrido, "si están conformes en que no se afectan sus propiedades o posesiones, firmarán el acta que al efecto se levante, y si no desearan firmar, se anotará esa circunstancia. En caso de inconformidad, el deslindador hará constar en el acta, concretamente, las inconformidades hechas valer, expresando sobre ellas y haciendo constar, además si los terrenos por deslindar se encuentran debidamente acotados y aprovechados y en que proporción, indicando, también las mejoras o construcciones si las hay.

En ambos casos remitirá a la Secretaría, el Acta, planos, títulos y todos los documentos de las operaciones de deslinde, para que ésta dicte la resolución que proceda". (Art. 59).

Una vez desahogada la comparecencia en la diligencia de deslinde, el perito deslindador procede a levantar el plano topográfico, adoptando los procedimientos adecuados para dicho trabajo, "...y haciendo constar en él los linderos del terreno solicitado y los linderos que en sus inconformidades hayan señalado las partes afectadas" . (Art. 61)

LA APELACION.— Hemos apuntado en párrafos precedentes que la Secretaría, para poder dictar la resolución declaratoria de terrenos propiedad de la nación en su categoría de nacionales, debe de sujetarse a lo ordenado por la ley objeto de este estudio, y que, como lógica consecuencia, después de los trabajos técnicos realizados por la Secretaría al deslindar las tierras de presunta propiedad nacional, y dictar la resolución declaratoria, la Secretaría da a conocer a los interesados dicha resolución, para no violar las formalidades esenciales del procedimiento, en consecuencia, y siguiendo —

Lo expresado por la citada ley ordena que; "las resoluciones se darán a conocer a los interesados por oficio, en los domicilios que - hayan señalado, y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación", surtiendo, en todo caso, efectos de notificación". (Art. 68) otorgando la ley a los que se sientan afectados con dicha resolución declaratoria, la aptitud de hacer valer sus defensas contra la misma al establecer el recurso de apelación tal como se desprende del artículo 69 de la ley que a la letra dice: "las resoluciones que - administrativamente pronuncie la Secretaría podrán ser reclamadas, judicialmente dentro de un plazo de quince días, contados desde el día siguiente a la fecha en que hayan aparecido publicadas en el - Diario Oficial de la Federación

Transcurrido el plazo de quince días, sin que se haya presenta do reclamación alguna, se tendrán como consentidas y surtirán todos sus efectos legales".

Por último no hay que olvidar que por virtud del decreto de 31 de Diciembre de 1962 que adicionó el artículo 58 del Código Agrario de 1942 y que es el antecedente del artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, fué suspendida en sus efectos la ley de Terrenos baldíos, Nacionales y Demasías de 30 de Diciembre de 1950, en cuanto a la facultad que otorgaba ésta a los particulares para la adquisición a título oneroso o gratuito de los terrenos propiedad - de la nación, para ser destinados de acuerdo con lo ordenado por el decreto antes citado a constituir o ampliar ejidos o a establecer - nuevos centros de población ejidal, pero que durante la vigencia de esta ley y anteriores fueron solicitados por los particulares terrenos propiedad de la nación, por lo que la Secretaría de la Reforma Agraria al dictar la resolución declaratoria de terrenos nacionales, debe dejar excluidos de dicha Resolución Declaratoria, todas aque- - llas superficies que hayan salido del dominio de la nación por títu-

los legalmente expedidos por el Ejecutivo Federal con su propia resolución declaratoria de propiedad nacional.

C A P I T U L O IV.

EFFECTOS DE LA RESOLUCION QUE DECLARA COMO NACIONALES TERRENOS DE PROPIEDAD DE LA NACION

- a) NATURALEZA JURIDICA DE LOS TERRENOS NACIONALES

- b) ANALISIS DE LA REFORMA DE 31 DE DICIEMBRE DE 1962 AL ARTICULO 50 DEL CODIGO AGRARIO DE -- 1942.

- c) ANALISIS DEL ARTICULO 204 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Hemos consignado con antelación cómo nuestro país conoció en la conquista sus primeras formas de política agraria, con las disposiciones correspondientes a repartimientos de tierras y colonización, sabemos que estas acciones se llevaron a cabo sobre terrenos realengos o sea, sobre todas las tierras descubiertas y conquistadas por la Corona Española, que de acuerdo con las bulas Alejandrinas, era su propietaria.

