



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

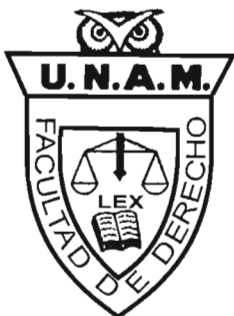
“LA FUNCION ACTUAL DE LOS TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES EN MEXICO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

PATRICIA CARVAJAL LARIOS



LIC. CARINA CARMEN GONZALEZ RAMOS

MEXICO, D. F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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


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

EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS, FUE ELABORADO EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, SIENDO DIRECTOR DEL MISMO EL LIC. ANTONIO SALEME JALILI, Y BAJO LA ASESORÍA DE LA LIC. CARINA CARMEN GONZÁLEZ RAMOS.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: PATRICIA CARYAJAL
LARIOS

FECHA: 07 - DIC - 04

FIRMA: 

MEXICO, D. F. 11 DE OCTUBRE DE 2004

LIC. ANTONIO SALEME JALILI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E.

MEDIANTE ESTE ESCRITO, VENGO A EXHIBIR ANTE USTED EL TRABAJO DE TESIS DE LA ALUMNA CARVAJAL LARIOS PATRICIA TITULADO: "LA FUNCIÓN ACTUAL DE LOS TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES EN MÉXICO"; CON LA FINALIDAD DE SOMETERLO A SU CONSIDERACIÓN, PARA EFECTOS DE SU POSTERIOR APROBACIÓN, ASI MISMO ME PERMITO MANIFESTARLE, QUE A CRITERIO DE LA SUSCRITA, ESTE TRABAJO DE TESIS, CUMPLE CON LOS REQUISITOS REGLAMENTARIOS SEÑALADOS POR LA UNIVERSIDAD.

SIN OTRO PARTICULAR, LE REITERO A USTED MI CONSIDERACIÓN DISTINGUIDA, AGRADECIENDO DE ANTEMANO LAS ATENCIONES QUE BRINDE A LA PRESENTE.

ATENTAMENTE



LIC. CARINA CARMEN GONZALEZ RAMOS
ASESORA DE TESIS.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA 11
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO
OFICIO FDER/SDA/0017/04
ASUNTO: AUTORIZACION DE IMPRESION
DE TESIS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

La Pasante de Licenciatura en Derecho, **PATRICIA CARVAJAL LARIOS**, con No. de Cuenta: 96367267, solicitó su inscripción en este Seminario el día 31 de Octubre de 2003, y registró el tema "**LA FUNCION ACTUAL DE LOS TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES EN MÉXICO**", siendo Asesora de la misma la LIC. **CARINA CARMEN GONZALEZ RAMOS**.

En escrito de fecha 11 de Octubre del presente año, La Asesora de la Tesis mencionada, manifiesta que se encuentra correcto el trabajo de tesis aludido, por lo que en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne los requisitos que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, y considero a bien **AUTORIZAR SU IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado, que para efecto de Examen Profesional, se designe por esta Facultad de Derecho.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., 9 de Noviembre de 2004



LIC. ANTONIO A. SALEME JALILI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
AGRARIO

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá concluir el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a exámen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del exámen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

- c.c.p. Dra. EMMA CARMEN MENDOZA BREMAUNTZ. Sria. General de la Facultad de Derecho, para los efectos de control, presente.
- c.c.p. LIC. KRISTIAN BERNAL MORENO. Srio. de Exámenes Profesionales de la Facultad de Derecho, para los efectos de control, presente.
- c.c.p. La tesisista, PATRICIA CARVAJAL LARIOS, para su conocimiento, presente.

ASJ*csv.

*¿Cuál tierra nos han dado, Melitón?
aquí no hay ni la tantita que
necesitaría el viento para jugar
a los remolinos.
Juan Rulfo.*

Agradecimientos

A DIOS, por prestarnos la vida.

*A la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,
Por todas las posibilidades de superación.*

*A la FACULTAD DE DERECHO,
Porque ha sido mi segunda casa.*

*A la Licenciada CARINA CARMEN
GONZÁLEZ RAMOS, su tiempo y
dedicación para la culminación de
este trabajo.*

*A PASCUALA AMADOR[†] Y PETRA GARCÍA[†],
Porque a través de sus hijos aprendí que una
Mujer vale mucho por el simple hecho de serlo.*

*A ANDREA LARIOS GARCÍA[†],
Con especial cariño.*

*A JOSÉ CARVAJAL AMADOR,
Me has enseñado de dónde vengo y cuál
Es el camino para alcanzar mis metas.
Por tu total apoyo y amor.*

*A ANA LILLA, Cada día me obligas a
Ser mejor y tu ejemplo es la forma
De conseguirlo.*

*A JOSÉ GABRIEL, tu valentía y dedicación
Me recuerdan el camino en los momentos
Difíciles.*

*A LILLIANA, tu determinación para
Cumplir tus objetivos y ser mejor
Cada día ha sido un modelo en mi vida.*

*A LETICIA, por compartir conmigo
Toda tu alegría y entusiasmo por vivir.*

A mis amigos, por los momentos juntos.

*Y particularmente, a la mujer más importante en
Mi vida A GABRIELA LARIOS, porque me diste
La vida y me ayudas a encontrar el significado de
Estar aquí; y en cada caída estas presente para
Levantarme y animarme a lograr mis sueños.*

LA FUNCIÓN ACTUAL DE LOS TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES EN MÉXICO.

PÁGINA

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. BIENES PROPIEDAD DE LA NACIÓN	1
1.1. Clasificación	1
1.1.1. Bienes del dominio público	2
1.1.2. Bienes del dominio privado	7
1.1.3. Bienes de propiedad originaria	13
1.1.3.1. Terrenos baldíos	22
1.1.3.2. Terrenos nacionales	23
1.1.3.2.1. Concepto doctrinal	23
1.1.3.2.2. Concepto legal	24
1.1.4. Naturaleza jurídica	25
CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LOS TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES	26
2.1. Ley de Colonización del 18 de agosto de 1824	26
2.2. Ley de Terrenos Baldíos de 1863	26
2.3. Ley Sobre Enajenación y Ocupación de los Terrenos Baldíos del 26 de Marzo de 1894	31
2.4. Decreto del 18 de diciembre de 1909	36
2.5. Código Agrario del 22 de marzo de 1934	42
2.6. Decreto del 1 de junio de 1934	48
2.7. Ley General de Bienes Nacionales del 31 de diciembre de 1941	49
2.8. Código Agrario de 31 de diciembre de 1942	50
2.9. Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 30 de Diciembre de 1950	54
2.10. Ley Agraria publicada el 26 de febrero de 1992	60
2.11. Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de Propiedad Rural publicado el 4 de enero de 1996	62

CAPÍTULO 3. PROCEDIMIENTO OPERATIVO PARA LA REGULARIZACIÓN DE TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES	64
3.1. Competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria	64
3.2. Del procedimiento de investigación de terrenos baldíos	72
3.2.1. Investigación	73
3.2.1.1. De oficio	75
3.2.1.2. A petición de parte	76
3.3. Del procedimiento de deslinde y resolución	78
3.3.1. Aviso de deslinde	79
3.3.2. Trabajos técnicos	80
3.3.3. Dictamen técnico	86
3.3.4. Resolución	88
3.4. De la enajenación y titulación de terrenos nacionales	90
3.4.1. De las solicitudes de regularización y enajenación	91
3.4.1.1. Solicitud del promovente y apertura de expediente	92
3.4.2. Inventario y registro de terrenos nacionales	93
3.4.3. Enajenación de terrenos nacionales	95
3.4.3.1. Enajenación onerosa de terrenos nacionales fuera de subasta	95
3.4.3.2. Enajenación onerosa de terrenos nacionales por subasta	97
3.4.4. Titulación de terrenos nacionales	99
CAPÍTULO 4. LA FUNCIÓN ACTUAL DE LOS TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES EN MÉXICO	105
4.1. Destino de los terrenos baldíos y nacionales durante la etapa de la Reforma Agraria en México hasta 1991	105
4.2. Características actuales de los terrenos baldíos y nacionales	109
4.2.1. Alienabilidad condicionada	109
4.2.2. Imprescriptibilidad e inembargabilidad absolutas	110
4.2.3. Intransmisibilidad	110
4.2.4. Convertibilidad del régimen jurídico	111
4.3. Análisis comparativo de las modificaciones al artículo 27 Constitucional sobre terrenos baldíos y nacionales	111
4.4. Nuevo destino de los terrenos baldíos y nacionales a partir de la Reforma de 1992 al artículo 27 constitucional	116
4.5. Criterios jurisprudenciales	122
CONCLUSIONES	135
BIBLIOGRAFÍA	139

INTRODUCCIÓN

México forma parte de una comunidad internacional que se ha establecido desde hace ya algunas décadas como forma económica de producción neoliberal, también denominada capitalista. La cual tiene repercusiones claras en otros ámbitos como el laboral y social por nombrar algunos; asimismo, se ve en la necesidad de modificar su estructura interna con la finalidad de avanzar en la medida que el mundo lo requiere, sin embargo tal aseveración trae como consecuencia una disyuntiva que muestra, por un lado, la observación de los requisitos legales a los cuales ha sido sometido con la finalidad de ser tomado en cuenta para celebrar tratados, acuerdos, etcétera; y por otro, la adopción de esta forma deja mucho que desear porque aumenta en considerables proporciones la vulnerabilidad de aquellos sectores minoritarios, como es el caso del sector campesino.

La regulación de la tenencia de la tierra en México, a través de su historia ha sido larga y muy variada, sin embargo una característica ha perdurado con los años, y es: la función con la cual fue legislada en la Carta Magna para otorgar asistencia general y obtener por lo tanto un beneficio colectivo. Esto último no se obtuvo fácilmente, y debido a esto tampoco su conservación se ha mantenido intacta, pues la existencia de grandes conflictos que al respecto han surgido, provocan en diferentes épocas la expedición de leyes que a veces favorecen, otras no, pero que se mantienen en la búsqueda de un beneficio colectivo que suele perderse como ocurre en este momento.

Bajo esta dinámica, conformamos este trabajo con una estructura de cuatro capítulos en los que comprenderemos su concepto, su clasificación, su naturaleza jurídica, sus antecedentes tanto históricos como legales para dar cabida al análisis de la función que hoy en día desempeñan los terrenos baldíos y nacionales.

En el primer capítulo, desarrollamos la propuesta conceptual que sobre bienes ha dado, tanto la doctrina como la legislación y quedando establecido el significado de nuestros vocablos, entramos a la clasificación propuesta en la Constitución Federal, haciendo énfasis en los bienes de la propiedad originaria, para arribar a nuestro tema de estudio de manera teórica y así proporcionar su fundamento legal.

Posteriormente en el segundo capítulo, que trata de los antecedentes legislativos de los terrenos baldíos y nacionales, enumeramos las leyes que mayor trascendencia han tenido en la materia, pues resulta innegable que a medida que evoluciona la sociedad en su forma de pensar, esta acción se ve inmediatamente reflejada en la reglamentación que al respecto emite el legislador correspondiente. En este sentido, estudiamos las diversas leyes y códigos que reglamentaron los terrenos baldíos y nacionales, en los cuales apreciamos la tendencia que cada una le imprimió.

Después, en el capítulo tercero, planteamos el desarrollo del procedimiento administrativo de Regularización de los Terrenos Baldíos y Nacionales, que se lleva a cabo ante la Secretaría de la Reforma Agraria, el cual tiene como propósito otorgar seguridad jurídica en la tenencia de esta propiedad precisando cada una de sus fases y el orden de éstas, que se deben seguir para lograr la titulación de un terreno comprendido en la categoría que hemos mencionado: baldío o nacional.

Finalmente en nuestro cuarto capítulo, nos encontramos con los componentes que caracterizaron a la etapa denominada Reforma Agraria, hasta la conclusión de la misma; así, a partir de la reforma constitucional de 1992, se presenta la nueva regulación jurídica que contiene los elementos que han sido determinantes para la transformación de la función de los terrenos baldíos y nacionales. Es por esto que al examinar su estudio no nos limitamos al aspecto jurídico sino fuimos más allá, pues existen otros componentes que tomamos en cuenta para determinar cuál ha sido su impacto en la sociedad y consecuentemente en la legislación que los regula.

De tal suerte que, abordamos las características que hoy en día la doctrina les otorga como un nuevo elemento en el Derecho Agrario, y opuestas a lo que solían ser. Consecuentemente, entramos al estudio del nuevo destino de los terrenos baldíos y nacionales, y por último anotamos el aspecto jurisprudencial para que con este principio general del derecho quede mejor apoyada nuestra idea.

PATRICIA CARVAJAL LARIOS
OCTUBRE DEL 2004

LA FUNCIÓN ACTUAL DE LOS TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES EN MÉXICO.

CAPÍTULO 1. BIENES PROPIEDAD DE LA NACIÓN.

Para abordar este tema aceptamos la teoría clásica que asigna la titularidad del patrimonio público, al Estado, Nación o gobierno.

Ese patrimonio público se encuentra conformado por derechos, obligaciones y bienes corporales e incorporeales, muebles e inmuebles, acciones e inversiones económicamente cuantificables, cuya titularidad pertenece y sirve al Estado para la realización de sus fines.

Para el maestro Gabino Fraga "el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o patrimonio del Estado"¹.

El patrimonio del Estado mexicano "...en un sentido restringido, es decir, limitándolo a bienes o cosas con que cuenta para sus cometidos, está regulado en los artículos 27, 42, 43, 48 y 132 de la Constitución Política Federal; a nivel legal primordialmente está regido por la Ley General de Bienes Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982"².

1.1. Clasificación.

Cabe además señalar que al amparo de nuestro sistema de gobierno que se segrega en diversas entidades de carácter público como lo es la Federación, los estados, el Distrito Federal, los Municipios, los Organismos Paraestatales, la propiedad nacional se agrupa de acuerdo con su titular.

¹FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa. 38ª. Ed. México. 1998. Pág. 346 y ss.

²MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Segundo Curso. Harla. México. 1997. Pág. 49.

Los bienes que constituyen el patrimonio de la Federación quedan comprendidos en tres diferentes grupos: 1) bienes del dominio público; 2) bienes del dominio privado y 3) bienes de propiedad originaria. Los cuales abordaremos enseguida.

1.1.1. Bienes del dominio público.

Cuando nos referimos a este tipo de bienes estamos hablando sin duda de aquellos que se encuentran contenidos en el artículo 27 y 42, fracción IV de la Constitución General de la República, que además se reproducen en la ley que los reglamenta, como lo es la Ley General de Bienes Nacionales.

El maestro Gabino Fraga, nos explica que existe una subdivisión de los bienes de dominio público en: 1) aquellos que son de uso común y 2) los que se destinan a un servicio.

Por lo que respecta a aquellos que se destinan a un servicio, se ordenan además en los que pueden someterse al derecho de propiedad, y por otro, aquellos que no son susceptibles a este derecho.

En cuanto a los bienes de dominio público que pueden ser de uso común, tal como el mismo nombre lo indica se encuentran a disposición de todos los habitantes de un país, lo que conlleva a que se disponga de éstos sin mayor restricción que aquella que la misma ley disponga, tal como establece el Artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales, a saber: "La Secretaría de Educación Pública será competente para poseer, vigilar, conservar, administrar y controlar los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia, así como las zonas de monumentos arqueológicos.

Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia, no podrán ser objeto de concesión, permiso o autorización.

En las zonas de monumentos arqueológicos, la Secretaría de Educación Pública a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia podrá otorgar permisos o autorizaciones únicamente para la realización de actividades cívicas y culturales, conforme a lo que disponga el reglamento que para tal efecto se expida, siempre y cuando no se afecte la integridad, estructura y dignidad cultural de dichas zonas y monumentos, ni se contravenga su uso común.

Cuando los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la Ley de la materia o la declaratoria correspondiente, se encuentren dentro de la zona federal marítimo terrestre, de los terrenos ganados al mar, de las áreas naturales protegidas o de cualquiera otra sobre la cual, conforme a las disposiciones legales aplicables, corresponda a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ejercer sus atribuciones, ambas dependencias deberán establecer conjuntamente los mecanismos de coordinación que correspondan³.

La característica principal de los bienes de uso común consiste en la prohibición de ser enajenados o gravados por su titular, es decir, el Estado; pero pueden otorgarse sobre estos ciertos permisos condicionados al cumplimiento de requisitos que las leyes respectivas contemplen. Tales permisos pueden ser por ejemplo: concesiones. En estos casos se otorga, no un derecho real sino, la facultad de usar y disponer del bien con la finalidad de ser explotado y que se obtenga de éste un beneficio colectivo.

Cabe precisar que el régimen jurídico al que están sujetos los bienes de uso común —al igual que todos los bienes de dominio público— es el de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

³ Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

Por un lado la inalienabilidad, al ser una consecuencia de la imprescriptibilidad, significa que los bienes de dominio público no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional y que los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en la propia Ley.

El maestro Fraga nos explica que "la inalienabilidad puede ser objetada utilizando el argumento de que es contraria a la facultad de disponer, que se ha reconocido como elemento característico de la propiedad sobre todo en regímenes que derivan del romano, pero dicho argumento sería válido si no hubiera evolucionado el concepto mismo, de un parámetro con carácter subjetivo al que la misma Carta Magna considera con una función social en la que el régimen está basado de forma exclusiva en la necesidad de favorecer la realización de los fines a que los bienes están afectados"⁴.

Por tanto, encontramos que los bienes de dominio público son un conjunto de recursos que están destinados a satisfacer necesidades colectivas, de tal manera que, si el régimen que les fuera aplicable permitiera su libre enajenación como cuando se trata de una propiedad que solo satisface necesidades particulares de su titular, se haría imposible la satisfacción de los intereses colectivos y en todo caso sería contrario a las disposiciones que el legislador claramente plasmó con tintes socialistas en nuestra constitución, los cuales han ido desapareciendo a través del tiempo y las enmiendas que sobre ella han recaído⁵.

Otra división de los bienes que son de uso común se realiza bajo dos puntos de vista: el primero de ellos es la naturaleza de los propios bienes y el segundo de la forma de su incorporación al dominio público.

⁴ FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pp. 348 y 349.

⁵ Ídem.

Partiendo de este último, se agrupan los bienes en las siguientes categorías: a) Dominio público aéreo; b) Dominio público marítimo; y c) Dominio público terrestre.

Por lo que respecta al primer criterio, referente a la incorporación del espacio situado sobre el territorio y mares territoriales, ha sido impuesto por el desarrollo de las comunicaciones aeronáuticas.

Por lo que respecta al dominio público marítimo, es necesario precisar que se considera como tal, aquel que ocupa una distancia de doce millas náuticas, contadas desde la línea de la marea baja. Y en aquellos casos en que la costa del territorio nacional tenga aberturas y escotaduras o en que haya una franja de islas a lo largo de las costas situadas en su proximidad inmediata, el mar territorial empezará a partir de las líneas que unan los puntos más adentrados en el mar.

A decir del maestro Arellano García "se contemplan además las aguas marítimas interiores, es decir las situadas en el interior de la línea de base del mar territorial o de la línea que cierra las bahías; las playas marítimas, que se refieren a las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua desde los límites de menor reflujo hasta los límites de mayor reflujo anuales; la zona federal marítima terrestre o sea la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable, contigua a las playas del mar y a las riberas de los ríos desde las desembocaduras de éstos en el mar hasta el punto río arriba donde llegue el mayor reflujo anual; los diques, muelles, escolleras, malecones así como los puertos, bahías, radas y ensenadas"⁶.

