

198  
201

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLÁN"



## " ESTUDIO DE LA IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS TERRENOS BALDIOS EN MEXICO "

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
LUCIANO MARTINEZ RANGEL



Acatlán Estado de México

1992

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **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 está 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.

## I N D I C E .

Introducción .....	5
CAPITULO I	
ANTECEDENTES	
A) Derecho Precortesiano .....	7
B) La Colonia .....	11
C) México Independiente .....	22
D) La Reforma .....	29
E) Porfirio Díaz .....	43
F) Evolución del Concepto Baldío .....	50
CAPITULO II	
SIGLO XX	
A) Albores del Siglo XX .....	60
B) Legislación .....	66
C) Terrenos Baldíos y su Legislación en Base a la Constitución de 1917. 71	
CAPITULO III	
LA LEGISLACION DE TERRENOS BALDIOS A PARTIR DE 1950.	
A) Análisis de la Ley del 30 de Diciembre de 1950 .....	86
B) La Prescripción .....	100
C) Decretos Sobre el Código de 1942 .....	112
CAPITULO IV	
DESTINO DE LOS TERRENOS BALDIOS EN MEXICO Y SU REGULACION	
A) Ley Federal de la Reforma Agraria .....	119
B) Decreto del 29 de Diciembre de 1983 .....	122
C) Reflexiones .....	127
CONCLUSIONES .....	134
BIBLIOGRAFIA .....	141

## I N T R O D U C C I O N

La Reforma Agraria base principal en que confió la Revolución Mexicana, produjo en el país, una notable y positiva transformación orgánica, con el propósito de lograr la libertad económica, la igualdad social entre los habitantes del territorio nacional, elevando todos y cada uno de sus satisfactores mediante la distribución equitativa de la tierra económicamente productiva. Este proceso se inició en 1915, que al redistribuir la propiedad de la tierra, determinó cambios trascendentales en su uso.

Con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 27 de la Constitución Política y la Legislación a través de acuerdos, circulares, decretos, etc., se fueron determinando los efectos de la estructura agraria del país, cuyos alcances no fueron previstos, teniendo como consecuencia la expansión urbana, el surgimiento de la construcción y el desmedido crecimiento demográfico. Para tratar de regular este fenómeno y para evitar la pérdida de la tierra económicamente productiva, el legislador se vió precisado a establecer, como medida precautoria y política (aún en contra de nuestra tradición Histórica-Legislativa), la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos.

En presente trabajo de Tesis, exponemos una visión general de la evolución histórica de la legislación mexicana en materia de terrenos baldíos, cuya interpretación jurídica debe tener presente los factores históricos, sociológicos y económicos para comprender los motivos o fundamentos que tuvo el legislador para estipular la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos; medida que - en nuestra opinión, se consolidó como una tendencia hacia la estatización del territorio nacional, provocando el estancamiento de la tierra económicamente productiva en perjuicio de la población en general y de la Nación.

Debido a la complejidad de la materia tratada en el tema que nos ocupa y a la inaplazable necesidad de que nuestras leyes posean un ajuste estimulante con la realidad, sirva para explicar y justificar nuestro modesto esfuerzo, en beneficio del hombre del -- campo, de la población en general y del país.

## C A P I T U L O    I

### ANTECEDENTES

- A) DERECHO PRECORTESIANO
- B) LA COLONIA
- C) MEXICO INDEPENDIENTE
- D) LA REFORMA
- E) PORFIRIO DIAZ
- F) EVOLUCION DEL CONCEPTO BALDIO

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

## A) DERECHO PRECORTESIANO

En el Imperio Azteca, el régimen de la tenencia de la tierra, - pertenecía al Derecho Público porque los antiguos mexicanos sólo concebían la propiedad o agrupación primitiva de los pobladores con carácter comunal y la del monarca, quien era "... el - dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista, el origen de su propiedad; cualquiera otra forma de posesión y de propiedad territorial dimanaba del rey". (1) Conforme al Derecho Azteca, la propiedad territorial se origina en primer término, en la voluntad del Monarca Indígena, quien tenía la facultad de distribuir entre sus habitantes la tierra que se encontraba bajo su jurisdicción; habitantes que no tenían ninguna acción para defender sus posesiones, y en segundo término, en las tierras de conquista denominadas YACTLALLI, que eran las tierras de las cuales el Soberano Indígena hacía merced, no implicando esto "... un despojo absoluto para los primi

tivos propietarios...", puesto que "... continuaban en la posesión y el goce de sus tierras conquistadas, bajo las condiciones que los nuevos dueños les imponían". (2)

Dando origen con ésto a los diversos tipos de propiedad en el pueblo azteca: las tierras que el Monarca dejaba para sí, TECPANTLALLI, las repartía a ciertos nobles llamados TECPANPOHQUE o TECPANTLACA, gente de palacio o recámara del rey quienes poseían las tierras en usufructo, sin poder disponer de ellas fuera de dejarlas en herencia a sus legítimos sucesores. Si la familia se extinguía, o el propietario incurriera en pena o dejaba el servicio, la heredad volvía al rey.

Las tierras denominadas PILLALLI, se subdividían en tres clases

- a) La primera clase la constituían las tierras pertenecientes a los nobles o PIPILTIN, que xonervaban indefinidamente dichas tierras por herencia, formando una especie de mayorazgo, sin poderse enajenar; pero las donaciones que el rey hacía sin esta condición, se podían enajenar;
- b) La segunda clase eran las tierras donadas a los guerreros - en recompensa a sus hazañas, la merced era libre o con condición.

En el primer caso, podían vender las tierras a otros nobles más nunca a los plebeyos, porque por sólo este hecho volvían las tierras a la corona; en el segundo caso se amplía la condición y la heredad se transmitía de padres a hijos.

Llamábanse a estos nobles TECQUIHUA, hidalgos o gente de guerra; no pagaban tributo, servían de guardia al Soberano, estando listo siempre cierto número para servir de enviados ministros o ejecutores de justicia; gozaban de muchas preeminencias por parte del rey; y

- c) La tercera clase de PILLALI, la formaban las tierras que, - como los jueces o a ciertos empleados públicos se daban para sostener con lucimiento las cargas de empleo durando el usufructo el tiempo del cargo y nada más.

Las tierras de guerra denominadas MILCHIMALLI, cuyo producto se destinaba al mantenimiento del ejército en tiempo de guerra o - CACALOMILPAN o CACALOMILLI, según la especie de víveres que se daban.

Asimismo se encontraban las tierras destinadas para sufragar -- los gastos del culto denominadas TEOTLALPAN, tierras de los dises. Las tierras denominadas ALTEPETLALLI, cuyos productos se - destinaban para el sostenimiento del gasto público del pueblo y al pago del tributo, eran tierras comunes a todos los habitantes pueblos o ciudades, carecían de cerca y su goce era general, y por último el CALPULLI, constituía la pequeña propiedad del - indigena con obligación de cultivar la tierra, ya que perdía el usufructo de ella si la dejaba de labrar o se ausentaba del barrio.

Así, con la exclusión de la propiedad de la familia rey y de --

las clases altas que poseían las tierras individualmente, pero siempre sujetas a la voluntad del monarca; las otras tierras, eran poseídas por los antiguos mexicanos mancomunadamente y cuyo derecho a disfrutarlas no deriva de ningún derecho de propiedad individual. En consecuencia, siendo el Soberano Indígena el titular de todas las tierras, tenía la facultad de distribuir las entre sus súbditos como una concesión graciosa, que por su poder absoluto e ilimitado podía revocar en cualquier tiempo dicha concesión, careciendo el despojado de acción o defensa frente a él.

Lo anterior, es claro que no constituye un derecho del monarca, sino que era lo que en Derecho Romano se llamaba una POTESTAS, porque "...el JUS era una facultad dada y limitada por los reyes; la POTESTAS era un poder, sin más límite que el arbitrio de quien lo tenía ...", es decir que, "... el poder omnímoto -- del monarca indio sobre la tierra lejos de ser un derecho, era la negación del derecho de parte suya y de la de sus súbditos.. ." (3)

Este sistema de tenencia de la tierra al consolidarse la Colonia, fué substituido por uno nuevo basado en el Derecho Romano, o sea, con la facultad de usar, de gozar y de disponer de una cosa, que en concepto de los indígenas sólo pertenecía al Monarca Indio.

## B) LA COLONIA

Consumada la conquista sobre las nuevas tierras, los Reyes Católicos justificaron sus derechos sobre ellas, "... en virtud del Derecho de conquista aceptado como legítimo en aquellos tiempos cuando se ejercía en tierra de infieles, según la Ley 24<sup>o</sup>, Título 28<sup>o</sup>, Partida 3a., "Los pueblos infieles están fuera de todo derecho, y podían ser conquistados para adquirir sobre ellos la soberanía". (4)

Para estar conforme a la creencia de aquellos tiempos de que el poder real sobre la nación y sus súbditos era de origen divino, e independientemente de su legalidad, la Corona española recurrió a la autoridad del Papa Alejandro VI, quien dictó la Bula - "INTER COETERA NOERUT UNIVERSI" el 4 de mayo de 1493, exhortando a los reyes para que sea exaltada la fé católica y religión cristiana, además le concede "...libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción..." (5) sobre dichas tierras; por lo cual, "... no dudaron de que justa y legítimamente podían en virtud de ella hacer las dichas conquistas" (6), e incorporarlas al patrimonio real reconociendo la legitimidad de los títulos sobre ellas, en la Ley I, Título I, Libro III de la Recopilación de las Leyes de Indias que indica: "Por donación de la -

Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos, somos señor de las Indias Occidentales, Islas y Tierra firme del mar océano, descubiertas y por descubrir..." (7), y en cumplimiento de lo previsto por la Ley 1a., Título 26o, Partida 2a: "E por ende antiguamente fue puesto entre aquellos que usaban guerras o eran sabidores de ellas, en qual se partiesen todas las cosas que y ganasen;" (8), se llevó a cabo el reparto de dichas tierras para estimular y recompensar a los conquistadores y colonizadores españoles en proporción a su categoría y aportación económica. LLamando a estos repartos MERCEDADAS, porque para que fueran legales requerían una confirmación real denominada MERCED, que otorgaba al concesionario entre otras cosas: indios, derechos de percibir tributos, obligación de propagar la fe cristiana, colonizar, cultivar las tierras, etc..., pero siempre reconociendo y respetando la tierra ocupada por los indígenas y por los pueblos, como se puede observar en las diversas disposiciones que se dictaron, por ejemplo:

La Ley I, Título VII, Libro IV de la Recopilación de las Leyes de Indias, ordenada por Felipe II, con fecha 26 de febrero de 1557, en Valladolid: "Algunos naturales de las Indias eran en tiempos de su infidelidad caciques y señores de pueblos y porque después de su conversión a nuestra Santa Fe Católica, es justo que conserve sus derechos y el haber venido a nuestra obediencia no los haga de peor condición: mandamos a nuestras rea-

les audiencias que si estos caciques o principales descendientes de los primeros, pretendieren suceder en aquel género de su señorío, o cacicazgo, y sobre esto pidieron justicia, se le hagan, llamadas y oídas las partes a quien tocara con toda brevedad". (9)

La Ley IV, Título XII, Libro IV, dada en el año 1568, y en Madrid el 18 de mayo de 1572, y, en Valencia el 15 de febrero de 1568: "Si en lo ya descubierto de las Indias hubiere sitios y comarcas tan buenos, que convenga fundar poblaciones y vecindad en ellos, para que con más voluntad, y utilidad lo puedan hacer los virreyes y presidentes les den en nuestro nombre tierras, - solares y aguas, conforme a la disposición de la tierra con que no sea perjuicio de tercero, y sea por el tiempo, que fuere -- nuestra voluntad". (10)

La Ley IX, Título XII, Libro IV de la Recopilación de las leyes de las Indias dada por Felipe II en Madrid, el 11 de Junio de 1594, "Mandamos que las estancias y tierras, que se dieran a -- los españoles sea sin perjuicio de los indios, y que las dadas en su perjuicio y agravio, se vuelvan a quien de derecho pertenezca." (11)

Asimismo la Ley III, Título VII, Libro VI, ordenada por Don Felipe III en San Lorenzo el 9 de julio de 1614 y Don Felipe IV - en Madrid el 11 de febrero de 1628: "Desde el descubrimiento - de las Indias se ha estado en posesión y costumbre, que en los

cacicazgos sucedan los hijos a sus padres: "Mandamos, que en esto no haga novedad, y los virreyes, audiencias y gobernadores - no tengan arbitrio en quitarlos a unos, y darlos a otros, dejando la sucesión al antiguo derecho y costumbre". (12)

Es a través de estas mercedes que se constituyó la propiedad de los españoles durante la Colonia, que revistió las formas que brevemente mencionaremos a continuación:

- A) PROPIOS.- Eran las tierras propiedad de los ayuntamientos, de las poblaciones que servían para subvenir a sus necesidades.
- B) EJIDO.- Palabra que viene del latín EXITUS que significa salida. Es "el campo o tierra que está a la salida del lugar y no se planta ni se labra, y es común a todos los vecinos" (13), con carácter comunal e inajenable.
- C) DEHESA.- Institución creada con la misma naturaleza jurídica señalada para el ejido, era una parcela de tierra acotada destinada para llevar a pastar al ganado.
- D) FUNDO LEGAL.- Carlos V, ordenó el 21 de marzo de 1551, "... que los indios fuesen reducidos y no viviesen divididos y - separados por las sierras y montes, privándose de todo beneficio espiritual y temporal" (14). Para lo cual se les otorgaron terrenos dedicados directa y exclusivamente para asentar la población, el casco del pueblo, la iglesia y todo aquello que fuera necesario para el pueblo.

E) TIERRAS DE COMUN REPARTIMIENTO.- Eran las tierras comunales que también se conocieron con el nombre de PARCIALIDADES o de COMUNIDAD, se entregaban en usufructo a los habitantes - del pueblo para su disfrute individual con la obligación de cercar y cultivar.

F) COMPOSICION.- "...sistema mediante el cual, quien estaba en posesión de tierras durante un periodo de diez años o más, podía adquirir de la Corona, mediante el pago, previo de un informe de testigos que acreditaran esa posesión y siempre y cuando no hubiese en el otorgamiento un perjuicio para -- los indios". (15) Las composiciones se establecieron con la finalidad de que el Tesoro Real, obtuviera ingresos, existiendo dos tipos: la individual y la colectiva;

G) CONFIRMACION.- Sistema que sirvió para regular la tenencia de la tierra en favor de quien carecía de título o que hubiesen sido tituladas indebidamente; el rey mediante la confirmación legitimaba los derechos de los poseedores; y

H) Los bienes de la IGLESIA.

Sin embargo, a pesar de que los reyes de España ordenaron el reconocimiento y respeto tanto de la persona, bienes y propiedades del indígena, al hacer el reparto de la tierra conquistada, "...muchos fueron los españoles que sin título de ninguna clase se posesionaron de grandes extensiones de tierra, edificaron casas sobre ellas y procuraron desde luego, su aprovechamiento como si se tratase de cosa propia..." (16) obligando a los indige

nas a vivir en las afueras de los pueblos provocando inseguridad en "... la extensión de las medidas agrarias..." y en "... los métodos que deberán seguirse en la medida de las mismas..." dadno "...origen a agrandes defectos en la titulación y posesión de las tierras de la Nueva España". (17)

Por tal motivo se expiden una serie de disposiciones sobre la materia, cabe mencionar la Ley XIV, Título XII, Libro IV de la Recopilación de las Leyes de las Indias que indica: "Por haber Nos succedido enteramente en el Señorío de las Indias y pertengcer a nuestro patrimonio y corona real los baldíos, suelos y tierras, que no estuvieren concedidos por los Reyes nuestros predecesores, o por nos en nuestro nombre, conviene que toda la tierra, que se posee sin justos y verdaderos títulos se nos restituya, según y cómo nos pertenece, para que reservando ante todas las cosas lo que a Nos, o a los virreyes, audiencias y gobernaidores pareciere necesario para plazas, ejidos, propios, pastos y baldíos de los lugares y concejos que están poblados, así por lo que toca al estado presente en que se hayan, como al porvenir, y al aumento que pueden tener, y repartimiento a los indios lo que buenamente hubieren menester para labrar y hacer sus sementeras; y crianzas, confirmándoles en lo que ahora tienen y dándoles de nuevo lo necesario; toda la demás tierra quede y esté libre y desembarazada por hacer merced y disponer de ella a nuestra voluntad. por todo lo cual: Ordenamos y mandamos

a los virreyes y presidentes de audiencia pratoriales, que cuando les pareciere señalen término competente para que los poseedores exhiban ante ellos y los ministros de sus audiencias que nombraren los títulos de tierras, estancias, chacras y caballerías, y amparando a los que con buenos títulos y recaudos, o - justa pres cripción poseyeren, se nos vuelvan y restituyan las demás para disponer de ellas a nuestra voluntad". (18)

Antes de analizar la mencionada ley, debemos precisar lo que -- los monarcas españoles consideraban por Señorío; para ello, citaremos el ejemplo de Fracisco de Cárdenas: "Alfonso VII en -- 1180, expidió carta de confirmación del Señorío de Tuy, a favor del Obispo de la Diócesis...", declarando que le concedía: "La potestad sobre todos los habitantes, las multas que éstos deven garan..."; "...prohibición a los vasallos de enajenar sus propiedades a otros santuarios, caballeros..."; "...facultad de -- nombrar jueces..., el dominio de los castillos y de todas las - tierras realengas de ciertas comarcas comprendidas en su jurisdicción". (19)

De manera que de la disposición motivo de nuestro análisis al - expresar: "por haber Nos sucedido enteramente en el Señorío de Indias y pertenecer a nuestro patrimonio y corona real los valdidos, suelos y tierras, que no estuvieren concedidos por los Re yes nuestros predecesores, o por Nos en nuestro nombre..." y -- "... toda la tierra que se posee sin "justos y verdaderos titu-

los", se nos restituya...". Se deduce que los Reyes de España - comprendían por Señorío el dominio de las tierras realengas o - baldías, pero no la propiedad de los súbditos, es decir, que la tierra que no pertenecía ni al indígena, ni al español ni a un núcleo de población o la que se poseía sin "justos y verdaderos títulos...", pertenecía a la Corona española.

Confirmando lo anterior, Felipe II sólo menciona como pertene-- cientes a su corona rey y patrimonio los "...Valdíos, suelos y tierras que no estuvieren cedidas por los Reyes nuestros prede-- cesores, o por no en nuestro nombre..." y la Ley 2a. Título I - de la 2a. Partida que expresa: "Otros si decimos que cuando el emperador quisiese tomar heredamiento o alguna otra cosa o alguna para sí, o para darlas a otro, como quiera que él sea señor de todos los del imperio para ampararlos de fuerza, e mantenerlos en justicia et en derecho, con todo eso non pueda él tomar a ninguno lo suyo sin su placer, si non hiciesse tal cosa porque lo debiese perder segunt ley" (20)

La citada ley en su párrafo final indica: "...mandamos a los vi rreyes y presidentes de Audiencias Pretoriales, que cuando les pareciere exhiban ante ellos, y los ministros de sus audiencias que nombraren los títulos de tierras, estancias, chacras y caballa rías; y amparando a los que con buenos títulos y recaudos, o justa prescripción poseyeren". (21)

La Ley que examinamos nos demuestra clara y expresamente que --

los terrenos baldíos son propiedad de la Nación, que en la época en que se dictó era representado por la Corona española; además de aceptar la prescripción como medio legal para adquirir - el dominio de dichos terrenos, sin mencionar en forma detallada los requisitos necesarios para que opere.

Posteriormente buscando sanear la administración pública y estimando que el desarrollo y conservación de un Estado radica en su riqueza, los políticos y estadistas de la Nueva España dividen el patrimonio del reino en tres fuentes de ingresos para el fisco: la primera forma se conoce como Impuestos y que llamaban "pechos, tributos, alcabalas y demás impuestos perpetuos, ya sea personales, ya reales, ya mixtos..."; la segunda clase estaba constituida por lo que hoy denominamos Productos, que eran "... las confiscaciones, decomisos y otras penas aplicadas a la real cámara y al fisco, en ciertos casos y tiempos..." y la tercera clase denominada actualmente como Aprovechamientos integrada por la hacienda real, con "...los productos de los fondos -- raíces y otros depósitos permanentemente adheridos a algunos territorios que la legislación nacional, de concierto con las gentes, ha destinado en dote a la monarquía, y cuales son los minerales de toda especie, salinas, criaderos de efectos preciosos y demás de esta naturaleza..." (22)

Con base en estas ideas y para poder dar cumplimiento efectivo de las diversas disposiciones en materia de terrenos realengos

o baldíos, solucionar los problemas de la tenencia de la tierra continuar con la colonización, pero sobre todo incrementar los ingresos del fisco, se considera como una rama de la Hacienda Real, la venta, composición y prescripción de los realengos, expidiéndose para tal efecto la real instrucción de 15 de octubre de 1754 que en su artículo 1º señala: "Que desde el día de la fecha de esta real resolución en adelante quede privativamente al cargo de los Virreyes y Presidentes de las Reales Audiencias de aquellos dominios la facultad de nombrar los Ministros Subdelegados, que deben ejercer y practicar la venta y composición de las tierras y valdíos pertenecientes al Rey, en aquellos dominios...", "...quedando en virtud de esta provincia el Consejo de las Indias y sus Ministros inhibidos de la dirección y manejo de este ramo de la real hacienda".