Así, la estructura agraria de la Nueva España sería la consecuencia de traslados de dominio que la Corona Española efectuara sobre los citados predios realengos.

Posteriormente, el México independiente presentó como planteamiento agrario la circunstancia de que gran parte del territorio nacional se encontraba deshabitado y que en esas zonas se localizaban terrenos baldíos, aptos para la colonización, tanto por parte de los mexicanos, como de extranjeros; este criterio dió lugar a la prolifera legislación de baldíos, tanto federal, como estatal, de nuestros primeros años como Nación independiente.

A consecuencia de la Ley de nacionalización de los bienes del clero de 1859 se convirtieron en propiedad de la Nación todos aquellos terrenos que el clero ostentara como titular y esos mismos -- fueron considerados en la Ley de ocupación y enajenación de terrenos baldíos de 20 de Junio de 1853, que junto con las leyes de Colonización de 1855 y 1853, y la ley de ocupación y enajenación de baldíos de 1894, propiciaron la enajenación de grandes superficies

de terrenos propiedad de la Nación a particulares, dando como resultado un proceso de acaparamiento de tierras en pocas manos, cuya injusta situación provocó los programas de redistribución de la propiedad rural, que marcó el movimiento revolucionario de 1910.

A partir del 7 de Febrero de 1917, los anhelos populares quedaron consagrados en la Constitución y la materia de baldíos toma un cauce diferente, basado en los principios generales establecidos en el artículo 27 Constitucional, que habría de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano. En efecto, el artículo 27 Constitucional, nos marca tres tipos de propiedad en el medio rural: La propiedad de carácter privado que se sujeta a las modalidades que dicta el interés público, cuando dicho ordenamiento señala que propiedad rural de los particulares no deberá de pasar de los límites constitucionales señalados para la propiedad inafectable; la propiedad ejidal de carácter inembargable, imprescriptible e intransmisible, cuya titularidad ostentan los núcleos de población rural; y la propiedad de la Federación en sus bienes del dominio público y de dominio privado. Entre los bienes del dominio privado se ha comprendido a los terrenos baldíos y nacionales, cuya legislación revolucionaria fué tomando un marcado sentido social, buscando que dichos predios se enajenaran gratuitamente a campesinos que no tuvieran oportunidad de sumarse a un núcleo de población solicitante de alguna acción agraria; más el sentido de esa legislación se fué desfigurando y se llegó hasta considerar el subastar públicamente estos predios circunstancia que marcó grave injusticia en las posibilidades de obtener tierra, debido a que resultaba más fácil procurarla mediante una subasta que por un procedimiento de enajenación gratuita o por alguna acción agraria, como hemos citado con antelación, posteriormente se dictó el decreto de 31 de Diciembre de 1942, que adicionó el artículo 58 del Código Agrario de 1942 y que es el

antecedente del artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente para suspender en sus efectos, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 30 de Diciembre de 1950, en cuanto a la facultad que otorgaba ésta a los particulares para la adquisición a título oneroso o gratuito de terrenos propiedad de la nación, para ser destinados a constituir o ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal, sin embargo, no hay que olvidar que durante la vigencia de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 30 de Diciembre de 1950 y anteriores, fueron solicitados por los particulares terrenos propiedad de la nación, por lo que los efectos de la resolución que declara como nacionales terrenos propiedad de la nación, deja excluidos de dicha declaración todas aquellas superficies que hayan salido de dominio de la nación por títulos legalmente expedidos, por el Ejecutivo Federal con su propia resolución declaratoria de propiedad nacional.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS TERRENOS NACIONALES.— La Ley Vigente de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías 30 de Diciembre de 1950, (26) dividió como hemos consignado en el capítulo segundo de esta tesis a los terrenos propiedad de la Nación en baldíos nacionales y demasías considerando como baldíos los terrenos que no han sido deslindados ni medidos, a los nacionales, los terrenos baldíos deslindados y medidos, así como a los terrenos que provengan de demasías cuyos poseedores no las adquieran, y los terrenos que recobre la Nación en virtud de la nulidad de sus títulos respectivos.