Encontramos por último, que en lo relacionado con el tercer punto del dominio público terrestre, se encuentra constituido por los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional; por las riberas y zonas federales de las corrientes; por los caminos, carreteras y puentes que

⁶ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Público. Parte I. Porrúa. México. 1998. Pág. 345.

constituyan vías generales de comunicación; por las presas, diques, y sus vasos, canales, bordos y zanjas construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública con sus zonas de protección y derechos de vía o riberas; las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación estén a cargo del Gobierno Federal; así como los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes las visiten; los monumentos arqueológicos.⁷

Por lo que corresponde al segundo criterio de los bienes destinados a un servicio público –y los equiparados a estos conforme el artículo 2 fr. II de la Ley General de Bienes Nacionales –, a diferencia del primer grupo (bienes de uso común), encontramos que en principio no forman parte inherente de la Federación y sin embargo sí tienen como objetivo un aprovechamiento colectivo o un objetivo con fines a satisfacer un interés general.

La Ley General de Bienes Nacionales establece en su artículo 34 que corresponden a esta clase de bienes todos los inmuebles afectados al uso de oficinas públicas y sus dependencias; los predios rústicos utilizados directamente por los servicios de la Federación; los establecimientos fabriles del Gobierno Federal; los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los Estados y Municipios dentro de sus respectivas jurisdicciones; los que constituyan el patrimonio de los organismos públicos creados por la Ley Federal, y los otros adquiridos por medio de Derecho Público salvo los nacionalizados.

Asimismo declara, en el artículo siguiente, que se equiparan a los anteriores los templos y anexidades cuando estén legalmente abiertos al culto público; los afectos, mediante convenio que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, a actividades de organizaciones internacionales de que México sea miembro; y los afectos, mediante decreto, a actividades de interés social a cargo de asociaciones o instituciones privadas que no persigan propósitos de lucro.

⁷ Cfr. **FRAGA, Gabino**. Op. Cit. Pág. 348.

Señala la mencionada ley en el artículo 37, que: "la forma en la que un bien entra al dominio de la nación y se destina al servicio público, es mediante un acuerdo administrativo de carácter secretarial con un análisis que se realiza previamente para determinar que sea compatible el uso del bien con el destino para el cual se solicita; así como las características que determina la ley para estos casos. El mencionado acuerdo constituye desde el punto de vista material, un acto administrativo porque es la condición necesaria para que se aplique o deje de aplicarse a un caso concreto el régimen general creado por la ley para los bienes afectados a un servicio público y para los que dejan de tener esa utilidad".

Por lo que corresponde al régimen jurídico, aplicable a esta clase de bienes, es igual al que corresponde a los bienes de uso común, pues en tanto estén afectados al servicio para el cual se destinaron, no pueden ser enajenados ni prescritos, prohibiéndose respecto de ellos todo gravamen real.

Al agruparse los mencionados bienes de dominio público de acuerdo con su tipo de titular, se da origen al modelo de propiedad de carácter genérico al que se denomina: propiedad pública cuya titularidad corresponde a las instituciones del Estado, misma que se sujeta a las normas del Derecho Público; dentro de los cuales encontramos a los bienes de propiedad originaria los cuales serán objeto de estudio del presente trabajo de investigación.

1.1.2. Bienes del dominio privado.

Contrario *sensu* a lo que entendemos por los bienes de dominio público, habremos de entender por bienes de dominio privado, aquellos que no pertenezcan a la primera clasificación; es decir, que no se encuentren destinados al uso común o a la prestación de un servicio público y que pertenezcan a la Federación en esta categoría.

Para el maestro Andrés Serra Rojas los bienes del dominio privado de la Federación "son aquellos bienes que no están afectados a la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo o un propósito de interés general. El Estado está en posesión de estos bienes por cualquier título traslativo de dominio, y debe estimarse que su situación es transitoria, es decir en caso de no destinarse a un servicio público, desprenderse de ellos porque no es conveniente convertir al Estado en un rentista"⁸.

Así también, comenta el maestro Fraga que los inmuebles de dominio privado "están sujetos en todo lo no previsto por la Ley General de Bienes Nacionales, al Código Civil respectivo y en las materias en que dicho Código no disponga ninguna regulación, a aquellas que correspondan en razón del lugar en que se ubiquen. Aún así, estos inmuebles son inembargables y aunque pueden adquirirse por prescripción ésta sólo se contempla, si se duplican los términos que en aquel Código se establecen.

De igual forma señala que los inmuebles de dominio privado pueden ser enajenados a título gratuito o a título oneroso"⁹.

A título gratuito, cuando se destinen preferentemente a los servicios públicos de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los Estados de la Federación y Municipios o a instituciones o asociaciones privadas, cuyas actividades sean de interés social y no persigan fines de lucro, tal como lo establecen los artículos 57 y 58 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Existen tres hipótesis respecto a este punto, por una parte, que la donación –primera forma en que se realiza la transmisión a título gratuito- se lleve a cabo para instituciones públicas cuyo objetivo sea resolver necesidades de vivienda; en segundo lugar cuando los gobiernos estatales o municipales deban otorgar un

⁸ **SERRA ROJAS, Andrés.** *Derecho Administrativo*. Porrúa, 21ª. Ed. México, 2000. pág. 335.

⁹ **FRAGA, Gabino.** Op. Cit. Pág. 255.

servicio público; y en tercer lugar que la donación sea para instituciones o asociaciones privadas que realicen actividades de interés social. Pero, en caso de que no resulten convenientes para tal efecto, advierte el catedrático Serra Rojas, "pueden enajenarse mediante las condiciones y formas que esta misma ley establece"¹⁰.

Al referirnos a dichas condiciones encontramos: que se otorgan en favor de particulares o entidades públicas, con la finalidad de adquirir –mediante el producto de la venta- inmuebles necesarios para que la Federación cumpla su función y preste los servicios correspondientes; o en caso de tratarse de personas de derecho privado, el requerimiento de los inmuebles debe ser para la creación, fomento o conservación de empresas de beneficio colectivo.

Según queda comprendido en los artículos 59 y 61 de la Ley General de Bienes Nacionales, además de los requisitos ya establecidos, señala que debe efectuarse la transmisión en cualquiera de sus formas mediante decreto del Ejecutivo Federal. Y por lo que respecta a la donación, siendo definitiva, es necesaria la ocupación del bien y su utilización en el destino para el que se solicitó de lo contrario queda susceptible de regresar al poder de la Nación.

Por lo que respecta al primer caso de transmisión, es decir, a título gratuito, para la compra de inmuebles queda sujeta a que se realice la adquisición mediante subasta pública y la convocatoria debe ser publicada en el Diario Oficial de la Federación; el precio debe quedar determinado por la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales (CNABN).

Cabe la posibilidad, sin embargo, de recurrir a la enajenación de los bienes sin necesidad de que se lleve a cabo por subasta pública cuando se cumplan los requisitos que la misma ley contempla para estos casos; la condición es que el pago se realice al contado, excepto tratándose de grupos sociales, que requieren

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. pág. 336.

los predios para resolver necesidades de vivienda porque la ley les otorga esta prerrogativa siempre que en un plazo de 20 años amorticen la deuda y no hipotequen ni constituyan derechos reales en favor de terceros sobre los bienes durante este periodo.

Sin embargo, podemos apreciar que esta afirmación contiene verdaderas limitaciones de fondo porque en ninguna forma el destino de los bienes del dominio privado de la federación tiene parecido alguno con los bienes del dominio privado de los particulares.

En lo que a título oneroso se refiere, se hará mediante venta en subasta a los precios que determine la CNABN, hoy Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, o fuera de subasta, pero al precio que fije dicha Comisión.

Ahora bien, conforme lo establece el artículo 3º de la Ley General de Bienes Nacionales, quedan dentro de los bienes sujetos al dominio privado de la Federación las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional susceptibles de enajenarse a los particulares, así como los que hayan formado parte de una corporación pública ya extinguida, los inmuebles y muebles que adquiera la Federación por cualquier título jurídico y los bienes vacantes en el Distrito Federal. Éstos últimos contenidos en el Código Civil como aquellos bienes inmuebles que no tienen dueño cierto y conocido; deberán denunciarse ante el Agente del Ministerio Público para que éste deduzca las acciones que correspondan, a fin de que sean declarados vacantes.

Asimismo, el citado artículo 3º de la Ley General de Bienes Nacionales ordena que son bienes de dominio privado: las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2º de esta ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares; los nacionalizados conforme a la fracción II, del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso; los bienes

ubicados del Distrito Federal declarados como vacantes conforme a la legislación común; los que hayan formado parte de entidades de la Administración Pública paraestatal, que se extingan, en la proporción que corresponda a la Federación; los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero y los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra. Así como aquellos que formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular.

El siguiente artículo de dicha ley nos aclara que dichos bienes, quedan sometidos al estatuto del dominio público, cuando el destino cambia a un servicio público o a una actividad equivalente, siendo susceptibles de regresar a su función original si su función pública concluye”.

Como este tipo de bienes queda sujeto a un régimen legal especial, y sin tomar en consideración qué título –gratuito u oneroso- será utilizado, las disposiciones que se contemplan al respecto, señalan que la transmisión se realizará mediante la celebración de contratos regulados por el Derecho Común, y bajo las condiciones que la Administración disponga, tanto para los bienes propios como para los derechos que el Estado se reserve de los mismos. Cabe aclarar que dicha limitación se resume al contexto literal de la palabra y no prohíbe en ningún caso la celebración de ningún tipo de contrato salvo los referidos al comodato y donación, cuando estos no estén autorizados por la ley.

Habremos en este momento, de hacer algunas precisiones sobre este tipo de bienes. Por principio de cuentas como ya se mencionó, si el Estado tiene las mismas atribuciones que cualquier particular sobre sus propiedades, significa que también tiene la facultad de sustraer de su patrimonio, bienes bajo este régimen,

por vía de cualquier acto traslativo de dominio, como es el caso del uso o del usufructo, en tanto se encuentre reconocido en algún medio legal.

Encontramos como regla general, en el artículo 60 de la Ley General de Bienes Nacionales, que los bienes de dominio privado de la Federación son imprescriptibles e inembargables. Que pueden transferirse a terceros para su uso y aprovechamiento por vía del arrendamiento y del comodato –por ejemplo-, en favor de instituciones privadas que lleven a cabo actividades de interés social, como se había explicado anteriormente.

Por tanto, observamos que se trata de un derecho de propiedad privada en pleno dominio, de carácter imprescriptible, inembargable y transmisible conforme a las normas del Derecho Civil, cuyo titular es la Federación, por lo que se encuentra sujeto a un régimen jurídico especial de Derecho Público, tal como lo explica el maestro Serra Rojas¹¹.

En opinión del Dr. Mendieta y Núñez, las menciones al término "nación", en el artículo 27, como equivalentes de Estado, circunscriben el alcance de ese término a los órganos *federales* del Estado mexicano, con exclusión de los órganos *estatales*, o de los Estados particulares que integran la Federación mexicana.

El Dr. Ignacio Burgoa, estima que "el concepto de 'propiedad originaria' empleado en el primer párrafo del artículo 27 constitucional equivale en realidad a la idea de *domino eminente*, o sea, a la de imperio, soberanía o autoridad que el Estado como persona política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio"¹².

Aunque la letra del artículo 27 está orientada, en su mayor extensión, hacia la regulación de la propiedad *territorial*, es necesario convenir en que las

¹¹ Cfr. **Ídem**.

¹² **BURGOA, Ignacio**. Las garantías individuales. 5ª. Ed. Porrúa. México. 1968. pág. 442.

expresiones "propiedad privada" y "propiedad" que se emplean en su primer y tercer apartados, se fundan implícitamente en el llamado derecho de propiedad privada, en la institución de la propiedad privada, históricamente calificada de individual, institución jurídica que comprende bienes muebles y bienes inmuebles, para usar una clasificación tradicional de todos los bienes.

1.1.3. Bienes de propiedad originaria.

Los bienes inmuebles propiedad originaria de la nación son aquellos terrenos que aún restan de lo que fueron las superficies reputadas realengas por pertenecer al gobierno español durante la Colonia y que pasaron a formar parte del patrimonio de la Nación Mexicana en el momento de su creación.

Al hablar de bienes propiedad originaria, nos referimos a aquel conjunto de bienes, entre ellos la tierra y las aguas que la nación mexicana detenta con carácter primigenio, es decir, como un derecho primordial, exclusivo y perpetuo.

"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 así la propiedad privada".

El artículo 27 Constitucional en su primer párrafo fija la siguiente base legal al conferirle a la Nación el carácter de titular de derecho "originario de la propiedad" sobre tierras y aguas, en vez de emplear el vocablo "Estado".

Aquí debemos recordar que los textos constitucionales del siglo XIX, equiparaban y usaban indistintamente los términos "Nación" y "Estado".

El maestro Lucio Mendieta y Núñez explica: "La palabra Nación en el artículo 27 constitucional, debe tomarse (aun cuando técnicamente no lo es),

como sinónimo de Estado. Sólo al Estado mexicano, sujeto de derechos, puede atribuirse la propiedad y si se dice Nación, es sólo prolongando un viejo error o una ficción de nuestra literatura jurídica¹³.

El maestro Serra Rojas establece, que para hablar sobre la propiedad originaria "es necesario referirnos a la naturaleza del Estado, y lo define como la corporación formada por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio"¹⁴.

Cuando nos referimos a este tipo de bienes, es indudable el carácter que posee el Estado frente a este régimen, es decir dueño único y primitivo así como originario pues se le ha conferido esta categoría con la finalidad de que sea él quien lo regule, respecto a la repartición equitativa de la tierra frente a los particulares, ya sea para uso personal o para cumplir las funciones que a él le corresponden con carácter colectivo, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la población en general.

Apunta el maestro Serra Rojas que, "...otras doctrinas jurídicas comprendieron no sólo el poder de mando originario del Estado, sino que lo refirieron a la propiedad originaria de éste. De tal suerte que la propiedad del Estado mexicano corresponde *originariamente*, a la Nación, esto es una propiedad que nuestra organización política recibe por derecho propio, fundado en la tradición jurídica nacional, en el asentamiento de nuestro pueblo sobre un determinado territorio y en la autodeterminación o soberanía nacional, para crear las instituciones jurídicas adecuadas y fijarles los caracteres que están más de acuerdo con nuestra manera de ser"¹⁵.

¹³ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El sistema agrario constitucional. Mijares y Hermanos. México, 1932. Pág. 9.

¹⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Op Cit. Pp. 339.

¹⁵ *Ibidem*. Pág. 340.

La propiedad originaria de la nación queda establecida en el artículo 27 constitucional que regula la propiedad de tierras y aguas y las diferentes materias que el precepto alude para conformar así la totalidad del territorio nacional. Así encontramos que textualmente el artículo establece que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada”¹⁶.

De este párrafo se desprende que “la propiedad originaria de la nación se apoya jurídicamente en dos elementos básicos: por un lado, su origen histórico como lo indica el referido precepto legal y por otro, su justificación social, pues entrega a la nación una facultad de extraordinaria importancia, esta es la de contar en cualquier momento con el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”¹⁷.

Como pasaremos a la parte fundamental de nuestro trabajo, es necesario referirnos al origen de los terrenos baldíos y nacionales en México.

Cabe mencionar como antecedente durante la época prehispánica: la distribución de la tierra del pueblo azteca mencionada por Raúl Lemus García, se encontraba de la siguiente manera:

“Dos son las formas básicas de tenencia:

- I. Tierras Comunales;
- II. Tierras Públicas.

En la comunal, correspondiente a los núcleos de población, distinguimos dos tipos fundamentales: a) *Calpulli*, tierras del Calpulli, que se dividían en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias que las detentaban y las que

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 137ª. Ed. Porrúa. México. 2004. Pág. 31.

¹⁷ **SERRA ROJAS, Andrés**. Op Cit. Pp. 340.

eran transmitidas por herencia entre los miembros de una misma familia; b) *Altepetlalli*, que eran tierras de los pueblos¹⁸.

Las tierras públicas: eran aquellas que se otorgaban para recompensar los servicios de los Señores.

Las *Pillalli* eran posesiones otorgadas a los *Pipiltzin*, con la facultad de transmitir las por herencia a sus descendientes; en tanto que las *Tecpillalli* se otorgaban a los señores llamados *Tecpantlaca*, que servían en los palacios del *Tlacatecutli*, o jefe supremo.

Yahuatlalli. Independientemente de las formas de tenencia de las tierras que hemos reseñado, es útil consignar la existencia de las llamadas *Yahuatlalli*, tierras recién conquistadas por los Aztecas y a las cuales la autoridad correspondiente no había dado un destino específico, encontrándose a disposición de la autoridades. Se les equiparaba a las tierras que, en la Colonia, recibieron el nombre de realengas y a las que en la actualidad se les denominan nacionales o baldías¹⁹.

Con motivo de la conquista hecha por España de nuestro país, aquella intentó explicar y justificar el acto jurídico mediante el cual se constituyó legalmente el derecho de España sobre tierras y aguas comprendidas en las regiones "descubiertas" y al parecer la que más convino a sus intereses fue acudir al argumento de bases legales, tales como el tratado de Tordecillas o las Bulas Alejandrinas; hicieron el razonamiento de la bula "Noverunt Universi", emitida por el Papa Alejandro IV, el 4 de mayo de 1493, en la que se establece la fuente de todo derecho de propiedad de lo que posteriormente sería la Nueva España, toda vez que esta bula otorgó a los reyes de Castilla y de León, así como a sus sucesores, por "donación" de Dios y mediante su representante en la tierra, la propiedad de:

¹⁸ GARCÍA LEMUS, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*. 8ª. Ed. Porrúa. México. 1996. pág. 70.

¹⁹ *Ibidem*. Pp. 72-73.

"Todas las islas y tierras firmes, halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren hacia el Occidente y Mediodía, fabricando y componiendo una línea del Polo Ártico, que es el Septentrión, al Polo Antártico, que es el Mediodía; ora se hayan hallado islas y tierras firmes, ora se hallen hacia la India o hacia otra cualquier parte para la cual línea dista de cada una de las islas que vulgarmente dicen Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Mediodía. Así que todas sus islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la dicha línea hacia el Occidente y Mediodía que por otro rey o príncipe cristiano no fueren actualmente poseídas hasta el día del Nacimiento de Nuestro Señor Jesucristo próximo pasado, el cual comienza en el año presente de mil cuatrocientos noventa y tres."²⁰

Se convenía en que los derechos fundamentales de los reyes españoles eran derivados de la bula antes mencionada, y la discusión giraba en torno a si dicha normatividad canónica otorgaba a estos personajes el derecho de propiedad de los territorios conquistados al patrimonio personal de los soberanos o al patrimonio de la Corona.

Surge así lo que se conoce como "teoría patrimonialista", de la que cabe anotar que fue incluida en nuestra legislación en la Constitución de 1917 en el artículo 27, consideraba que las tierras que ya estaban ocupadas por los conquistadores pasaban a formar parte del patrimonio personal de los emperadores y no al patrimonio del Estado, es por ello que quedaban bajo el régimen del Derecho privado pues la tendencia era basarse en las siguientes consideraciones: por una parte se invocaba el argumento de que la expedición que había realizado Cristóbal Colón fue costeadada con recursos privados de los reyes, sin utilizar en ningún momento los de la Corona; por otro lado de acuerdo con la interpretación dogmática de las Bulas Alejandrinas y dado que todo pertenecía a Dios, la Santa Sede donó dichas tierras a los reyes españoles, a

²⁰ **FABILA MONTES DE OCA, Manuel.** Cinco siglos de legislación agraria. Porrúa. México. 1941. pp. 215.

título de propiedad particular, con la condición de que realizasen la reconciliación y cristianización de los naturales de los pueblos encontrados.

Debido a estas razones el derecho a estas tierras tenía que deducirse de los derechos patrimoniales de los ya citados reyes españoles. Y es así como pasaron a ser dueños de las tierras y aguas comprendidas en las regiones que se encontraban bajo su custodia y libre, total y absoluto dominio, lo que les incluía poder para gobernarlas a su manera.