Y en su artículo 4º. establece: "Que constando por los Títulos e Instrumentos que así se presentaren, o por cualquier medio legal, estar en posesión de los tales Realengos, en virtud de venta o composición hecha por los Subdelegados que han sido de esta comisión antes del citado año de mil y setecientos, aunque no estén confirmados por mi Real Persona, ni por los Virreyes y Presidentes, les dexen en la libre y quieta posesión de ellas, sin causarles la menor molestia, ni llevarles derechos alguno por estas diligencias...", "...y no teniendo títulos les deberá bastar la justificación que hicieron, de aquella antigua pose-

sión como título de justa prescripción; en la inteligencia de - que, si no tuvieren cultivados o labrados los tales Realengos, se les deba señalar el término de tres meses que prescribe la Ley II del citado título y libro, o el que parezca competente - para que lo hagan, con aparcibimiento o que de lo contrario se hará merced de ellos a los que denunciaren, con la misma obligación de cultivarlos". (23)

Ley que admite que si se justifica por los medios legales una - "Antigua posesión", se puede adquirir por medio de la prescripción el dominio de los terrenos realengos o baldíos.

Como se puede ver en las múltiples y contradictorias cédulas -- reales, en ocasiones los reyes españoles dispusieron de las nuevas tierras como propietarios particulares, y en otras actuaron como gobernantes; pero independientemente de la política que a doptaron, reconocieron a los indígenas y a sus pueblos un derecho precario de propiedad sobre las tierras, que si abandonaban o no cultivaban era revocable ese derecho, sin implicar indemnización por no ser una propiedad privada; como lo señala el artículo 61 de la Real Ordenanza de Intendencia.

Dando origen a dos sistemas de propiedad: el primero de origen Azteca, con el carácter de propiedad comunal, y el segundo, de origen Romano con el carácter de propiedad individual y absoluta.

## C) MEXICO INDEPENDIENTE

Al triunfo del movimiento de Independencia de 1821, encontramos que las tierras que comprendían el territorio del país se dividían en cuatro grupos de propietarios, a saber:

- 1) Las tierras que pertenecían al Estado denominadas Realengos o baldíos;
- 2) Las pertenecientes a la Iglesia,
- 3) Las tierras de los indígenas, y
- 4) Las tierras de los españoles en particular.

Durante la Colonia, la ocupación de las tierras se realizó en forma irregular, pues había en el país lugares muy poblados y otros deshabitados, debido a la enorme extensión del territorio presentándose un grave problema de difícil solución que tenía dos aspectos importantes: La defectuosa distribución de la tierra y de los habitantes sobre el territorio nacional, situación que se pretendió resolver sin criterio definido en el primer caso, mediante las leyes de colonización, y en el segundo caso, - se entregaron a los habitantes una porción de tierra para que la cultivaran, tomadas de los terrenos baldíos, sin constituir latifundios, para lo cual se expiden una serie de disposiciones

como los decretos de 19 de Julio, de 6 de agosto y de 18 de septiembre de 1823, que ordenan el otorgamiento de terrenos baldíos a los militares o personas que hubieren prestado servicios a la patria; el Decreto de 14 de octubre de ese mismo año que ordena la Colonización del Istmo de Tehuantepec; pero la primera Ley de Colonización fué la de 18 de agosto de 1824 que en su Artículo 3º, faculta a los Congresos locales para que formen las leyes o reglamentos de colonización de su respectiva jurisdicción, sujetándose en todo el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, que en su artículo 5º, estipula que la Nación titular de la Soberanía adopta para su gobierno la forma de la república, representativa, popular, federal, con la obligación de proteger los derechos del hombre.

Disposición que no admite expresamente el Derecho de propiedad y no fué más que un antecedente de la Primera Constitución del México Independiente que en su Artículo 112, fracción III esboza el Derecho de Propiedad Privada, que sólo podrá ser tomada para un objeto de utilidad pública previo consentimiento del Senado y en su receso del Congreso de Gobierno, indemnizando a los interesados.

Como al formarse esta Constitución no se estipuló si los terrenos baldíos eran de la federación o de los Estados, se dedujo por éstos que por la soberanía, la ficción del pacto federal y por no estar renunciados expresamente su derecho de disponer de

los terrenos baldíos, aún cuando pertenecen a la Nación, seguían bajo el dominio de cada uno de los Estados como lo reconoció la Ley de 6 de abril de 1830, expedida por ANASTASIO BUSTAMANTE, - al facultar a los Estados para efectuar compras de baldíos en los Estados fronterizos y de esta forma constituir colonias de mexicanos y extranjeros, ordenando que se les den fondos para - el viaje, útiles para labrar, herramientas, etc...

De manera que los Estados expiden una serie de leyes, decretos, acuerdos, circulares sobre la materia, provocando enormes dificultades y confusión.

Pretendiendo resolver este problema, se expiden las Siete Leyes de 29 de diciembre de 1836, que sustituye el régimen federal, - que estableció la Constitución de 1824, por un régimen central. Suprime las legislaciones locales y convierte a los Estados en Departamentos, asumiendo el gobierno central la autoridad absoluta sobre el territorio nacional. Además por primera vez, aparece de manera clara y expresa el Derecho de Propiedad en la -- Ley Primera, Artículo 29, Fracción III al indicar: "...los mexicanos no podrán ser privados de su parte" (24), y sólo se les podrá privar de ella por causa de utilidad pública.

Por motivos políticos y luchas partidarias se hizo necesaria una nueva Constitución y la Junta Nacional Legislativa expide - el 12 de junio de 1843 las "BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA", sancionadas por ANTONIO LOPEZ DE SANTA ANNA, que conti

nña con el régimen centralista y en materia de propiedad reconoce el derecho sobre ella, en los mismos términos que la anterior al declarar en la Fracción XIII del Artículo 90: "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o corporaciones y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento y únicamente cuando por utilidad pública se exigiere su ocupación se hará ésta, ...previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley". (25)

Sin embargo, pronto se derogó debido a los continuos pronunciamientos, como el del General MARIANO SALAS, quien en cumplimiento del Plan de la Ciudadela, en una circular restablece el régimen federal conforme a la Constitución de 1824, mientras se promulgase la nueva Carta Magna.

Bajo estos conceptos y con el fin de lograr una mejor distribución de la tierra e incrementar las riquezas del país, se expide el Decreto de 27 de noviembre de 1846, que en su artículo 80 expresa claramente que serán terrenos los "... los que no estén en la propiedad de particulares, sociedades o corporaciones..." (26), y que de ahora en adelante pertenecen a la Federación dichos terrenos, a pesar de que ya habían resurgido los Estados; en su Artículo 11, restableció las medidas agrarias de la colonia y de acuerdo con su Artículo 280, la venta de los terrenos se debía de hacer en remate público, considerando como mejor -- postura la de aquellos que asegurasen llevar el mayor número de

colonos.

Posteriormente las ACTAS DE REFORMA, de 21 de mayo de 1847 confirman una vez más que pertenece a la Nación el dominio sobre los terrenos baldíos, al señalar en su Artículo 119: "Es facultad exclusiva del Congreso General dar bases para la colonización y dictar las leyes conforme a las cuales los Poderes de la Unión hayan de desempeñar sus facultades constitucionales" (27) quedando los Estados eximidos de disponer y legislar sobre la materia.

Con este fin se dictaron diversas disposiciones, entre ellas el Decreto de 29 de mayo de 1853 expedido por SANTA ANNA, que en su Artículo 19, fracción I declara: que pertenecen a la Nación los terrenos baldíos de toda la República. Asimismo el Decreto de 25 de noviembre de ese mismo año determinó en su Artículo 19 "...que los terrenos baldíos, como de la exclusiva propiedad de la Nación, nunca han podido enajenarse bajo ningún título, en virtud de decretos, órdenes y disposiciones de las legislaturas gobiernos o Autoridades particulares de los Estados y Territorios de la República", y en el Artículo 22 declara: "... nulas y de ningún valor ni efecto las ventas, cesiones o cualesquiera otra especie de enajenación de dichos terrenos baldíos que se hayan hecho sin el expreso mandato y sanción de los poderes generales, en la forma prescrita por las leyes". (28).

Más tarde, continuando con la idea adoptada en aquella época de

aprovechar la gran extensión territorial que permanecía ociosa, SANTA ANNA expide el Decreto de 16 de febrero de 1854, que en su Artículo 1º, crea el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio con el objeto de realizar una efectiva colonización designándose un agente en Europa para favorecer la corriente migratoria; establece por primera vez en su artículo 8º el deslinde y averiguación de los terrenos baldíos de la República.

También el Decreto de 7 de julio de 1854, determinó en su Artículo 1º: "Los títulos de todas las enajenaciones de terrenos -- baldíos hechas en el territorio de la República desde septiembre del año de 1821 hasta ahora, ya por las autoridades generales, ya por la de los extintos Estados y Departamentos, se someterán a la revisión del Supremo Gobierno y sin ella no tendrán ningún valor ni constituirán derecho alguno de propiedad"(29)

Las disposiciones antes citadas, pretendieron reivindicar la soberanía de la Nación, y terminar con la anarquía y confusión -- que existía sobre la materia de baldío y colonización.

Sin embargo, al declarar el Decreto de 24 de Noviembre de 1885, expedido por JUAN ALVAREZ que el producto de la venta o arrendamiento de los terrenos baldíos de la República, debe ser considerado como renta general de la Nación, los ingresos de la hacienda pública se incrementan, por eso, se hace injusta e innecesaria la revisión de los títulos expedidos.

Para dar seguridad, tranquilidad a los propietarios y poseedores de dichos baldíos y evitar más perjuicios a la Nación, JUAN ALVAREZ expide el Decreto de 3 de diciembre de 1855 que declara nulos los Decretos de 25 de noviembre de 1853 y 7 de julio de 1854, situación que confirma la circular número 112 de 4 de octubre de 1856 y el Decreto de 16 de ese mismo mes y año, sólo que por ser estos decretos semejantes a los anteriores en su contenido, poco se consiguió.

En conclusión, durante esta primera etapa del México Independiente las leyes que se expiden poco varían los principios establecidos por el Derecho Español en materia de tierras.

Ahora la Nación como titular del dominio de los terrenos baldíos, los podía donar o enajenar en plena propiedad a los particulares gozando de la firmeza y garantía que las leyes establecían para ese derecho, imponiendo ciertas condiciones y limitaciones, como el que no pasaran a manos muertas, las cercaran, las cultivaran, las colonizaran, etc.... debido a que la preocupación mayor del gobierno fué tratar de lograr una mejor distribución de la población sobre el territorio nacional.

Esta política obedecía al hecho de que en aquella época no existían propiamente necesidades agrarias de reparto de tierra, sino mala distribución de la misma, y se deseaba poblar y ocupar superficies deshabitadas e improductivas.

## D) LA REFORMA

A pesar de que con anterioridad el clero, ya había perdido algunos bienes; como en el caso de los Jesuitas, en que Carlos III, ordena en el año de 1767, la expulsión y ocupación de sus bienes; la nacionalización de los bienes del Tribunal de la Santa Inquisición de acuerdo con el Decreto de 22 de febrero de 1813; la autorización para ocupar parte de los bienes eclesiásticos, según el Decreto de 29 de marzo de 1847, expedido por VALENTIN GOMEZ FARIAS, que al regresar al poder derogó SANTA ANNA y, en virtud de no estar sujeta la propiedad eclesiástica a repartición por herencia, donación o venta e impedir que el erario percibiera los impuestos que le corresponden, obstaculizando la prosperidad del país.

No es sino hasta el año de 1856, cuando siendo Presidente de la República IGNACIO COMONFORT, en uso de las facultades que le concedía el Plan de Ayutla reformado en Acapulco y por considerar a la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza nacional, afecta de manera radical la estabilidad del clero, al expedir el 25 de junio de 1856 la Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos que en su Artículo 1º, indica: "... las fin--

cas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas ...", "...por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada...." con rédito al seis por ciento anual, debiendo hacerse las adjudicaciones dentro de los tres meses siguientes de la publicación de la ley y, de no hacerse así los arrendatarios perderán el derecho; autorizando al denunciante y persiguiendo los denunciados la octava parte del precio de la propiedad.

Sin embargo, muchos no realizaron las operaciones a que la ley les autorizaba, porque el clero declaró la excomunión de quienes adquirieran bienes eclesiásticos.

La citada ley, de acuerdo con su Artículo 82, indica que se dejan a salvo de las enajenaciones los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto, de las corporaciones, de las propiedades pertenecientes a los terrenos destinados exclusivamente al servicio de las poblaciones a que pertenezcan en virtud de que "...ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir o administrar por sí bienes raíces".

Entendiendo por corporación según el Artículo 32, de esta Ley, las "...comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y ar-

chicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, y en general todo establecimiento o fundación que tenga carácter de duración perpétua o indefinida". (30)

Ley que fué ratificada por el Decreto de 28 de junio de 1856; a simismo el 30 de junio de ese mismo año se publica el Reglamento de la citada ley, el cual detalla la forma en que se llevarán al cabo las adjudicaciones y, en su Artículo 119, incluye dentro de las corporaciones que señala la ley, a las comunidades y parcialidades indígenas, perdiendo de esta manera tanto su personalidad como sus derechos al quedar de hecho sin dueño los terrenos que los componían; cuestión que aprovechan algunos para denunciarlos como baldíos.

Para evitar interpretaciones equívocas, abusos y darle mayor eficacia a la ley, se expiden dos Circulares el 17 de septiembre y el 9 de octubre de 1856, con el fin de dar facilidad a los necesitados para adquirir la propiedad, fijando que todo terreno cuyo valor no pasara de doscientos pesos, se adjudicara a los arendatarios, fuese de los ayuntamientos, de repartimiento o su jeto a desamortización o en cualquier forma; sin que se les cobrara ninguna alcabala, ni impuesto, bastando el título que otorgaría la autoridad en papel sellado, protocolizando los documentos expedidos en el archivo, fijando el procedimiento de desamortización de la propiedad comunal; lo que originó diferentes disposiciones, una de expropiación a favor de los denuncian

tes o arrendatarios y otra, de la división de la comunidad y -- constitución de pequeñas parcelas.

Sólo que a la vuelta de unos años, la ley anterior, los decre-- tos, reglamentos, acuerdos y circulares que se dictaron con el propósito de movilizar la propiedad raíz; para aumentar los im-- puestos y sufragar los gastos públicos, provocaron graves tras-- tornos sociales, políticos y económicos, ya que al no estable-- cer normas que evitaran la división de la propiedad rústica, ni fijar límites para su adquisición, dió origen a la concentra--- ción de grandes extensiones de tierra en manos de los terrate-- nientes o latifundistas.

Ante el fracaso de la desamortización, el Estado dictó el 12 de julio de 1859, la Ley de Nacionalización de los Bienes de la I-- glesia, separando al Estado de la Iglesia; prohíbe la creación de Ordenes Monásticas; ordena que las ofrendas o indemnizacio-- nes no se hagan en bienes raíces, corrigiendo de esta manera - los errores de la Ley de desamortización, al hacer que los bie-- nes eclesiásticos entren al dominio privado, colocándolos al al cance de toda persona con capacidad económica.

Las leyes citadas, terminaron con la propiedad del clero, pero ampliaron el latifundio; provocaron la depreciación del valor - de la tierra, por las muchas demandas infundadas que se presen-- taban a la Secretaría de Hacienda Pública; así que para solucio-- nar el problema se expide la Ley de Liberación del 12 de noviem

bre de 1892, por medio de la cual se facultaba a los propietarios solicitar a la hacienda pública una declaración de la renuncia absoluta del fisco sobre los derechos eventuales que por la nacionalización o por otras causas pudiera tener sobre las fincas.

Reunido el Congreso de la Unión desde febrero de 1856, para dar a la Nación Mexicana una nueva Constitución, por Decreto de Bienes Eclesiásticos, elevándola a la categoría de precepto fundamental en el Artículo 27º, de la Constitución Política de 1857. Los postulados esenciales de la mencionada ley son: establecer con carácter meramente de garantía individual el Derecho de propiedad, que sólo podrá ser ocupada por causa de interés público previa indemnización, dejando a las leyes o disposiciones secundarias la regularización de ese derecho. Contiene las mismas incapacidades señaladas por la Ley de 1856, párrafo que se modifica el 5 de septiembre de 1875 y el 14 de mayo de 1910, ampliando la capacidad de las corporaciones o instituciones civiles para adquirir además de sus edificios, los bienes inmuebles y capitales que se requieran para su sostenimiento y fin. Los ejidos dejaron de existir como propiedad comunal de los pueblos, quedando sin personalidad motivo por lo cual se presentaron innumerables denuncias para adquirirlos.

Al restablecer la Constitución Política de 1857 al Gobierno bajo el sistema Federal, el precepto de propiedad se interpretó -

en el sentido de dar a la Federación el dominio exclusivo sobre las tierras que no tuvieran título legal, sin desconocer -- las enajenaciones hechas con anterioridad por los gobiernos locales, facultando al Congreso de la Unión en su Artículo 27Q, - fracción XXIV para dictar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y su precio; quedando clara y expresamente establecido que sería de la competencia federal los terrenos baldíos.

Con fundamento en esto, y considerando que las subdivisiones de grandes extensiones de tierra resultaba perjudicial para los pequeños propietarios, al grado de que los mismos no reconocían a ciencia cierta los bienes raíces que poseían, por la falta de exactitud en la titulación de su propiedad. BENITO JUAREZ expide el Decreto de 14 de marzo de 1861 que en su Artículo 1Q, indica: "Todos los pueblos y particulares que hayan sido agraciados con terrenos baldíos... presentarán al Ministro de Fomento o al Agente de ésta..., copia certificada de los títulos en que funden su propiedad...", "... para que con esas constancias se forme un registro general..." (31). Teniendo un plazo para la presentación de los títulos de seis meses, y los que los dejaren pasar sin cumplir con los requisitos, perderán el derecho a los terrenos que estuvieren poseyendo.

Para de alguna manera evitar las denuncias improcedentes que se producían con base en la Ley de Desamortización, por la difícil

localización de los terrenos baldíos de que disponía el gobierno federal y lograr regular la tenencia de la tierra e incrementar los ingresos de la hacienda pública.

El 10 de abril de 1864, se inicia, el Imperio Mexicano, con la aceptación de la Corona de México por MAXIMILIANO DE HABSBURGO; un año después, expide el ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO, que careció de vigencia práctica y validez jurídica, además de no haber constituido un régimen constitucional.

En materia de tierras, el Emperador expidió el 10. de noviembre de 1865, la Ley que determinara las diferencias sobre tierras y aguas entre los pueblos por conducto de los Consejos Departamentales presididos por los Prefectos y que en caso de inconformidad de la resolución se sujeta a revisión ante el Ministro de Gobernación.

Asimismo el 26 de junio de 1866, expide la Ley sobre Terrenos de Comunidad y de Repartimiento en que se concede en plena propiedad a los naturales y vecinos de los pueblos, con preferencia de los pobres, casados y con familia, tierras otorgando los Subprefectos a nombre del Emperador los títulos correspondientes gratuitamente y sin ningún gravamen. Por último el 16 de septiembre de 1866 expide la Ley Agraria del Imperio, que concede a los pueblos fundo legal y ejido en una extensión límite de terreno útil y productivo para satisfacer necesidades agrarias y habitacionales cuando tengan cuatrocientos habitantes o exce-

dan de dos mil habitantes.

A la caída del Imperio Mexicano y asumir nuevamente al poder BE NITO JUAREZ confirma y amplía el Decreto de 14 de marzo de 1861 con la expedición de la Ley sobre Ocupación y Enajenación de 20 de julio de 1863. En su artículo 1º., define como terrenos baldíos "...los terrenos de la República que no hubiesen sido destinados a un uso público, por la autoridad competente ni cedidos a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación..." reafirmando una vez más la exclusiva competencia de la autoridad federal sobre los terrenos baldíos.