También dejamos consignado con antelación que la autoridad a quien se facultó para dar trámite a los procedimientos respectivos siguió siendo la Secretaría de Agricultura pero que posteriormente por Decreto de 30 de Diciembre de 1953, se ordenó que la Dirección General de Terrenos Nacionales, pasara de la Secretaría de Agricul

tura y Ganadería al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y que bajo esta Ley de 30 de Diciembre de 1950, las adquisiciones de terrenos nacionales se dividieron en los de título y los de título oneroso que los "poseedores" o sean los trabajadores de la tierra, tendrán derecho de preferencia para adquirir a título oneroso y sólo en defecto de otros los terrenos podrán solicitarse por los arrendatarios y, en último, por los simples solicitantes.

Se estableció como hemos visto, un procedimiento de deslinde con publicaciones del aviso de deslinde, notificaciones a los interesados y colindantes, término de recepción de documentos por parte de los interesados acta de deslinde, estudio de la documentación desde el punto de vista técnico y legal, y resolución sobre el régimen jurídico de los terrenos deslindados, publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación y plazo para la reclamación de la misma.

Algo muy importante fué la especificación de la naturaleza jurídica de los terrenos propiedad de la Nación que estableció esta ley o sea que son imprescriptibles y que solamente puede titularlos la Federación, así como la negativa a la facultad del libre traspaso de los derechos adquiridos por solicitud de enajenación a terrenos nacionales, sin la autorización de la Secretaría de Agricultura.

ANALISIS A LA ADICION AL ARTICULO 58 DEL CODIGO AGRARIO DE 1942.- El decreto de 30 de Diciembre de 1962 inició un cambio sustancial en el tratamiento de las solicitudes para adquirir

26) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Febrero de 1951.

terrenos nacionales. Este decreto modificó el Código Agrario de 1942 en su artículo 58, en los siguientes términos:

"Los terrenos nacionales y, en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación se destinarán a constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal. Dichos terrenos se podrán destinar también en la extensión estrictamente indispensable, para las obras o servicios públicos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y no podrán ser objeto de colonización ni de venta". O sea que a partir de la citada fecha, ya no podían ni debían admitirse solicitudes sobre terrenos Nacionales para adquirirlos individualmente por compra, por eso ii dicamos que esta fecha marca el límite divisorio en el tratamiento de terrenos nacionales y junto con esta reforma también se produjo la colateral en materia de colonias, prohibiéndose establecer más.

La exposición de motivos de estas reformas es suficiente explícita al respecto, pues se dijo que los cambios obedecían a que de ahí en adelante se haría colonización ejidal.

En efecto, la exposición de motivos del Decreto del 31 de Diciembre de 1962, publicada en el Diario Oficial de la Federación - el 22 de Enero de 1963, expresó que "dentro del amplio y vigoroso proceso en que ahora se desarrolla la Reforma Agraria, debe destacarse el nuevo concepto de la colonización, que se ha venido a establecer y el destino que se ha dado al importante patrimonio que representan los terrenos nacionales y, en general, los terrenos rústicos propiedad de la Federación.

El jefe del Ejecutivo ha abandonado el concepto tradicional de la colonización para dar a ésta un sentido revolucionario, en-

cauzándola en favor de los campesinos sin tierra y sin recursos y - organizándola dentro del nuevo concepto de propiedad que vincula la posesión de la tierra con el trabajo de la misma, para ponerla así, de modo permanente, en manos de los auténticos agricultores.

Es bien sabido que la colonización iniciada desde el siglo pasado con el propósito de acrecentar la producción agrícola y distribuir mejor la población rural, no ha producido resultados efectivos. También es cierto que la colonización, en estos últimos tiempos, - autorizada con relación a terrenos particulares, ha sido un camino propicio para eludir la aplicación del Código Agrario. Así es que no solamente por razones de justicia social, ni por motivos de fidelidad a los ideales de la Revolución, sino porque la experiencia aconseja, se debe abandonar el estéril sistema de colonización y - emprender la tarea de una mejor distribución de la población rural a través de la creación de nuevos centros de población". Por las razones anteriores, explícitas por sí mismas, se modificó el artículo 58 del Código Agrario de 1942, en los términos ya transcritos por lo tanto, se le dió destino ejidal a los terrenos propiedad de la Nación y se reiteraron dichas medidas en el artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 vigente.