A contrario sensu, se desarrolló mientras la corriente que consideraba a los bienes en un aspecto "publicista"; esta tesis determinaba que los territorios ocupados formaban parte del estado español y no así –como se mencionaba en el párrafo que antecede- del patrimonio privado de los reyes. Esto resultaba en la inclusión de dichos bienes dentro del derecho público. Es por esto que el maestro Lucio Mendieta y Núñez señala al respecto:

"Los reyes españoles no tuvieron en propiedad, a título privado, las tierras de la Nueva España, porque si bien es cierto que les fueron donadas todas por virtud de la bula de Alejandro IV, también lo es que al mismo tiempo que se les dio la propiedad de las tierras se les otorgó la jurisdicción y también lo es que no obraron respecto de tales tierras como podría hacerlo un propietario privado sino que obraron como gobernantes ejerciendo actos de soberanía, nombrando autoridades, expidiendo leyes ...pero aún suponiendo que efectivamente hayan tenido los reyes españoles la propiedad privada de las tierras de América, esa circunstancia la desvirtúa, porque si los reyes tenían la propiedad privada de las tierras, cada vez que se deshacían de una parte de ellas a favor de terceros se deshacían para siempre, sin poder invocar en contra de ellos derecho alguno, tal y como sucede cuando un particular vende o cede a otro particular una de sus propiedades."²¹

²¹ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. Op. Cit. pp. 11.

Y como afirma Juan Carlos Pérez Castañeda: más allá de la polémica en torno a si las tierras y aguas descubiertas fueron incorporadas al patrimonio de los reyes españoles a título de propiedad privada o si ingresaron a la real hacienda de la Corona en calidad de propiedad pública, la donación correspondiente los convirtió, *de jure*, en bienes pertenecientes a un solo patrimonio, con un solo patrimonio exclusivo y perpetuo.

Por ello, en la Colonia fuesen del soberano o del reino, la totalidad de las tierras se catalogaban *realengas*.

Sobre esta base, antes de que cayera el último bastión indígena, los reyes españoles comenzaron a transmitir legalmente la tierra a los particulares por vía de las tres formas de propiedad conocidas en la Colonia: la privada, la eclesiástica y la comunal.

Comenzó entonces la historia formal de la propiedad fundaria en nuestro país. Se trató, desde luego, de un proceso gradual, progresivo y permanente. Metro a metro, predio a predio, la tierra fue saliendo ininterrumpidamente del patrimonio de la Corona y transfiriéndose a los particulares, bajo distinta forma y dimensión, durante los tres siglos posteriores.²²

En cuanto a la consideración del maestro Lucio Mendieta y Núñez, el fundamento de la propiedad originaria es una función social, en la que el Estado queda en aptitud para ejercer sobre ella la vigilancia necesaria para intervenir directamente a fin de que esa función social se cumpla de una manera satisfactoria. Y conforme a la teoría de los fines del Estado, para que éste ejerza con mayor eficacia su soberanía, se requiere que detente un derecho primigenio sobre su territorio²³.

²² PÉREZ CASTAÑEDA, Juan Carlos. El nuevo sistema de propiedad agraria en México. Textos y contextos. México. 2002. pp. 60 y ss.

²³ Cfr. MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. Op. Cit. Pág. 23.

En cambio, para el maestro Fraga, la concepción del origen de nuestro tema en cuestión queda comprendida en el siguiente argumento:

"...como una consecuencia de que la propiedad de las tierras descubiertas correspondían a los monarcas españoles, ningún particular pudo tener derecho alguno sobre ellas sin un título que emanara de la Corona, marcándose así una profunda diferencia entre la propiedad que estableció la legislación colonial española y las reconocidas por las legislaciones que aceptaron el concepto de la propiedad romana, diferencia que se acentuó con otras características peculiares que asumió la propiedad colonial"²⁴.

En ejercicio de sus propios derechos los monarcas distribuyeron las tierras realengas mediante los títulos llamados de gracia o merced, o de los demás títulos o medios de cesión reconocidos, entre los cuales se encontraban las caballerías, peonías, suertes, confirmaciones mercedes, compraventa, prescripciones, composiciones, capitulaciones, reducciones de indígenas encomiendas y los repartimientos. En consecuencia, a partir del siglo XVI, salvo las tierras reservadas a los indígenas por derechos anteriores a la conquista, el resto pasó al dominio particular a través de una gracia o merced real.

Esta transformación culmina en la época colonial, en donde todas las tierras de Indias eran propiedad de la Corona española, y las no tituladas en favor de los particulares o de los pueblos indios, en realidad no salían del dominio real tal como declaran diversas disposiciones de la época.

El maestro Lucio Mendieta nos comenta que la ocupación de las tierras de la América española se realizó en una forma irregular, pues los terrenos no habían sido ocupados por particulares o cedidos o reconocidos a las comunidades indígenas sino que estaban muchas veces confundidos entre los de éstas; otras veces la ocupación de tierras realengas se hizo sin apoyo en título alguno y por

²⁴ FRAGA, Gabino. Op. Cit. pág. 354.

estas circunstancias era necesario identificar los terrenos propiedad de la Corona, para saber de cuáles podía disponerse en el futuro.

Por lo tanto, aquellos terrenos que aún se conservan de las realengas, por haber pertenecido al gobierno español durante la Colonia y que se conservaron durante la transformación del territorio, forman nuestra actual nación. De aquí su calidad de originaria, por ello se concibe como el régimen básico de tenencia de la tierra, por cuanto que configura la fuente primordial de donde mana toda forma de propiedad en el territorio nacional; y porque es la base de la cual se desprenden los demás tipos de propiedades.

Al consumarse la independencia, el pueblo mexicano adquirió la propiedad absoluta de las tierras y aguas que habían pertenecido al patrimonio de los reyes españoles, con lo cual, pese a que la propiedad inmueble se continuó regulando por la legislación indiana durante cerca de medio siglo, los *terrenos realengos* se convirtieron en *terrenos nacionales*, aunque pasaron a denominarse baldíos propiedad de la nación y el gobierno mexicano los puso en venta o los concesionó para colonización.

Podemos comentar también que "el gobierno peninsular consideró que el acto jurídico formalmente constitutivo de la propiedad territorial a favor de nuestra nación fue el Primer Tratado de Paz y Amistad, suscrito entre México y España en 1836. Pero es más objetivo el criterio que identifica dicho acto en la aprobación y promulgación, por parte del Congreso Federal, de la primera de las leyes supremas que han regido al país: la Constitución Política de 1824"²⁵.

Es en esta parte de la etapa de la historia de México, cuando comienza éste a realizar como Estado, propiamente dicho, actos de pleno dominio respecto al conjunto de bienes comprendidos en el territorio de la República.

²⁵ PÉREZ CASTAÑEDA, JUAN CARLOS. Op. Cit. Pág. 92.

1.1.3.1. Terrenos baldíos.

De la voz arcaica balda, que a su vez proviene del árabe *batila*, con el significado de vano o cosa de poquísima importancia.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual define al terreno baldío como “el terreno que no se labra, ni está adhesionado, es decir, como el terreno que no está cultivado. Sin tomar en cuenta ninguna ley, decreto o reglamento que el estado –mediante el órgano correspondiente- haya divulgado”²⁶.

Conforme lo determina la enciclopedia Encarta, Baldío, en agricultura, se denomina a la tierra que no tiene una dedicación determinada, en especial agrícola o ganadera, y en la que predomina una vegetación natural. También el término se aplica a la tierra yerma, susceptible de cultivo. Históricamente, los baldíos eran la parte de las tierras comunales que no se cultivaban ni arrendaban, sino que los vecinos las utilizaban para pastos, leña u otros usos. Estas tierras eran contrarias a los terrenos propios (las tierras con dueño). Los baldíos se utilizaban y se utilizan para atender a los gastos públicos de los municipios. En España, tras la Ley de Desamortización de 1855, muchos baldíos fueron vendidos como propios en contra de los intereses comunales de los pueblos. Los baldíos en América pertenecían legalmente a la Corona de España y fueron objeto de numerosos conflictos, por lo que se autorizó a los virreyes y gobernadores a que, cuando un particular los ocupara durante cuarenta años, se le cediera la propiedad a cambio de una compensación. En la actualidad, en aquellos lugares donde ha habido mayor desarrollo tecnológico, los baldíos han recuperado espacios mayores y, por tanto, ha habido una mejora de la flora. Esto es debido a una mayor estabulación del ganado, a que los tractores roturan mejor las tierras llanas y a la utilización del gas como combustible; por tanto, los baldíos se encuentran con preferencia donde los tractores tienen mayores dificultades de acceso²⁷.

²⁶ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VIII. T-Z. 20ª. Ed. Heliasta. Buenos Aires. 1981. pág. 50.

²⁷ Encarta. Microsoft. 2003.

1.1.3.2. Terrenos nacionales.

Entendemos por terrenos nacionales, de acuerdo al citado Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, el "espacio fuera de poblado que la Administración dedica al fomento de la riqueza nacional o a satisfacer otras necesidades de interés general".

Asimismo establece que debe considerarse por terreno nacional "la base geográfica de una nación soberana, comprendida dentro de sus fronteras, el espacio sometido a su imperio (como las colonias y posesiones) y el sujeto a su jurisdicción (como los buques de guerra y los edificios de las representaciones diplomáticas que se hallen permanentes en el extranjero)"²⁸.

1.1.3.2.1. Concepto doctrinal.

El maestro José Barragán Barragán señala, como baldío "el terreno que no siendo de dominio particular, ni se cultiva ni está adhesionado. Por tal motivo el legislador lo ha tomado en cuenta para el cumplimiento de políticas relacionadas con la producción, con las llamadas colonizaciones, tan frecuentes durante la época de la colonia y durante el siglo pasado, así como relacionadas con la política agraria a partir de la constitución de 1917. No siendo propiedad privada dichas tierras el Estado podría como mejor le conviniera, enajenarlos, entregarlos en arrendamiento, permitir su ocupación y posesión por terceros de buena fe, o bien podría tomarlos como base de repartos agrarios y para la creación de nuevos centros de población. Dichas políticas, han sido el precedente para la realización de una extensa legislación sobre esta materia"²⁹.

²⁸ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Op. Cit. pág. 53.

²⁹ Diccionario jurídico mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa. México. 1999. pág. 3071.

Nos comenta el investigador Pedro Hernández Gaona, que terrenos nacionales "son los terrenos propiedad de la nación sobre los cuales el Ejecutivo de la Unión puede ejercitar actos de administración y dominio, en provecho del país"³⁰.

El maestro Rubén Gallardo Zúñiga nos recuerda que "son considerados como nacionales, los terrenos deslindados y medidos, los que pudieron haber sido entregados y titulados a favor de un particular, también conocido como nacionalero o, en su caso, los que se hayan recuperado, en razón de haberse realizado la nulidad del título correspondiente"³¹.

Después de haber llevado a cabo varias revisiones en las diferentes fuentes bibliográficas queda solamente señalar que, los doctrinarios se apegaron al texto legal –sin importar de qué fecha de publicación se trate- para precisar este concepto, así que para evitar la repetición pasaremos a analizar cada uno de ellos en el siguiente apartado.

1.1.3.2.2. Concepto legal.

Salvo el reglamento del 4 de diciembre de 1846 las leyes anteriores no habían consignado una definición legal de baldíos y durante el siglo XIX, en México, evolucionó este concepto desde el simple sinónimo de terreno eriazo, hasta el concepto estricto de terreno no amparado por un título primordial, transformación que fue llevada a cabo con un perjuicio inminente para la gente de escasos recursos porque fue justamente este el argumento por el cual se les despojaba de la tierra.

Desde la expedición de la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1863 se definió que se trataban de aquellos terrenos de la República

³⁰ *Ibidem*, pág. 3074.

³¹ **GALLARDO ZÚÑIGA, Rubén.** *Ley agraria comentada*. Porrúa. México. 2002. p.115.

que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos.

Conforme a la Ley Agraria actual que regula este tipo de terrenos podemos señalar que el artículo 157 establece como "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"³².

Mientras que el artículo 158 de la citada Ley establece que son "nacionales los terrenos baldíos deslindados y medidos declarados como tales y los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado"³³.

1.1.4. Naturaleza jurídica.

Cuando hacemos mención de la naturaleza jurídica de los terrenos baldíos y nacionales, nos referimos a la alienabilidad condicionada, la imprescriptibilidad e inembargabilidad absolutas, a su intransmisibilidad y a sus funciones que la legislación les había otorgado como parte fundamental del desarrollo social del régimen agrario en nuestro país, durante la época de la Reforma Agraria (1915-1992); así como a su status actual, donde constituyen una modalidad específica de los bienes de la Federación y corresponden al género de la propiedad pública y a la especie de la propiedad originaria, cuyo objetivo primordial es procurarles beneficios al gobierno federal mediante la enajenación de los mismos a los particulares.

Al referirnos a este término cabe precisar que solo haremos mención del estatus legal que adquieren este tipo de terrenos, pues serán desarrollados en el capítulo cuarto de este estudio por ser materia de discusión del mismo.

³² Ley Agraria. Agenda Agraria. ISEF. México. 2004. Pág. 34.

³³ Ídem.

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LOS TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES.

Es indudable la importancia de los antecedentes legislativos que en nuestro tema debemos mencionar, pues a partir del México Independiente, los terrenos *realengos* de la Corona Española, pasaron a denominarse terrenos baldíos propiedad de la Nación y el gobierno mexicano los puso a la venta o los concesionó para colonización, toda vez que recibió “una defectuosa distribución de tierras y una defectuosa distribución de habitantes, como factores principales, pero no únicos, de un problema agrario claro y definido”³⁴.

Las disposiciones iniciales a través de las cuales se ofició la venta y colonización de estos terrenos, tales como el Acuerdo de 28 de septiembre de 1822, el Decreto de 4 de enero de 1823, los Decretos de 19 de julio, 6 de agosto, y 14 de octubre del mismo año³⁵, se refirieron a disposiciones de tierras para casos específicos y regionales por lo que no los describiremos.

La política de colonización –cuyo objetivo fue fijar a un tercero la morada de sus cultivadores para arraigar en la Nación a las familias desprovistas de medios de trabajo y capital para subvenir a las necesidades de la vida, disminuir la emigración, poblar el campo y tierras incultas o deficientemente explotadas- de la etapa pos independentista en buena parte se finca en los terrenos baldíos propiedad de la nación, que encuentran respaldo en la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, en 1863.

2.1. Ley de Colonización del 18 de agosto de 1824.

En este estatuto que como ley inicial se expidió sobre la materia, en un decreto publicado por el Congreso General Constituyente con la fecha señalada, y contando tan solo con 16 artículos, se ordenaba la repartición de: “aquellos

³⁴ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. *El Derecho Agrario en México*. 11ª. Ed. Porrúa. México. 1997. Pág. 182.

³⁵ *Ibidem*. Pp. 185-188.

terrenos de la nación, que no siendo de propiedad particular, ni pertenecientes à corporación alguna ò pueblo, puedan ser colonizados" (artículo 2) entre las personas que quisieran poblar el territorio de la nación, dando por supuesto preferencia a los mexicanos frente a los extranjeros [a quienes otorgaba además protección expresa sobre sus personas y propiedades]; y entre nacionales la preferencia se daría a aquellos que destacaran por méritos personales –aquí observamos cómo se retoman las ideas de Morelos al pretender diferenciar a los individuos tan solo por sus virtudes–, esto dependería de los servicios prestados a la patria y en condiciones similares se tendría preferencia por aquellos que fueran vecinos del lugar correspondiente. La única limitante, que manifestó claramente, fue el latifundismo y la amortización de la tierra, por eso el artículo 12 expresaba que no se permitiría reunir en una sola mano, como propiedad, más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de abrevadero, como medida límite³⁶.

Surgen en estas disposiciones la facultad del ejecutivo federal de enajenar, cuando así lo considerara oportuno, tierras "valdías"³⁷ [sic] ya fueran completas o en algunas porciones, en favor de cualesquiera empleados, así militares como civiles de la federación.

Asimismo sentenciaba en la siguiente disposición que no podrían los nuevos pobladores pasar su propiedad a manos muertas. De la misma forma la ley garantizaba los contratos que los empresarios llegaran a celebrar con las familias que trajeran a su cargo, para que no fueran contrarias a la ley. Establecía en sus últimos artículos que aquellas personas avecindadas, fuera de los límites de la República, quedaran confinadas a obtener tierras en propiedad, principio que veremos conservarse a lo largo de las diferentes leyes para llegar como se estudiará más adelante a la conocida cláusula calvo.

³⁶ Cfr. **DUBLÁN, Manuel et al.** Legislación Mexicana. Tomo I. Imprenta del comercio. México. 1876. pág. 712

³⁷ Diario Oficial de la Federación del 18 de agosto de 1824.

Muchos autores coinciden en que esta ley fue la responsable de la desorganización jurídica, en el aspecto interno, porque ordenaba a cada Estado la formación de leyes o reglamentos de colonización en su respectiva demarcación, lo que culminó con una verdadera incertidumbre legal en el área de la competencia, es decir, cómo saber qué ley sería la que debía aplicarse en un asunto determinado.

Ahora bien, debemos completar nuestra idea señalando que para llevar un orden cronológico de eventos que trascendieron en cuanto a terrenos baldíos se refiere, analizaremos la ley de 1863 y sólo en caso de ser necesario se hará mención de aspectos importantes de las leyes que omitimos entre la publicación de la que venimos de estudiar con respecto a la siguiente legislación.

En este sentido se dictaron las Leyes de Colonización siguientes: "Decreto del Gobierno del Estado de Jalisco del 25 de Enero de 1825; Reglamento de repartimiento de terrenos en la Baja California de 19 de Agosto de 1825; en Veracruz, los Decretos del 31 de julio de 1826; el Decreto del Gobierno del Estado de Chiapas del 1º de Septiembre de 1826; el Decreto del Estado de Tamaulipas de 15 de Diciembre de 1826; el Decreto del Estado de Veracruz de 28 de agosto de 1827; y el Decreto del Estado de Michoacán del 28 de Julio de 1828"³⁸.

La Ley de 18 de Agosto de 1824, se reglamentó el 21 de Noviembre de 1828 "...facultando a los Jefes Políticos de los Territorios a autorizar concesiones de colonización sobre terrenos baldíos y a expedir documentos en calidad de títulos"³⁹.

En la Ley de Colonización del 6 de abril de 1830 se siguieron utilizando los terrenos baldíos para la colonización de los Estados y Territorios fronterizos⁴⁰ y el

³⁸ DE LA MAZA, Francisco. Código de Colonización. México. Secretaría de Fomento. 1893. pág. 191.

³⁹ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. Op. Cit. Pág. 229.

⁴⁰ OROZCO, Wistiano Luis. Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos. México. 1895. pág. 214.

4 de abril de 1837 se dictó un Decreto para hacer efectiva la colonización de la República por medio de ventas, enfiteusis o hipotecas⁴¹.

El Decreto de 27 de Noviembre de 1846 estableció la Dirección de Colonización y en su Reglamento de 4 de Diciembre del mismo año mandaba a la citada Dirección que sin demora midiesen los baldíos existentes en la República, entendiendo como tales "los terrenos que no estén en propiedad de particulares, sociedades y corporaciones", esta Dirección llevaba a cabo la coordinación del Gobierno de la República a efecto de promover las empresas de colonización facilitando los medios de establecimiento para lo cual contaba con agentes de colonización en las Entidades de la República, también podían nombrar agentes en el extranjero. El 4 de Diciembre de 1846 se expidió una circular recomendando a las autoridades la observancia de las medidas que contiene el Decreto que establece la Dirección de Colonización⁴².

El 19 de julio de 1848 se expidió un Decreto en el que se observa el establecimiento de colonias Militares en la nueva línea divisoria con los Estados Unidos de América sobre terrenos baldíos existentes⁴³.