En su Artículo 2º, faculta a los habitantes con capacidad legal a denunciar hasta dos mil quinientas hectáreas de terreno baldío ante los Jueces de Distrito, quienes deben realizar las investigaciones necesarias para averiguar la verdad o legalidad del denuncia.

Se concedió una rebaja en el precio de la adquisición del terreno al poseedor cuando se tuviera cultivado o acotado con zanjas cerca o mojoneras con o sin diez años de posesión, con o sin título traslativo de dominio, pretendiendo con esto, hacer propietario al comunero y evitar el acaparamiento de la tierra.

En su Artículo 27º, señala: "Queda derogada desde esta fecha, - la disposición de las leyes antiguas que declaraban imprescriptibles los terrenos baldíos. En consecuencia, podrá en lo sucesivo cualquier individuo, no exceptuado en el artículo 2º, de -

ésta, prescribir por la posesión de diez años hasta dos mil quinientas hectáreas y no más de terreno baldío, si concurren los demás requisitos que las leyes exigen para la prescripción y se hubiere además cumplido durante los diez años, con el que requiere el artículo 100".

De la primera parte de este Artículo, podemos decir, que con lo hasta ahora expuesto no existió ninguna disposición que haya declarado expresamente la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos.

Por cuanto a la segunda parte del artículo que examinamos, se amplía y aclara lo dispuesto por el artículo 20, ya que cuando se trata de poseedores que carezcan de justo título o causa justa para poseer se les permitirá justificar sus derechos y una vez demostrada su quieta, pacífica, pública posesión, se les declara dueños legítimos de dichos terrenos.

La parte final del mencionado artículo, exige que se debe cumplir con los requisitos del Artículo 100 que indica: "Los dueños de los terrenos baldíos que se adjudiquen desde esta fecha, están obligados a mantener en algún punto de su propiedad, y durante diez años contados desde la adjudicación, un habitante a lo menos por cada doscientas hectáreas adjudicadas, sin contar la fracción que no llegue a este número. El que dejare de tener los habitantes que le corresponden cuatro meses en un año, perderá el derecho al terreno y al precio que por él hubiere exhi-

bido". (32)

En síntesis, se admite expresamente a la prescripción como un medio legal para adquirir el dominio de las tierras baldías, -- siempre que tenga una posesión sobre una extensión límite de -- dos mil quinientas hectáreas y se reúnan los requisitos necesarios de acuerdo con el Código Civil de 1870, es decir, que debe estar fundada en un JUSTO TITULO entendiéndose por tal, según -- el artículo 1188Q, "...el que es bastante para transferir el do minio..." o sea, "...el acto que tiene como finalidad la trans misión de la propiedad (o el derecho real que se trata de perci bir) y que la hubiere transmitido efectivamente si hubiera si do celebrada con el verdadero propietario". (33); de BUENA FE, que conforme al Artículo 1190Q, "...sólo es necesaria en el mo-- mento de la adquisición; PACIFICA de acuerdo con el Artículo -- 1191Q, "...es la que se adquiere sinviolencia" y en caso contra rio "...sólo después de que jurídicamente se declare haber cesa do ésta, comienza la posesión útil"; CONTINUA, "...la que no se ha interrumpido..." según el artículo 1192Q, por alguno de los -- medios . previstos por el Derecho, por ejemplo: una demanda, -- una interpelación judicial, etc.; PUBLICA, es la que "...se dis fruta de manera que pueda ser conocida de los que tienen inte-- rès en interrumpirla", de acuerdo con el Artículo 1191Q, y por el TIEMPO que exige la ley, mismo que puede variar según se tra te de bienes inmuebles con buena fe en veinte años; y con mala

fe en treinta años de conformidad con el Artículo 11949, el caso de bienes muebles en tres años de buena fe; y en diez años de mala fe, según el artículo 11960. (34).

Bajo el gobierno del Presidente LERDO DE TEJADA, se expide la Ley sobre Colonización de 31 de mayo de 1875, que autorizó al Ejecutivo Federal para que entre tanto expide la ley que definitivamente determine y arregle todo lo relativo a colonización, haga ésta efectiva por medio de empresas particulares u oficiales, que pondrán en acción comisiones exploradoras para obtener terrenos colonizables con los requisitos de medición, deslinde, avalúo y descripción y una vez, habilitado, obtener en pago por los gastos la tercera parte de dichos terrenos o su valor.

Este fue el origen de las Compañías Deslindadoras, cuya acción tuvo nefasta influencia en el desarrollo de la propiedad territorial de la República a fines del siglo pasado.

En cuanto a los colonos, la ley estipula que se les otorgarán subsidios para gastos de transporte y de subsistencia hasta por un año después de establecidos, de útiles de labranza y materiales de construcción; adquisición en venta de dichos terrenos a bajo precio pagadero a largo plazo por abonos anuales desde el segundo año.

Con apoyo en el artículo 92, de la Ley de terrenos baldíos de 1863 y el 102, de la Ley de 26 de marzo de 1894 que autorizan al Ejecutivo Federal para que por medio de las comisiones espe-

ciales o empresas particulares habiliten los terrenos aunque no sean baldíos; las Compañías Deslindadoras removieron principalmente los límites y revisaron los títulos de propiedad, que en caso de no resultar satisfactorios, se apoderaban de las -- tierras declarándolas baldíos.

De manera que por haber sido utilizada esta ley de Coloniza--- ción para provocar concentraciones territoriales, fuè derogada por la Ley de 15 de diciembre de 1883, expedida bajo el régi--- men de DON MANUEL GONZALEZ, que estableció como base para la - Colonización del país, el deslinde, la medición, el fracciona--- miento y avalúo de terrenos baldíos, facultando al Ejecutivo - Federal para que a su vez autorizara a compañías particulares para que realizaran en los terrenos baldíos las operaciones an--- tes mencionadas y en compensación de los gastos que hayan efec--- tuado podrá concedérseles hasta la tercera parte de los terre--- nos habilitados o su valor, con la condición de no enajenar -- los terrenos a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni en extensiones mayores de dos mil quinientas hectáreas, bajo - la pena de perder las fracciones que hubieren enajenado.

Durante el régimen de PLUTARCO ELIAS CALLES, se expide el 10 - de mayo de 1926, publicada el 5 de abril del mismo año la Ley Federal de Colonización que en su artículo único transitorio - deroga la Ley de 15 de diciembre de 1883 y todas las disposi--- ciones sobre la materia. Este precepto, contiene nuevas y dife

rentes disposiciones ofreciendo innovaciones como: considerar colonizables las propiedades rústicas, privadas que se encuentren ociosas o defectuosamente cultivadas; la colonización se podía llevar al cabo por iniciativa de los particulares o de oficio; los colonos pueden ser nacionales o extranjeros; la parcela que se les conceda varía en extensión según la calidad de las tierras; ningún colono podrá enajenar, hipotecar o gravar su lote, mientras no lo hubiere pagado íntegramente.

La mencionada ley no dió los resultados esperados, porque no -- basta que haya tierras disponibles y población necesitada; se -- requiere un previo estudio de esas tierras, clima, salubridad, etc., por lo que fué derogada por Decreto de 30 de diciembre de 1946, publicado el 25 de enero de 1947, en el Diario Oficial de la Federación que expide una nueva ley, cuya vigencia fué hasta el Decreto que adiciona y reforma el Artículo 58º del Código Agrario de 1942, de 31 de diciembre de 1962, publicado el 22 de enero de 1963, en el Diario Oficial de la Federación.

Esta ley declaró de utilidad pública la colonización de la propiedad federal y privada excepto los terrenos que tuvieran el -- carácter de reservas o zonas protectoras forestales o destinadas a un fin específico; respetaría la propiedad de los particulares debidamente explotadas o inafectables, con la salvedad de que si los propietarios así lo solicitaban o convenían, dichas tierras podrían ser objeto de colonización. Para realizar la co

lonización se requería previamente publicar una Declaratoria de Utilidad Pública, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, publicada la cual los terrenos que abarque serán ejidalmente inafectables por un plazo de cinco años, transcurridos los cuales perderán su inafectabilidad los terrenos que no hayan sido colonizados; para iniciar un expediente de colonización se recabará del Departamento Agrario, información para determinar si han quedado satisfechas las necesidades ejidales de los pueblos en las zonas por colonizar; concede a los propietarios un plazo de treinta días a partir de la notificación para que comparezcan a manifestar su conformidad o inconformidad con el procedimiento de colonización, en éste último caso se les faculta para que designen perito y decidir si la propiedad se debe excluir o no de la colonización obligatoria; autoriza la colonización de los terrenos propiedad de la Nación a individuos o sociedades mexicanas legalmente constituidas siempre que el empresario reúna los requisitos señalados como: el de sufragar -- los gastos que demanden los estudios de los terrenos para su colonización, someter el proyecto a aprobación, aceptar como colonos, a los elementos que se designen, etc., y garantizar mediante la constitución de fianza o depósito el cumplimiento del convenio que para tal efecto se celebre; de no cumplir con los requisitos señalados por la ley y el reglamento respectivo, se -- dictará la Declaratoria de caducidad y los terrenos volverían a

su estado de origen.

La Ley anterior, introduce cambios importantes para mejorar la distribución de la tierra, como: la de aceptar en mínima parte a los extranjeros; fijar una extensión límite que no excediera de los límites de la pequeña propiedad, ni menor a la parcela ejidal; respetar los terrenos que fueran inafectables si estaban debidamente explotados. Asimismo para la observancia de esta ley se expide en la misma fecha, la ley que crea la Comisión Nacional de Colonización, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, órgano técnico y administrativo encargado de -- promover la colonización, de realizar los estudios y proyectos necesarios para la creación de cada colonia. Sin embargo, tampoco estas disposiciones dieron los resultados esperados, ya que continuó el fenómeno del acaparamiento y especulación de los terrenos de las colonias.

#### E) PORFIRIO DIAZ

Durante la administración de DON PORFIRIO DIAZ, se expide el 26 de marzo de 1894, la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos, ley más completa, que introduce reformas para subsanar las deficiencias de la ley anterior, sólo que por contener serias lagunas e incongruencias

resulta de poca eficacia.

Hace una división de la tierra propiedad de la Nación en su Artículo 19, y en los cuatro siguientes define cada clase, considerando como terrenos baldíos aquéllos que no hayan sido destinados a un servicio público, ni cedidos a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación, concepto similar de la ley anterior; demasías eran aquellas tierras poseídas por particulas con título primordial en extensión no mayor de la determinada en él, pero dentro de los linderos; Excedencias las poseídas por veinte años fuera de los linderos del título primordial y los Nacionales eran aquellos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones o compañías deslindadoras.

Esta clasificación es importante por el modo de adquisición de cada una de las clases, limitándose el denuncia para los baldíos; la compraventa para los nacionales y para los restantes, la composición. En su Artículo 79, cesa la obligación de los poseedores y propietarios de acotar los terrenos, cultivarlos, -- condición que estipulan las leyes anteriores. En su artículo 82 cesa también la prohibición de que los extranjeros no puedan adquirir terrenos baldíos, es decir que permitirá la enajenación sin límite alguno de dichos terrenos. En su artículo 102 autoriza que por denuncia podrán adquirir terrenos baldíos los particulares si tienen una posesión de veinte años o más, sin título primordial, pero con título traslativo de dominio emanado de --

particulares o de autoridad pública no autorizada para enajenar baldíos.

Precepto que indirectamente señala que los baldíos deberán estar amparados por título primordial, cuestión que aprovecharon las compañías deslindadoras al estar facultadas por el Ejecutivo Federal conforme al Artículo 18 de la Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883, para la "...habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos". (35) Debido a que por la falta y defectuosa titulación de la propiedad contribuyeron para que prosperara el fraude y los grandes despojos; ya que tomaron "...tierras que por generaciones habían cultivado las comunidades..." (36) provocando inseguridad en la legalidad de los títulos, en los derechos de posesión, depreciación del valor de la propiedad y favorecieron el acaparamiento de la tierra.

En su artículo 449: "Queda derogada desde la fecha en que esta ley comienza a regir, cualquiera ley o disposición que prohíba la prescripción de los terrenos baldíos. En consecuencia, podrá en lo sucesivo cualquier individuo, no exceptuado por la ley, -prescribir hasta cinco mil hectáreas de terreno y no más, si --concurren los requisitos que con relación al tiempo de posesión y a la naturaleza del título que lo ampara, establece el Código

Civil del Distrito Federal".

El precepto citado es similar al Artículo 27º de la Ley de 20 de julio de 1863, al admitir expresamente a la prescripción como medio legal para adquirir los terrenos baldíos, sólo que en una extensión de cinco mil hectáreas, remitiendo de manera concreta al Código Civil del Distrito Federal de 1884, que en su Artículo -- 1079º, señala que para que opere la prescripción se debe tener una posesión fundada en un justo título, de buena fe, pacífica, continua, pública y por el tiempo que fije la ley, que tratándose de bienes inmuebles con buena fe es de diez años y con mala fe es de veinte años según el artículo 1086º, y en el caso de -- bienes muebles de acuerdo con el artículo 1088º es de tres años con buena fe y de diez años con mala fe, términos que disminuyeron en comparación con lo dispuesto por el Código Civil de 1870. En su Artículo 45º de la ley que comentamos, establece el Registro de la Propiedad de la República que, "...estará a cargo de una oficina dependiente de la Secretaría de Fomento, y en el -- cual se inscribirán...", "...los títulos primordiales de terrenos baldíos o nacionales, y los expedidos en virtud de los arreglos y composiciones que hubiere hecho ya, o hiciere en lo futuro la Secretaría de Fomento.

En su Artículo 47º, "...la inscripción en el Gran Registro...", "...será enteramente voluntaria para los dueños y poseedores de tierras..." y la falta de dicha inscripción no les privará de --

ninguno de los derechos que les correspondan.

Por último en su Artículo 482 indica que toda inscripción en el Gran Registro de la Propiedad, será considerada por el Gobierno Federal como perfecta, irrevocable y exenta de todo género de revisión". (37). Institución que se considera novedosa y como índice de progreso de la Nación que tuvo como finalidad garantizar al propietario y poseedor sus derechos sobre la tierra.

Como los defectos de la citada ley hacen difícil su aplicación, el Congreso de la Unión faculta al Ejecutivo Federal modificarla conforme a las bases que se fijaron en el Decreto de 30 de diciembre de 1902.

La fracción II de este Decreto prescribe "...serán enumerados -- los terrenos que se consideran salidos del dominio de la Nación y que no pueden ser enajenados con el carácter de baldíos, incluyéndose...", "...los que hayan sido poseídos por particulares, con los requisitos que el Código Civil del Distrito Federal previene para la prescripción, sin limitación en cuanto a la superficie; así como los que hubieren sido simplemente ocupados durante treinta años o más con ganados, cultivados o construcciones y que estén acotados con cerca o zanjas o con mojoneras artificiales".

De tal forma que se reconoció y respetó a la simple posesión, entendiéndose a favor de quien la ejercía los títulos correspondientes siempre y cuando se encontrara el predio cultivado, acotado, etc.

La fracción III del Decreto divide los terrenos baldíos en dos clases: "...en baldíos deslindados y no deslindados. Los primeros podrán ser enajenados directamente por la Secretaría de Fomento. Los segundos sólo podrán ser adquiridos mediante denuncia o composición ...".

Deroga en la fracción IV "...cualquiera disposición que autorice el deslinde de baldíos por empresas o compañías deslindadoras". Desapareciendo uno de los elementos que más perjuicio causó a los propietarios y poseedores de predios, por los arbitrarios y violentos despojos que realizaron sobre las tierras en nuestro país.

Asimismo, la fracción XII, establece que "...subsistirá la institución del Gran Registro de la Propiedad en la forma establecida por la Ley de 26 de marzo de 1894" (38), cuyo fin fué garantizar y dar seguridad en la posesión y propiedad a los particulares.

La última disposición que sobre la materia se dictó antes de los movimientos de 1910, fué el Decreto de 18 de diciembre de 1909, que en su artículo 1º señala: "...queda en suspenso las disposiciones de la Ley vigente de 26 de marzo de 1894, en lo relativo a denuncia de terrenos baldíos...", "...pero se continuarán hasta su terminación con arreglo a los preceptos de la citada Ley de 26 de marzo de 1894, los denuncias que hubiere en tramitación en la fecha de la presente ley".

En su Artículo 2º, "Se suspende la facultad que las leyes otor--

gan al Ejecutivo para enajenar terrenos nacionales ...", "...hasta que sean rectificados...", "...los deslindes practicados con anterioridad". De lo anterior se desprende que se trató de poner fin a las especulaciones y abusos a que había dado lugar el denuncio de terrenos baldíos.

Continuando con los lineamientos de procurar mayor seguridad y disfrute pacífico de la propiedad, se autorizó en el Artículo - 3º del Decreto a la Secretaría de Fomento la celebración de contratos de arrendamiento de terrenos baldíos y nacionales con la obligación y preferencia de acuerdo con el Artículo 7º del mencionado decreto por "...los ocupantes de los mismos, siempre -- que durante diez años o más hayan tenido acotado los terrenos -- que ocupan con cercas, setos o vallados o los que hayan cultivado o utilizado en alguna explotación agrícola", (39)

Y por lo que respecta a los contratos de arrendamientos se designará según la fracción I del artículo 16º del Reglamento del citado decreto de la misma fecha, una superficie mínima para su explotación.

En resúmen, las diversas disposiciones que se dictaron en esta época en materia de terrenos baldíos, admiten a la prescripción como un medio para adquirirlos, sin excluir los otros medios de apropiación. Con la finalidad de regular la tenencia de la tierra, aumentar los ingresos de la hacienda pública, elevar la -- producción agrícola, ganadera y forestal y considerar la coloniz

zación en beneficio de la población y de la economía nacional. Sin embargo los resultados fueron desfavorables, provocaron inseguridad en la tenencia de la tierra que recayó sobre las comunidades indígenas, pequeños propietarios, favoreciendo a los hacendados y a la Iglesia, quienes acumularon por falta de circulación grandes extensiones de bienes raíces en perjuicio de la economía y de las riquezas naturales del país.

#### F) EVOLUCION DEL CONCEPTO BALDIO

Consideramos importante conocer en forma breve, la evolución -- Histórica del concepto de BALDIO, y precisar un concepto del -- mismo: "...durante el siglo pasado evolucionó, desde el simple sinónimo de terreno eriazó, hasta el concepto estricto de terra no amparado por un título primordial..." (40)

La palabra BALDIO viene de la voz BLADA, que a su vez procede - de la árabe BATILA, que significa: "...cosa de infimo precio y poco o nada útil". (41) "Dícese de la tierra que ni se labora ni está adhesionada, y también de los solares yerros".(42)

En la Epoca Precolombina concretamente en el Imperio Azteca, -- los terrenos baldíos eran las tierras conquistadas denominadas

YAOTLALLI, -sin considerar si eran o no, economicamente productivas-, mientras el Soberano Indígena no les asignaba una aplicación específica.

Al inicio de la Colonia, la legislación española comprendió en su sentido gramatical por BALDIO, la tierra estéril y de poco valor; sin embargo, con el transcurso del tiempo la legislación de las Indias comprendió como tierras más o menos extensas fuera del cultivo propias del Rey, que no pertenecían ni a los indígenas, ni a los españoles en lo particular, ni eran bienes de los municipios, ni se encontraban reservadas para el uso y aprovechamiento particular de la Corona; sino que eran tierras de las cuales podía el Rey, tomando en cuenta las necesidades de la población o del mismo monarca, rentar o ceder en beneficio del erario, del pueblo o destinar para el pastoreo o el disfrute común y según el caso cobrando o no un impuesto o canon, a aquéllas y a los realengos como los bienes pertenecientes al patrimonio del Rey; de los cuales se distinguen tres clases:

- A) El Patrimonio del Estado o de la Corona o de la Hacienda Pública, comprende las propiedades, rentas y derechos con que está dotado el tesoro real para subvenir a la administración, orden y defensa;
- B) El Real Patrimonio contiene las propiedades, rentas y derechos con que está dotada la casa real para sus gastos; y
- C) El Patrimonio del Rey se constituye con los bienes que el

rey posee como persona privada por herencia, donación, compra u otro cualquier título que le sea propio y personal. Lo anterior no fué obstáculo para que la mencionada legislación utilizara indistintamente los conceptos de baldío y realengo, - hasta confundirlos, por ejemplo: la Real Cédula de 20 de mayo de 1611: "Les cedo sus tierras, porque son vasallos de S.M. y para que se aprovechen de sus pastos, arbustos y otras producciones naturales y les mantengan sus ganados, y a los cuales -- les llamo tierras, realengos y baldíos, porque no paga alguna" (43) La Real Instrucción de 1754, comunicada para su cumplimiento en la Nueva España por Real Cédula de 15 de octubre de ese año, decía: "... en las mercedes, ventas y composiciones de bienes realengos, sitios y valdíos, hechas al presente..." (44) la Real Cédula de 23 de marzo de 1798: "...en cuanto a la revisión de la Junta Superior para la aprobación y confirmación de títulos de valdíos y realengos en corta cantidad..." (45) el Decreto de 4 de enero de 1813, en el Artículo 1º: "Todos los pueblos se reducirán a propiedad particular". (46); el Mando del Virrey Calleja con la Real Orden de 22 de enero de 1813 y el Real Decreto de 7 del mismo mes y año, que indica en el Artículo 1º: "Todos los terrenos baldíos o realengos, y de propios y arbitrios, con arbolado y sin él... se reducirán a propiedad particular..." (47).