En efecto, el artículo 204 que a continuación se transcribe - es claro en este sentido "Art. 204. Las propiedades de la Federación, de los Estados o de los municipios, serán afectables, para - dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población. Los terrenos baldíos, nacionales y, en general los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación, se destinarán, a constituir y ampliar ejidos, a establecer nuevos centros de población ejidal - de conformidad con esta ley. No podrán ser objeto de colonización, enajenación a título oneroso o gratuito, ni adquisición por pres--

cripción o información de dominio y, sólo podrán destinarse en la extensión estrictamente indispensable, para fines de interés público o para otros servicios públicos de la Federación, de los Estados o de los municipios. Queda prohibida la colonización de propiedades privadas.

Mediante decreto de 2 de Julio de 1965 (27) se modificaron los artículos 166 y 170 del Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para concordarlo con el Decreto de 31 de Diciembre de 1962, por el cual se modificó el artículo 58 del Código Agrario de 1942 y en este punto surge una confusión en relación con el decreto de 2 de Julio de 1965 y el decreto de 31 de Diciembre de 1962 antes citado.

En efecto el decreto de 2 de Julio de 1965 en su parte considerativa expresa: "Que sin perjuicio de que puedan destinarse o ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal conforme a las necesidades por satisfacer y cubriéndose los trámites legales correspondientes, los terrenos nacionales son susceptibles de enajenación a título oneroso o gratuito y aún rentarse a los particulares capacitados conforme a las determinaciones de la Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales, Demasías y Excedencias, por lo que sin lesionar los legítimos derechos agrarios que existan o se hagan valer podrán legitimarse los derechos de los poseedores de superficies iguales o menores a la inafectable de quienes con el deseo de trabajar la tierra coadyuden al desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación".

27) Publicado en el Diario Oficial de la Fed. el 11 de Julio de 1965.

Además este Decreto manifestó en las adiciones al artículo 166 en su inciso c, que encarga a la Dirección General de Terrenos Nacionales lo siguiente: Dará curso a las solicitudes individuales — que se presenten por campesinos que se encuentren en posesión de — los terrenos nacionales, baldíos o demasías que localicen las brigadas destinadas a tal objeto cuando no hayan iniciado antes trámite alguno para legalizar su situación. Procederá en la misma forma — cuando se trata de zonas suburbanas que por su extensión, calidad o ubicación, no sean aptas para establecer en ellas nuevos centros de Población Ejidal, si no existe expediente de resolverse dentro del radio legal de afectación y que los solicitantes u ocupantes demuestran no disponer de otras tierras como medio de vida, o tengan fincadas en ellas su casa-habitación. Lo anterior dió lugar a que en dicha Dependencia se siguieran recibiendo solicitudes hasta la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Pensamos que como punto de orientación para salir de la aparente confusión que se plantea entre los Decretos de 31 de Diciembre de 1962 y de 2 de Julio de 1965, se puede tomar el poder Federal — que dió origen a los mismos y la jerarquía del Ordenamiento Jurídico que modifican. El Decreto de 1962 lo emitió el Poder Legislativo y modificó el artículo 58 del Código Agrario de 1942 y el Decreto de 1965 lo dictó el Poder Ejecutivo y modificó el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en tanto que el primero se refiere a un Código Reglamentario de un artículo Constitucional, el segundo modifica un reglamento Administrativo de una Dependencia Federal. Resulta obvio la mayor solidez jerárquica del Decreto de 31 de Diciembre de 1962.

El 12 de Agosto de 1968 el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, mediante Acuerdo (28) desconoció los títu-

los expedidos sobre terrenos nacionales y colonias, en el lapso comprendido entre 10. de Enero y 30 de Noviembre de 1964, debido a las graves irregularidades que varios de ellos presentaban y procedió a la cancelación de las anotaciones de los títulos en los libros de registro de la citada Dirección de Terrenos Nacionales, avisando a las oficinas del registro Público de la Propiedad correspondientes; además dió un término para que los interesados iniciaran un procedimiento de regularización.

El artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, vigente se considera muy claro y concreto en las características de imprescriptibilidad y naturaleza jurídica de los terrenos nacionales así como de su destino exclusivo para satisfacer necesidades agrarias y fines de interés público y para obras o servicios públicos de la Federación, los Estados o de los Municipios.