El 29 de mayo de 1853 en un Decreto, Santa Anna declaró en el Artículo 1º. Que pertenecen al dominio de la Nación los terrenos baldíos de toda la República; y en el Decreto de 25 de Noviembre del mismo año se declaró que los terrenos baldíos, como son de exclusiva propiedad de la Nación, nunca han podido enajenarse bajo ningún título en virtud de Decretos, ordenes y disposiciones de las legislaturas del Gobierno de los Estados y Territorios de la República, siendo nulas las ventas, cesiones o cualquier otro tipo de enajenaciones que sobre dichos terrenos se hayan hecho⁴⁴, a este respecto Martha Chávez Padrón comenta: "Estos Decretos son antecedentes de nuestra moderna teoría patrimonialista del

⁴¹ DE LA MAZA, Francisco. Op. Cit. Pág. 284.

⁴² Ibidem. Pp. 345 y 347.

⁴³ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. Op. Cit. Pág. 235.

⁴⁴ DE LA MAZA, F. Op. Cit. Pp. 527 y 554.

Estado y reivindican y recogen en nombre de la Nación los terrenos comprendidos en lo dispuesto por el Artículo 1º (baldíos) y que se hallen en poder de corporaciones o individuos particulares cualesquiera que sean sus prerrogativas y categorías”⁴⁵. A causa de estos Decretos se expidieron otros como el 7 de julio de 1854 que en su Artículo 1º manifestaba que los títulos de todas las enajenaciones de terrenos baldíos hechas en el territorio de la República desde Septiembre de 1821 hasta esa fecha, ya por las autoridades generales, ya por las de los extinguidos Estados y Departamentos se someterían a la revisión del Supremo Gobierno, y sin ella no tendrían ningún valor, ni constituirían derecho alguno de propiedad, y en el Artículo 7 se declararon sin ningún valor las concesiones o ventas de terrenos hechas en favor de particulares, compañías o corporaciones, bajo condición expresa de colonizarlos, y cuyos poseedores no hayan cumplido con ella en los términos estipulados; el Artículo 8 señaló que “dichas enajenaciones subsistirían mediante la indemnización a la Hacienda Pública que ésta juzgare conveniente exigir por el valor del terreno”⁴⁶.

En circular de 11 de agosto de 1854, se promovió a los Gobiernos de los Estados para que procedieran a deslindar los terrenos baldíos a fin de promover su colonización⁴⁷. El 2 de Enero de 1855, un Decreto prorrogó por seis meses el plazo para presentar los títulos de adquisición de terrenos baldíos, para la revisión federal prevenida⁴⁸; el 20 de agosto de 1855 otro Decreto prorrogó nuevamente el plazo para la revisión de los títulos de terrenos baldíos⁴⁹.

En la Constitución de 1857 en su Artículo 72, fracción XXI se facultó al Congreso de la Unión para que dictara leyes de Colonización desplazando con carácter federal esta función que antes ejercieron los Gobiernos de los Estados⁵⁰.

⁴⁵ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. Op. Cit. Pág. 236.

⁴⁶ DE LA MAZA, F. Op. Cit. Pág. 572.

⁴⁷ Ibidem. Pág. 579.

⁴⁸ Ibidem. Pág. 583.

⁴⁹ Ibidem. Pág. 595.

⁵⁰ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. Op. Cit. Pág. 251.

El 12 de julio de 1859, el Presidente Juárez nacionalizó los bienes eclesiásticos mediante ley, entrando al dominio de la Nación y considerándose terrenos propiedad de ésta⁵¹.

2.2. Ley de Terrenos Baldíos de 1863.

Al referirnos a esta ley, que fue dictada por Don Benito Juárez en San Luis Potosí, y contando con tan sólo 28 artículos, observamos que su importancia se manifestaba, en principio, en que terminó con la anarquía de la legislación sobre los terrenos nacionales; esto debido a que agrupó en una sola ordenanza los lineamientos generales del trato que a partir de ese momento debían darse a los terrenos, ya que algunas de las leyes emitidas con anterioridad, mencionadas en el apartado precedente, facultaban a las entidades federativas para emitir leyes que a su criterio resultaren convenientes para el trato de las tierras baldías que quedaran dentro de su competencia, fue así como se originó un sin fin tanto de dichas leyes como decretos; el resultado fue sin lugar a dudas una situación de extremo perjuicio para el interés colectivo por la gran cantidad de disposiciones legales y consecuentemente la incertidumbre jurídica en su aplicación; y fue precisamente que a partir de la publicación del ordenamiento en comento, todas las cuestiones referidas a tierras baldías quedaron exclusivamente bajo la competencia de la federación.

Entre las aportaciones que encontramos en esta ley, podemos mencionar que establece en el primer artículo el concepto sobre la materia, pues comenta que son baldíos, para los efectos de esta ley, todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados á un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma á título oneroso ó lucrativo, á individuo ó corporación autorizados para adquirirlos (Art. 1º)⁵².

⁵¹ *Ibidem*. Pág. 252.

⁵² Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1863.

Como novedad la legislación imprimía la característica de transformar estos terrenos de imprescriptibles, para que a partir de ese momento lo fueran y se derogaban conforme al artículo 27, las disposiciones de las leyes antiguas que así lo declaraban quedando bajo las condiciones que la misma señalaba. Tales como la realización del denuncia por todo habitante de la República natural o naturalizado –salvo los naturales de las naciones limítrofes-, tener título traslativo de dominio y posesión del terreno de por lo menos diez años⁵³.

Indicaba también que mediante la omisión de dichas condiciones, ya fuera por tener la primera pero no la segunda o viceversa, no podía el denunciante obtener rebajas en el precio que el Supremo Gobierno General habría de publicar, cada dos años, para determinar la tarifa de los terrenos baldíos, pero que si concurrían ambas condiciones el denunciante adquiriría una rebaja de la cuarta parte del precio aunque el terreno no estuviera cultivado. Y en cualquiera de los casos la obligación consistía en enterar a la Hacienda Federal de la situación del baldío, conforme mencionaban los artículos 3, 4 y 5. Podía, sin embargo, obtener una rebaja del cincuenta por ciento cuando el terreno contara con cercas o mojoneras artificiales colocadas en todos sus ángulos, además de que por supuesto estuviera cultivado, contara con la posesión y el título mencionados.

Por lo tanto, cualquier habitante del territorio nacional podía prescribir la posesión de diez años hasta por dos mil quinientas hectáreas, siempre que cumpliera con los requisitos que en la ley se establecían, mencionados en el párrafo precedente; y que no quedaran incluidos en el artículo 2º como naturales o naturalizados de países colindantes. En cuyo caso la misma disposición legal plasmaba la prohibición para que dicha acción se llevara a cabo.

El precio del baldío era fijado por la ley mediante la exhibición en numerario de dos tercios y uno más en abonos de la Deuda pública nacional o extranjera. En cuyo caso los primeros se distribuirían uno para la Hacienda Federal y otro a la del

⁵³ Cfr. CHÁVEZ PADRÓN, Martha. Op. Cit. Pp. 232 y ss.

Estado en que estuviere situado el terreno.

Las rebajas referidas, solo pudieron tramitarse durante los siguientes tres meses a partir de que nuestra legislación en análisis fue publicada, consecuentemente las denuncias posteriores a esta fecha fueron respetadas mientras que no hubiera denuncia previa.

La extensión del terreno que poseía el denunciante era delimitada conforme se mencionaba en el título, aún cuando este hubiera sido adquirido por alguna persona que no tuviera derecho para emitirlo, pero si el título no contenía la extensión referida, se estaría a la cabida, es decir a la extensión de la posesión real del denunciante, en caso de que fuera imposible hacer la precisión. Aunque la ley determinaba también el supuesto en que se encontrara confundido con campos que no fueran baldíos o estuviera comprendido enteramente dentro de ellos, en cuyo caso se procedía al deslinde si no había mejor derecho de algún otro denunciante. En caso de que el baldío estuviere limitado en todo su perímetro por terrenos no baldíos, conservaba la figura que tuviera, sin importar cual fuera; si estaba limitado en parte por esta clase de terrenos, los lados que se trazaran como nuevos debían llevar una figura rectilínea, procurando los ángulos rectos y cuando se encontraran rodeados totalmente de baldíos debía figurar obligatoriamente un cuadrado.

Cuando finalmente era adjudicado el terreno, éste quedaba condicionado al compromiso de estar habitado, por cada doscientas hectáreas del mismo, por un periodo mínimo de diez años para evitar la pérdida del derecho del terreno y del precio por él exhibido.

El trámite debía realizarse ante juez de primera instancia que conociera de los asuntos federales en el distrito judicial en que el baldío estuviera situado. Posteriormente se procedía a realizar el apeo y levantamiento del mapa, por el perito o práctico que debía ser nombrado por el juez. Hecho el apeo y levantado el

mapa referido, se llevaba a cabo una indagación, cuyo objetivo era saber si Hacienda tenía la posesión del terreno para que así se adjudicara al denunciante, lo más pronto posible; de lo contrario si había opositor se iniciaba el juicio entre ambos para determinar el mejor derecho y en el citado procedimiento intervenía además un representante de Hacienda.

Cuando el juicio concluía, el Ministerio de Fomento recibía previamente copia de las actuaciones contenidas en el expediente desarrollado entre denunciante y opositor, así como el mapa de levantamiento, por parte del Gobernador del Estado, quien además acompañaba un informe sobre el caso respectivo. Entonces el encargado del Ministerio aprobaba la adjudicación del terreno a través de un decreto judicial ya fuera en propiedad o en posesión. Era así como el juez hacía entrega del terreno y del título –en cualquiera de dichas formas-, al denunciante mediante la presentación anterior de la constancia de haber enterado a Hacienda del valor del terreno conforme a la tarifa del bien en que el denuncia se hizo, o los bonos cuando la exhibición fuera a plazos.

El título otorgaba al ahora adjudicado del baldío el derecho de posesión contra Hacienda tanto como contra cualquier opositor para que pudiera éste ganar mediante la prescripción el título de propiedad.

A lo largo del ordenamiento, nos vamos encontrando cómo el espíritu de la ley descansaba en la finalidad para la cual fue creada, esto es la colonización del territorio mexicano, una Nación que apenas nacía como unidad independiente y dejaba por tanto de ser Colonia Española. De tal suerte que el legislador buscaba la manera en que mediante un trato equitativo –legalmente hablando-, se dieran las mismas oportunidades de adquisición de esta clase de terrenos a los habitantes de la República. Sin embargo, ello no impedía que la ley estableciera restricciones al respecto, dentro de los cuales encontramos que si por iniciativa propia un habitante realizaba un denuncia, era sólo su responsabilidad el continuar cualquier trámite comenzado y darle seguimiento a todas las instancias que el

procedimiento requiriera –aun cuando fuera mediante apoderado instruido–, de lo contrario perdía su derecho de denunciar el baldío en cuestión. Cuando había opositor, éste podía pedir que el denuncia se tuviera por no hecho y si decidía no presentarlo, el juez de oficio emitía el acuerdo en que se establecía como término seis días para que el denunciante continuara con el procedimiento, en cuya negativa perdía su derecho de denuncia, como se explicó anteriormente.

Para continuar con lo que hemos llamado antecedentes de los terrenos baldíos y con las consideraciones mencionadas, solo nos falta precisar que hasta este punto no existe en ningún momento la intención de beneficiar a unos cuantos perjudicando a la gran mayoría, sino que por el contrario vemos el firme propósito de crear un espíritu nacional al apoyar la adquisición de tierras dentro de esta República en igualdad de condiciones y teniendo como finalidad el desarrollo agrícola de los habitantes de dicho territorio.

Antes de estudiar nuestra siguiente ley, debemos mencionar que: “El 31 de mayo de 1875, se dictó la Ley provisional sobre colonización para ser efectiva mediante empresas particulares. En esta Ley expedida por el Presidente Lerdo de Tejada, se autorizaba a compañías deslindadoras a explorar y obtener terrenos colonizables mediante la habilitación de baldíos, midiéndolos, deslindándolos, habitándolos y describiéndolos”⁵⁴.

La Ley de Colonización que el Presidente Manuel González dictó el 15 de Diciembre de 1883, mencionó en su Artículo 1º. Que con el fin de obtener terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, el ejecutivo mandaría a deslindar, medir, fraccionar y evaluar los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiere en la República, nombrando al efecto las comisiones de Ingenieros que se consideraran necesarias. Dichos terrenos según su Artículo 3º serían cedidos a los inmigrantes extranjeros y habitantes de la República que decidieran establecerse en ellos y sus extensiones, según el Artículo 2º, no excederían a

⁵⁴Ibidem. Pág. 256.

2,500-00-00 Has. Las ventas de los mismos serían aprobadas por la Secretaría de Fomento⁵⁵.

2.3. Ley Sobre Enajenación y Ocupación de los Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894.

Esta ley modifica en gran medida las ordenanzas comentadas, a pesar de ser pocos los años que existen de por medio entre éstas. Sobre esta ley conocemos, que con un total de 79 artículos –los últimos 5 transitorios-, fue expedida por el presidente Porfirio Díaz, a finales del siglo XIX, en un momento histórico cuya característica principal era el auge de la economía y la inversión que obtenían de distintas fuentes económicas extranjeras –sobre todo estadounidenses-, en oposición con la dictadura creada por dicho presidente, y el menoscabo de la vida rural; y cuyo objetivo –la reelección- se veía reflejado en el soporte político de grupos conservadores quienes favorecían las formas de pensamiento que en ese momento eran adversas a cambios radicales.

La finalidad del presente ordenamiento fue obtener alguna solución para las deficiencias producidas en la ley anterior, fue entonces que esta legislación modificó los preceptos más importantes de la ordenanza que la precedió en 1883. En principio introdujo conceptos como el de demasías y el de excedencias que la ley de 1863 no contemplaba, señalando entonces, en su artículo 1º que los terrenos propiedad de la nación, se definían y clasificaban de la siguiente manera:

a) *Baldíos*. Los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad responsable, o no hubiesen sido cedidos a título oneroso o lucrativo a corporaciones o personas físicas. Según lo establece el artículo 2 de este ordenamiento.

b) *Demasías*. Los particulares con título primordial, que posean una

⁵⁵ OROZCO, W. L. Op. Cit. Pp. 305-334.

cantidad mayor de terreno de la que ampara el título, siempre que el terreno excedente se encuentre dentro de los linderos y se confunda con la extensión de terreno titulado. Ese excedente de terreno es la demasía. Conforme lo señala en su artículo 3.

c) *Excedencias*. La porción de terreno poseída por un particular durante veinte años, por una extensión superior a la amparada por título primordial. Este excedente de terreno debe estar colindando al que ampare el título principal. Así lo determina el artículo 4 de la ley en desarrollo.

Por otra parte, en el artículo 5 menciona una última clasificación que se refiere: a la materia del presente trabajo d) *Nacionales*. Son los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías deslindadoras autorizadas, y que no hayan sido legalmente enajenados.

También se reputarán terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, cuando éstos hubieren abandonado el denuncia o éste se haya declarado desierto o improcedente, siempre que hubiere llegado a practicarse el deslinde y medido los terrenos⁵⁶.

Para desarrollar además la importancia de esta ley, cabe referirnos a las obligaciones que eran exigidas para efectuar –en forma– la denuncia; de tal suerte esta legislación determinaba, que solo hacía falta que los requisitos de mayoría de edad y capacidad legal quedaran satisfechos, para poder manifestar la existencia de baldíos, demasías y excedencias sin ningún límite de medida. Lo que resultaba favorable tanto para nacionales como extranjeros salvo en los terrenos aledaños a su país de origen. También quedaban autorizadas las Compañías Deslindadoras para fraccionar los terrenos que les hubieran correspondido por composición de gastos de deslinde, hasta mil quinientas hectáreas, así como enajenarlos sin

⁵⁶ Diario Oficial de la Federación del 25 de marzo de 1894.

restricciones en caso de que excedieran la demarcación señalada. Tal como estipulaban los artículos 6, 7 y 8.

Cabe precisar que la existencia de dichas compañías proviene de la ley de 1883 y por lo tanto tampoco la incluía la ley de 1863.

De los párrafos precedentes puede apreciarse la variación contenida en esta legislación respecto a la de 1863 porque para este momento, la ley en análisis permitía la adquisición de terrenos por parte de extranjeros (debido a que en el ámbito político eran los estadounidenses los que aportaban la inversión, por ello no es difícil entender el impulso que llevó a Porfirio Díaz a abrirles las puertas en este campo), la única restricción expresada era la ubicación, que no debía estar cerca de la frontera con el país de origen lo que concluyó, como habíamos ya mencionado en la vigente: cláusula calvo.

Por otra parte, es claro que elimina el requisito de extensión pues señalaba que solo podían adquirirse hasta dos mil quinientas hectáreas de terreno y a partir de ese momento se eliminaba esta condición. Así como el compromiso de cultivar los terrenos y tenerlos habitados con al menos una persona por cada doscientas hectáreas. Situación que dio origen al latifundio.

Dicha reglamentación en los sucesivos artículos determinaba que procedía la enajenación de baldíos, previo denuncia ante la autoridad responsable, en tanto que las demasías poseídas durante veinte años o más a título traslativo de dominio podían ser adquiridas por denuncia o composición directamente ante la Secretaría de Fomento. En cambio los terrenos nacionales podían ser enajenados o cedidos a título gratuito por la misma institución. La prescripción operaba para los baldíos hasta con cinco mil hectáreas. Algunos terrenos estaban protegidos de enajenación o prescripción, como las playas del mar, la zona marítima en una extensión de veinte metros contados desde la orilla del agua en la mayor pleamar, una zona de diez metros de ambas riberas de los ríos navegables, de cinco en

riberas de ríos no navegables y en zonas que hubieran sido determinadas como ruinas monumentales de acuerdo con lo establecido en el numeral catorce.

En el caso de los terrenos baldíos, se aceptaba que Hacienda concediera la posesión a través de contratos como el arrendamiento y la aparcería, conforme a la disposición dieciocho, en tanto no hubiera quien solicitara su enajenación o adjudicación.

Para agilizar los procedimientos técnico-jurídico-administrativos la Secretaría de Fomento estableció una red de agencias en todo el territorio nacional (Art. 22) para la denuncia de los terrenos, culminando con la expedición de los títulos de propiedad, que tenían la alternativa de proteger al propietario al inscribir sus predios en el Gran Registro de la Propiedad de la República, una oficina creada para llevar a cabo el registro señalado y que quedaba independiente de la Secretaría de Fomento. Y cuya validez era realmente extensa, puesto que el Gobierno Federal la consideraba, atendiendo al artículo 48, como perfecta, irrevocable y exenta de todo género de revisión ya que el simple certificado de una inscripción surtiría el efecto de un título perfecto e irrevocable, sin que por ningún motivo pudiera rectificarse la extensión superficial de la propiedad inscrita.

Cabe recordar en este preciso momento, que al hablar de una ley del siglo XIX, se habla también que la idea original del Estado era la colonización y por ello buscaba apoyar a sus habitantes con esta finalidad mediante el asentamiento en territorios que aún se encontraban en calidad de baldíos, por lo cual se concedió un sinnúmero de oportunidades a efecto de que se adjudicaran los terrenos y para ello se valía de los precios y descuentos. De tal suerte encontramos reflejados en el artículo 42 estos pensamientos al establecer que a los poseedores de demasías se les consentía una rebaja del 66%. A los de excedencias y baldíos con título traslativo de dominio y posesión de veinte años el descuento ascendía a 50%, mismo que se reducía al 33% si la posesión se encontraba entre los diez y veinte

años, acompañada del título traslativo de dominio. Además de contemplar que dos tercios de este total eran para la Federación y el resto para los estados, en tanto que en los terrenos nacionales se fijaban precios convencionales, cuyo monto ingresaba a la Federación.