Delimitándose el sentido jurídico de la palabra BALDIO en los

terrenos rústicos, "...que no producían más frutos que los espontáneos y naturales ofrecidos por la tierra, y también los yerros que no se cultivaban..." (48) y los terrenos urbanos que se registrarán por las leyes sobre bienes mostrencos.

En la época del México Independiente, encontramos que las pocas legislaciones que se expiden en materia de terrenos baldíos, -- dan un concepto más específico y técnico, alejándose tanto del concepto gramatical como del concepto que había dado la legislación española.

Entre las principales disposiciones tenemos la Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824, que en su Artículo 2º, indica: -- "son objeto de esta ley, aquellos terrenos de la Nación que, no siendo de propiedad particular, ni pertenecientes a ninguna corporación o pueblo, pueden ser colonizadas". (49). Disposición -- que más que formular un concepto de baldío señala el objeto para el cual serán utilizados.

El Reglamento de 4 de diciembre de 1846, da un concepto similar en su artículo 8º, son terrenos baldíos "...los terrenos que no están en propiedad de particulares, sociedades o corporaciones" (50).

La Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 20 de julio de 1863, da un concepto propiamente dicho de baldío en su Artículo 1º, son: "...los terrenos de la República que no han sido destinados a un uso público, por la autoridad faculta-

da para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos". (51) Concepto que repite la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos de 26 de marzo de 1894. Con apoyo primero en la Ley de Colonización de 31 de mayo de 1875 y después de la Ley de 15 de diciembre de 1883, que autorizan "...al Ejecutivo para habilitar compañías que se encarguen de obtener terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción, y para el transporte de colonos..." (52) Las Compañías Deslindadoras transforman el concepto de baldío y reanudan su aprovechamiento por convenir a sus intereses "...en terrenos no amparados por título primordial".

A pesar de los continuos cambios de Gobierno y de las diversas legislaciones que se expiden, el concepto que estas leyes dan sobre los terrenos baldíos se continuó aceptando; pues no se encuentra ninguna otra disposición en sentido contrario.

Hasta la promulgación de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 30 de diciembre de 1950, publicada el 7 de febrero de 1951 en el Diario Oficial de la Federación, es en su Artículo 42, "son baldíos, los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos". (53) Concepto que no hace más que continuar con los lineamientos que postula la Constitu-

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar en principio que los terrenos baldíos son económicamente productivos y que pueden mejorar de calidad mediante el trabajo del hombre; sin olvidar que su característica principal radica en su - falta de mensura y deslinde, ya que de acuerdo con el Artículo 59 de la mencionada Ley, los terrenos propiedad de la Nación -- que han sido deslindados y medidos se convierten en Nacionales.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Mendieta y Núñez Lucio.- "EL DERECHO PRECOLONIAL". Editorial Porrúa, S.A. Edición 4a. México. 1981. Pág. 105.
- (2) Mendieta y Núñez Lucio.- "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO". Editorial Porrúa, S.A. Edición 19a. Actualizada. México. 1983. Pág. 16
- (3) Esquivel Obregón Toribio.- "APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO". Publicidad y Ediciones. Tomo III. México. 1943. Pág. 176.
- (4) Cossío José L.- "APUNTES PARA LA HISTORIA DE LA PROPIEDAD". Folleto Segundo. México. 1918. Pág. III
- (5) Fabila Manuel.- "CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA 1493 1940. SRA-CEHAM. Tomo I. México. 1981. Pág. 74
- (6) Solórzano y Pereyra Juan de.- "POLITICA INDIANA". Ediciones Atlas, S.A. Madrid. España. 1972. Tomo I. Pág. 109.
- (7) "RECOPIACION DE LAS LEYES DE LAS INDIAS". Boix Editor. España. Edición 5a. Tomo II. 1841. Pág. 2
- (8) Cossío.- Ob. Cit. Pág. IV
- (9) Recopilación.- Ob. Cit. Tomo II Pág. 251.
- (10) Idém.- Ob. Cit. Tomo II Pág. 119
- (11) Idém.- Ob. Cit. Tomo II. Pág. 120
- (12) Recopilación.- Ob. Cit. Tomo II. Pág. 120
- (13) Escriche Joaquín.- "DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA". Editorial Nueva Edición. París. Tomo I. 1858. Pág. 599.
- (14) Fabila Manuel.- Ob. Cit. Pág. 18

- (15) Caso Angel.- "HISTORIA DEL DERECHO AGRARIO". Editorial - Porrúa, S.A. México. 1950. Pág. 44.
- (16) Mendieta y Núñez Lucio.- Ob. Cit. Pág. 79
- (17) Loc. Cit.
- (18) Recopilación.- Ob. Cit. Tomo II. Pág. 220.
- (19) Esquivel Obregón Toribio.- Ob. Cit. Pág. 205
- (20) Esquivel Obregón Toribio.- Ob. Cit. Pág. 210
- (21) Recopilación.- Ob. Cit. Tomo II Pág. 220.
- (22) Fonseca Fabián y Urrutia Carlos.- "HISTORIA GENERAL DE - REAL HACIENDA". Impresa por Vicente G. Torres. Tomo I. - México. 1845. Pág. II-III
- (23) Maza Francisco F. de la.- "CODIGO DE COLONIZACION Y TERRENOS BALDIOS DE LA REPUBLICA MEXICANA". Editada por la Secretaría de Fomento. México. 1893. Pág. 23
- (24) Tena Ramírez Felipe.- "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO -- (1800-1976). Editorial porrúa, S.A. Edición 7a. Pág. 205
- (25) Idém.- Pág. 408.
- (26) Maza Francisco F. de la.- Ob. Cit. Pág. 191 No. 56.
- (27) Tena Ramírez Felipe.- Ob. Cit. Pág. 473
- (28) Maza Francisco F. de la.- Ob. Cit. Pág. 554 No. 167.
- (29) Maza Francisco F. de la.- Ob. Cit. Pág. 572 No. 172
- (30) Fabila Manuel.- Ob. Cit. Pág. 103
- (31) Maza Francisco F. de la.- Ob. Cit. Pág. 693 No. 234
- (32) Fabila Manuel.- Ob. Cit. Pág. 131
- (33) Planiol Marcelo.- "TRATADO PRACTICO DE DERECHO CIVIL FRANCÉS". Traducción Española de Mario Díaz Cruz. Editor Juan Beixó. Madrid. Tomo III. 1930. Pág. 600

- (34) " CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIO DE LA -  
BAJA CALIFORNIA". Tomás F. Neve y Compañía Editores. Mé-  
xico. 1871. Pág. 90.
- (35) Fabila Manuel.- Ob. Cit. Pág. 183.
- (36) Azaola Garrido Elena.- "REBELION Y DERROTA DEL MAGONISMO  
AGRARIO". Editado por el Fondo de Cultura Económica. Mé-  
xico. 1982. Pág. 59
- (37) Fabila Manuel.- Ob. Cit. Pág. 189.
- (38) "COLECCION DE LEYES SOBRE TIERRAS.- S.A.F. México. 1944  
Pág. 55.
- (39) Colección.- Ob. Cit. Pág. 59.
- (40) Chávez Padrón Martha.- "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO".--  
Editorial Porrúa, S.A. Edición 7a. Actualizada. México.  
1983. Pág. 228
- (41) "DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO DE LA LENGUA ESPAÑOL  
LA". Editorial Ramón Sopena, S.A. Tomo I. Madrid. 1975.  
Pág. 415.
- (42) Idém.- Pág. 416.
- (43) Maza Francisco F. de la.- Ob. Cit. Pág. 2 No. 23
- (44) Idém.- Pág. 31 No. 30
- (45) Idém.- Pág. 47 No. 34
- (46) Idém.- Pág. 148. No 38.
- (47) Fabila Manuel.- Ob. Cit. Pág. 74.
- (48) Luna Arroyo Antonio y Alcérreca Luis G.- "DICCIONARIO DE  
DERECHO AGRARIO MEXICANO". Editorial Porrúa, S.A. México  
1982. Pág. 52.
- (49) Maza Francisco F. de la.- Ob. Cit. Pág. 191 No. 56
- (50) Idém.- Pág. 121 No. 120
- (51) Maza Francisco F. de la.- Ob. Cit. Pág. 729 No. 253.

(52) Idám.- Pág. 941 No. 354.

(53) "LEY DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS".- Editorial Porrúa, S.A. Edición 11a. México. 1975. Pág. 289.

C A P I T U L O    I I

SIGLO XX

- A) ALBORES DEL SIGLO XX
- B) LEGISLACION
- C) TERRENOS BALDIOS Y SU LEGISLACION  
EN BASE A LA CONSTITUCION DE 1917

## SIGLO XX

## A) ALBORES DEL SIGLO XX

Como resultado de las diversas disposiciones legales y acontecimientos políticos, sociales y económicos, la propiedad territorial del país se encontraba en manos de dos grupos de propietarios:

- 1) Los Latifundistas
- 2) Los Pequeños Propietarios.

La población indígena trabajaba sólo por un salario para satisfacer sus necesidades.

A fin de resolver la acumulación de la tierra en unas cuantas - manos que causaba tanto el descontento como el estancamiento de la población, pasará a ser postulado de los partidos políticos el problema agrario, debido a la urgente necesidad de terminar con los latifundios, impulsar a través del crédito, de los estímulos fiscales, el incremento de las obras hidráulicas de comunicación y técnicas en el trabajo agrícola.

Uno de los documentos más importantes que resumen los ideales - del pueblo fué el PLAN LIBERAL MEXICANO de 1º de julio de 1906.

que exalta la libertad política, social y económica del pueblo; en cuanto al problema en materia agraria, establece la necesidad de mejorar la situación de la población agrícola y de la agricultura misma, obligando a los propietarios a cultivar la tierra, ya que en caso contrario el Estado recobraría el dominio de ella; asimismo esboza la creación de un organismo de crédito denominado Banco Agrícola, que hará a los agricultores pobres préstamos con poco rédito y redimibles a plazo.

Otro documento importante y que constituyó el antecedente del movimiento armado fue el PLAN DE SAN LUIS POTOSI de 5 de octubre de 1910 de FRANCISCO I. MADERO, que consigna el problema de la sucesión presidencial que sintetiza en el lema "Sufragio Efectivo, No Reelección". No profundiza en el problema agrario, sólo en su punto tercero, señala: "Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan inhumano, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que estos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de a--

quéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo". (1)

Tratando de dar solución a este problema se crea la Comisión Agraria Ejecutiva, sin lograr el resultado esperado; por el contrario, dió origen al movimiento agrario en el sur del país encabezado por Emiliano Zapata, quien formuló el PLAN DE AYALA de 28 de noviembre de 1911, para exigir el cumplimiento de las promesas agrarias del Plan de San Luis Potosí, además de establecer las bases del ordenamiento jurídico de la Revolución sobre materia de tierras.

Los puntos esenciales de este plan los encontramos en su Artículo 60: "...los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles -- desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión y -- los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución".

En su Artículo 70: "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la indus

tria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellas..." y en su Artículo 8º: "Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les correspondan se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan."(2)

La Revolución Constitucionalista, se inició en el año de 1913, encabezada por DON VENUSTIANO CARRANZA, quien expidió el 26 de marzo de ese mismo año el PLAN DE GUADALUPE, que no contiene -- ningún punto trascendente sobre la cuestión agraria. Ante esta omisión el plan se reforma y adiciona en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, indicando en su Artículo 2º: "El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas -- que la opinión pública exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña -- propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pue

blos las tierras de las que fueron injustamente privados...".

En su Artículo 3º: "...para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos..."(3)

En cumplimiento de lo estipulado Venustiano Carranza comisiona a DON LUIS CABRERA, para que formule un proyecto de ley agraria que sería conocida como LEY DE 6 DE ENERO DE 1915, que ha sido considerada como el primer y principal paso para resolver el -- problema agrario del país, siendo la base fundamental de toda -- la legislación agraria posterior, al ser elevada e incorporada en el Artículo 27º a la categoría de Ley Constitucional.

La mencionada ley establece: la nulidad de todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, -- rancherías, congregaciones o comunidades, hechas en contravención a lo dispuesto por la ley de 25 de junio de 1856, crea las autoridades agrarias como la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales y Comités Particulares Ejecutivos en cada Estado de la República; reconoce a los pueblos el derecho que tienen para que se les dote de las tierras necesarias para satisfacer sus necesidades, o se les restituyan de las que habían sido despojados, fijando el procedimiento administrativo a que deberán sujetarse las solicitudes que al respecto se presenten.

Esta Ley, por Decreto de 19 de septiembre de 1916, se reformó -- en el sentido de que las dotaciones y restituciones de tierras,

serian con carácter definitivo y por Decreto de 25 de enero de ese mismo año se aclara el espíritu de la citada ley al señalar que se refiere a la dotación y restitución de la tierra y no a los fraccionamientos de tierras que no formen parte de los ejidos. Ley que fué nuevamente reformada el 23 de diciembre de -- 1931 por Decreto publicado el 15 de enero de 1932 en el Diario Oficial de la Federación, en el sentido de que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos no tendrían ningún recurso legal ordinario, ni extraordinario, sólo gozarían del derecho de acudir al gobierno federal para -- que se les pagara la indemnización correspondiente dentro del plazo de un año, dejando indefensa la propiedad de los particulares y por último desaparece definitivamente el Artículo 27º de la Constitución Política de 1917, al reformarse en 1934.

Hay que hacer notar, que en esta época se hicieron algunos repartos de tierra en el país sin sujetarse a ninguna disposición legal, con el fin de satisfacer las necesidades de la población por esa causa existen pocas legislaciones relevantes en materia de terrenos baldíos, salvo el proyecto elaborado por LUIS CABRE RA de 15 de diciembre de 1914, que en sus artículos 51º al 54º señala: el procedimiento para la adjudicación de los terrenos - propiedad de la Nación que preferentemente se destinarán a la - colonización y a los fines de interés general, autorizando al Ejecutivo para enajenar en una extensión de dos mil quinientas

hectáreas los terrenos que no puedan destinarse a la agricultura, fundación de pueblos, colonias agrícolas, ejidos, siendo ne cesaria una posesión de diez años o más siempre y cuando se ten ga el terreno con cercas, setos o vallados; deroga cualquier -- disposición o ley que prohíba la adquisición de los terrenos -- baldíos por prescripción autorizando que por este medio sólo se podrá adquirir dos mil quinientas hectáreas si concurren los re quisitos que señala el Código Civil del Distrito Federal en lo que a posesión se refiere. Proyecto que no se admitió, pero que repite la idea de las legislaciones anteriores de admitir como medio legal para adquirir terrenos baldíos a la prescripción.

#### B) LEGISLACION

Reunido en la Ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente deg de el 12 de diciembre de 1916, hasta el 31 de enero de 1917, ex pide la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero y que entró en vigor el 12 de mayo de ese mismo año.

En su Artículo 272 confirma y mantiene en vigor, elevándola a Ley Constitucional a la Ley de 6 de enero de 1915, que contiene diversos puntos eminentemente sociales que han originado trans-

formaciones en cuanto al régimen de propiedad y estructura política, social y económica del país como: la creación de la propiedad agraria de los pueblos, de la imposición de modalidades a la propiedad privada, etc. a diferencia de las constituciones anteriores que sólo protegen al Derecho de Propiedad, dejando la extensión de ese derecho a las leyes secundarias. En este Trabajo de Tesis nos ocuparemos del tema que se refiere a la tierra que tenga relación con la materia agraria.

El Artículo 272 de la Constitución en su párrafo primero señala: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

En primer término, del citado párrafo debemos precisar brevemente que la palabra Nación por su carácter eminentemente sociológico de índole subjetiva tiene diversas acepciones, y por lo tanto para los efectos de este trabajo la debemos comprender como sinónimo de Estado "...sujeto del derecho de propiedad atribuido sobre las tierras y aguas..." (4), dentro del territorio nacional, con el derecho de transmitir el dominio a los particulares constituyendo la propiedad privada, que conforme al párrafo séptimo fracción segunda del Artículo 272 de la Constitución "...se encuentra representada por el gobierno federal..."

Como podemos ver el párrafo aludido nada nuevo nos indica, ya que desde los más remotos tiempos, aquéllos a quienes ha sucedido la Nación, concedieron el uso y goce de las tierras que no pertenecían a nadie o que no se encontraban reservadas por el gobierno denominadas baldíos a los particulares, las tierras enajenadas o cedidas habían salido del patrimonio nacional constituyendo el derecho de propiedad privada reconocido y respetado por el Artículo 14º segundo párrafo: "Nadie podrá -- ser privado de la vida, de la libertad o 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; artículo 16º: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..." Y el Artículo 27º de la Constitución política que establece un régimen de propiedad que significa una regresión a la legislación de la época colonial que constituía una verdadera función social sobre las tierras al subordinar los derechos de los particulares sobre los de la Nación.

Al mismo tiempo en su párrafo tercero señala un límite al Derecho de Propiedad tanto para los particulares como para el Estado al indicar: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de

imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, entendiéndose por modalidad "...el modo de ser -- del Derecho de Propiedad que puede modificarse en ampliaciones o restricciones, con cargas positivas o negativas en forma nacional o regional, general o para un grupo determinado, bien -- transitoria o permanentemente..."(5), así como el de regular -- en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública..." (6), para el -- bienestar de la colectividad.

Lo anterior, implica que al ocupar tierras y aguas pertenecientes a los particulares a título de propiedad privada, se hará según lo dispone el párrafo segundo del Artículo 27º de la -- Constitución a través de la expropiación por parte de utilidad pública mediante el pago de una indemnización, para que la Nación cumpla con el ejercicio de sus atribuciones y finalidades.

Existen dos teorías sobre el fundamento en el que se apoya el precepto mencionado: la primera sustentada por la Comisión Redactora del Artículo 27º de la Constitución conocida como "Teoría Patrimonialista", que sostiene el Derecho absoluto de propiedad por los reyes de España de las tierras descubiertas por virtud no de la Bula expedida por el Papa Alejandro VI, sino -- por el descubrimiento y conquista con carácter de propiedad --

privada (cabe indicar que los monarcas españoles adquieren las tierras que pertenecieron a los reyes aztecas, a las otras tribus y a los templos, respetando y reconociendo la posición de los indígenas y pueblos), y con ese carácter la Nación conservó las tierras hasta la Independencia por haber sucedido a los monarcas de España, es decir, adquirió las tierras del territorio nacional en calidad de propiedad privada con facultades y obligaciones superiores a los de cada habitante y de cualquier otro país.

Debemos recordar que el concepto de propiedad en la Nueva España fué diverso en su organización, los españoles concebían la propiedad privada perfecta y absoluta, que los títulos que expedían por las mercedes reales eran sin reserva de ninguna especie, y a los indígenas sólo se les reconocía un derecho precario de propiedad y que si abandonaban o no cultivaban la tierra, ese derecho se les revocaba sin indemnización, operando ésta última en los casos de privación de la propiedad del español o de cualquier persona que tuviese una merced o compraventa, cultivase o no dichas propiedades como lo estipula en su Artículo 612 la Real Ordenanza de Intendentes.

La segunda teoría estipula que el Artículo 279 de la Constitución es una manifestación del "Dominio Eminente" del Estado, - que consiste en otorgar a los particulares propietarios o poseedores únicamente el aprovechamiento sobre la tierra que au-

toricen las leyes respectivas, o sea, la Nación concede a los particulares un dominio equiparable a la posesión derivada -- constituyendo un Derecho de Propiedad individual, conservando en todo momento su derecho pleno y perfecto para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés-social. La propiedad individual, ya no es considerada como un derecho natural innato sino como un derecho derivado del poder público cuyo disfrute sólo se justifica cuando se ejerce en función de intereses sociales y no en beneficio exclusivo del titular. El fundamento del Derecho de Propiedad y del dominio del Estado que ejerce sobre él, a que se refiere el Artículo 27º, de la Constitución Política, se encuentra en el concepto moderno de Estado en pleno ejercicio de su soberanía y en el cumplimiento de sus atribuciones y fines. Sin importar su forma de gobierno, puesto que si el Estado no tuviera el dominio sobre las tierras, dejaría de tener el poder para hacerse obedecer y los miembros de la sociedad vivirían en constante discordia. De esta manera se aceptó el concepto de propiedad como función social: el individuo es dueño porque el Estado así lo quiere, y sólo en la medida que satisface a los intereses sociales.