También la Ley Federal de Reforma Agraria en sus artículos 413, 414, 416 y 417 establece el procedimiento de nulidad de los contratos o concesiones a que se refiere la Fracción XVIII, del párrafo 7o. del Artículo 27 Constitucional.

Mediante Decreto de 30 de Diciembre de 1974, se otorgó al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la categoría de Secretaría de Estado, denominándose Secretaría de la Reforma Agraria; y en otro Decreto, también de 30 de Diciembre de 1974 se reformaron di-

28) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Agosto de 1968.

versas leyes para concordárcelos a la transformación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria, incluyéndose en el mismo, reformas al artículo 10. de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías. (29)

La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 1950 es el ordenamiento básico para considerar las circunstancias que imperan en lo que toca a los poseedores y ocupantes de terrenos propiedad de la Nación, debido a que fué una ley que recogió las experiencias de siglos de la legislación de baldíos mexicana y que trató de acoplarla a las circunstancias de su tiempo a los principios revolucionarios de la Reforma Agraria.

Esta Ley, como hemos visto, sufre una derogación parcial con el Decreto de Congreso de la Unión el 31 de Diciembre de 1962 y sus demás artículos siguen aplicándose a la fecha, más este ordenamiento forma un punto de referencia a los problemas de terrenos nacionales que aún carga el país, y por qué su observancia y superación de conceptos son básicos en la búsqueda de soluciones definitivas, a los planteamientos, inconclusos aún, que esta Ley provocó en nuestro medio rural.

Con esta Ley se estructuró un trámite de enajenación de terrenos nacionales a particulares, el cual incluía la correspondiente declaratoria de propiedad nacional de los terrenos a enajenar o, en su caso, los que se destinaren a colonización.

29) Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1974 y el 3 de Enero de 1975.

A efecto de localizar los terrenos baldíos de preautora propiedad nacional para posteriormente declararlos nacionales, la ley previene la participación de comisiones deslindadoras, dependientes de la Dirección General de Terrenos Nacionales, que posteriormente en el Decreto de 2 de Julio de 1965, las mismas se denominaron brigadas y que en 1971 fueron parte de la Comisión Nacional de Investigación de Campo y Terrenos Nacionales, dependiente del programa Nacional Agrario y en 1975 pasaron nuevamente a depender de la Dirección General de Terrenos Nacionales.

Con el procedimiento de deslindes que marca el capítulo VI de la Ley, estas brigadas han deslindado los terrenos baldíos de la Nación y la Dirección General de Terrenos Nacionales ha declarado, terrenos propiedad de la Nación, desde Febrero de 1951 hasta Junio de 1975, la cantidad de 17'199,531-75-Sq. Has., (30) las cuáles hasta la vigencia del Decreto del congreso de la Unión de 31 de Diciembre de 1962, se destinaban a la enajenación a particulares, pero a partir de éste y posteriormente, reafirmando en el artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, se ha destinado parte de ésta superficie, no en su totalidad, a satisfacer necesidades agrarias.

Decimos que no toda la superficie que se declara nacional se destina a este último fin, debido a que dentro de ella se pueden localizar poseedores con solicitud interpuesta con anterioridad a la vigencia del Decreto de 31 de Diciembre de 1962 y al afectarlos con fines agrarios, cuando sus posesiones no rebasen los límites de la pequeña propiedad y estén en explotación, sería violatorio -

30) Datos obtenidos en la Oficina de Estadística de la Dir. Gen. de Terrenos Nacionales Secretaría de la Reforma Agraria.

del artículo 14 Constitucional, pues se daría a dicho Decreto función retroactiva perjudicando a los solicitantes conforme a derecho.

Conviene anotar que conforme a la Ley de Baldíos de 1950, el Gobierno Federal Expidió hasta el año de 1963, un total de 2,535 títulos de propiedad sobre terrenos nacionales que ampara una superficie de 1°710,747-93-83 Has.