Se enfatiza sobre la "...prohibición e incapacidad jurídica que tienen las comunidades y corporaciones civiles para poseer bienes raíces. Señalando el artículo 67 que:

"subsisten la prohibición e incapacidad jurídica que tienen las comunidades y corporaciones civiles para poseer bienes raíces; y los Gobiernos de los estados, auxiliados por las autoridades federales, continuarán el señalamiento, fraccionamiento en lotes y adjudicación entre los vecinos de los pueblos, de los terrenos que formen los ejidos y de los excedentes del fundo legal, cuando no se hubieren hecho esas operaciones sujetándose para el señalamiento a los límites fijados en las concesiones otorgadas a los pueblos, ya por el Gobierno español en la época colonial, ya por los Gobiernos de los estados en la época en que pudieron disponer de los baldíos. En caso de que en la concesión no se hubiere fijado ni la extensión ni los límites de dichos terrenos, se asignará a cada población una legua cuadrada, conforme a las disposiciones antiguas, siempre que haya terrenos baldíos en los que pueda hacerse el señalamiento, porque no ha de invadirse la propiedad particular, ni ha de tomarse de los baldíos mayor cantidad de terreno que la que exprese la concesión.⁵⁷

Se estipulaba también, el fraccionamiento de lotes y la adjudicación, entre los vecinos de los pueblos, de los terrenos que formen los ejidos. Ahora bien, los pueblos que estuvieren poseyendo, a título de ejidos, excedencias o demasías, se admitían a composición (Art. 68). Y se recoge para enfatizar el contenido del artículo 9 de la Ley de Baldíos de 1863 –que precedió a esta en glosa– por lo que corresponde al aspecto de que nadie se puede oponer a que se midan o deslinden terrenos si se lleva a cabo por una autoridad competente.

⁵⁷ FABILA Montes de Oca, Manuel. Op. Cit. pp. 202-203.

Esta ley de baldíos de 1894, fue reglamentada el 5 de Junio de ese mismo año, y en dicho reglamento se establecieron los trámites y procedimientos de denuncia ante la Secretaría de Fomento así como las actividades a realizar por los agentes de la citada Secretaría y su titulación por parte del Presidente de la República y el Secretario de Fomento⁵⁸.

Por lo que corresponde a la prescripción de los terrenos baldíos, Wistiano Luis Orozco comenta "la ley de 26 de Marzo de 1894 establece en su artículo 44 el importante principio de que los terrenos baldíos son prescriptibles en cantidad de 5,000-00-00 hectáreas bajo las mismas reglas que sobre prescripción establece el Código Civil del Distrito Federal⁵⁹.

El 30 de Diciembre de 1902, el Congreso de la Unión dictó el Decreto por el cual se facultaba el Ejecutivo para enumerar y medir los terrenos que se consideran salidos del dominio de la Nación que hayan sido poseídos por particulares con los requisitos del Código Civil del D. F. y los simplemente ocupados por más de 30 años. También facultaban para expedir título y propiedad a los poseedores de terrenos baldíos que cumplan con los requisitos de prescripción del Código citado, y declarar salido del dominio de la Nación a favor de quien hubiere prescrito un terreno baldío⁶⁰.

Por el Decreto del Congreso de la Unión del 19 de Diciembre de 1905, se modificaron varias bases del Decreto del 30 de Diciembre de 1902 quedando de la siguiente manera: "Se faculta también a la Secretaría de Fomento para declarar salido del dominio de la Nación, un terreno baldío en favor de quien lo hubiera adquirido por prescripción siempre que previa la presentación de plano del terreno e informe pericial correspondiente, con los requisitos que determinen los reglamentos administrativos, se compruebe reunir las condiciones que expresa la

⁵⁸ OROZCO, W. L. Op. Cit. Pág. 618.

⁵⁹ *Ibidem*. Pág. 399.

⁶⁰ Colección de Leyes sobre Tierras. Secretaría de Agricultura y Fomento. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1914. pág. 55.

segunda base, por medio de información ad-perpetuum, o por sentencia que haya causado ejecutoria pronunciada por los Tribunales de la Federación, en que se declare haberse comprobado por solicitante el hecho de la prescripción. La Ley determinará las autoridades u oficinas entre las cuales podrán reunirse la información que se refiere esta base, como las demás que establezca la misma Ley, así como los requisitos que en tales informaciones se deben llenar⁶¹."

2.4. Decreto del 18 de diciembre de 1909.

Emitido por el presidente Porfirio Díaz, este decreto vino a dejar en suspenso la aplicación de las disposiciones de la Ley del 26 de marzo de 1894, ya que detuvo las facultades del Ejecutivo para enajenar terrenos nacionales disponiendo que previamente deberían ser rectificadas tales disposiciones por comisiones oficiales, las cuales se avocarían a ratificar los deslindes que se hubieran efectuado con anterioridad.

De este modo, como lo ordenó el ejecutivo mediante la Secretaría de Fomento, mandó realizar los trabajos de deslinde así como medir los terrenos baldíos de la República por comisiones oficiales, mientras tanto continuaba la vigencia de las disposiciones que contenían el procedimiento a realizar por los poseedores de terrenos baldíos y demasías, para el perfeccionamiento de sus derechos y consecuentemente la obtención de sus respectivos títulos legítimos.

Igualmente, a través de dicho Decreto se suspendió la admisión de solicitudes de terrenos y sólo se continuaba con el trámite de las solicitudes ya instauradas. Se redujo el límite de terrenos enajenables a una persona por una superficie de cinco mil hectáreas –de veinticinco mil que eran- como máximo; fue así que se declararon revisables todos los deslindes practicados por las compañías deslindadoras.

⁶¹ *Ibidem*. Pág. 58.

Sobre este decreto, el 16 de Junio de 1910 se expidió un Reglamento que creaba como Dependencia de la Secretaría de Fomento la Dirección Agraria, que se encargaba del cumplimiento del Decreto de 18 de Diciembre de 1909 y regulaba los arrendamientos de baldíos nacionales, levantaba planos, deslindaba y rectificaba deslindes, y efectuaba trabajos periciales en las composiciones⁶².

El 24 de Febrero de 1912 el Presidente Francisco I. Madero expidió un Decreto por el cual se consideraba aún en suspenso las facultades del Ejecutivo para enajenar terrenos baldíos y nacionales de acuerdo con la Ley de 18 de Diciembre de 1909, y mandaba a la Secretaría de Fomento enviar comisiones oficiales a los Estados y Territorios de la República para rectificar los deslindes de terrenos nacionales y deslindar y medir los baldíos y que una vez practicados se habrían de vender a los mexicanos que los solicitaren⁶³.

La Circular No. 11 de la Comisión Nacional Agraria de fecha 27 de Noviembre de 1916 resolvió que no eran objeto de la Ley del 6 de Enero de 1915 los terrenos baldíos y nacionales, sino que lo eran de la Ley de baldíos, por tanto no nos referiremos a nuestra primera Ley Agraria⁶⁴.

Durante la Constitución Federal de 1917, en el Artículo 27 Constitucional, se declaró expresa y claramente que "La propiedad de las tierras y aguas, comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional corresponde originalmente a la Nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada" y que "La Nación tendrá en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". Además en la fracción XVIII del citado Artículo se declaraban revisables los contratos y concesiones desde 1876 y se facultaba al Ejecutivo para declararlos nulos cuando implicaran perjuicios para el interés público.

⁶² *Ibidem*. Pág. 62.

⁶³ *Ibidem*. Pág. 70.

⁶⁴ **FABILA Montes de Oca, Manuel.** Op. Cit. Pág. 298.

En ese mismo año en que se expidió la Constitución Social se dictó el Acuerdo el 23 de Mayo, que suspendió la tramitación y resolución de las composiciones por demasías y excedencias en terrenos propiedad de la Nación⁶⁵.

El Acuerdo Presidencial del 12 de Marzo de 1920, abrió nuevamente el trámite de las composiciones, pero de hecho fue hasta el año de 1923, cuando se dio lugar a tal acción⁶⁶. Este Acuerdo del Presidente Venustiano Carranza derogó el Acuerdo de 23 de Mayo de 1917 y dio lugar a la continuación del trámite y resolución por parte de la Secretaría de Agricultura y Fomento de las posesiones por demasías y excedencias en terrenos propiedad de la Nación⁶⁷.

El Decreto de 2 de Agosto de 1923, expedido por el Presidente Álvaro Obregón, con el fin de que los campesinos pobres, que no pudieron solicitar tierras por restitución o dotación, al no cumplir con determinados requisitos de Ley, tuvieran oportunidad de obtenerlos de los terrenos propiedad de la Nación, facultaba a todo mexicano por nacimiento o naturalización, mayor de 18 años a adquirir tierras nacionales o baldías. Al cultivar las tierras ocupadas por dos años seguidos el agricultor tenía derecho a que el Ejecutivo de la Unión expidiera gratuitamente un título o parcela. La Secretaría de Agricultura y Fomento por conducto de las Direcciones de Tierras, y de Población Rural, Terrenos Nacionales y Colonización tiene la obligación de dar todas las facilidades a los ocupantes. Es de relieve mencionar que una de las finalidades de éste Decreto fue destinar los terrenos propiedad de la Nación a agricultores ocupantes y no a personas que buscaran otro tipo de explotaciones⁶⁸.

Mediante el Acuerdo de 3 de Marzo de 1925 se indicó que no eran con motivo de ocupación conforme al Decreto de 2 de Agosto de 1923; los cauces,

⁶⁵ Diario Oficial de la Federación del 1º de Junio de 1917.

⁶⁶ CHÁVEZ PADRÓN, M. Discurso pronunciado el 22 de abril de 1974. D. A. A. C.

⁶⁷ Diario Oficial de la Federación del 12 de Abril de 1920.

⁶⁸ Diario Oficial de la Federación del 11 de Agosto de 1923.

riberas y zonas federales de las corrientes de propiedad nacional y aquellas susceptibles de ponerse bajo riego con obras del Gobierno Mexicano⁶⁹.

Por Decreto de 18 de Julio de ese mismo año se prohibió ocupar conforme al Decreto del 2 de Agosto de 1923 los terrenos declarados reserva forestal nacional y los bosques existentes en terrenos nacionales. En Acuerdo de 9 de Noviembre de ese mismo año se señaló que debería considerarse para los efectos de las disposiciones sobre terrenos nacionales, como cauce, al alvéolo⁷⁰.

El 10 de mayo de 1926 se dictó el Decreto de tierras libres que siguió al de 2 de Agosto de 1923 y adicionó como beneficiarios a los que hubieran ocupado una parcela de 25 hectáreas de riego, mismos que tienen derecho a expedición gratuita de un título previo deslinde y medida por cuenta de la Nación de la parcela por conducto de los Ingenieros de la Dirección de Aguas y Tierras y Colonización, dependiente de la Secretaría de agricultura y Fomento; las tierras tituladas no podían ser enajenadas antes de 10 años.

El 10 de Junio de 1926, se dictó un Decreto que declaró en suspenso la Ley de tierras libres de 2 de Agosto de 1923⁷¹.

El Acuerdo de 26 de Agosto de 1926 canceló los contratos de arrendamiento sobre terrenos nacionales celebrados conforme al Decreto de 2 de Agosto de 1923⁷².

El 19 de Mayo de 1927 se expidió el Decreto que reforma y adiciona el Reglamento al Decreto del 18 de Diciembre de 1909 en el sentido de la recabación de documentos que amparen la propiedad o posesión por parte de la Comisión Deslindadota, de los interesados sobre los terrenos materia del deslinde

⁶⁹ Colección de Leyes sobre tierras. Op. Cit. Pág. 85.

⁷⁰ *Ibidem*. Pág. 86.

⁷¹ *Ibidem*. Pág. 104

⁷² *Ibidem*. Pág. 106.

en cuyo caso el Artículo 62 del reformado Reglamento dice: "Cuando sólo se presenten por el interesado los títulos traslativos del dominio que no amparen contra la Nación, los terrenos a que se refieren serán considerados como terrenos simplemente poseídos". Para tales efectos la Comisión Deslindadota indicará a los interesados que soliciten a un Juzgado de Distrito, la información testimonial para acreditar la posesión. En este Decreto no se consideró en forma alguna la prescripción positiva de carácter civil, sobre terrenos baldíos⁷³.

Por Acuerdo de 26 de Enero de 1928 autorizó a la Secretaría de Agricultura y Fomento para que los expedientes y solicitudes de terrenos nacionales se puedan admitir comprobaciones e informaciones que presenten los interesados aunque no intervengan en ellas las Autoridades que fijan el Decreto de 2 de Agosto de 1923, siempre que a su juicio sean suficientes para comprobar los hechos⁷⁴.

El Decreto del 10 de Abril del mismo año concedió a los arrendatarios de terrenos nacionales el derecho de adquirirlos a título gratuito siempre que los hubieren poseído y cultivado cinco años anteriores a la fecha de su solicitud. En su Artículo 6º se exceptúan de este Decreto a los terrenos nacionales situados en "Una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, y de cincuenta en las playas, así como los que se encuentren en cualquier parte del Territorio de Baja California, por lo que no podrán adquirirse la propiedad de dichos terrenos"⁷⁵.

El Decreto de 16 de Agosto de 1928 reformó los Artículos 7º, 22 y 24 del Decreto de 2 de Agosto de 1923, e insistió en que los nacionaleros debían trabajar directamente la tierra que poseyeran, por el mínimo de dos años, para que solicitaran su titulación⁷⁶.

⁷³ *Ibidem*. Pág. 107.

⁷⁴ *Ibidem*. Pág. 109.

⁷⁵ *Ibidem*. Pág. 110.

⁷⁶ *Ibidem*. Pág. 111.

El Decreto del 1º de Noviembre de 1928 que modificó el Artículo 6º del de 10 de Abril del mismo año, exceptuó de la venta de terrenos nacionales a los situados en la faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, así como los que se encuentren en cualquier parte del Territorio de Baja California, y consideró comprendidos en el Decreto de 10 de Abril de 1928 y susceptibles de venta los terrenos propiedad de la Nación del Territorio de Quintana Roo. El día 8 del mismo mes y año mediante otro Decreto se indicó los precios de venta⁷⁷.

El Decreto de 11 de Abril de 1929, reformó el Decreto de 24 de Febrero de 1912 en su Artículo 4º y señaló que "las enajenaciones de terrenos baldíos y nacionales que hayan sido medidos y deslindados, se harán mediante subasta pública"⁷⁸.

El Decreto de 13 de Junio de 1912 que reformó el Artículo 4º de aquel publicado tres meses antes -el 24 de Febrero de 1912-, señaló que conforme fueran medidos y deslindados los terrenos baldíos y nacionales, se debían fraccionar en lotes para arrendarlos o enajenarlos en subasta pública. Aquí es donde se comienza a desvirtuar el sentido original y revolucionario del destino que deben tener los terrenos propiedad de la Nación⁷⁹.

El Decreto del 21 de Noviembre del mismo año, adicionó al citado Decreto de 24 de Febrero de 1912, en el sentido de que cuando los terrenos baldíos y nacionales ya medidos, deslindados y fraccionados sean solicitados por campesinos pobres, quedan exceptuados de subasta pública⁸⁰.

⁷⁷ *Ibidem*. Pág. 114.

⁷⁸ *Ibidem*. Pág. 116.

⁷⁹ *Ibidem*. Pág. 119.

⁸⁰ *Ibidem*. Pág. 121.

Por Decreto del 6 de Marzo de 1930 tratando de favorecer a los pequeños agricultores se permitió la previa ocupación de los terrenos adjudicables mediante contrato de arrendamiento o permisos anuales⁸¹.

El Decreto de 12 de Junio de 1930, rectifica el Decreto de 13 de Junio de 1929, en el sentido de que en la subasta pública para enajenar terrenos baldíos y nacionales se tendrá preferencia a los ocupantes en los términos del propio Decreto de 24 de Febrero de 1912⁸².

El Decreto de 17 de Junio de 1930, autoriza a la Secretaría de Agricultura y Fomento para que permita ejecutar los trabajos de deslinde y mensura de los terrenos baldíos y nacionales a peritos particulares a falta de peritos oficiales⁸³.

2.5. Código Agrario del 22 de marzo de 1934.

El primer "Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos", fue expedido durante el mandato del presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez, el 22 de marzo de 1934. Cuenta con 178 artículos y 7 disposiciones transitorias. En esta recopilación se contemplaron los aspectos sobre la distribución de la tierra con el objetivo de apresurar el reparto agrario, de estructurar las instituciones y sujetos agrarios, así como favorecer la organización agraria y agilizar los procedimientos para que los solicitantes de tierras pudieran incorporarse lo más pronto posible a sus respectivos trabajos. Dichos procedimientos comprendían las acciones básicas de restitución, dotación, y ampliación de tierras, bosques y aguas.

Por ello encontramos que el artículo 33 establecía: "Con la finalidad primordial de satisfacer necesidades agrarias a través de estas acciones, la mayor parte de las propiedades rústicas pertenecientes a la federación o a los Estados, quedaban sujetas a afectaciones ejidales como primera opción, porque incluyó

⁸¹ *Ibidem*. Pág. 125.

⁸² *Ibidem*. Pág. 128.

⁸³ *Ibidem*. Pág. 104.

además las propiedades de los particulares cuando estuvieran comprendidas en un radio de siete kilómetros, contados a partir de la ubicación principal del núcleo de población que hubiere hecho la solicitud. Para dotar a los núcleos de población que tengan derecho conforme a este código, se tomaran tierras, bosques y aguas, de las propiedades públicas o privadas que legalmente deban afectarse.

Las propiedades de la federación, de los estados o municipios, cuando sean susceptibles de contribuir para las dotaciones o ablaciones de ejidos o para la creación de nuevos centros de población agrícola, serán afectadas preferentemente a las propiedades privadas⁸⁴.

2.6. Decreto del 1 de junio de 1934.

Publicado también bajo el mandato presidencial del presidente Abelardo L. Rodríguez, la importancia de este decreto radica en que empezó a distinguir los terrenos baldíos, de los nacionales, y obligó al deslinde y medición de los baldíos; asimismo estableció que serían terrenos nacionales, los que hubieran sido deslindados y medidos; a partir de la publicación de este documento se permitió que las sociedades y extranjeros obtuvieran un beneficio con las Leyes de Terrenos Nacionales mediante el acceso a los mismos por la vía de la compra. Podemos advertir que este decreto reitera que los extranjeros pueden adquirir tierras dentro del territorio mexicano, tan solo condicionado a los requisitos que se habían hecho referencia anteriormente respecto de la zona limítrofe. Además aumentó el límite permitido de 25 a 150 hectáreas de riego. También distinguió la condición social de los campesinos y declaró que aquellos que fueran pobres debían quedar bajo la protección especial pues les otorgó el derecho de que se les arrendara, con promesa de enajenación, una superficie de hasta 50 hectáreas en terrenos agrícolas, quedando muy clara la diferencia en trato entre los campesinos referidos y los simples compradores de tierras.

⁸⁴ FABILA Montes de Oca, Manuel. Op. Cit. pp. 673.

A propósito de dicho decreto fue expedido su Reglamento el 7 de febrero de 1939, mediante el cual se facultó a las agencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento para encargarse de la tramitación de los asuntos relacionados con los terrenos baldíos y nacionales, quedando a cargo directo de la Dirección de Población Rural, Terrenos Nacionales y Colonización, la tramitación de los mismos asuntos sobre terrenos ubicados en regiones que no estén controladas por las agencias de baldíos nacionales de carácter oneroso o gratuito y los arrendamientos de los citados terrenos⁸⁵.

El 19 de Septiembre de 1939 se dictó un Decreto que estableció nuevas bases para el otorgamiento de permisos sobre explotación agrícola de terrenos en zonas federales y aguas de propiedad nacional⁸⁶.

El Decreto de 26 de Abril de 1940 ordenó la revisión de expedientes sobre ocupaciones de terrenos baldíos y nacionales al amparo del Decreto del 2 de Agosto de 1923, considerando en su exposición de motivos la rehabilitación económica de los proletarios campesinos que no pudieron hacerse llegar los beneficios de las Leyes de dotaciones y restituciones y que se acogieron a dicho Decreto, por lo cual procedió a expedir títulos provisionales que ampararan la propiedad de todas las parcelas ocupadas, en los expedientes en que únicamente faltare el deslinde y que al llevarse a cabo, el mencionado documento sería canjeado por el título definitivo; lo anterior para incrementar la producción agrícola⁸⁷.