C) TERRENOS BALDIOS Y SU LEGISLACION EN BASE  
A LA CONSTITUCION DE 1917.

A partir de la vigencia de la Constitución Política de 1917, y a falta de una legislación reglamentaria, la Comisión Nacional Agraria, suplió la deficiencia, dando solución a los problemas que el nuevo régimen iba creando mediante acuerdos, circulares, decretos, etc., en materia agraria.

Durante el régimen de ALVARO OBREGON, se expide el 28 de noviembre de 1920 la primera Ley Reglamentaria del Artículo 272 de la Constitución y de la Ley de 6 de enero de 1915 denominada LEY = DE EJIDOS, que en sus puntos esenciales: define como sujetos de Derechos Agrarios a los pueblos, congregaciones, comunidades y rancherías; considera que la dotación de tierras a los pueblos se hará hasta que el Ejecutivo Federal revise la resolución dictada por los Gobernadores de los Estados, confirma como autoridades agrarias las señaladas en la Ley de 6 de enero de 1915, - con excepción de los jefes militares, esboza una excepción límite para los terrenos ejidales de acuerdo a las necesidades del ejido y que fuera suficiente para satisfacer las necesidades de cada familia; establece la naturaleza jurídica del ejido con carácter comunal, mientras se dicta la ley que los reduzca a propiedad individual; en cumplimiento de lo dispuesto la Comisión Nacional Agraria por Decreto de 18 de abril de 1917, creó los Comités Administrativos encargados de la administración y distribución de las tierras ejidales y que la Ley de Ejidos denominó Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos, mismas que esta-

ban relacionadas con la propiedad y el aprovechamiento comunal transitorio de las tierras hasta en tanto no se reduzcan a propiedad individual, con funciones de representación y administración de las comunidades junto con la autoridad política de los pueblos. Ley que fué derogada por el Decreto de 22 de noviembre de 1921 que pretendió agilizar los trámites para la distribución de las tierras, facultando al Ejecutivo Federal para expedir un Reglamento, mismo que se dictó el 17 de abril de 1922: - delimita la extensión del ejido y de la pequeña propiedad; para el primero fija lotes de tres a cinco hectáreas en los terrenos de riego o humedad; de cuatro a seis hectáreas de temporal de primera y de seis a ocho de temporal de otras clases para cada uno de los miembros integrantes del ejido y para la segunda clase una extensión máxima de ciento cincuenta hectáreas, de doscientas cincuenta y quinientas hectáreas de cada una en el mismo orden de las especificaciones citadas, aunque podían ser reducidas a la mitad si no existían este tipo de tierras en las inmediaciones de los núcleos solicitantes; reglamento que fué adicionado por Decreto de 12 de julio de 1923, que reinstala a los Comités Administrativos, integrados por tres personas electas por mayoría de votos para un periodo de seis meses con posibilidad de reelección; establece un procedimiento semejante al judicial.

Por Decreto de 2 de agosto de 1923, también ALVARO OBREGON expi

de LA LEY DE TIERRAS LIBRES en donde faculta a los mexicanos -- por nacimiento o por naturalización mayores de 18 años carentes de tierras para adquirir limitadas extensiones de tierras baldías o nacionales no reservadas por el gobierno, sin más requisito que ocupar y explotar dichas tierras personalmente durante dos años consecutivos. Decreto que con el transcurso del tiempo causó graves conflictos en virtud de que en muchos casos se ocuparon tierras que no eran baldías, ni nacionales, por lo cual se suspende su aplicación por Decreto de 10 de junio de 1926, -- entrando nuevamente en vigor con algunas modificaciones por Decreto de 27 de julio de 1934, facultando a los mexicanos para -- que ocupen las tierras baldías en una extensión de veinticinco hectáreas de riego, cien de temporal de primera, doscientas hectáreas de temporal de segunda y hasta quinientas hectáreas de -- temporal de tercera, cerriles o pastales; autorizando a los particulares para denunciar y ocupar los terrenos baldíos inmediatamente adquiriendo una posesión provisional; no se podía tener más de una parcela y sólo hasta que la trabajaran personalmente por dos años consecutivos el Ejecutivo Federal les otorgaba el título de propiedad.

LA LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS de 23 de abril de 1927, expedida durante el régimen de PLUTARCO ELIAS CALLES, representa el primer intento de codificación de la Ley Agraria; amplió los beneficios de la Reforma Agraria de todo po

blado de más de veinticinco individuos capaces que carezcan de tierras y aguas; define la personalidad de los núcleos de población con derechos a tierras; estructura un juicio administrativo agrario dentro de los lineamientos de los Artículos 142 y -- 162 de la Constitución Política. Ley que fué reformada y adicionada el 11 de agosto de 1927, el 17 de enero de 1929 y el 21 de marzo de ese año se deroga definitivamente por la LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS.

Las leyes que hemos citado hasta ahora, no cambian disposición alguna sobre la forma en que las tierras obtenidas por los particulares y pueblos debían ser destinadas, hasta que se expide el Decreto de 19 de diciembre de 1925, en el que se publica la primera ley reglamentaria sobre REPARTICION DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCION DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL que realiza la distribución de las tierras y que la LEY DE PATRIMONIO EJIDAL reformó el 25 de agosto de 1927, en la cual se introducen reformas y adiciones el 26 de diciembre de 1930 y el 29 de diciembre de 1932, en sus puntos esenciales señala: la forma en que se repartirán las tierras y aguas entre los ejidatarios; define la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal con carácter de inalienable e inembargable; señala que la representación del pueblo beneficiado que antes se ejercía por medio del Comité Administrativo pasa a un nuevo organismo denominado COMISARIADO EJIDAL integrado por tres miembros: Presidente, Tesorero y Secret

rio de origen electivo cuyas funciones de mandatario y organizador de la explotación ejidal se encuentran bajo la dirección de la Secretaría de Fomento y supervisado por un Consejo de Vigilancia.

Por acuerdo de 26 de enero de 1928 se otorgan facilidades a los campesinos para que ocupen y trabajen los terrenos nacionales - ampliando este derecho el Decreto de 10 de abril de ese mismo año a los arrendatarios de terrenos nacionales, siempre y cuando los tuviesen poseídos durante cinco años consecutivos anteriores a la fecha de la solicitud en las siguientes extensiones en terrenos irrigables hasta veinticinco hectáreas: de temporal de primera hasta cien hectáreas; de temporal de segunda hasta doscientas hectáreas y de temporal de tercera, cerriles o pastales hasta quinientas hectáreas.

Por Decreto de 13 de junio de 1929, se determina que conforme se fueran deslindando y midiendo los terrenos baldíos y nacionales se fraccionaran en lotes para su arrendamiento o enajenación en subasta pública, desvirtuando el sentido original que debían tener los terrenos propiedad de la Nación.

Propiciando que personas distintas a los ejidatarios o a los poseedores de dichas tierras se apoderaran de ellas por cualquier acto jurídico.

Durante el régimen de PASCUAL ORTIZ RUBIO, se expide el Decreto de 6 de marzo de 1930, que faculta a los mexicanos mayores de -

18 años de edad para adquirir gratuitamente terrenos nacionales mediante un contrato de arrendamiento por cinco años o con permisos anuales revocables cada cinco años con la obligación de trabajarlos personalmente sin interrupción con la promesa de adjudicación al término de dicho plazo en una extensión límite de cincuenta hectáreas de terreno de riego; ciento cincuenta hectáreas de terreno de temporal de primera; doscientas hectáreas de temporal de segunda y quinientas hectáreas de temporal de tercera, cerriles o pastales, exceptuándose del arrendamiento las reservas forestales y los terrenos del lago de Texcoco, siendo -- causa de rescisión del contrato la falta del pago de las rentas estipuladas durante un año, no dar principio a los trabajos agrícolas durante el primer año o suspenderlos sin causa justificada por dos años; traspasar o arrendar el terreno; establecer fábricas de bebidas embriagantes o cultivar plantas envenenadas; este Decreto se reformó el 2 de marzo de 1934.

ABELARDO L. RODRIGUEZ, expidí el Decreto de 12 de junio de --- 1934, en el que señala: nuevas bases para fijar los precios y extensiones máximas susceptibles de adquisición y explotación de los terrenos nacionales y de los cauces de las corrientes, -- vasos de lagos y lagunas y esteros de propiedad nacional; facultada a los mexicanos por nacimiento o por naturalización mayores de edad, a las sociedades mexicanas y a los extranjeros que reúnan los requisitos de la Ley Orgánica de la fracción I del artí

culo 27º de la Constitución para adquirir siempre que no posean en propiedad algún predio rural, ciento cincuenta hectáreas de terrenos de riego; trescientas hectáreas de temporal; quinientas hectáreas de terrenos de agostadero o diez mil hectáreas de terreno cerriles sin el requisito de subasta pública y el valor será del cincuenta por ciento del valor que resulte del avalúo aprobado por la Secretaría de Agricultura y Fomento, al contado o a plazos en diez anualidades como máximo y el título se expedirá hasta que haya sido cubierto el valor total del predio.

Se autoriza celebrar contratos de arrendamiento por diez años - pagando una renta del dos y medio por ciento del avalúo que debe practicar la Secretaría en relación con el terreno; el campo sino pobre que no posea bienes con valor mayor de cinco mil pesos tiene derecho a adquirir en arrendamiento con promesa de enajenación gratuita de cincuenta hectáreas de terreno agrícola; doscientas hectáreas de agostadero o quinientas de terrenos cerriles por cinco años y no podrán vender dichos terrenos hasta dentro de diez años, este Decreto deroga los de 13 de junio y 21 de noviembre de 1929 y 6 de marzo de 1930.

Por Decreto de 20 de diciembre de 1933, publicado el 10 de enero de 1934 en el Diario Oficial de la Federación, se reforma -- nuevamente el Artículo 27º de la Constitución, creando el CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, dependencia directa del Ejecutivo, encargada de la ejecución de las leyes agrarias; no precisa el con--

cepto de la pequeña propiedad ni distingue la forma de corporación ni sociedad; agrega que debe ser agrícola y estar en explotación, e introduce disposiciones de carácter procesal que deben figurar en leyes reglamentarias.

El 15 de enero de 1934, se expide el Decreto que creó el Departamento Agrario, especifica sus funciones y dependencias; desapareciendo la Comisión Nacional Agraria, para dejar su lugar a la dependencia antes mencionada; las Comisiones Locales se sustituyen por las Comisiones Agrarias Mixtas; se abroga la Ley de 6 de enero de 1915.

A partir de estas reformas el Artículo 270 de la Constitución, se hace necesaria una nueva legislación en materia agraria y en uso de las facultades que le son concedidas al Ejecutivo Federal por Decreto de 28 de diciembre de 1933.

ABELARDO L. RODRIGUEZ verifica la codificación de la dispersa legislación con la expedición del PRIMER CODIGO AGRARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS de 22 de marzo de 1934 que incorpora en su texto la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas; la de Repartición de tierras y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal; las disposiciones sobre el Registro Agrario Nacional; considera como puntos básicos las leyes, decretos circulares y acuerdos que a partir de la reforma a la Ley de 6 de enero de 1915 modifica la legislación agraria; introduce innovaciones que tienden a simplificar y agilizar los procedimientos

tos; conserva el sistema de la Ley de 1929 en lo que se refiere a la pequeña propiedad inafectable; establece el concepto de núcleo de población; concede el derecho para que los peones acasillados, medieros, aparceros, adquieran tierras; precisa el régimen de sucesión; suprime el requisito de la categoría política de los núcleos de población solicitante; señala que la extensión límite de la parcela ejidal sería de cuatro hectáreas de tierra de riego o su equivalente en tierras de otra clase; la extensión de la pequeña propiedad que sería de ciento cincuenta hectáreas de tierras de riego; trescientas hectáreas de tierras de temporal y de quinientas hectáreas de tierras de otra clase; ordena la reducción de estas extensiones en una tercera parte cuando el centro del radio de siete kilómetros a partir del lugar más habitado del núcleo solicitante no hubiera tierras suficientes para dotar a ese núcleo de población; sistema contrario a lo que señala el Artículo 279 de la Constitución; crea los -- Distritos Ejidales; conserva el aspecto del procedimiento judicial; señala sanciones para los funcionarios y empleados; aumenta los plazos y términos para que los interesados presenten durante la primera y segunda instancia las pruebas que estimen convenientes hasta la resolución.

Este Código Agrario se reforma por los Decretos de 1 y 9 de marzo y 31 de agosto de 1937, en lo relativo a las extensiones que para ser inafectables deben tener la pequeña propiedad para pro

teger la industria ganadera del país.

El Reglamento del Decreto de 1 de febrero de 1934, expedido por LAZARO CARDENAS el 7 de febrero de 1939, establece nuevas bases para la venta, cesiones gratuitas y arrendamientos de terrenos nacionales, quedando a cargo de la Dirección de Población Rural Terrenos Nacionales y Colonización dependientes de la Secretaría de Agricultura y Fomento la tramitación de los mismos asuntos sobre terrenos ubicados en el Distrito Federal y demás regiones del país que no estén controlados por agencias establecidas.

Por Decreto de 14 de noviembre de 1939, se faculta a los ocupantes de terrenos al amparo del Decreto de 2 de Agosto de 1923, - para contratar libremente el deslinde correspondiente.

El Decreto de 26 de abril de 1940, ordena la revisión de los expedientes sobre ocupación de terrenos baldíos al amparo del Decreto de 2 de agosto de 1923, autorizando la expedición de títulos con carácter provisional a fin de regularizar esas parcelas e incrementar los ingresos fiscales.

LAZARO CARDENAS, ordena el 29 de octubre de 1940 la exposición de motivos del SEGUNDO CODIGO AGRARIO DE 23 de septiembre de -- 1940, cuyo principal objetivo radica en hacer más ágiles y simples los trámites de las solicitudes agrarias, procura el aumento de la producción agrícola, en lo general refrenda los lineamientos del Código Agrario anterior, mejorando el aspecto técni

co y jurídico; incluye la concesión ganadera, sin detener al avance del reparto agrario, otorga derechos para obtener ejidos y formar nuevos centros de población agrícola a los peones acasillados y trabajadores de haciendas; reconoce capacidad jurídica a los mexicanos por nacimiento; se regula los derechos de los naturalizados e inmigrantes por leyes secundarias; distingue entre parcela y unidad individual de dotación; entre ejido agrícola y ganadero, forestal, comercial e industrial; considera la extensión de la pequeña propiedad inafectable de cien hectáreas de riego; de doscientas hectáreas de temporal; de ciento cincuenta hectáreas cultivadas con algodón, trescientas hectáreas de plantaciones de plátano; determina que los bienes afectables serán las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más poblado del núcleo solicitante; reglamenta el procedimiento para la titulación, deslinde y conflicto de bienes comunales; la nulidad de fraccionamientos; proscrib el juicio de amparo o cualquier otro recurso judicial que los propietarios afectados pudieran promover.

Este Código Agrario es mejor que el anterior al introducir nuevas instituciones; separa la parte sustantiva de la parte adjetiva y estructura en tres partes fundamentales el Código:

- 1) Autoridades Agrarias y Atribuciones
- 2) Derechos Agrarios; y
- 3) Procedimientos Agrarios.

Durante la Administración de MANUEL AVILA CAMACHO se expide el TERCER CODIGO AGRARIO con fecha 30 de diciembre de 1943, publicado el 27 de abril de 1943, que continuó mejorando la estructura jurídica del Código Agrario anterior, dando mayor seguridad jurídica a los ejidatarios y pequeños propietarios, ordena el respeto y procura la titulación de la pequeña propiedad concediendo derechos de inafectabilidad agraria con carácter provisional; las asambleas generales de ejidatarios ya no tuvieron facultades para decidir; ni para privar de derechos agrarios a los ejidatarios; se señala que las notificaciones se utilizarán para ambas instancias; se amplió el plazo para la presentación de pruebas y alegatos en primera instancia; el cuerpo consultivo agrario sólo tuvo facultades de consulta.

El Decreto de 24 de diciembre de 1958, confiere facultades al Departamento Agrario para colonizar; constituir ejidos turísticos, pesqueros y mixtos.

El Código Agrario de 1942, suprime el estatuto protector de las comunidades previsto por el Código Agrario anterior que las consideraba inalienables e imprescriptibles; al conceder a dichas comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas, el derecho de adoptar o no el régimen ejidal, por considerar que de esta forma pueden ser objeto de aprobación individual y quedar sujetos a la legislación común.

En resumen, el movimiento Revolucionario de 1910, representó y marcó una nueva concepción en lo relativo a la estructura político-social de México, al dar a la tierra una función social -- que culminó con la promulgación de la Constitución Política de 1917. En lo concerniente al problema agrario, la legislación sobre la materia se concretó en acuerdos, circulares, decretos, reglamentos, etc., para lograr consolidar la colonización del país, la regulación y tenencia de la tierra, elevar el nivel de vida de la población campesina e incrementar la actividad agrícola, ganadera y forestal del país.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Fabila Manuel.- Ob. Cit. Pág. 209
- (2) Fabila Manuel.- Ob. Cit. Pág. 214
- (3) Idém.- Pág. 243.
- (4) Mendieta y Núñez Lucio.- "EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL". Editorial Porrúa, S.A. Edición 5a. México. 1980. Pág. 7
- (5) Chávez Padrón Martha.- Ob. Cit. Pág. 284.
- (6) "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".- Editorial Porrúa, S.A. 81a. Edición. México. 1986. Pág. 22

C A P I T U L O   I I I

LA LEGISLACION DE TERRENOS BALDIOS A PARTIR  
DE 1950.

- A) ANALISIS DE LA LEY DEL 30 DE DICIEMBRE  
DE 1950.
- B) LA PRESCRIPCION
- C) DECRETOS SOBRE EL CODIGO DE 1942.

saciones; el VI se refiere a los deslindes y el VII, contiene - disposiciones generales.

A continuación, haremos un examen general de las disposiciones que contiene la mencionada ley, y sólo transcribiremos los preceptos que tienen importancia para nuestro tema.

#### CAPITULO I.-

DEFINICION Y CLASES DE TERRENOS PROPIEDAD DE LA NACION.- Para - los efectos de esta ley, son terrenos propiedad de la Nación; - Artículo 4º, los TERRENOS BALDIOS, que son aquéllos que "no han salido del dominio de la Nación..." "...por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos"; Artículo 5º los TERRENOS NACIONALES, son "...los terrenos baldíos deslindados y medidos...", "...los provenientes de demasías cuyos poseedores no los adquieran..." y, los "...que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado..." y Artículo 6º, las DEMASIAS son: "...los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor la que éste determine encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el título y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la superficie titulada".

Para comprender claramente el significado de cada uno de los -- conceptos anteriores, debo aclarar que tanto los bienes muebles como los inmuebles Propiedad de la Nación se conocen con el nombre genérico de BIENES NACIONALES; por tanto, no todos los te--

renos propiedad de la Nación son terrenos baldios o terrenos nacionales.

Existen terrenos propiedad de la Nación que se encuentran destinadas para satisfacer un servicio público o un uso común o un terreno propiedad de un particular, se convierte en propiedad de la Nación, por medio de la expropiación.

La citada ley en su Artículo 7º indica: "El Ejecutivo de la Unión está facultado para enajenar a título oneroso o gratuito, o arrendar a los particulares capacitados, conforme a esta ley, los terrenos nacionales, así como para entrar en composición -- con los poseedores de demasías.

Esta facultad se ejercerá por conducto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. En ningún caso los terrenos baldios podrán ser objeto de las operaciones a que se refiere este artículo".

Hay que hacer mención que a raíz de la Reforma Administrativa, en la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - de 22 de diciembre de 1976 que entró en vigor el 1 de enero de 1967 y que derogó la anterior, Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 23 de diciembre de 1958, los asuntos relativos a terrenos baldios fueron sustraídos del conocimiento de la Secretaría de Agricultura y Ganadería para pasar a la competencia de acuerdo con el Artículo 41º: "A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos XI manejar los terrenos baldios, nacionales y demasías.(1)

Además la disposición que examinamos pone fuera del comercio a los terrenos baldíos y admite sólo que los terrenos nacionales y demasías pueden ser objeto de tales negociaciones.