En el año de 1964, último año de gobierno del presidente Adolfo López Mateos, se expidieron 2,804 títulos de propiedad que amparaban 1°126,563-92-54 Has., (31) mismos que debido a que en sus respectivos expedientes de trámite no existía la correspondiente declaratoria de propiedad nacional, o se expidieron a favor de personas distintas a las que habían promovido el expediente o amparaban terrenos de propiedad ejidal, comunal o privada, dudándose en todos los casos de la autenticidad de la firma del C. Presidente de la República en los mismos, por lo que se consideraban apócrifos; por lo que se dictó por parte del C. Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización el mencionado Acuerdo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Agosto de 1968, recordamos que el mismo Acuerdo dió lugar a un plazo de 120 días para que los interesados promovieran la regularización de sus títulos.

Este Acuerdo complicó la situación debido a que el C. Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización no tenía autoridad competente para nulificar títulos de propiedad expedidos por el --

31) Datos obtenidos en la Oficina de Estadística de la Dirección General de Terrenos Nacionales Secretaría de la Reforma Agraria.

Presidente de la República y dió lugar a que varios de los titulares de dichos documentos promovieran juicios constitucionales y que como consecuencia de esto, la justicia de la Unión los amparó y protegió contra dichos actos de la citada autoridad agraria; otros beneficiados con títulos expedidos en 1964, se acogieron a la regularización de éstos documentos siguiendo lo dispuesto por el Acuerdo que los desconoció. Hasta la fecha no se ha reconocido un sólo título de los señalados en dicho Acuerdo.

Cabe señalar que después de 1964, no se ha expedido un sólo título sobre terrenos nacionales con base en la Ley de Baldíos de 1950 y leyes anteriores.

La Dirección General de Terrenos Nacionales recibió, hasta el 23 de Enero de 1963, que fué la fecha en que entró en vigor el Decreto del Congreso de la Unión de 31 de Diciembre de 1962, la cantidad de 61,525 solicitudes de enajenación de dichos terrenos, mismas que se traducen en 87'361,556-99-65 Has., y aún posteriores a ese Decreto se ha presentado 5,364 solicitudes por 2'106,884-97-63 Has. (32)

Lo anterior da una imagen del rezago agrario que presenta la falta de solución a estas peticiones, aún considerando que únicamente, a partir de la vigencia de la Ley de Baldíos de 1950 se expidió hasta 1963 un total de 1,535 títulos de propiedad, que aunados a los títulos expedidos con anterioridad, han brindado solución a las solicitudes presentadas; también se debe considerar aquellas solicitudes cuyo trámite se ha cancelado por diversas circunstancias conforme a la propia Ley y aquellos cuyos titulares han preferido acogerse al régimen ejidal, o sea les ha incluido como beneficiarios en una resolución presidencial dotatoria o ampliatoria de ejido o de -

creación de Nuevos Centros de Población, o que se les ha cancelado legalmente el trámite de su solicitud, todos estos casos, han solucionado, de una forma o de otra, en definitiva las solicitudes que obran en los expedientes.

- 32) Datos obtenidos en la Oficina de Estadística de la Dirección - General de Terrenos Nacionales Secretaría de la Reforma Agraria

CONCLUSIONES

1a .- Las autoridades agrarias deben intensificar la investigación del campo, a fin de localizar todos los terrenos baldíos de la nación a nivel municipal, enviando para ello una o varias brigadas a las Entidades Federativas, procediendo dichas brigadas a levantar actas de inspección ocular de cada posesión de estos terrenos, determinando la clase de explotación que se realiza, la extensión ocupada y la extensión explotada, o en su caso el abandono del predio.

2a .- Una vez terminados los trabajos de deslinde o investigación serán remitidos a la Dirección General de Terrenos Nacionales, en donde se deberá de proceder a estudiar a cada ocupante consultado su expediente, en caso de que tenga interpuesta solicitud, dictaminando su situación conforme a las leyes de la materia, posteriormente, el área deslindada, con base en el dictamen mencionado debe ser declarada terreno nacional.

3a .- Con la investigación y el dictamen de la Dirección General de Terrenos Nacionales, se podrá determinar la situación que prevalece en cada posesión, así como sus derechos, facilitando la aplicación de la ley.

4a .- Los terrenos propiedad de la Nación que fueron solicitados por los particulares antes de que entrara en vigor el decreto de 31 de diciembre de 1962, o poseedores que se beneficiaron con cesión de derechos en los términos del artículo 34 de la Ley de Baldíos, deben ser titulados por el Gobierno Federal, dando fin al trámite conforme a la Ley de la materia, iniciado por los particulares interesados.