2.7. Ley General de Bienes Nacionales del 31 de Diciembre de 1941.

En la Ley General de Bienes Nacionales del 31 de Diciembre de 1941 se manifiesta la distinción expresa entre los bienes del dominio público de la Federación, los de uso común, inmuebles destinados por la Federación a un

⁸⁵ Colección de Leyes sobre tierras. Op. Cit. Pág. 140.

⁸⁶ Publicado en el DOF el 7 de Octubre de 1939.

⁸⁷ Publicado en el DOF el 26 de Junio de 1940.

servicio público, los declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles y los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean sustituibles; y los bienes del dominio privado de la Federación, como las tierras y aguas comprendidas dentro del Territorio Nacional, susceptibles de enajenación a los particulares, los nacionalizados, los bienes vacantes en el Distrito y Territorios Federales, los que hayan formado parte de una corporación pública y se extinga, y los demás los inmuebles y muebles que por cualquier título adquiriera la Federación (Art. 1º).

En el Decreto de 9 de Septiembre de 1942 se concedió un plazo de tres meses a los solicitantes de terrenos nacionales que no estuvieran en posesión de las tierras, para que las ocuparan positivamente y, en caso contrario, se concedía el mismo término para considerarlos como desistidos de su solicitud, pudiendo otra persona presentar solicitud sobre esos terrenos⁸⁸.

El artículo quinto señalaba la competencia exacta de los bienes declarados del dominio público, que sería de jurisdicción federal, siempre que las legislaturas locales hubieren otorgado su consentimiento, asimismo éstas tendrían la administración de los bienes en sus respectivas áreas.

Encontramos además que se le otorgaba competencia al ejecutivo federal, para declarar cuando un bien determinado formara parte del dominio público nacional, porque una disposición de esta ley comprendía la hipótesis en la cual un bien que formaba parte del dominio privado nacional podría pasar a formar parte del público, siempre que su posesión hubiera sido ejercitada por la federación y su destino fuera un servicio a la colectividad; por el contrario, también se podría desincorporar de los bienes del dominio público en los casos en que la legislación lo permitiera, condicionado a que se hiciera mediante decreto y cuando el bien dejara de prestar el servicio al cual estaba dedicado (Art. 9).

⁸⁸ Colección de Leyes sobre tierras. Op. Cit. Pág. 160.

Determinaba, de la misma manera, las reglas a que debía de sujetarse la policía de vigilancia; tomaría las medidas administrativas encaminadas a obtener, mantener o recuperar la posesión de los bienes de su propiedad; removería cualquier obstáculo creado natural o artificialmente para poder hacer uso del bien; dictaría disposiciones objetivas que demandaran el cumplimiento de esta ley o de las especiales que se dictaren con relación al asunto en cuestión: podría anular administrativamente los acuerdos, permisos, concesiones o autorizaciones que violaran un precepto legal, o que por error, dolo o violencia se hubieran dictado y perjudicaran o restringieran los derechos de la Nación (Artículos 11, 12 y 13).

La posesión y conservación de los bienes federales, correspondía a la Secretaría del Patrimonio Nacional. Establecía también, los casos en que los bienes de la federación podían ser enajenados, cuando no estuvieran afectados a un servicio público; además indicaba el procedimiento y condiciones para obtenerlo (Art. 38).

Por lo demás, tenemos que esta disposición jurídica constituía plenamente y de una manera adecuada y sistemática, el registro de la propiedad federal (en sus artículos 57 y siguientes), con objeto de obtener un reconocimiento de los bienes que formaban parte y que constituían el patrimonio nacional, para que se llevara a cabo un registro de la propiedad federal —en el cual, por supuesto, estaban incluidos los terrenos nacionales— y las características del dicho ente se enumeraban como a continuación se detalla, según la misma ley plasmaba:

- Debe ser público, es decir, a disposición de cualquier persona, ya que ésta tiene facultad y el encargo la obligación, de solicitar copias certificadas y enterarse de las suscripciones que existan en los libros relativos; asimismo de enterarse de los documentos relativos a las inscripciones y a los registros.

- En éste se inscribirán: actos jurídicos, resoluciones judiciales, decretos y títulos, independientemente de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad del lugar de ubicación de los bienes que se trate.

- Únicamente se inscriben los inmuebles destinados por la federación a un servicio público y los equiparados a éstos según la Ley.

Además de estas características, indicaba la ley que en caso de oposición entre este registro y cualquier otro, el primero tendría preferencia cuando se tratara de bienes de dominio público; y el segundo, en el caso de que se tratara de bienes de dominio privado.

Se estableció otra medida que consistía en otorgar un plazo a todas aquellas personas que estuvieran ocupando un bien, en el momento en que esta legislación estuviera vigente con el fin de que mandaran un inventario a dicho registro.

Es muy conocida la existencia de un segundo Código Agrario, publicado el de 23 de septiembre de 1940, el cual –aun cuando no tuvo modificaciones esenciales en materia de terrenos baldíos y nacionales- determinó de forma relevante en su numeral 64 que: "Para dotar a los núcleos de población que tengan derecho conforme a este Código se tomarán tierras, bosques y aguas de las propiedades públicas o privadas que legalmente deban afectarse.

Las propiedades de la Federación, de los Estados o de los Municipios, cuando sean susceptibles de contribuir para las dotaciones o ampliaciones de ejidos o para la creación de nuevos centros de población agrícola, serán afectadas preferentemente a las propiedades privadas. Para este fin, los Presidentes Municipales, Ejecutivos Locales, y el Secretario de Agricultura y Fomento deberán enviar a los Delegados Agrarios correspondientes y a las oficinas generales del Departamento Agrario en la ciudad de México, relación completa de tales

propiedades dentro de un plazo de treinta días a partir de la publicación de este Código, y de las que posteriormente vayan siendo adquiridas tan luego como se registren las actas en virtud de las cuales pasen a propiedad de esas Entidades.”⁸⁹.

2.8. Código Agrario del 31 de diciembre de 1942.

El día 31 de diciembre de 1942, se publica un tercer Código Agrario. El cual en trescientos sesenta y dos artículos divididos en cinco libros y cinco artículos transitorios, codificaba las experiencias logradas durante un cuarto de siglo y ajustándolas a la problemática de su época.

Por lo que hace a nuestro tema de investigación, en su artículo 58 expresó que las propiedades de la Federación serían destinadas preferentemente para dotar, ampliar ejidos o para crear nuevos centro de población.

2.9. Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 30 de Diciembre de 1950.

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

La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 30 de Diciembre de 1950⁹⁰, dividió los terrenos propiedad de la Nación en baldíos, nacionales y demasías, considerando como baldíos los terrenos que no han sido deslindados y medidos, a los nacionales los terrenos baldíos deslindados y medidos, los terrenos

⁸⁹ FABILA Montes de Oca, Manuel. Op. Cit. Pág. 846.

⁹⁰ Diario Oficial de la Federación del 7 de Febrero de 1951.

que provengan de demasías cuyos poseedores no las adquieran, y los terrenos que recobre la Nación en virtud de la nulidad de sus títulos respectivos.

Se facultó al Ejecutivo para enajenar a título oneroso o gratuito, arrendar terrenos nacionales y entrar en composición con los poseedores de demasías. La facultad se ejercería por conducto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Dependencia de ésta encargada de conocer la tramitación respectiva y resolución de estos asuntos fue la Dirección General de Terrenos Nacionales.

Se dio preferencia en la adquisición a título oneroso a los poseedores y enajenación a título gratuito a los campesinos pobres que personalmente trabajaren la tierra.

Las superficies enajenables no podían pasar los límites de la pequeña propiedad agrícola y ganadera, y también se podían arrendar a particulares terrenos propiedad de la Nación.

Se declaró la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos, nacionales y demasías y su única titulación por la Federación, así como la negativa a la facultad de libre traspaso de los derechos adquiridos por solicitud de enajenación a terrenos nacionales, sin la autorización de la Secretaría de Agricultura.

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

Y en alusión a las reformas citadas, el C. Presidente. Don Adolfo López Mateos, al rendir su Quinto Informe de Gobierno, refiriéndose al reparto agrario puntualizó: "...La derogación de las leyes federales de Colonización **ELIMINÓ EL COMERCIO DE TERRENOS NACIONALES**, y evitará eludir la aplicación del Código Agrario por medio de fraccionamientos que de ningún modo beneficiare a

campesinos con derechos a salvo. Con igual propósito se adicionó al artículo 58 del Código Agrario”...

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

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

Con el procedimiento de deslindes que marca el capítulo VI de la Ley, estas brigadas han deslindado los terrenos baldíos de la Nación y la Dirección General de Terrenos Nacionales ha declarado, terrenos propiedad de la Nación, desde Febrero de 1951 hasta Junio de 1975, la cantidad de 17'299,531-75-84 Has⁹¹., las cuales hasta la vigencia del Decreto del Congreso de la unión de 31 de Diciembre de 1962, se destinaban a la enajenación a particulares, pero a partir de éste y posteriormente, reafirmandose en el Artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, se ha destinado parte de ésta superficie, no en su totalidad, a satisfacer necesidades agrarias.

Esta Ley, la aplicaba la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Dependencia de ésta, encargada de conocer la tramitación respectiva y resolución de estos asuntos fue la Dirección General de Terrenos Nacionales.

⁹¹ Datos obtenidos en la Oficina de Estadística de la Dirección General de Terrenos Nacionales, SRA.

Esta Ley estableció:

- a) Un procedimiento de deslinde con publicaciones del aviso de deslinde.
- b) Notificaciones a los interesados y colindantes.
- c) Término de recepción de documentos por parte de interesados.
- d) Acta de deslinde.
- e) Estudio de la documentación desde el punto de vista técnico y legal.
- f) Declaratoria de propiedad nacional sobre el régimen jurídico de los terrenos deslindados.
- g) Publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación y plazo para la reclamación de la misma.

Al expedirse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que entraba en vigor el 1º. De enero de 1959, cambió de nombre el Departamento Agrario, por el de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por que amplió sus facultades de Colonización, por tanto, se expidió el Decreto de 30 de diciembre de 1958, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de enero de 1959, mediante el cual el DAAC, asume las facultades que correspondían a la Secretaría de Agricultura y Ganadería a través de la Dirección de Promoción Agrícola Ejidal, de la Dirección General de Terrenos Nacionales y Comisión Nacional de Colonización, por lo que, crea las Direcciones de Promoción Agrícola Ejidal, de Terrenos Nacionales y Baldíos y de Colonización y prevé que sus atribuciones se precisarían y adicionarían en debida concordancia al Reglamento Interior del Departamento Agrario.

Consecuentemente, el 1º. De julio de 1960, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del nuevo DAAC en el que por primera vez se contempla a la Dirección General de Terrenos Nacionales y Baldíos dentro de su estructura y en sus artículos 180 al 187 determina sus atribuciones.

Mediante el Decreto de 31 de Diciembre de 1962, el Poder Legislativo de la Nación decretó una adición al Artículo 58 del Código Agrario de 1942 y derogó la Ley Federal de Colonización y la Ley que creó la Comisión Nacional de Colonización, además de suspender la venta de los terrenos de la Federación, de los Estados o de los Municipios, destinándolos a constituir y ampliar ejidos, o establecer Nuevos Centros de Población Ejidal. Se reafirmó la tesis de que los terrenos nacionales sólo podían solicitarse mediante las vías ejidales.

El siguiente Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de 11 de Noviembre de 1963 en su Artículo 166 indicó que las funciones de la Dirección General de Terrenos Nacionales serían las de determinar, deslindar, cuantificar, reivindicar y definir los terrenos baldíos y nacionales y demasías poniéndolos a disposición de las Secretarías General de Nuevos Centro de Población Ejidal y de Asuntos Agrarios para destinarlos a constituir y ampliar ejidos o establecer nuevos centro de población; así como de elaborar el catálogo y catastro de terrenos baldíos, nacionales y demasías existentes en el país.

Mediante Decreto de 2 de Julio de 1965⁹² se modificaron los Artículos 166 a 170 del Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para concordarlo con el Decreto de 30 de Diciembre de 1962, por el cual se modificó el Artículo 58 del Código Agrario de 1942.

El 12 de Agosto de 1968, el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, mediante Acuerdo, desconoció los títulos expedidos sobre terrenos nacionales y colonias, en el lapso comprendido entre el 1º de Enero y 30 de Noviembre de 1964, debido a las graves irregularidades que varios de ellos presentaban y procedió a la cancelación de las anotaciones de los títulos en los libros de Registro de la citada Dirección de Terrenos Nacionales y avisando a la Oficinas del Registro Público de la Propiedad correspondientes; además dio un

⁹² Diario Oficial de la Federación del 11 de Julio de 1965.

plazo de 120 días para que los interesados iniciaran un procedimiento de regularización de sus títulos.

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria (que fuera publicada por el presidente Luis Echeverría Álvarez, en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971) en su artículo 204, considera muy claro y concreto en las características de imprescriptibilidad y naturaleza jurídica de los terrenos nacionales, su destino exclusivo para satisfacer necesidades agrarias y fines de interés público y para obras o servicios públicos de la Federación, los Estados o de los Municipios al expresar: "Las propiedades de la Federación, de los Estados o de los municipios, serán afectables para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población.

Los terrenos baldíos, nacionales y, en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación, se destinarán a constituir y ampliar ejidos 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"⁹³.

Mediante Decreto de 30 de Diciembre de 1974⁹⁴ se otorgó al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la categoría de Secretaría de Estado, denominándose Secretaría de la Reforma Agraria; y en otro Decreto, también de 30 de Diciembre de 1974⁹⁵ se reformaron diversas Leyes para concordárseles a la transformación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria, incluyéndose en el mismo, reformas al Artículo 1º de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías.

⁹³ Ley Federal de Reforma Agraria. Porrúa. 31ª. Ed. México. 1989. Pág. 84.

⁹⁴ Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1974.

⁹⁵ Diario Oficial de la Federación del 13 de Enero de 1975.

El Artículo quinto transitorio del Decreto del 30 de diciembre de 1983 (DOF, 17-I-84) facultó "al Secretario de la Reforma Agraria para que, previo el examen pormenorizado de las posesiones de terrenos baldíos y naciones iniciadas con anterioridad al 23 de enero de 1963, que hubieren generado derechos en favor de quienes los 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 58 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 comprensión se localicen⁹⁶".

2.10. Ley Agraria publicada el 26 de febrero de 1992.

La actual Ley Agraria, se expidió debido al Decreto de referencia al artículo 27 de la Constitución General que verdaderamente sacudió al sistema legal socialista y desembocó en que se declarara el fin de una era y una etapa en nuestra historia mediante la suspensión del reparto agrario; justificación: ya no hay más tierra.

Así que, de conformidad con la reforma constitucional, fue necesaria la emisión de un nuevo ordenamiento legal acorde con el reformado artículo 27. Fue entonces que surgió la Ley Agraria el 23 de febrero de 1992 (DOF 26-02-1992) fue integrada con doscientos artículos divididos en diez títulos, de la manera que a continuación se describe.

El noveno –que podríamos señalar como el más importante para esta investigación por ser el objeto de nuestro estudio- denominado "De los Terrenos

⁹⁶ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El proceso social agrario. Porrúa, México. 1998. Pp. 259 y 260.

Baldíos y Nacionales' que derogó a la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 1951⁹⁷. En términos generales sintetiza la experiencia legislativa.

El artículo 157 define a los baldíos como "los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados, ni medidos"; por tanto, los nacionales son los deslindados, medidos y declarados, así como los que "recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado", esto último conforme lo señala el artículo 158. Su naturaleza jurídica es la de ser inembargables e imprescriptibles (artículo 159).

La Secretaría de la Reforma Agraria deslindará, planificará, dará los avisos, formulará las notificaciones y publicaciones del caso, recibirá, oír y analizará los alegatos de los presuntos afectados, etc., y formulará la resolución correspondiente, que se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* (artículo 160); y ordenará su inscripción en el Registro Agrario Nacional (artículo 153).

Convertido el terreno baldío en nacional, la Secretaría de la Reforma Agraria "estará facultada para enajenar a título oneroso, fuera de subasta, terrenos nacionales a los particulares, dedicados a la actividad agropecuaria, de acuerdo al valor que fije el Comité Técnico de Valuaciones de la propia Secretaría. Los terrenos turísticos, urbanos, industriales o de otra índole no agropecuaria, la Secretaría de la Reforma Agraria igualmente estará facultada para enajenarlos de acuerdo al valor comercial que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Los dos supuestos anteriores procederán, siempre y cuando los terrenos no se requieran para el servicio de las dependencias o entidades federales, estatales o municipales y su utilización prevista no sea contraria a la vocación de las tierras".

⁹⁷ *Ibidem*. Pp. 260 y 261.

Los poseedores que hayan explotado los terrenos en los últimos tres años son los que gozarán de un derecho de preferencia para adquirirlos (artículo 162).

Por lo que respecta a los terrenos nacionales, aspecto tan importante y presentado como un dilema en este ordenamiento, nos ocupa porque bajo la premisa de que el reparto agrario concluyó y se acabaron las tierras para efectuar la dotación que dispusiera la Carta Magna nuestra lógica nos hace meditar respecto a: que si ya no había terrenos tanto baldíos como nacionales para repartir –siendo ese uno de los pretextos para suspender la dotación-, porque se instituyó cuatro años más tarde un reglamento que indica el trato a dar para una clase de bienes inmuebles que supuestamente habían dejado de existir. Con esta idea en el tintero pasemos a analizar el reglamento citado.

2.11. Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de propiedad rural publicado el 4 de enero de 1996.

Este reglamento fue emitido durante el mandato presidencial de Ernesto Zedillo y aquí puede apreciarse de manera inmediata que las intenciones del legislador al realizar este documento, fueron invariablemente el crear disposiciones legales con las cuales se tuviera ya, de alguna manera, la posibilidad de que México fuera adoptando, de forma muy sutil, la ideología neoliberal.

Explica este ordenamiento, en su parte introductoria, que se trata de un instrumento Reglamentario de la Ley Agraria, cuyo objetivo es implementar los procedimientos y lineamientos aplicables para el fondo del ordenamiento de la propiedad rural, así como por lo que corresponde a la enajenación de excedencias, expropiación de terrenos ejidales y comunales, terrenos baldíos y nacionales, colonias agrícolas y ganaderas.

Consta de 187 artículos, y ocho transitorios. Los que podemos destacar, como factores de nuestra investigación son los apartados que comprenden los numerales 99 y hasta el 133, pues éstos advierten el trámite que debe seguirse para que sean incorporados al régimen legal correspondiente, es decir la denuncia, la investigación, la resolución que al respecto recae para concluir con la enajenación por diferentes formas –directa o por medio de subasta- a los particulares. Aquí cabe manifestarnos por lo que corresponde al destino que se les da a esta clase de terrenos porque ya lo comentábamos en líneas anteriores, la posibilidad de que personas que no pertenecen al régimen ejidal adquieran terrenos baldíos cambia por completo la posición tomada por el constituyente al comienzo de nuestra historia como nación independiente. Pues buscaba la protección de los núcleos ejidales al otorgarles en exclusiva este derecho.

Como el reglamento es muy preciso en cuanto al procedimiento del que hemos hablado de antemano, hemos decidido referirnos a él en detalle en el siguiente capítulo, para lo cual pasaremos ahora a su estudio.

CAPÍTULO 3. PROCEDIMIENTO OPERATIVO PARA LA REGULARIZACIÓN DE TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES.

3.1. Competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Para establecer la competencia de dicha Secretaría, será necesario hablar primero de la administración pública. La cual surge porque el Estado Mexicano, al ser considerado como un ente socio-jurídico puede clasificarse dentro de su actividad administrativa como “el conjunto de operaciones, tareas y facultades (materiales y técnicas) para actuar, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la administración pública, tanto federal como local y municipal”⁹⁸.