Entrando en contradicción con la Ley General de Bienes Nacionales de 31 de diciembre de 1941 publicado el 26 de agosto de -- 1944, en el Diario Oficial de la Federación que en su artículo 20 clasifica los bienes que pertenecen al dominio público siendo importante para este trabajo la fracción IV: "Cualesquiera o tros inmuebles declarados por ley inalienables e imprescripti-- bles"; fracción que se presta a confusión, debido a que las ca-- racterísticas en nuestra opinión de inalienabilidad e impres-- criptibilidad no crean la calidad de bienes de dominio público, sino que adquieran tales características de acuerdo con el Ar-- tículo 40 de la citada ley: "...cuando sean destinados al uso - común a un servicio público o alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos" y en su Artículo 30 frac--- ción I determina que: son bienes de dominio privado de la fede-- ración: "Las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional que sean susceptibles de enajenación a los particula-- ros, entre tanto que no salgan del patrimonio nacional", y que en relación con el Artículo 60, de la ley mencionada, los suje-- ta a "...la legislación federal de tierras, bosques, aguas, co-- lonización y demás especiales...".

De lo anterior, se desprenden dos criterios: en primer término,

al haber declarado la ley que los terrenos baldíos no son susceptibles de adquirirse por la prescripción, serán bienes de dominio público de acuerdo con su Artículo 2º, fracción IV y en segundo término, los terrenos baldíos "...al no haber salido -- del dominio de la Nación por título legalmente expedido y no estar deslindados ni medidos..." de acuerdo con su Artículo 3º, - fracción I, quedan comprendidos dentro de los bienes de dominio privado de la Federación y sujetos a una legislación especial. Cualquiera que sea el criterio que se adopte de los menciona-- dos preceptos, la ley que analizamos en su Artículo 37º, expresa: "Los particulares pueden adquirir por prescripción los inmuebles de dominio privado de la Federación. La prescripción - se regirá por el Código Civil Federal, pero se duplicarán - los plazos para la prescripción de los bienes de propiedad originaria, se estará a lo dispuesto por las leyes especiales."

El anterior artículo establece la prescripción como medio legal para adquirir los bienes inmuebles del dominio privado de la Federación; sin excluir la posibilidad de adquirir por prescripción los bienes de propiedad originaria que se sujetará a lo dispuesto por las leyes especiales.

Esta incongruencia se subsana durante la administración pública de GUSTAVO DIAZ ORDAZ, quien expide la LEY GENERAL DE BIENES - NACIONALES el 20 de diciembre de 1968, publicada el 30 de ene-

ro de 1969 en el Diario Oficial de la Federación. En su Artículo 2º, fracción VII determina que pertenecen a los bienes de dominio público: "los terrenos baldíos y los demás inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles" y que en relación con su Artículo 9º, son: "...inalienables e imprescriptibles...", características que adquieren los terrenos baldíos por estar afectados "...al uso común, a un servicio público o alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines, y sobre los cuales según el Artículo 4º de la citada ley: "Los particulares y las entidades públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión."

Aspecto que confirma la vigente LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, expedida por JOSE LOPEZ PORTILLO, el 22 de diciembre de 1981, publicada el 8 de enero de 1982, en el Diario Oficial de la Federación.

## CAPITULO II

DE LA ENAJENACION A TITULO ONEROSO DE TERRENOS NACIONALES Y DEMASIAS.- En cuanto a la capacidad jurídica para adquirir terrenos baldíos la mencionada ley estipula en su Artículo 8º: "Todo mexicano por nacimiento o por naturalización, mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tiene derecho, en los térmi

nos 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 concedérseles el mismo derecho siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de los terrenos -- que adquieran y en no invocar por lo mismo, la protección de -- sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos, 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 o demasías en una faja de cien kilómetros a lo largo -- de las fronteras y de cincuenta en las playas.

Las sociedades mexicanas sólo podrán adquirir y poseer terrenos nacionales en los casos y para los fines del Artículo 27º Constitucional".

El primer párrafo del precepto citado reproduce el párrafo séptimo de la fracción I del Artículo 27º de la Constitución que -- es conocido en el Derecho Internacional como "Cláusula Calvo", cuya afectividad es discutible, en virtud de que el Estado del cual es nacional, por ser una renuncia del particular, en muchos casos interviene en los conflictos que se susciten.

En el segundo párrafo se faculta a las sociedades mexicanas para adquirir y poseer terrenos nacionales en los casos que esta-

blece el mencionado Artículo 272 de la Constitución, esto es, - cuando tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, las sociedades mercantiles por acciones para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o cualquier otro fin que no sea agrícola, en la extensión indispensable para los objetivos indicados y que fije el Ejecutivo Federal o los Estados; asimismo - los bancos y los núcleos de población.

El Artículo 92 de la referida ley expresa que tendrá preferencia en la adquisición de terrenos nacionales a título oneroso, los poseedores a que se refiere el Artículo 182 de la misma que son: los particulares que con título traslativo de dominio emanados de particulares o de autoridades no facultadas para enajenarlos, hayan poseído los terrenos baldíos o nacionales por cinco años o más explotándolos, o por diez años o más si no los hubieren explotado; los arrendatarios y los primeros solicitantes en la extensión límite que establece el Artículo 102 de la Ley, es decir, 100 hectáreas de riego o de humedad o de primera; doscientas hectáreas de tierras de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; 150 hectáreas de tierras para el cultivo de algodón; 300 hectáreas cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café henequén, vid, etc...; terrenos de agostadero no susceptibles de cultivo en una superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente

en ganado menor.

El citado precepto, repite la fracción XV del Artículo 272 de - la Constitución en lo referente a la forma de computar las equivalencias de una hectárea de riego por dos de temporal; cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte de agostadero en terrenos áridos.

En su artículo 149 la Ley de Terrenos Baldíos es: "Acordada la venta de un terreno nacional, la Secretaría celebrará con el interesado un contrato de compraventa al contado o a plazos en el que se estipulará que el título correspondiente que acredite que el terreno ha salido del dominio nacional se expedirá hasta -- que por una parte, haya sido cubierto el precio total o por la otra, el comprador compruebe que tiene el terreno debidamente acotado y lo está aprovechando en un 30% cuando menos, de la superficie susceptible de aprovechamiento, y una vez que, como resultado del deslinde practicado al efecto, la Secretaría haga - la declaración de que un terreno solicitado en compra es nacional, el interesado deberá solicitar un permiso de ocupación inmediata del terreno entre tanto se celebra el contrato de compraventa. La Secretaría otorgará el permiso cobrando al comprador una renta que se pagará por anualidades adelantadas equivalentes al 5% del valor asignado al terreno. Permiso que deberá solicitar el comprador, ya que en caso de que no solicite el -- permiso o no entre en posesión del terreno, y se llegara a pre-

sentar un tercer solicitante, se le dará un plazo de noventa días para que reúna los requisitos necesarios, si no, se le tendrá por desistido de la solicitud.

La ley prescribe que los terrenos baldíos son: "...los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos..." y los excluye del comercio.

Por tal motivo, debemos aceptar que se trata de un doble régimen jurídico: "...antes de otorgarse el título por el Presidente de la República, Artículo 750, y una vez constituido el derecho al particular. La imprescriptibilidad opera en el primer caso, o sea antes de que esos baldíos, convertidos en nacionales por el deslinde, pasen a poder de los particulares.

Pero una vez constituido el derecho de propiedad particular, ésta opera como un derecho real". (2), que sujeto a un régimen jurídico especial respeta su afectación para poder cumplir con el fin público, (en este caso) el de usar y aprovechar los terrenos baldíos para satisfacer necesidades agrarias; porque el hecho de que el bien de dominio público esté substraído del comercio jurídico ordinario, no impide que los derechos reales reconocidos sobre él, puedan ser objeto de negocios jurídicos típicos del Derecho Civil.

Ahora con el Decreto de adiciones y reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria de 29 de diciembre de 1983, publicado el 17

de enero de 1984, el Secretario de la Reforma Agraria, quien expide los títulos correspondientes.

### CAPITULO III

DE LA ENAJENACION A TITULO GRATUITO.- En su Artículo 25º, la Ley que examinamos se refiere a que todo mexicano por nacimiento o por naturalización mayor de edad y con capacidad física para contratar y que desee dedicarse a las labores del campo, podrá adquirir gratuitamente terrenos nacionales, cuando carezca de tierra y de recursos para comprarla en una extensión máxima de diez hectáreas de temporal, cincuenta hectáreas de tierras de agostadero susceptible de cultivo, la superficie necesaria para mantener cuarenta cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor en terrenos de agostadero no susceptible de cultivo.

Las disposiciones del presente capítulo de acuerdo con el Artículo 28º de la misma ley no son aplicables a los terrenos de las islas de ambos mares; a los que circunden ríos, lagos y esteros navegables o aguajes de uso común; ni los que se encuentren a menor de diez kilómetros de las poblaciones que tengan categoría política de ciudad, de las carreteras, vías férreas, etc.

En su Artículo 37º, la citada ley expresa: "Si por algún motivo no llegare a fundarse la población, o no se aprovecharan to

dos los terrenos cedidos en el plazo que al efecto se fije en la autorización respectiva, el gobierno..." no podrá dar otro destino a los terrenos, lo que volverán al dominio de la Nación...".

#### CAPITULO IV

DE LOS ARRENDAMIENTOS.- En su Artículo 38º establece que se podrán celebrar contratos de arrendamiento de terrenos nacionales por conducto de la Secretaría con particulares o sociedades autorizadas por el Artículo 8º en la extensión máxima que indica para las enajenaciones a título oneroso en el Artículo 10º, por un lapso de diez años y pagando una renta anual igual al 35 del valor del terreno que resulte del avalúo que apruebe la Secretaría.

De acuerdo con el Artículo 40º, cuando el terreno solicitado en arrendamiento tenga la categoría de baldío, será requisito previo para celebrar el contrato, que se deslinde dicho terreno y se practique avalúo.

#### CAPITULO VII

DISPOSICIONES GENERALES.- En su Artículo 74º indica que todos los asuntos y trámites a que se refiere esta ley, serán resueltos por la secretaria por conducto de la Dirección General de Terrenos Nacionales.

Los títulos que se expidan para acreditar que un terreno ha salido del dominio de la Nación contendrán una descripción breve del terreno, especificando su situación y linderos, un extracto de la tramitación del expediente y serán firmados por el C. Secretario de Agricultura y Ganadería según el Artículo 75º; pero por el Artículo 5º transitorio del Decreto que reforma y adiciona a la Ley de Reforma Agraria de 29 de diciembre de 1983, publicado el 17 de enero de 1984 corresponde al Secretario de la Reforma Agraria expedir los títulos correspondientes.

La Secretaría según el Artículo 77º, queda facultada para reservar terrenos nacionales para el establecimiento de viveros, campos experimentales, postas zootécnicas, campos de ensayo y de experimentación agrícola, para completar la enseñanza y para -- cualquier otro fin similar; la dependencia correspondiente hará la solicitud a la Dirección General de Terrenos Nacionales para que tramite la reservación.

Ningún título expedido por autoridad competente conforme al Artículo 80º de la mencionada ley, podrá ser nulificado mediante juicio ante los tribunales, excepto en los casos a que se refiere la fracción XVIII del Artículo 27º de la Constitución Política.

El Artículo 86º expresa: "No prescriben los terrenos baldíos, nacionales e demasías. Su adquisición sólo podrá realizarse en los términos y con los requisitos que establece la presente --

ley.

Asimismo el Artículo 882, establece que no podrán ser embargados ni sujetos a procedimiento alguno de adjudicación por parte de los particulares o de los gobiernos locales o municipales. Cabe señalar que de las diversas legislaciones que sobre tierras se han expedido en México, se ha admitido la prescripción como un medio para adquirir la propiedad de éstas; así, desde la Ley XIV, Título XII, Libro IV de 12 de noviembre de 1591 de la Recopilación de las Indias en que ampara a los poseedores -- que "con buenos títulos y recaudos o justa prescripción poseyeren"; la Real Instrucción de 15 de octubre de 1754 estableció -- para la legitimación de la propiedad, "La antigua posesión como título de justa prescripción; la Ley de Terrenos Baldíos de 20 de julio de 1863 en su Artículo 272 dice: "Quedan derogadas desde esta fecha las disposiciones antiguas, que declaraban imprescriptibles los terrenos".

En consecuencia, podrá en lo sucesivo cualquier individuo, no exceptuado en el Artículo 22 de esta ley, prescribir por la posesión de diez años hasta dos mil quinientas hectáreas y no más de terreno baldío si concurren los demás requisitos que las leyes exigen para la prescripción y se hubiere además cumplido durante los diez años con el que requiere el Artículo 102" (3). Posteriormente la Ley de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de -- 1894 reconoce la prescripción como modo de adquirir los terre--

nos baldíos en su Artículo 442: "Queda derogada desde la fecha en que esta ley comience a regir, cualquiera ley o disposición que prohíba la prescripción de terrenos baldíos, en consecuencia, podrá en lo sucesivo cualquier individuo, no exceptuado -- por la ley, prescribir hasta cinco mil hectáreas de terreno baldío y no más, si concurren los requisitos que con relación al tiempo de posesión y a la naturaleza del título que lo ampara, establece el Código Civil del Distrito Federal" (4)

EJIDOS, PRESCRIPCIÓN DE.- "La posesión que unos ejidatarios tengan de unos ejidos, debe estimarse de buena fe para los efectos de la prescripción porque en el caso más desfavorable tenían o creyeron tener título bastante para usar, disfrutar y disponer del inmueble". (5)

De lo anotado se desprende que tanto la tradición histórica como los antecedentes legislativos de nuestro país, nos demuestran claramente, sin exclusión de los otros medios de apropiación, que la institución de origen romano denominada prescripción es aceptada como medio para adquirir la propiedad mediante la posesión en concepto de dueño, pacífica, continua, pública y por el tiempo que marca la ley.

Esta institución surge dentro del Derecho Romano, conocida tanto por la legislación española en la Nueva España, como en la actualidad con algunas modificaciones con el nombre de Prescripción Positiva, que se define como: "...el medio de adquirir la propiedad o ciertos derechos reales mediante la posesión en concepto de dueño o de titular de un gravámen, en forma pacífica, continua, pública, cierta y por el tiempo que fije la ley" (6) Como para que opere dicha institución es indispensable una posesión, es decir "...una relación o estado de hecho que confiere a una persona el poder exclusivo de retener una cosa, para ejecutar actos materiales de aprovechamiento, animus domini, como consecuencia de un derecho real o personal, o sin derecho alguno. (7)

Y debido a que los principios fundamentales que estipula el Sistema Jurídico Mexicano en materia agraria, se consagran en el Artículo 27º de la Constitución Política, la estructura del concepto de posesión en esta materia varía en algunos aspectos del concepto que adopta el Derecho común. Diferencias que desglosaré brevemente a continuación:

En primer lugar, en Materia Agraria, el poseedor para llegar a convertirse en el legítimo propietario debe reunir los requisitos que señala el Artículo 252º de la Ley Federal de la Reforma Agraria: "Quienes en nombre propio y a título de dueño prueban debidamente ser poseedores de modo continuo, pacífico, público,

de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable y las tenga en explotación, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente requisitados, siempre que la posesión sea cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario, y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal. Tratándose de terrenos boscosos, la explotación a que este artículo se refiere, únicamente podrá acreditarse con los permisos de explotación forestal expedidos por la autoridad competente" (8)

De lo anterior se deduce que en materia agraria la posesión debe ser "en nombre propio", no se admite la causa habiencia del Derecho Civil que indican su Artículo 795º: "Puede adquirirse la posesión por la misma persona que va a disfrutarla, por su representante legal, por su mandatario y por un tercero sin mandato alguno; pero en este último caso no se entenderá adquirida la posesión hasta que la persona a cuyo nombre se haya verificado el acto posesorio o lo ratifique", y el 1149º: "El que prescriba puede completar el término necesario para su prescripción reuniendo el tiempo que haya poseído el que poseyó la persona que le transmitió la cosa, con tal de que ambas posesiones tengan los requisitos legales". Al respecto la Suprema Corte de --

Justicia de la Nación indica:

"POSESION, CARACTER PERSONAL.- INTERPRETACION DEL ARTICULO 662, DEL CODIGO AGRARIO:

La correcta interpretación del Artículo 662 del Código Agrario, conduce a entender que la posesión a que el mismo se refiere, - es precisamente de carácter personal de aquél que la hace valer con la pretensión de que se le equipare con los propietarios titulares de certificados de inafectabilidad; siendo por tanto inadmisible que el tiempo de posesión del quejoso se sume al de sus causantes, pues la causahabencia en materia agraria es distinta de la de carácter civil, ya que de otra manera se desvirtuaría el requisito de temporalidad de la posesión que especifica el mencionado precepto legal". (9)

"POSESION EN MATERIA AGRARIA, SUS CARACTERISTICAS Y DIFERENCIA CON LA POSESION EN MATERIA CIVIL. CONSECUENCIAS.-

Entre los elementos que caracterizan a la posesión en materia agraria, se encuentra el que se refiere al carácter estrictamente personal de la misma, al cual por otra parte, se debe demostrar en forma directa y no desprenderse simplemente del derecho de propiedad como una mera consecuencia jurídica de éste, a diferencia de lo que acontece tratándose de la posesión en materia civil, por tanto, la prueba documental tendiente a demos---

trar la propiedad de los predios afectados no es suficiente por sí solo para acreditar la posesión personal de los mismos, posesión que tampoco se demuestra con la inspección ocular, por -- cuanto que este Alto Tribunal ha sostenido en su jurisprudencia el criterio que dicho medio aprobatorio no es idóneo por la -- transitoriedad de su realización para tramitar la posesión y me nos aún el carácter personal de éste". (10)

En materia de Derecho Común, de acuerdo con el Artículo 826º -- del Código Civil vigente: "La posesión que se disfruta en con-- cepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescrip-- ción". Es decir, el poseedor en concepto de dueño es el que por sí mismo ejerce sobre una cosa un poder de hecho, gozando y dis poniendo de ella como si fuera dueño, ejerciendo los actos obje tivos por los cuales se presume que subjetivamente tiene el áni mo de dueño. La prescripción no es sino el paso de esa presun-- ción al reconocimiento firme del derecho de propietario y por - lo tanto, independientemente también de la causa o de la cali-- dad de la posesión.

En segundo lugar, el poseedor necesita tener la tenencia mate-- rial de la tierra en materia agraria; la Suprema Corte de Jus-- ticia de la Nación señala:

"POSESION PARA LOS EFECTOS DEL ARTICULO 252º DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA (66º DEL CODIGO AGRARIO DEROGADO). LOS TITU-

LOS DE PROPIEDAD NO BASTAN PARA DEMOSTRARLO.-

Entre los elementos que caracterizan a la posesión en materia agraria se encuentra el que se refiere al carácter estrictamente personal de la misma, carácter que por otra parte, se debe demostrar en forma directa y no desprenderse simplemente del derecho de propiedad como mera consecuencia jurídica de éste.

Por tanto, la prueba documental tendiente a demostrar la propiedad del predio afectado no es suficiente por sí sola para acreditar la posesión personal del mismo". (11)

A diferencia de lo que establece el Derecho común y confirma la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia Saldaña Juana, Tomo LXIX, página 5153 del Semanario Judicial de la Federación, apéndice al Tomo XCVII, página 1469, que reconoce que de acuerdo con las disposiciones actuales; para considerar poseedor a una persona ya no se necesita que acredite la tenencia material y la intención de efectuar esa tenencia a título de propietario, como exigía la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, según la legislación anterior, sino que basta que justifique ejercer una posesión de hecho sobre la cosa; la sentencia de González de Télles Aurelia, Tomo XCVII, página 2700, apéndice al Tomo XCVII, página 1474, indica: "el poseedor no le incumbe probar que su posesión haya sido en concepto de propietario, pues conforme al Artículo 798 del Código Civil del Distrito Federal, toda posesión se presume, salvo prueba en con

trario, a título de dueño. Por tanto, es al adversario a quien corresponde demostrar que el poseedor tenía un título precario, o sea que es un poseedor derivado en los términos del Artículo-791 del mismo Código, a efecto de que no pueda adquirir por --prescripción" y,

POSESION, PROTECCION DE LA, AUNQUE NO SEA A TITULO DE DUEÑO.-  
El Código Civil vigente en el Distrito y Territorio Federales, da un nuevo concepto de posesión al establecer en su Artículo -790Q, que es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho y al disponer en su Artículo 791Q que cuando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario u otro título análogo; los dos son poseedores y el que la posee a título de propietario, tiene una posesión originaria y el otro una posesión derivada. De acuerdo con las disposiciones citadas, para considerar poseedor a una persona, ya no se necesita que acredite la tenencia material y la intención de efectuar esa tenencia a título de propietario, como exigía la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia sobre la cosa y habiendo ya dos clases de posesiones, o sea, la originaria, que es la que tiene el propietario y la derivada que es aquella que se considera para quienes como el usufructuario,

el arrendatario y el depositario, les asiste el derecho de re  
te  
ner temporalmente la cosa en su poder; no puede considerarse a-  
 plicable aquella jurisprudencia, sino para las entidades federa-  
 tivas en las que estén aún en vigor legislaciones que contengan  
 el concepto de posesión, que en el sentido de la relacionada ju-  
 risprudencia daba el Código Civil para el Distrito Federal y Te-  
 rritorio de la Baja California de 1884", (12)

En tercer lugar la posesión en materia civil debe ser de confor-  
 midad con el Artículo 11512, del Código civil vigente de manera  
 pacífica, continua, pública en concepto de dueño, por un tiempo  
 de cinco años si es de buena fe y de diez años si es de mala fe  
 opinión que sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**"PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA:**

Para probarla tienen que acreditarse fundamentalmente los si-  
 guientes extremos:

- a) Que se tiene la posesión del bien en disputa, y
- b) Que tal posesión tiene todos los requisitos que  
 establece la ley para adquirir por prescripción  
 y por el tiempo que la misma señala". (13)

En materia agraria debe ser: continua, pública, pacífica y con  
 un tiempo de "...cuando menos cinco años anterior a la fecha de  
 publicación de la solicitud o del acuerdo que inicia un procedi-  
 miento agrario..." siempre y cuando "...no se trate de bienes e

jidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden el esta  
do comunal".