5a.- Pero pensamos que dada la circunstancia que impera en estos momentos en virtud de la problemática que se manifiesta genéricamente en la Reforma Agraria Mexicana, que debe dar respuesta a los 7 millones de campesinos sin tierra y a la organización productiva de aquellos que sí la tienen; y específicamente en el renglón de terrenos nacionales, donde el promedio de hectáreas por solicitante en enajenación a título oneroso o gratuito es de 1.353-95-79 Has., la titulación a particulares de terrenos nacionales, deberá llevarse a cabo en estrecha observancia de la justicia y la equidad social, tomando en consideración que la unidad de dotación constitucional para los campesinos ejidatarios es de 10-00-00 Has., de rie-

go o sus equivalentes en otras clases de tierra y que el objeto original de la legislación de baldíos y nacionales de la Revolución Mexicana que parte del Decreto de 2 de Agosto de 1923, era de enajenar una parcela de terreno nacional a un campesino jefe de familia para sostener a ésta, concordando con la Ley Reglamentaria sobre Re partición de Tierras Ejidales y Constitución de Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de Diciembre de 1925 y la Ley de Patrimonio Ejidal de 25 de Agosto de 1927.

6.- Tomando en cuenta los anteriores criterios y observando el espíritu de los ordenamientos mencionados concluimos en que las superficies que se titulen a particulares deberán de determinarse escrupulosamente en extensión y superficie con gran sentido social y el Gobierno Federal vigilará su explotación y aprovechamiento por parte de sus titulares, que sólo serán auténticos campesinos que trabajen directa y personalmente la tierra, buscando evitar el acaparamiento, tanto de superficies, como de productos agropecuarios, o de beneficios económicos de su comercialización y el no destinar dichos predios a fines distintos de los que no sean considerados expresamente por las leyes agrarias.

7.- Pero consideramos además, que el régimen jurídico a que deban de sujetarse estos bienes objeto de dichos títulos, no se encuentre siguiendo todos los lineamientos en cuanto a los atributos de la propiedad marcados para los bienes sujetos a derecho privado; así en este caso el dominio estará reservado para la familia, pudiéndosele considerar patrimonio familiar, con las características de inembargable, imprescriptible e intransmisible, cuyo objeto es el de proteger dicho grupo de formas de traslado de dominio que se conviertan en verdaderos despojos en perjuicio de los titulares originales; el uso será único de los titulares no permitiéndose el delegarlo a terceros; y el fruto, exclusivo para sus titulares.

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

CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA.- Manuel Fabila. Talleres de -
Industrial Gráfica, S.A., México 1941.

EL PROCESO SOCIAL AGRARIO Y SUS PROCEDIMIENTOS .- Martha Chávez P.
de Velázquez, Editorial Porrúa, S.A., México 1971.

DERECHO ADMINISTRATIVO DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.- --
Andrés Serra Rojas.- Impresora Galvo, S.A.- México 1972.

EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO .- Lucio Mandiata y Hñez.- Editorial
Porrúa, S.A.- México 1971.

DERECHO PROCESAL CIVIL .- Eduardo Pallares .- Edit. Porrúa, S. A.-
México 1961.

INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL.- Rafael de Pina y José --
Castillo Larrañaga .- Editorial Porrúa, S.A.- México 1969.

CODIGO DE COLONIZACION Y TERRENOS BALDIOS .- Francisco I. de la Ma-
za.- México 1892.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA SOBRE TERRENOS BALDIOS .- Mariano Luis
Orozco.- México 1895.

BREVE Y SUMARIA RELACION EN NUEVA COLECCION DE DOCUMENTOS PARA LA -
HISTORIA DE MEXICO.- Alonso de Zurita.- 1891 - Pag. 93.

AL MARGEN DE LA CONSTITUCION DE 1917.- Vera Estañol. California 1920

LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.- Ignacio Burgou. Editorial Porrúa, S. A.
México 1973.

EL PROCESO SOCIAL AGRARIO .- Martha P. de Velázquez.- Editorial Po-
rrúa, S. A.- México 1971.