De lo anterior se desprende la consideración que sobre Secretaría de Estado propone el maestro Acosta Romero señalando que es un “órgano superior político-administrativo que auxilia al presidente en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado”⁹⁹.

También se puede considerar que “el Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente le han sido asignados”¹⁰⁰.

Por lo que respecta a los criterios que se han tomado para clasificar la acción del Estado, se ha considerado que reúne los siguientes componentes: a) finalidad de orden jurídico incluidos en el orden público y la justicia; b) finalidad de asegurar un mayor desarrollo intelectual y el perfeccionamiento moral de los individuos; c) finalidad de lograr una mayor riqueza nacional y de ponerla al servicio de la nación.

⁹⁸ SERRA ROJAS, M. Op. Cit. Pág. 339.

⁹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Mexicano. Porrúa. México. 1999. pág. 256.

¹⁰⁰ FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 349.

Las funciones del Estado y los poderes públicos que le corresponden, son potestades constitucionales que dividen lógicamente y políticamente la acción del Estado con fines democráticos y técnicos y evitan la concentración de la fuerza estatal en una persona o entidad.

Para llevar a cabo sus más importantes objetivos, es decir para su ejercicio, y de conformidad con lo establecido por el artículo 49 constitucional, previene la división de poderes: en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El artículo 50 constitucional señala que el Poder Legislativo quedará constituido por un Congreso General, el cual se divide en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores; cuya función consiste en crear leyes y establecer normas jurídicas que crean el orden jurídico nacional –según el artículo 73 también de nuestra Carta Magna-.

Al mismo tiempo, regulado en los preceptos cuyos numerales van del 94 y hasta el 107 -también de la norma suprema-, el Poder Judicial, es el encargado de la función jurisdiccional encaminada a resolver las controversias o a declarar el derecho. Se encuentra constituido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados y unitarios de circuito así como los juzgados de distrito.

Por otra parte, el artículo 80 nos presenta la competencia que le otorga al Poder Ejecutivo estableciendo que: es el encargado de regular la función administrativa y la ejecución de la ley, a quien compete la administración pública. Y entenderemos por ésta una estructura política auxiliar del Poder Ejecutivo, para el cumplimiento de la ley.

El titular del Poder Ejecutivo es el presidente de la república, y sus facultades se determinan en el precepto marcado con el número 89 de la Constitución, el cual también indica que podrá designar colaboradores directos denominados secretarios del despacho.

La administración pública federal tiene un doble carácter ya que es centralizada y paraestatal conforme al artículo 90.

De acuerdo con lo indicado por el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), el poder ejecutivo para la atención de sus asuntos de orden administrativo cuenta con 19 secretarías de estado, entre ellas la Secretaría de la Reforma Agraria.

Conforme a lo establecido por los artículos primero de la LOAPF y segundo de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la administración pública federal cuenta con organismos descentralizados, cuyas características se resumen en su creación por un lado, mediante decreto del Congreso de la Unión, del Ejecutivo Federal o por mediante la creación de alguna ley. Y por el otro, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo mediante la administración pública centralizada cuenta con organismos desconcentrados, los cuales son órganos inferiores, subordinados a los que asigna una determinada competencia especializada, generalmente técnica, que les permite una mayor libertad de acción, sin romper los vínculos jerárquicos ni el marco jurídico normativo.

Las características más representativas de estos organismos son: a) que la Secretaría de Estado se reserva las facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia; b) tienen únicamente autonomía técnica; c) carecen de personalidad jurídica propia; d) no gozan de autonomía presupuestal. Cabe aquí ejemplificar con el Registro Agrario Nacional.

La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), creada bajo el artículo 41 de la LOAPF, establece su competencia general a quien corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"ARTÍCULO 41.- A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

II.- Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural;

III.- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;

IV.- Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

V.- Hacer y tener al corriente al Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;

VI.- Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales;

VII.- Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

VIII.- Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;

IX.- Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;

X.- Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social;

XI.- Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías;

XII.- Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, y

XIII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos."¹⁰¹

¹⁰¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa. México. 2003. pp. 678.

A nivel interno la SRA ha sufrido a lo largo de su existencia varios cambios que llevaron a que hoy la conozcamos tal y con las funciones que regulan la titulación de terrenos nacionales y baldíos, a saber: su existencia data del Diario Oficial de la Federación (DOF) de 1958, cuando se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos que le estableció al Departamento Agrario una nueva denominación: conocido desde ese momento como Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y por tal motivo aumentó sus funciones; la forma de lograrlo fue otorgándole ciertas atribuciones que suprimió de la Secretaría de Agricultura y Ganadería relativas a la materia de Colonias Agrícolas y Ganaderas así como Terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías y las asignó, sin cambios importantes, al Departamento recién instaurado, pero eso no fue todo sino que además ordenó que se pasara la parte relativa de la Comisión Nacional de Colonización lo que ocasionó la implementación de la Dirección de Colonias y de la Dirección General de Terrenos Nacionales al interior del multicitado organismo que también pertenecían a la referida Secretaría.

Un año después, en 1959 y derivada de la Ley mencionada en el párrafo anterior, se publicó el decreto que creó nuevas direcciones para el Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización una de ellas fue denominada de Promoción Ejidal y la otra fue la Dirección General de Terrenos Nacionales, sin embargo como veníamos comentando dichas estructuras ya existían en la Secretaría de Agricultura y Ganadería; fue así que al transferir de ésta al Departamento ciertas funciones se incluyeron además los mecanismos administrativos que ayudaron a que éstas se desarrollaran.

Transcurrió otro año más y se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 1º de Julio de 1960, el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización instaurado dos años antes. En este documento aparecían como unidades administrativas la Secretaría General de Asuntos Agrarios de la cual dependía la Dirección General de Tierras y Aguas; así como la Secretaría

General de Colonización a la que quedaban adscritas la Direcciones Generales de Colonización y la de Terrenos Nacionales y Baldíos.

Para 1963, como ya se explicó en el capítulo precedente, surge un nuevo decreto que deroga la Ley Federal de Colonización por lo que respecta a Terrenos Nacionales, disponiendo que el destino de éstos sería satisfacer necesidades agrarias, obras o servicios públicos de la Federación, estados o municipios y prohibiendo las acciones de venta y colonización, todo ello se ordenó mediante la modificación al artículo 58 del Código de 1942 que en ese momento se encontraba vigente.

Las referidas Direcciones Generales de Colonización, Terrenos Nacionales y Baldíos así como la Dirección de Tierras y Aguas fueron formalmente establecidas en el Departamento Agrario por el Decreto de noviembre de 1963 y adscritas a la Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal (NCPE); la última Dirección estuvo encargada de tramitar la acción de expropiación de bienes ejidales y comunales.

Como ya se expresó en el capítulo anterior, en 1951 fue publicada la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y su derogación ocurrió hasta que la actual Ley Agraria, publicada el 26 febrero de 1992, apareció en el Diario Oficial de la Federación.

La aludida Ley, publicada en 1951, aportó a nuestro tema la creación del Fondo de Deslindes para la práctica de deslindes de Terrenos Nacionales, baldíos y demasías cuya duración se vio finalizada en 1991 cuando se publica un acuerdo en que se modifica esta entidad y así aparece el Comité Técnico encargado de controlar la capacitación y operación de los fondos de Colonización y Deslinde.

Para el 31 de diciembre de 1974 el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización fue nuevamente modificado, elevándose a la Categoría de Secretaría

de Estado denominándose como conocemos hasta la fecha, "Secretaría de la Reforma Agraria".

Un reglamento diferente fue concebido, el 22 de septiembre de 1977, en este surgen nuevas Direcciones Generales entre ellas: de Colonias, de Terrenos Nacionales y la de Tierras y Aguas que ahora dependían de la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria. Con la existencia de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, este documento adquirió peso jurídico debido a la exposición de motivos –analizada en el segundo capítulo de este trabajo- que tuvo esencialmente tintes socialistas.

A pesar de su importancia se vio sustituido por uno nuevo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación dos años después en 1979. Y resulta curioso que, no obstante la reforma, se conservaron en el mismo sentido las materias de adscripción de terrenos baldíos, nacionales y demasías, tanto como en la parte de colonias agrícolas y ganaderas e incluso la de expropiación de bienes ejidales y comunales.

En marzo de 1980 se modifica dicho Reglamento, y aparece la Subsecretaría de Asuntos Agrarios y Organización que quedaba a cargo de las Direcciones Generales de Planeación Agraria, cuya competencia comprendía los asuntos de Colonias agrícolas y ganaderas; y la de Procedimientos Agrarios que atendía lo relativo a la expropiación de Bienes ejidales y comunales.

Contrastando, una vez más, con la información anterior se publica un reglamento nuevo en el último mes de ese mismo año, el cual aportó continuidad a la materia que tenía la Dirección General de Procedimientos Agrarios; y para ello le asignaron las materias de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, al igual que la parte de expropiación de bienes ejidales y comunales, establecida por el ordenamiento anterior a esta unidad administrativa.

Así en 1985 se publica un "nuevo" Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria en el que los directores de Terrenos Nacionales y Colonización, quedaron adscritos a la Dirección General de Procedimientos Agrarios para transferirlos a la Dirección General de Tenencia de la Tierra.

En 1988 la Dirección General de Procedimientos Agrarios, quedó conformada por cuatro Direcciones de Área a saber: a) Colonias y Terrenos Nacionales; b) Ordenamiento Territorial; c) NCPE; d) Autoridades Ejidales y comunales. Con motivo de las reformas al artículo 27 constitucional y la aprobación de la actual Ley Agraria, la Secretaría de la Reforma Agraria deja de ser competente en el proceso social del Reparto Agrario, porque éste se suprime, por tanto cambia la función o destino de los Terrenos Baldíos y Nacionales, consecuentemente se adecua la estructura de esta Secretaría de Estado y se expide un nuevo Reglamento Interno publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1995, después reformado por decreto publicado el 30 de marzo de 1998 y se crea la actual Dirección General de Ordenamiento y Regularización, la cual quedó adscrita a la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural dividida estructuralmente y de acuerdo a su organigrama aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en tres Direcciones de Área a saber: Dirección de Integración Documental, Dirección de Regularización de la Propiedad Rural y Dirección de Expropiaciones.

La Dirección de Regularización de la Propiedad Rural tiene como ámbito administrativo, entre otras la materia de Terrenos Baldíos y Nacionales, atendiendo las demandas o peticiones de los poseedores de Terrenos Baldíos y Nacionales y la regularización de Terrenos Baldíos y Nacionales; es decir, ante ella se tramita y se substancia el procedimiento administrativo de Regularización de los Terrenos Baldíos y Nacionales.

En su mayoría las labores de campo se realizan a través de las Representaciones Agrarias destacadas en todos los Estados de la República, con

algunas variantes con relación a Programas Especiales específicos, en los que la Dirección General sí dispone de personal técnico para trabajos en el medio rural.

Las labores encomendadas a la Dirección General de Ordenamiento y Regularización tienen como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, al definir éste a la política agraria como parte sustantiva de la planteada para el desarrollo social y, en su desagregación, otorgar certeza y certidumbre jurídica a todas las formas de propiedad rural, con el propósito fundamental de lograr paz y tranquilidad social a través de la solución institucional de conflictos. De igual manera, el quehacer de la Dirección General se encuentra inserto en el citado Plan.

Es por esto que a continuación veremos paso a paso, el procedimiento operativo que después de tantos cambios estructurales, hoy en día lleva a cabo la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la citada Dirección General de Ordenamiento y Regularización, teniendo en consideración cuánto ha cambiado en esta área y en qué medida el sentimiento político contribuyó con la reforma en nuestro sistema agrario mexicano.

3.2. Del procedimiento de investigación de terrenos baldíos.

Como hemos establecido en las líneas precedentes la estructura interna de la Secretaría de la Reforma Agraria, corresponde ahora detallar a través de cada uno de los departamentos que integran dicha dependencia el desarrollo del procedimiento administrativo y que también pueden convertirse en contencioso, de titulación de Terrenos Baldíos y Nacionales, por lo cual iremos señalando de qué se trata cada etapa, cómo se desarrolla cada una y a qué departamento o área le corresponde su tramitación.

En este procedimiento intervienen: la Secretaría de la Reforma Agraria, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria como garante de los derechos de los nacionaleros.

El procedimiento se estructura en cuatro etapas: I. Del procedimiento de la investigación de terrenos baldíos, II. Del procedimiento de deslinde y resolución, III. De las solicitudes de regularización y enajenación y IV. De la enajenación y Titulación de terrenos nacionales.

Comenzaremos entonces por establecer que el objetivo principal de este procedimiento operativo es la regularización de la propiedad rural con relación a los terrenos baldíos y nacionales; lo que permitirá al gobierno federal estar capacitado, a través de esta dependencia, para proporcionar seguridad y certidumbre jurídica a sus poseedores, certeza legal que coadyuvará y reforzará el desarrollo rural integral.

Este procedimiento es regulado por el artículo 160 de la Ley Agraria y por el título Cuarto, capítulo II, del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en sus artículos 104 al 110.

Para ello debemos apuntar que al Departamento de Investigación y Análisis corresponde completar la información necesaria en caso de que algún expediente requiera documentación complementaria. Y si fuera el caso, solicitará a las representaciones agrarias correspondientes la documentación faltante de expedientes incompletos que se encuentren en trámite.

3.2.1. Investigación.

La investigación es el conjunto de actividades, documentales y de campo, tendientes a identificar la propiedad de determinadas áreas rurales a fin de deslindar y declarar nacionales los terrenos baldíos y de mantener actualizado su

inventario correspondiente a cargo del órgano facultado por la Secretaría de la Reforma Agraria¹⁰².

La Secretaría está facultada para investigar la existencia de terrenos baldíos y verificar de oficio o a petición de parte las posesiones que existieran en ellos. Artículo 104 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural que a la letra dice "La Secretaría está facultada para investigar la existencia de terrenos baldíos y verificar de oficio o a petición de la parte interesada, las posesiones que existieren en ellos. En su caso, la Secretaría realizará los trabajos de campo necesarios para la identificación de los predios respectivos". Para efectos operativos esta tarea sería responsabilidad de la Coordinación Agraria, la cual se conoce ahora como Representación Agraria.

Cuando la Secretaría cumple su función de regularizar terrenos lo hace bajo los parámetros que la misma ley le ha establecido, en los cuales existe un procedimiento especial al respecto. Procedimiento de acuerdo con el maestro Rafael de Pina¹⁰³ "supone una actividad generadora de actos jurídicos encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional."

Mientras que el mencionado significado, dentro del diccionario jurídico apunta que es el "medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración"¹⁰⁴.

"El procedimiento siendo eminentemente formal, se integra por los actos de las partes, de la intervención de los órganos jurisdiccionales; de cómo desde el comienzo de esos actos se va estructurando la que ha de culminar en la llamada litis que dará base para la resolución de la controversia."

¹⁰² PÉREZ CASTAÑEDA, Juan Carlos. Op. Cit. Pág. 104.

¹⁰³ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario Jurídico. Porrúa. México. 1990. Pág. 532.

¹⁰⁴ Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. Pág. 2056.

La investigación, de queda a cargo de la SRA, también se encamina a regularizar los terrenos presuntamente baldíos, que como se ha señalado en el primer capítulo son aquellos que no han sido deslindados ni medidos. Esta etapa puede realizarla la dependencia mencionada mediante dos formas: 1) queda facultada para realizar la operación de oficio; 2) un tercero denominado 'solicitante' le informa de la posible existencia de dichos terrenos; ambas inician con una indagación sobre la situación catastral de los pueblos ya que según el artículo 105 del Reglamento "la Secretaría iniciará la investigación a que se refiere el artículo anterior, solicitando al Registro, al Registro Público de la Propiedad y del Comercio y a la oficina de Catastro de la entidad federativa correspondiente, constancias sobre la situación registral de los predios de que se trate". En tanto el numeral 106 establece "la Secretaría llevará el inventario de los terrenos denunciados como baldíos y solicitará al Registro la inscripción de los mismos. Al efecto proporcionará los elementos de identificación geográfica y colindancias, así como sobre las posesiones que existieren en ellos". Formas que a continuación detallaremos.

Antes debemos aclarar que a la fecha, estos trabajos de investigación no se realizan en la práctica, pues debido a lo reciente de su regulación no se le ha asignado presupuesto correspondiente a la Secretaría de la Reforma Agraria.

3.2.1.1. De oficio.

La Secretaría de la Reforma Agraria deberá, en todo momento, hacerse llegar cualquier instrumento de prueba que le permita conocer si existe algún terreno rústico irregular, sin importar a qué régimen pertenezca, para llevar a cabo su regularización.

El procedimiento para realizar la investigación es el siguiente:

- a) Registrar y asignar número de expediente.

- b) Solicitar antecedentes registrales y catastrales a la Delegación del RAN, así como al Registro Público de la Propiedad y del Comercio y a la Oficina de Catastro de la entidad federativa.
- c) Realizar las investigaciones e inspecciones oculares que resulten necesarias para detectar posesiones existentes dentro del predio.
- d) Como resultado de la investigación, en caso de existir antecedentes matriculares del predio en estudio, el Coordinador Agrario (hoy Representante Agrario) ordenará el archivo del expediente.
- e) Si el predio resultara baldío como consecuencia de la investigación, solicitar a la Delegación del RAN su inscripción, proporcionando croquis con los elementos sobre identificación geográfica, colindancias y, en su caso, posesiones existentes.
- f) Inscrito el terreno baldío en la Delegación del RAN, notificar a la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, a efecto de que ésta lleve el inventario de terrenos baldíos.

Ante dichos organismos se establecerá la investigación que forzosamente requiere la inspección ocular. Posteriormente, en caso de no existir antecedente de registro se procederá al mismo en el RAN, para que así se abra el expediente oportuno. Y en este último caso, se mandará notificar a la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, pues es esta unidad la encargada de solicitar al RAN dicho registro y la contestación que éste le mande ayudará para que actualice el registro sobre los terrenos baldíos.

Esta Dirección tiene como una de sus atribuciones, la revisión y evaluación de las solicitudes de regularización de terrenos baldíos y nacionales para que lo ponga a consideración del Director General de Ordenamiento y Regularización y de tal suerte se elabore la resolución correspondiente.

3.2.1.2. A petición de parte.

Cuando corresponda a un particular realizar el aviso de presunción sobre la existencia de un terreno baldío, se dan dos supuestos: 1) al haber solicitud de regularización del promovente; 2) al haber actualización de solicitud de regularización del promovente.

El aviso deberá llevarse a cabo mediante: la presentación de solicitud de regularización que dicho particular haga, siempre y cuando cubra los requisitos establecidos en la ley que señalan: su nombre, edad, estado civil, ingreso mensual y anual aproximado, así como la ocupación del solicitante.

La solicitud debidamente requisitada, debe ir acompañada de los siguientes documentos:

- a) Documento que acredite la nacionalidad mexicana (credencial de elector, cartilla del servicio militar, acta de nacimiento, pasaporte o carta de naturalización);
- b) Constancia actualizada en el que se determine la posesión, expedida por autoridad municipal competente; y
- c) Croquis o plano que señale los límites y superficie aproximada del predio.

Debe también incluir el documento que acredite que el terreno ha estado en explotación al menos tres años y que haya sido emitido por autoridad competente (presidente municipal).

En el segundo caso el promovente debe presentar actualización de solicitud con los siguientes documentos:

- a) Copia de la solicitud original.
- b) Constancia actualizada de posesión.
- c) Croquis o plano con colindancias y superficie de predio.

Una vez recibidos a satisfacción los documentos de la solicitud, la Coordinación Agraria (hoy Representación Agraria), continuará con las actividades señaladas en el punto 1.1 "Investigación de Oficio":

1. Solicita antecedentes registrales y catastrales en el:
 - Registro Agrario Nacional;
 - El Registro Público de la Propiedad; y
 - En la Oficina de Catastro.
2. Investigación e inspección ocular.
3. Inscripción en el RAN, en su caso.
4. Abre expediente, en su caso.