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, indica:  
"POSESION, PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE RESOLU  
CIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE EJIDOS, DE A  
CUERDO CON EL ARTICULO 252º DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA  
EXTREMOS QUE DEBEN PROBARSE.-

La tesis jurisprudencial referida al artículo 66º del Código A-  
grario, resulta de exacta aplicación al artículo 252º de la Ley  
Federal de Reforma Agraria de actual vigencia formulada en los  
términos siguientes: "Corresponde al quejoso la carga de la --  
prueba respecto de su legitimación procesal activa en el juicio  
que promueva en contra de resoluciones presidenciales dotato---  
rias o ampliatorias de ejidos cuando se apoya en la hipótesis -  
prevista por el Artículo 66º, del Código Agrario. En tal caso,  
está obligado a probar:

- a) Que es poseedor de las tierras en forma pública, paci-  
fica, continua, en nombre propio y a título de dueño,  
por un lapso no menor de cinco años anteriores a la fe-  
cha de publicación de la solicitud agraria o del acuer-  
do por virtud del cual se inició de oficio el procedi-  
miento;
- b) Que las tierras que posee se encuentran en explotación
- c) Que la extensión de su predio no exceda del límite fi-

jado para el de la pequeña propiedad.

Consiguientemente procede concluir que con sólo faltar uno de los mencionados requisitos, resultaría ocioso investigar si han quedado o no satisfechos los demás", que aparece publicada en - la Séptima Epoca del Semanario Judicial, Volúmen 18, tercera -- Parte, Pág. 164". (14)

En cuarto lugar, que los terrenos poseídos se encuentran en explotación para cumplir con los principios fundamentales que estipula el Artículo 27º párrafo tercero de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en - beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribu-- ción equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conserva--- ción, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. - En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para orde-- nar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisio-- nes, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para el fraccionamiento de los latifundios..."(15) y, en quinto lugar, los terrenos poseídos no deben rebasar los

límites de la propiedad inafectable en los términos de los Artículos 279 fracción XV de la Constitución Política y 2499 de la Ley Federal de Reforma Agraria que no excederá de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación. Computando dichas equivalencias, una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero en terrenos áridos.

Asimismo se considera como pequeña propiedad la superficie que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta hectáreas cuando la tierra se destine al cultivo de algodón; trescientas hectáreas en explotación cuando se trate de cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, vid, etc.

La pequeña propiedad ganadera no excederá de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

En efecto, utilizar en Materia Agraria nociones de Derecho Civil conduce a soluciones equívocas sobre todo cuando la legislación como en el caso de la posesión señala con toda claridad diversos conceptos y consecuencias jurídicas; sólo que no creemos que la Prescripción sea una institución exclusiva de una rama del Derecho y en especial del Derecho Privado, ya que en Derecho Público ha sido aceptada; el Código Fiscal de la Federación

la admite en caso de créditos a favor de los particulares; en el Derecho Internacional Público se considera como una forma de adquirir los territorios.

En el caso de los Terrenos Baldíos, el legislador argumenta en contra de la prescripción y en favor de la imprescriptibilidad, que por el transcurso del tiempo han disminuido la cantidad de tierras desocupadas y la marcha de las cosas hace inevitable -- cierta confusión entre los terrenos titulados y los terrenos -- baldíos, por la falta de un registro real sobre los mismos, así como respecto de la calidad de las posesiones que se disfrutaban, y como corresponde a la Nación un dominio eminente y un derecho inalienable sobre la propiedad territorial, base fundamental en la que descansa la Soberanía Nacional; por razones de orden público, regula la tenencia de la tierra, para evitar la desmembración del territorio nacional y poder cumplir con los objetivos y fines que consagra el Artículo 27º de la Constitución Política.

Sin embargo, dicha medida política provocó por parte del Estado una estatización o monopolio del territorio nacional, que trajo como consecuencia el estancamiento de la tierra económicamente productiva en perjuicio de la población del país.

De manera que por razones de justicia y atendiendo a la realidad social y económica del país, se debe admitir la Prescripción como medio de apropiación de la tierra económicamente pro-

ductiva en favor de los particulares en términos de lo dispuesto por el Artículo 2522, de la Ley Federal de Reforma Agraria; porque "...el momento actual que vive el país y el mundo demuestran que la propiedad agraria no es ni debe diferenciarse de la propiedad civil, aún cuando los factores económicos condicionen su importancia, su valer y la intervención estatal sea limitada a lo estrictamente indispensable". (16)

C) DECRETO SOBRE EL CODIGO DE 1942.

El legislador advertido de que la colonización de las tierras públicas de nuestro país, como medio de distribución equitativa de la tierra, ningún bien había reportado, y, manifiestas las necesidades agrarias en un grado crítico por las numerosas demandas de campesinos sin tierras, tomó la decisión de cambiar de rumbo la política agraria para unificar las políticas de control y regulación en la tenencia de la tierra. Por tal motivo, adiciona y reforma el artículo 580, del Código Agrario de 1942, que prescribía: "Las propiedades de la Federación, de los Estados o de los municipios, serán afectados preferentemente a las propiedades privadas para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población agraria" (17); por Decreto de 31 de

diciembre de 1962, publicado el 22 de enero de 1963 en el Diario Oficial de la Federación, quedando de la siguiente manera:

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

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

Queda prohibida la colonización de propiedades privadas.

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

De la lectura de los preceptos citados tenemos: en cuanto a su primer párrafo no existe ningún cambio. Es en su segundo párrafo donde se produce el cambio sustancial, al darles un destino ejidal a los terrenos nacionales, y en general, los terrenos rústicos que pertenecen a la Federación. El citado precepto en su tercer párrafo prohíbe la colonización de la propiedad privada. En este aspecto el Código Agrario confirma el segundo párrafo del Artículo 272 de la Constitución al respetar la propiedad --

privada y sólo por causa de utilidad pública mediante indemnización, puede ser expropiada. En su última parte señala que tendrán preferencia para ser dotados con las tierras y aguas los núcleos de población que hayan venido poseyendo.

Como la redacción del citado artículo crea confusiones, se expide el Decreto de 2 de julio de 1965, publicado el 19 de ese mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación, que en su considerando tercero determina que el propósito de la adición al Artículo 582, del Código Agrario fué el de concluir con el procedimiento de colonización tanto de los terrenos nacionales como de propiedad privada y que por no existir contradicción entre la Ley Federal de Colonización y la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías que fué posterior, resulta que subsiste la relativa a terrenos baldíos al determinar: "que sin perjuicio de que puedan destinarse a ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal conforme a las necesidades por satisfacer y cubriendo 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, 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 coadyuven al desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación." Decreto que deroga tácitamente la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías al ser contradictorio con lo establecido por el Artículo 589 del Código Agrario de 1942. Asimismo el Decreto citado reforma los Artículos 166 fracción I y 170 fracción I del Reglamento interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en el sentido de encargar a la Dirección General de Terrenos Nacionales para la determinación, deslinde, cuantificación, revisión y definición de los terrenos baldíos, nacionales y demasías, dejando a las oficinas de trámite los asuntos relativos a la adjudicación de terrenos baldíos.

Al respecto, cabe mencionar que el Ejecutivo Federal no cumple con los principios generales del Derecho, ya que el precepto citado reforma parte de la Ley Reglamentaria del Artículo 279 de la Constitución y un reglamento no puede derogar una disposición especial, en este caso, al Artículo 589 del Código Agrario o sea, el Ejecutivo se excedió en su marco de competencia.

La situación se complicó con el Acuerdo de 12 de agosto de 1968 publicado el 13 del mismo mes y año al facultar al Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para desconocer, revisar los títulos por el Ejecutivo Federal, toda vez que dicha autoridad no era competente.

Sin embargo, a pesar de todas las incongruencias y confusiones

entre la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Terrenos - Baldíos, Nacionales y Demasías, el Código Agrario de 1942, la - falta de coordinación con las demás disposiciones legales sobre tierras, se continuaron los trámites y procedimientos necesarios para adquirir terrenos baldíos de acuerdo con la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, eludiendo la aplicación del código Agrario de 1942 y creando en muchos casos propiedades im-productivas, por ser adquiridas por personas ajenas al campo.

## CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) "LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL".- Editorial Porrúa, S.A. Edición 16a. México. 1986. Pág. 49
- (2) Serra Rojas Andrés.- "DERECHO ADMINISTRATIVO". Editorial Porrúa, S.A. Edición 8a. México. Tomo II. 1977. Pág. 156.
- (3) Fabila Manuel.- Ob. Cit. Pág. 131
- (4) Idém.- Pág. 189
- (5) "SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. 5a. Epoca. Tomo CXV III. México. 1954. Pág. 569.
- (6) Rojina Villegas Rafael.- "COMPENDIO DE DERECHO CIVIL". E-ditorial Porrúa, S.A. Edición 18a. Tomo II. México. 1986. Pág. 234
- (7) Idem. Pág. 182
- (8) "LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.- Librería Teocalli. Im-  
prenta Fernández. México. 1986. Pág. 75
- (9) "JURISPRUDENCIA".- Apéndice al Semanario Judicial de la Fe-  
deración. Edición Mayo, S. de R.L. Tomo III. Tesis 135. -  
México. 1985. Pág. 273
- (10) Idem.- Tesis 140. Pág. 284
- (11) Idem.- Tesis 290. Pág. 289.
- (12) Jurisprudencia.- Ob. Cit. Tomo IV. Tesis Relacionada. Pág  
626.
- (13) Semanario.- Ob. Cit. Tomo XV 5a. Epoca. 1953. Pág. 198
- (14) Jurisprudencia.- Ob. Cit. Tomo III. Tesis 142. Pág. 287
- (15) Constitución.- Ob. Cit. Pág. 23
- (16) Pizarro Nestor A.- "PROPIEDAD AGRARIA Y PROPIEDAD CIVIL".

Revista de la Universidad Nacional de Córdoba. Año XXX.  
Núm. 9-10. Argentina. 1943. Pág. 1203.

- (17) "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION".- México 27 de Abril-  
1943. Pág. 5.

C A P I T U L O      I V

DESTINO DE LOS TERRENOS BALDIOS EN MEXICO  
Y SU REGULACION.

- A) LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA
- B) DECRETO DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1963.
- C) REFLEXIONES

DESTINO DE LOS TERRENOS BALDIOS EN  
MEXICO Y SU REGULACION.

A) LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA

Durante el régimen de Luis Echeverría Alvarez, se expide la LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA el 16 de marzo de 1971, publicada el 16 de abril del mismo año en el Diario Oficial de la Federación con el fin de terminar con la serie de confusiones y contradicciones en la legislación agraria; que el reparto de la tierra - se haga hasta donde legal y físicamente fuera posible; incorporar el mayor número de tierras disponibles al proceso productivo mediante el incremento de los créditos, modernización de técnicas, la apertura de áreas de riego, creación de industrias rurales, respetando las formas de tenencia de la tierra incluidas en la Constitución Política: la ejidal, la comunal y la pequeña propiedad.

De la citada ley, por ser de importancia fundamental para nuestro tema, transcribiré y analizaré el Artículo 204º que expresa " Las propiedades de la Federación, de los Estados o de los Mu-

nicipios serán afectadas 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 o 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 prescripción o información de dominio y sólo podrán destinarse en la extensión estrictamente indispensable, para fines de interés público y para las obras o servicios públicos de la Federación, de los Estados o de los Municipios.

Queda prohibida la colonización de propiedades privadas".

El citado precepto de su primer párrafo suprimió el relativo a que "serán afectadas preferentemente a las propiedades privadas" a que se refería el Código Agrario de 1942 consignando tal afectación en el Artículo 205 de la misma ley: "La dotación deberá fincarse de preferencia en las tierras afectables de mejor calidad y más próximas al núcleo solicitantes."

En cuanto al segundo párrafo, establece la distinción de los terrenos baldíos y nacionales. Asimismo subsiste la disposición de destinar los terrenos baldíos para constituir y ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población y de que no podrán ser objeto de colonización, enajenación a título oneroso o gratuito, ni adquisición por prescripción o información de dominio

que se estableció a partir del 23 de enero de 1963, fecha en que entró en vigor la reforma al Artículo 58º del Código Agrario de 1942 con la correspondiente prohibición de ser adquiridos para constituir propiedades privadas. Con lo que pretende el legislador encauzar a favor de los campesinos sin tierras y sin recursos y organizados dentro del nuevo concepto de propiedad que vincula la posesión de la tierra con el trabajo de la misma, para entregarla de manera permanente a auténticos hombres de campo y cumplir con los objetivos y fines que consagra el Artículo 27º de la Constitución política. No obstante, estar violando el artículo 14º de la Constitución que prohíbe la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna, al estipular la Ley Federal de Reforma Agraria en sus artículos 2º, que deroga todas las leyes, reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas que se opongan a la presente ley y 4º Transitorios, que los expedientes en trámite se ajustarán a las disposiciones de esta ley a partir de la fecha en que entre en vigor y retrasar los trámites de adjudicación, regulación y titulación de los Terrenos Propiedad de la Nación con nuevos procedimientos, a los poseedores de dichos terrenos, cuya posesión es anterior a la fecha en que entró en vigor, porque en todo el país existen poseedores que pueden o no haber presentado solicitudes para la adjudicación del predio que poseen o estar afiliados o no a una organización gre-

mial. En cuanto al tercer párrafo no cabe ningún comentario, toda vez que no sufrió ningún cambio sustancial.

B) DECRETO DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1983.

En virtud del mandato contenido en las nuevas fracciones XIX y XX del Artículo 27o de la Constitución Política, MIGUEL DE LA MADRID HURTADO expide el Decreto de reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria de 29 de diciembre de 1983, publicado el 17 de enero de 1984, con el propósito de dar agilidad a la justicia agraria y a los procedimientos de dotación de tierras y aguas, así como el de promover las condiciones para el desarrollo rural integral a fin de generar empleos, garantizar a la población campesina el bienestar, su incorporación y participación en el desarrollo de la Nación. Decreto que en su Artículo 5o Transitorio faculta "... al Secretario de la Reforma Agraria para que, previo el examen promenorizado de las posesiones de terrenos baldíos y Nacionales iniciadas con anterioridad al 23 de enero de 1963, que hubieren generado derechos en favor de quienes las ejerzan o de sus causahabientes, conforme a las disposiciones de la ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías derogadas por el Decreto que adicionó el Artículo 58o del Código Agrario entonces vigente y que entró en vigor el día

mencionado anteriormente extienda, con la intervención que corresponda a las dependencias legalmente competentes, en cuanto proceda y se encuentren en explotación los terrenos respectivos los títulos de dominio sobre los mismos, previa la expedición de declaratorias de terrenos nacionales sobre las áreas en cuya compensación se localicen". Artículo que suscitó ideas y posturas políticas disímboles, por ejemplo:

El C. SERGIO RUIZ PEREZ expresó: "Las fracciones parlamentarias del Partido Popular Socialista Unificado de México y del Partido Socialista de los Trabajadores, al examinar el conjunto de reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, manifiestan su grave preocupación y oposición..." a dichas modificaciones porque "...se alejan totalmente de los ideales sociales del movimiento histórico iniciado en 1910. Pretenden alterar el contenido del artículo 27º Constitucional...", y se pretende vulnerar "...la estructura de la propiedad de los ejidos y comunidades indígenas en aras de aumentar la productividad agrícola...sin tomar en cuenta que con ello se afecta a ejidatarios y comuneros y se beneficia a los propietarios privados capitalistas". "...rechazamos a cualquier posibilidad o pretensión para entregar parte de las tierras nacionales a los productores privados, mientras, por otra parte, continúan las demandas y solicitudes de dotación de tierras a los núcleos de población" (1).  
GENARO DOMINGUEZ, Asesor de la Coordinadora Nacional de Pueblos



excedente dedicarse al exterior, nivelando así el régimen interno". (3)

MARTHA CHAVEZ PADRON en relación con la iniciativa a las reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria y en particular al citado Artículo 59 transitorio expresó: "...el 30 de diciembre de 1962 se modificó el Artículo 582 del entonces Código Agrario vigente de 1942, para que los terrenos nacionales se destinaran en adelante a finalidades dotatorias agrarias, no pudiendo ser ya objeto de colonización y venta", "...si bien es cierto que a partir del 23 de enero de 1963 los terrenos nacionales ya no se enajenaron, sino que afectaron a finalidades agrarias, también es cierto que antes de esa fecha quedaron miles de baldíos y nacionaleros con solicitudes en orden y pendientes de tramitación...", ante esta situación "...respetando la disposición del Artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria y su prohibición, de todos modos debe procederse a regularizar a todos los solicitantes de terrenos nacionales que tienen su derecho de preferencia, consolidado hasta el 23 de enero de 1963, a consecuencia del Artículo 59, de la citada ley"(4)

JOSE LUIS CALVA, columnista del periódico UNO MAS UNO, en relación al Artículo 59, transitorio del Decreto que comentamos, enfatiza: Que algunos poseedores de tierras nacionales han presentado solicitud de títulos de propiedad privada basándose en la Ley de Terrenos Nacionales; sin embargo, no hay derecho a ello,

pues la reforma del 31 de diciembre de 1962 al Artículo 58º del Código Agrario de 1942, canceló esta vía de escrituración de terrenos nacionales a título de dueños y en propiedad privada. Argumento jurídico inobjetable. Pero hasta 1983 había otro: el Artículo 204º de la Ley Federal de Reforma Agraria, que no fué explícitamente derogado, pero sí subrepticamente invalidado por el Artículo 5º transitorio.

Cabe preguntar: ¿Qué sucede con los derechos de los poseedores que tomaron posesión antes del 23 de enero de 1963 y por las adiciones y reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, que se hubiesen integrado sus tierras para constituir y ampliar ejidos o núcleos de población?

Con respecto a los poseedores que ocuparon terrenos propiedad de la Nación después del Decreto de 1963, el Subsecretario de la Reforma Agraria RAFAEL RODRIGUEZ BARRERA expresó: "los poseedores de terrenos nacionales podrán ser incorporados al sistema ejidal, pero advirtió que aquellos que no acepten este ordenamiento serán retirados de los predios que ocupen". (5)

En síntesis, es un hecho innegable que derogado o no el Artículo 204º de la Ley Federal de Reforma Agraria por el Artículo 5º transitorio del Decreto de 29 de diciembre de 1983, publicado el 17 de enero de 1984 en el Diario Oficial de la Federación, no se puede continuar indefinidamente violando las garantías y derechos de los poseedores de terrenos nacionales, ni con el re

parto de la tierra económicamente productiva, para constituir o ampliar ejidos o crear nuevos centros de población cuya naturaleza jurídica impide que sean objeto del comercio jurídico, causando la falta de circulación de los bienes en detrimento de la población campesina. Además, no todas las poblaciones necesitan de ellos, debido a que tienen elementos de comercio e industria que substituyen ventajosamente la existencia de aquéllos.

En México se requiere dar marcha atrás en la estatización, para permitir la liberación de la vitalidad del campesino. No queremos decir con esto que se pulverice la tierra, al grado de que cada hombre sea propietario en nuestro país, pero es un hecho ineludible que los hombres cultiven las tierras que tienen en propiedad sean buenas o malas, por eso se deduce que cuanto mejor repartida esté la propiedad agraria, mejor cultivado estará nuestro suelo y mayores aumentos de bienestar tendrá la generalidad de la población y la riqueza pública del país.

#### C) REFLESIONES

Consideramos correcto destinar los terrenos baldíos económicamente productivos para satisfacer necesidades agrarias a través de pequeñas propiedades en la extensión límite señalada por la Constitución Política y la Ley Federal de Reforma Agraria y no

mediante la constitución y ampliación de ejidos o creación de nuevos centros de población, puesto que el Estado al crear éstos y prolongarse a través de ellos dentro de la organización campesina, adquirió gran poder sobre los productores. Mediante el control del acceso a la tierra y la regulación de los derechos agrarios.

Consolidando una tendencia hacia la estatización de la agricultura, que en la práctica se ha convertido en escollos para la misma propiedad ejidal, ya que a la sombra de la Constitución y de las diversas leyes agrarias se han efectuado despojos a los dueños de las tierras, convirtiendo el problema agrario en una cuestión eminentemente política.

La imprescriptibilidad sobre los terrenos baldíos no debe importar su indisponibilidad absoluta, pues no existe ningún reparo jurídico en hacer un uso especial con ellos, si se cumple con los fines para los cuales se afectó.

La mencionada medida política es una forma de estatización o monopolio por parte del Estado del Territorio Nacional en aras de salvaguardar la integridad del mismo, quien en lugar de apoyar "...el fortalecimiento económico y político de las organizaciones campesinas mediante vías más autogestionarias y autosostenidas, tomó una decisión que resultó nefasta: se convirtió en tutor y director de la agricultura ejidal" (6). Provocando que el sistema socioeconómico rural haya llegado ya a un punto tal de

estancamiento, que no es posible dar más tierras económicamente productivas; para constituir o ampliar ejidos o crear nuevos -- centros de población, como lo confirma el hecho según palabras del Subsecretario de la Reforma Agraria RAPAFEL RODRIGUEZ BARRE- RA, de que: "...23 mil expedientes de dotación y ampliación de tierras que se encuentran en el Cuerpo Consultivo Agrario..." "...tendrán un resultado negativo..." (7) en perjuicio de la po- blación campesina y de la Nación.

La solución del problema agrario debe quedar al margen de los - vaivenes de la política triunfante y deben reafirmar las bases, titulando a los hombres del campo o particulares sus tierras y darles la libertad para que la cultiven.

Porque: "...la propiedad no es un derecho absoluto, de tal mane- ra que el propietario pueda usufructuar y disponer de las cosas a su entero arbitrio, sino que, paralelamente a los derechos -- que se atribuyen al propietario, se le asignen obligaciones sur- gidas de la misma naturaleza de las cosas.

Si esto es cierto respecto a la propiedad en general, es más e- vidente en cuanto a la propiedad rural, ya que debe considerarse de utilidad pública la conservación, preservación, fomento o explotación y justa distribución de los recursos naturales renova- bles que por su naturaleza o destino sean objeto de las acti- vidades agropecuarias y, así mismo, debe considerarse también - de utilidad pública incrementar la producción agrícola y ganade

ra y la productividad de los bienes destinados a esos fines".

(8)

Las autoridades Agrarias deben cerciorarse de la realidad de -- los censos agrarios; de que la parcela sea individual limitada, como hasta ahora, advertidos de que ha de constar la parcela de la tierra suficiente para satisfacer necesidades de la familia; para lo cual se atenderán las condiciones geográficas del lugar la calidad de las tierras, las costumbres y cultura del particu-- lar o grupo que la posea; otorgando los títulos correspondien-- tes que deben precisar la propiedad que se forma; el por qué de la adjudicación; la persona que la adquiere; un plano del perímetro del terreno con medidas y colindancias en la extensión lí mite que dispone la Constitución Política y la Ley Federal de - Reforma Agraria; el destino a que se sujetará el citado terre-- no; su inscripción en el Registro Agrario Nacional y en el Re-- gistro Público de la Propiedad; con la prohibición de no tener más de una parcela en la extensión límite fijada por la Ley y - de no cambiar el destino de los mismos para evitar que se vuel-- van improductivos en perjuicio de particulares y de la Nación. Se debe completar la obra iniciada, pero bajo otras bases; no - sólo en cuestión de cambiar política, sino de tomar la decisión de constituir una agricultura fuerte, basada en un conjunto ho-- mogéneo de unidades productivas ya sea de pequeños propietarios grandes empresas agrícolas o empresas cooperativas o colectivas,

colocando no sólo en primer término las necesidades materiales, sino también la autoconfianza, la dignidad, el crecimiento basado en las propias fuerzas, que permitan la apropiación del proceso productivo y la retención del excedente producido por su trabajo, la participación en los asuntos que afectan la vida -- del individuo o del grupo social, de tal modo que tengan mayor ámbito de libertad para producir mejor y satisfacer sus necesidades a la par de que aumente su capacidad de defender su tierra, trabajo y cultura, frente a los grupos y clases que tradicionalmente los han explotado.

En el caso de los hombres del campo que carezcan de tierras, - recursos materiales, económicos y humanos sujetarlos de manera real y efectiva a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

Habrà que transformar la estructura agraria para eliminar las bases jurídicas proteccionistas del Estado, ya que la conservación de la tierra y la prevalencia del monopolio del poder, detienen la producción agrícola y producen una desigual distribución de la riqueza, se debe dar al hombre de campo mayor libertad en cuanto al uso y distribución de los recursos productivos de la tierra, de los estímulos, de la capacidad de negociar precios, créditos y subsidios para obtener beneficios directos en los aumentos de la productividad y permitir en los casos de conflictos la intervención de las autoridades gubernamentales.

Porque el problema agrario es económico, requiere de la multiplicación de los propietarios y poseedores con la mira de que las tierras produzcan más, y con ello tengan los particulares, los núcleos de población, la sociedad entera, en la agricultura un auxiliar que dé los elementos necesarios para lograr un mejor nivel de vida.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) DIARIO DE DEBATES.- Año II. Tomo II. Núm. 45. México 29 de diciembre de 1983.
- (2) García Sordo Mario.- "MAS PROTECCION A LA PROPIEDAD PARTICULAR, OBJETIVO DE LOS CAMBIOS A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA". Periódico UNO MAS UNO. Jueves 22 de diciembre de 1983. Pág. 4
- (3) Pizarro.- Ob. Cit. Pág. 1202.
- (4) Diario de Debates.- Ob. Cit. Pág. 55.
- (5) Díaz Ubaldo.- "HACER PRODUCIR A EJIDOS, META DEL CAMBIO". Periódico UNO MAS UNO, Viernes 30 de Diciembre de 1983. -- Pág. 6.
- (6) Rello Fernando.- "EL CAMPO EN LA ENCRUCIJADA NACIONAL". Editado por la Secretaría de Educación Pública. Foro 2000. México, 1986. Pág. 58-59.
- (7) García Sordo Mario.- "SRA. RESULTADO NEGATIVO PARA 23 MIL EXPEDIENTES DE DOTACIONES DE TIERRA". Periódico UNO MAS UNO. Martes 16 de Enero de 1984. Pág. 3.
- (8) Zaragoza José Luis y Macías Ruth.- "EL DESARROLLO AGRARIO DE MEXICO Y SU MARCO JURIDICO". Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México. 1980. Pág. 324-325.

## C O N C L U S I O N E S .

PRIMERA: El concepto de Baldío, denominado en la Epoca Precolombina YAOTLALLI, también conocido en los inicios de la Epoca de la Colonia como Realengo, respondía al concepto gramatical de la palabra.

SEGUNDA: La Legislación posterior de la Epoca Colonial consideró a los terrenos baldíos o realengos como las tierras fuera de cultivo propias de la colonia, de las cuales el rey podía disponer, rentar o ceder - en beneficio de la población, del erario público o del monarca mismo, porque eran aptas para la explotación.

TERCERA: La Legislación del México Independiente da un concepto más específico sobre los terrenos baldíos, - que eran los terrenos propiedad de la Nación, que no habían sido destinados a un uso público por la autoridad competente, no cedidos a título oneroso lucrativo a individuo o corporación o no estar amparados por un título primordial. No importando si eran o no económicamente productivos.

- CUARTA: La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, de 30 de diciembre de 1950, da un concepto más técnico y una nueva característica de los terrenos -- baldíos, al señalar que son los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y no han sido deslindados ni medidos. Tomando en cuenta los lineamientos de nuestra Carta Magna, considera que pueden mejorar de calidad mediante el trabajo del hombre.
- QUINTA: La propiedad territorial en México en su proceso histórico ha dado origen a dos sistemas de propiedad: el primero, de origen Azteca con el carácter de propiedad comunal y el segundo, de origen Romano, con el carácter de propiedad individual.
- SEXTA: El hecho de que los reyes de la Nueva España ordenaran el respeto y reconocimiento de los derechos de posesión sobre la tierra de los habitantes; permitió que se pudiera adquirir la propiedad de la tierra, por medio de la prescripción, sin excluir a los otros medios de apropiación; como lo demuestran la Ley XIV, Título XII, Libro IV, dada por Felipe II el 12 de Noviembre de 1591 y la Real Instrucción de 15 de octubre de 1754.

- SEPTIMA: La Nación como titular del dominio de las tierras, desde la Epoca del México Independiente hasta el - periodo Porfirista, transmite por medio de la donación, enajenación, composición y prescripción, en plena propiedad los terrenos baldíos a fin de lograr la consolidación de la Colonia, aumentar los ingresos de la hacienda pública, elevar la producción agrícola ganadera y forestal del país.
- OCTAVA: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 consagra en el Artículo 27º, el Derecho de Propiedad y Dominio del Estado sobre el - territorio nacional, cuyo disfrute de manera individual sólo se justifica cuando se ejerce en función de intereses sociales.
- NOVENA: La Revolución Mexicana logró destruir un régimen - de propiedad ineficaz, por la mala distribución y organización de la propiedad territorial que había venido prevaleciendo en perjuicio del desarrollo e económico, social y político del país.
- DECIMA: La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 30 de diciembre de 1950, prescribe (aún en contra de nuestra tradición histórica o legislativa), la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos.
- DECIMA PRIMERA: De la citada Ley se acepta que se trata de un -

doble régimen jurídico: la imprescriptibilidad opera antes de que esos baldíos, convertidos en nacionales por el deslinde, pasen a poder de los particulares constituyendo un derecho de propiedad particular, operando éste como un derecho real. Que - sujeto a un régimen jurídico especial respete su afectación para cumplir con el fin público, en este caso, el de usar y aprovechar los terrenos baldíos para satisfacer necesidades agrarias.

DECIMA SEGUNDA: El Decreto que adiciona y reforma el Artículo 58º del Código Agrario de 1942 y el Artículo 204º, de la Ley Federal de Reforma Agraria, confirman la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos y producen un cambio sustancial al destinarlos para satisfacer necesidades agrarias.

DECIMA TERCERA: El Decreto que adiciona y reforma la Ley Federal de Reforma Agraria de 29 de diciembre de 1963, en su Artículo 5º transitorio, abre el camino hacia la privatización de la propiedad de la Nación al facultar al Secretario de la Reforma Agraria para que previo los trámites legales, titule los terrenos baldíos.

DECIMA CUARTA: La Imprescriptibilidad sobre los terrenos baldíos provocó por parte del Estado una estatización

o monopolio del territorio nacional, que trajo como consecuencia el estancamiento de la tierra económicamente productiva en perjuicio de la población y de la Nación.

DECIMA QUINTA: El Derecho inalienable de propiedad de la Nación sobre el territorio nacional, no se afecta por hecho de que los terrenos baldíos, una vez que pasen a poder de los particulares (a pesar de estar sujetos a un régimen jurídico especial), pueden ser objeto siempre y cuando cumplan con los fines para los cuales se les afectó, de negocios jurídicos típicos del Derecho Civil.

DECIMA SEXTA: La Prescripción, institución reconocida universalmente como un medio legal para adquirir un derecho o liberarse de una obligación por el transcurso del tiempo y mediante las condiciones exigidas por la ley, se debe admitir en materia agraria, en términos del Artículo 2529 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

DECIMA SEPTIMA: Consideramos correcto destinar los terrenos baldíos económicamente productivos para satisfacer necesidades agrarias o bien a través de pequeñas propiedades en extensión límite señalada por la Constitución Política y la Ley Federal de Reforma Agraria.

ría; de modo que los hombres del campo tengan ámbi  
to de libertad para producir mejor y satisfacer --  
sus necesidades, a la par de que aumenten su capa-  
cidad de defender sus tierras, trabajo, y elevar --  
su nivel de vida, otorgando los títulos correspon-  
dientes una vez convertidos en Nacionales.

DECIMA OCTAVA: Los títulos que se otorguen deberán precisar; -  
la propiedad que se forma; el por qué de la adjudi  
cación; la persona que la adquiere; un plano del -  
perímetro del terreno con medidas y colindancias -  
en la extensión límite que dispone la Constitución  
Política y la Ley Federal de Reforma Agraria; el -  
destino a que se sujetará el citado terreno; su --  
inscripción en el Registro Público de la Propiedad  
y en el Registro Agrario Nacional; con la prohibi-  
ción de no tener más de una parcela en la exten--  
sión límite fijada por la ley; de no cambiar el --  
destino de los mismos para evitar que se vuelvan -  
improductivas en perjuicio de los particulares y -  
de la Nación.

DECIMA NOVENA: En virtud de que no se puede continuar indefini-  
damente con el reparto de las tierras económicamente  
productivas, se requiere una política redistribu-  
tiva de la misma, con la participación amplia de

la población comprendiendo los aspectos económicos y sociales.

VIGESIMA: En el caso de los hombres del campo que carezcan de sus tierras, de recursos económicos, materiales humanos, sujetarlos de manera real y efectiva a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

VIGESIMA PRIMERA: El Estado no sólo debe de cambiar de política, sino transformar la estructura de la legislación Agraria, eliminando el régimen jurídico proteccionista; porque el único fin de las leyes debe ser -- proteger a la población, separando los obstáculos -- que puedan obstruir o entorpecer su acción y movimientos mediante el reforzamiento de las organizaciones campesinas, que permitan la apropiación del proceso productivo y la retención del excedente producido por su trabajo, la desburocratización del Estado, la democratización de la sociedad y en los casos de conflicto, la intervención de las autoridades gubernamentales.

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

- 1.- Azaola Garrido Elena.- "REBELION Y DERROTA DEL MAGONISMO AGRARIO". Fondo de Cultura Económica México. 1982.
- 2.- Caso Angel.- "HISTORIA DEL DERECHO AGRARIO". Editorial Porrúa, S.A. México. 1950
- 3.- Bielsa Rafael.- "DERECHO ADMINISTRATIVO". Roque de Palma Editor. Tomo III. Edición 5a. Buenos Aires, Argentina. 1956.
- 4.- Cossio José L.- "APUNTES PARA LA HISTORIA DE LA PROPIEDAD". Folleto Segundo. México. - 1918.
- 5.- Chávez Padrón Martha.- "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO". Editorial Porrúa, S.A. México. 1983.
- 6.- Esquivel Obregón Toribio.- "APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO". Publicidad y Ediciones. Tomo II. Nueva España. México. 1943.
- 7.- Fonseca Fabián de. y Urrutia Carlos de.- "HISTORIA GENERAL DE REAL HACIENDA" Impresor Vicente G. Torres. Tomo I México. 1845.
- 8.- Mendieta y Núñez Lucio.- "EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL" Editorial Porrúa, S.A. Edición 5a. México. 1980.
- 9.- Mendieta y Núñez Lucio.- "EL DERECHO PRECOLONIAL". Editorial Porrúa. S.A. Edición 4a. México. -- 1981.
- 10.- Mendieta y Núñez Lucio.- "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO Y LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA". Editorial Porrúa, S.A. Edición 19a. México. 1983.

- 11.- Orozco y Berra Manuel. "HISTORIA ANTIGUA Y DE LA CONQUISTA DE MEXICO". Editorial Porrúa, S. A. México. 1950.
- 12.- Planiol Marcel.- "TRATADO PRACTICO DE DERECHO CIVIL FRANCES". Traducción Española de - Mario Díaz Cruz, Editor Juan Beixo España. Madrid. 1930.
- 13.- Serra Rojas Andrés.- "DERECHO ADMINISTRATIVO". Editorial Porrúa, S.A. Tomo II. Edición 8a. México. 1977.
- 14.- Solórzano y Pereyra Juan.- "POLITICA INDIANA". Ediciones Trillas S.A. Tomo I, Madrid. 1972.
- 15.- Tena Ramírez Felipe.- "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO -- 1800-1976". Editorial Porrúa, S.A. Edición 7a. México. 1976.
- 16.- Rello Fernando.- "EL CAMPO EN LA ENCRUCIJADA NACIONAL". SEP. Foro 2000. México. 1986.
- 17.- Rojina Villegas Rafael.- "COMPENDIO DE DERECHO CIVIL". Editorial Porrúa, S.A. Tomo II. Edición 18a. México. 1986.
- 18.- Rouaix Pastor.- "GENESIS DEL ARTICULO 27Q y 123 -- CONSTITUCIONAL DE 1917". Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. - 1945.
- 19.- Ruiz Daza Manuel.- "LA INEXISTENCIA AGRARIA". Revista Jurídica. E.L.D. Año 4. México. !

## LEGISLACION CONSULTADA

"CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIO DE LA BAJA CALIFORNIA". Edición Oficial. Tomás F. Neve y Comp. Editores. México. 1980.

"CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIO DE LA BAJA CALI FORNIA". Imp. y Lit. de F. Díaz de León. Suc. S.A. México. --- 1894.

"CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL". Editorial Porrúa, S.A. Edición 53a. México. 1984.

"COLECCION DE LEYES SOBRE TIERRAS".- Talleres Gráficos de la Nación. Secretaría de Agricultura y Fomento. México. 1986.

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Editorial Porrúa, S.A. Edición 81a. México. 1986.

"CODIGO DE COLONIZACION Y TERRENOS BALDIOS DE LA REPUBLICA MEXICANA". Francisco F. de la Maza. Secretaría de Fomento. México. 1893.

"CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO 1493-1940".- Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. Tomo I. México. 1941.

"JURISPRUDENCIA 1917-1985". Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte, Segunda Sala. Tomo III. Cuarta -- Parte. Tercera Sala. Tomo IV. Ediciones Mayo. México. 1985.

"LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA". Librería Teocalli. Imprenta - Fernández. México, 1986.

"LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL." Editorial Porrúa. 16a. Edición. México. 1986.

"LEY DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS". Editorial Porrúa, S.A. Edición 11a. México. 1975.

"LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA SOBRE TERRENOS BALDIOS". Wistano Luis Orozco. Imprenta El Tiempo. Tomo I y II. México. 1985.

"RECOPIACION DE LAS LEYES DE LAS INDIAS". Boix Editor. Edición 5a. Tomo II. España. 1841.

"SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION". Tomo CXV. 1953. y Tomo CXVIII. 1954. 5a. Epoca.

"DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION".- Ley de Bienes Inmuebles de la Federación de 18 de Diciembre de 1902; Ley General de Bienes Nacionales de 3 de Julio de 1942; Ley General de Bienes Naciona

les de 25 de Agosto de 1944; Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 1942, publicado el 27 de abril de 1943.

Decreto por el que se adiciona el Artículo 582 del Código Agrario de 22 de Enero de 1963.

Decreto que modifica los Artículo 160 Fracción I y 170 fracción I del Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de 19 de Julio de 1964.

Ley General de Bienes Nacionales de 30 de Enero de 1969.

Diario de Debates de 29 de Diciembre de 1983, Año II. Tomo II. Núm. 45.

Periódico UNO MAS UNO de 22 de Diciembre de 1983.

Periódico UNO MAS UNO de 30 de Diciembre de 1983.

Periódico UNO MAS UNO de 16 de Enero de 1984.

#### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

"DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA". Joaquín Escriche. Nueva Edición. Paris. 1958.

"DICCIONARIO DE DERECHO AGRARIO MEXICANO". Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcérreca. Editorial Porrúa, S.A. México. 1982.

"DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO DE LA LENGUA ESPAÑOLA". Editorial Ramón Sopena, S.A. Tomo I. Madrid. 1975.

#### OTRAS FUENTES

"DE LA USUCAPION". Leopoldo Alas Demófilo De Buen, Enrique Ramos. Centro de Estudios Históricos. Madrid. 1916.

"PROPIEDAD AGRARIA Y PROPIEDAD CIVIL".- Revista de la Universidad Nacional de Cordoba. Néstor A. Pizarro. Año XXX Núm. 9-10. Argentina 1943.

"TRIBUTOS Y SERVICIOS PERSONALES DE INDIOS PARA HERNAN CORTES  
Y SU FAMILIA". Silvio Zavala; Archivo General de la Nación. Mé  
xico. 1984.