3.3. Del procedimiento de deslinde y resolución.

Como se indica, este apartado comprende el deslinde y resolución. El deslinde, se refiere solamente a las actividades técnicas de medición para determinar la superficie y colindancias de los predios investigados.

Este procedimiento es regulado por el artículo 160 de la Ley Agraria y por el título cuarto, capítulo segundo, artículos 104 al 110, del reglamento mencionado¹⁰⁵.

Con el objeto de conocer y determinar las tierras propiedad de la nación, la Secretaría de la Reforma Agraria llevará a cabo de conformidad con la Ley Agraria y con el Reglamento que venimos comentando, las operaciones de deslinde que resulten necesarias, ya sea para verificar la existencia de terrenos solicitados por particulares o para investigar con el mismo objeto determinadas zonas del país.

¹⁰⁵ PÉREZ CASTAÑEDA, Juan Carlos. Op. Cit. Pág. 104.

Como se ha señalado que se trata de un 'todo', dividido en partes, cabe destacar que a continuación se abordarán dichas partes que integran la base de nuestro tema de estudio, con el fin de expresar su desarrollo y comprender cómo se obtiene, a través de la resolución que declara como nacionales los terrenos que se presumen como baldíos, para que sean posteriormente, adjudicados a particulares.

3.3.1. Aviso de deslinde.

Se establece en el artículo 160 de la Ley Agraria y 108, fracción I del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

La Representación Agraria, previa solicitud presentada ante la Delegación del RAN, hará la designación del perito deslindador que desarrolle los trabajos técnicos, anexando los datos y documentos necesarios; el perito debe además, formular el aviso de deslinde correspondiente, informar a la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural del inicio de los trabajos de localización y deslinde del presunto terreno nacional, y adjuntar los siguientes documentos:

- a) Solicitud de trabajos técnicos de deslinde a la Delegación del RAN;
- b) Oficio de comisión del perito deslindador;
- c) Aviso de deslinde;
- d) Antecedentes de inscripción del terreno baldío en la Delegación del RAN.

La Dirección de Regularización de la Propiedad Rural solicitará la publicación del Aviso de Deslinde en el Diario Oficial de la Federación.

La Representación Agraria, a su vez, procederá a solicitar la publicación del Aviso de Deslinde, a costa del promovente, en su caso, tanto en el Periódico o

Gaceta Oficial del Gobierno del Estado como en el diario de mayor circulación de la región donde se localice el predio en estudio.

Analizado en sus primeras fracciones, el artículo 108 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural establece los lineamientos que la Secretaría de la Reforma Agraria deberá cubrir para que se considere legalmente realizada la forma en que se adjudique un terreno nacional. Así encontramos que cuando la mencionada dependencia designe al responsable para realizar los trabajos técnicos éste deberá formular un aviso en el que indique la fecha y el lugar en donde llevará a cabo dichos trabajos y además debe incluir la ubicación de sus oficinas en donde encontrarán, para su consulta, los planos del lugar a deslindar: tanto propietarios, poseedores, colindantes así como cualquiera que considere que los trabajos le afectan, y entonces puedan acudir en los siguientes 30 días naturales posteriores a la fecha de publicación a manifestar de este modo y por escrito lo que a su derecho convenga.

Se considerará legalmente ejecutado el aviso cuando haya sido publicado por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Periódico Oficial y en uno de los diarios de mayor circulación del área en que se encuentre el terreno en cuya superficie habrán de consumarse los trabajos técnicos.

Como complemento para esta etapa del procedimiento, el deslindador deberá colocar en los parajes cercanos al terreno que medirá, el aviso añadiendo un croquis que determine las colindancias y límites de dicho terreno.

3.3.2. Trabajos técnicos.

Para los efectos antes citados, la Secretaría de la Reforma Agraria por conducto de la Subsecretaría General y la Dirección General de Terrenos Nacionales, ordenará y autorizará al C. Delegado Agrario de la Entidad correspondiente en donde se efectuarán las investigaciones de deslinde,

levantamiento topográfico y medición de los terrenos de presunta propiedad nacional, para que designe quién lleve a cabo tal actividad, y autorizado el C. Delegado Agrario, este a su vez ordene y autorice al jefe de la Investigación de campo de los Terrenos Nacionales para realizar los trabajos correspondientes. Sin embargo en ningún momento establece las condiciones o requisitos que deben cubrir como pudiera pensarse en la experiencia en esta área, el que no existan relaciones de parentesco o de otra índole con la persona en cuyo terreno se habrán de ejecutar los trabajos, entre otros.

Del artículo 107 del referido reglamento, se infiere que cuando la ley expresa "operaciones de deslinde" alude solamente a los "trabajos técnicos de deslinde y levantamiento topográfico"¹⁰⁶.

Cuando nos referimos a la realización de trabajos técnicos, cabe aclarar que se refieren exclusivamente a las acciones técnicas de medición, con el fin de establecer la superficie así como las colindancias de los predios en investigación. A este respecto señala la ley que se procurará siempre que el predio contenga los menos ángulos obtusos y agudos posibles. Si el terreno está rodeado de otros no nacionales la parte colindante con aquellos nacionales será con forma rectilínea y de estar colindando en su totalidad con terrenos de ésta índole obtendrá la forma rectilínea en todos los lados de su superficie.

El deslinde se realizará por el perito deslindador designado y autorizado para tal efecto, el cual, como se explicó en el apartado anterior, deberá colocar el aviso de deslinde y una vez efectuado este paso procederá, a partir de la publicación en el Diario Oficial, a dejar correr un plazo de treinta días para que quienes se consideren afectados con el deslinde presenten al perito sus títulos de propiedad anexando también el certificado del Registro Público de la Propiedad en el que se acredite que hasta la fecha del aviso del deslinde, la propiedad de que se trate estaba inscrita a su nombre. Si este es el caso, la diligencia de deslinde

¹⁰⁶ Ídem.

será suspendida y se remitirá los documentos probatorios de propiedad a la Secretaría de la Reforma Agraria para que ésta los valore y determine su originalidad. Y de ser el caso emita un acuerdo que archive el expediente.

Sin embargo, si al término de los treinta días que otorga la ley como plazo para presentar la documentación, ésta no fuere presentada entonces el deslindador deberá notificar, con anticipación no menor de tres días de su inicio, a quien se hubiere presentado, para que comparezca por sí o a través de representante en la fecha, día y hora de la diligencia de deslinde.

Una vez realizados los trabajos, se levantará acta en que deberá constar la firma del responsable –deslindador-, y dos testigos, así como de los interesados y en caso de existir alguna inconformidad por parte de éstos últimos ésta deberá anotarse en el acta referida. En cuya situación si los inconformes se negaren a firmar el acta, la ausencia de la rúbrica no invalidará el documento.

Se especifican de la siguiente forma: Publicado el Aviso de Deslinde en los medios referidos, la Representación Agraria remitirá copia de los mismos a la Delegación del Registro Agrario Nacional, para que el perito deslindador lo fije en los parajes más cercanos al terreno objeto del deslinde, anexando croquis que indique límites y colindancias. (Artículos 160 de la Ley Agraria y 108, fracción IV, del RLAMOPR).

Tratándose de diligencias de deslinde global, esto es polígonos que comprendan más de un baldío, además de colocar el Aviso de Deslinde en los predios más cercanos al terreno objeto de estudio, éste se debe fijar en los estrados de la Presidencia Municipal, mismo que se anexará al expediente debidamente sellado por la autoridad municipal.

El perito deslindador, dentro del periodo de los 30 días hábiles posteriores a la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, recibirá las

inconformidades por escrito de las personas que se sientan afectadas por los trabajos de deslinde en el domicilio que para tal efecto se señale en el Aviso de Deslinde. (Artículos 160 de la Ley Agraria y 108, fracción I, del RLAMOPR).

Cuando se acredite fehacientemente la propiedad de terceros sobre los terrenos a deslindar, se deberá suspender la diligencia del deslinde remitiendo a la Representación Agraria la documentación correspondiente para su análisis y dictamen, notificándole al Delegado del RAN tal interrupción; de decidirse la suspensión de los trabajos de deslinde, procederá a elaborar el Acuerdo de Suspensión y, en su caso, dictará Acuerdo de Cancelación, notificándolo a la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural y a los interesados a través del perito deslindador. (Artículo 108, fracción II, del RLAMOPR).

Transcurridos los 30 días hábiles y de no haberse presentado ninguna inconformidad, el perito deslindador deberá notificar, con una anticipación no menor de tres días a su inicio, a los interesados que se presentaron como a los colindantes y, en su caso, a los promoventes, de la continuación del procedimiento de deslinde y de la fecha de inicio de los trabajos técnicos. (Artículos 160 de la Ley Agraria y 108, fracción III, del RLAMOPR).

Si como resultado de la inspección ocular o durante el desarrollo de los trabajos de deslinde se detectaron posesiones dentro del predio motivo de la diligencia, se notificará personalmente a los poseedores el lugar, fecha y hora del inicio de la diligencia, a efecto de incorporar tales elementos en el acta de deslinde.

El perito deslindador procederá a elaborar el Acta de Deslinde, la cual debe ser firmada por él mismo, dos testigos y los interesados; el perito deberá anexar al acta copia de los documentos de identidad y, en caso de inconformidad, se hará constar tal hecho en la misma sin que se requiera para su validez la firma del inconforme. (Artículos 160 de la Ley Agraria y 108, fracción IV, del RLAMOPR).

Cuando se acredite fehacientemente la propiedad de terceros sobre los terrenos a deslindar, se deberá suspender la diligencia del deslinde remitiendo a la Representación Agraria la documentación correspondiente para su análisis y dictamen, notificándole al Delegado del RAN tal interrupción; de decidirse la suspensión de los trabajos de deslinde, procederá a elaborar el Acuerdo de Suspensión y, en su caso, dictará Acuerdo de Cancelación, notificándolo a la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural y a los interesados a través del perito deslindador. (Artículo 108, fracción III, del RLAMOPR).

Si como resultado de la inspección ocular o durante el desarrollo de los trabajos de deslinde se detectaran posesiones dentro del predio motivo de la diligencia, se notificará personalmente a los poseedores el lugar, fecha y hora del inicio de la diligencia, a efecto de incorporar tales elementos en el acta de deslinde.

El perito deslindador procederá a elaborar el Acta de Deslinde, la cual debe ser firmada por él mismo, dos testigos y los interesados; el perito deberá anexar al acta copia de los documentos de identidad; y, en caso de inconformidad, se hará constar tal hecho en la misma sin que se requiera para su validez la firma del inconforme. (Artículos 160 de la Ley Agraria y 108, fracción IV, del RLAMOPR).

La estructura del Acta debe contener:

- Lugar, fecha y hora de inicio y conclusión de los trabajos de deslinde;
- Nombre de las personas que iniciaron y el de las que concluyeron con el recorrido, e
- Incidentes que se hayan presentado, en su caso.

Durante el desarrollo de los trabajos, los colindantes y poseedores, deberán presentar todas las facilidades al perito deslindador para realizar la diligencia,

teniendo éste la posibilidad de solicitar el auxilio de la fuerza pública en caso de oposición o interferencia. (Artículos 160 de la Ley Agraria y 10 del RLAMOPR).

Por último, el expediente que integre el perito deslindador deberá contener:

- Copias de la publicación del Aviso de Deslinde en los medios referidos;
- Acuse de recibo de las notificaciones realizadas;
- Acta de conformidad de colindantes;
- Acta de deslinde;
- Carteras de campo o datos de medición en medios magnéticos;
- Hoja de cálculo de la orientación astronómica o datos en medios magnéticos;
- Planos resultado del deslinde en película plástica, indicando su escala, el cual debe estar firmado por el perito deslindador y el Delegado del RAN, e
- Informe de trabajo del perito deslindador.

La ley autoriza a la Secretaría de la Reforma Agraria a designar "personas" o "terceros" para el deslinde, sin señalar ningún requisito para ello, como pudiera ser tener la experiencia en la materia, solvencia moral y económica, no tener relación alguna con los propietarios o los terrenos deslindados, etcétera.

Dicha norma es tan amplia que debe entenderse que tal designación puede recaer tanto en personas físicas como en morales, configurando, en este segundo caso, auténticas compañías deslindadoras, las cuales al no fijarse ninguna condición a cumplir por parte de los sujetos designados, pueden ser de procedencia nacional o extranjera.

Este procedimiento "peca de similar defecto al de la legislación derogada en términos del sistema de notificaciones que aplica, pues no brinda a los poseedores de terrenos baldíos ni a sus colindantes la seguridad jurídica suficiente para

mantenerse a salvo de las potenciales arbitrariedades que los deslindadores pudieran cometer¹⁰⁷.

3.3.3. Dictamen técnico.

Abordaremos esta etapa con el concepto de dictamen, pues según lo establece el diccionario jurídico Garrone, es la opinión y juicio que se forma o emite sobre una cosa. Es además el certificado expedido por una comunidad de notables para establecer la existencia de determinado uso. Puede además concebirse como la opinión de una institución o autoridad sobre una cuestión determinada. E inclusive como la opinión del jurista sobre el problema legal sometido a su consideración¹⁰⁸.

Establecido el significado, diremos asimismo que comienza cuando la Secretaría de la Reforma Agraria recibe la documentación de las operaciones realizadas por parte del deslindador, y realiza entonces un estudio para determinar si el terreno que se solicita es o no nacional o si existen en su caso dentro de la zona en estudio terrenos de esta categoría. Acciones que se llevarán a cabo por el departamento de Resoluciones y que posteriormente someterá a consideración de sus superiores.

La Delegación del RAN, integrado el expediente con los trabajos técnicos, lo remitirá a la Representación Agraria a efecto de que ésta lleve a cabo la revisión y análisis de la documentación resultado de los trabajos de deslinde, verificando que el procedimiento y los trabajos técnicos se ajusten a lo establecido en la Ley Agraria y su Reglamento en la materia, con el propósito de proceder a elaborar el dictamen técnico correspondiente, dictamen que se considerará como proyecto hasta en tanto sea aprobado por la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural.

¹⁰⁷ Ídem.

¹⁰⁸ GARRONE, Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. Tomo I A-D. Buenos Aires. S. F. P. Pág. 771.

La Representación Agraria solicitará constancia de uso del suelo a la autoridad municipal en caso de tierras cercanas a zonas urbanas o constancia de clase de tierras rústicas a la Delegación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

La Representación Agraria elaborará el Dictamen Técnico indicando el sentido del terreno, para determinar si se presume o no como nacional, o si dentro de la superficie deslindada existen o no presuntos terrenos nacionales. La estructura del Dictamen deberá contener: (Artículos 160 de la Ley Agraria y 111 del RLAMOPR).

- Identificación del terreno, nombre del predio, municipio y entidad federativa;
- Superficie, medidas, colindancias, clave única catastral expedida por la Delegación del RAN y número de expediente del terreno deslindado;
- En su caso, nombre de los poseedores y antigüedad de la posesión;
- Uso del suelo y/o clase de las tierras;
- Fecha de la publicación del Aviso de Deslinde de los medios referidos;
- Fecha de las notificaciones realizadas a colindantes, propietarios, poseedores e interesados;
- Fecha del Acta de Deslinde;
- Análisis de las inconformidades que se hubieran presentado con motivo de la diligencia de deslinde;
- Sentido del dictamen, y
- Firma del Representante Agrario.

La Representación Agraria remitirá el expediente con dictamen técnico a la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, la cual aprobará o no el sentido del dictamen.

3.3.4. Resolución.

Cabe destacar que hablamos de resolución cuando se trata del acto jurídico de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa. Como hemos explicado, el proceso que realiza la Secretaría de la Reforma Agraria, concluye con un acto de tal índole: con una resolución que con base en el dictamen dictará el C. Secretario por conducto de la Dirección de Titulación en que emita la declaración de Terrenos Nacionales; esto además significa que ya se han cumplido todas las disposiciones legales de fondo y de forma, establecidas en la ley.

Por lo tanto esta Declaratoria de Terrenos Nacionales la dictará con fundamento en los artículos 111, 112 y 113 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en la cual se ordena tanto su publicación en el Diario Oficial de la Federación, como la notificación de ella a quienes comparecieron en el procedimiento de dicha resolución y su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

La Dirección de Regularización de la Propiedad Rural recibirá el expediente para su control, registro y turno, y procederá a elaborar la resolución que declare el predio como nacional, la cual deberá contemplar: a) los resultados, en que deberá contenerse el número del expediente; nombre del predio; superficie; entidad federativa; municipio; ubicación geográfica e identificación y colindancias del terreno; así como la fecha de emisión y el sentido del dictamen; b) los considerandos, que fundamenten y motiven las pruebas aportadas; c) los resolutivos, en que se declare o no el terreno como nacional; d) lugar y fecha de la emisión de la resolución; y e) la firma del secretario. (Artículos 160 de la Ley Agraria y 112 del RLAMOPR).

Una vez autorizada y firmada por el titular del ramo, la resolución se publicará en el Diario Oficial de la Federación y el Departamento de Resoluciones elaborará el oficio de remisión de dicha publicación para que la Representación Agraria correspondiente notifique personalmente a los interesados el sentido de éste documento, dentro de los siguientes diez días naturales a la fecha de publicación.

La notificación personal atenderá al artículo 21 de este Reglamento que establece de forma pormenorizada el procedimiento de notificación personal a saber: se entregará a la persona interesada; de no encontrarse se notificará con la persona que se encuentre en el domicilio, previa identificación de la misma; si cualquiera de las personas anteriores se negare a recibirla, se hará constar en el acta circunstanciada que al efecto se levante y deberá firmarse por dos testigos, agregando este documento al expediente que corresponda.

De no poder realizarse la notificación en los términos previstos, se llevará a cabo por edictos que contendrán la síntesis del contenido de la denuncia y se publicará por dos veces en un plazo de 10 días en el diario de mayor circulación de la entidad en que el terreno se encuentre y además se fijarán en los estrados de la presidencia municipal. Este procedimiento queda asentado de conformidad con el artículo 113 del Reglamento en comento.

Conforme lo establecen los siguientes artículos del documento mencionado, de haber controversia con esta resolución, el interesado acudirá a tribunales para aclarar tal situación y tiene como plazo los 15 días que continúen al en que haya surtido efectos la notificación personal o a la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

De no existir controversia la Dirección de Ordenamiento y Regularización de la Tenencia de la Tierra ordenará que se inscriba la resolución en el RAN, en el

Registro Público de la Propiedad y Comercio de la entidad en cuestión y en el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal.

En esta fase el procedimiento no sufrió variación alguna con relación al contemplado por la legislación agraria derogada.

El artículo 160 establece el derecho de los interesados para que, en caso de controversia, puedan ocurrir a los tribunales agrarios con el propósito de oponerse a la resolución emitida por la Secretaría de la Reforma Agraria dentro de un plazo de 15 días hábiles a partir de que la misma haya sido notificada a los interesados. Sin embargo, esta disposición es limitativa, reduciéndose sólo a la oposición de los interesados contra la declaratoria, sin hacer mención de las quejas o inconformidades que pudiesen surgir en la fase del deslinde¹⁰⁹.

3.4. De la enajenación y titulación de terrenos nacionales.

La ley agraria faculta a la SRA para que efectúe la enajenación y titulación de los terrenos en comento. Para ello se apoya en diversas etapas que contribuyen a un eficiente desarrollo.

Cuando se trata de enajenar terrenos nacionales deberá atender a la clasificación de éstos, acorde a la misma ley, para determinar su proceder; es decir si se tratan de terrenos de actividad agropecuaria deberá hacerlo a título oneroso y fuera de subasta, de acuerdo al precio estipulado por el Comité Técnico de Valuación, hoy denominado Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN); organismo desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública.

Contrario a lo señalado en el párrafo anterior, los terrenos con uso distinto al agropecuario o forestal, tales como los que se utilizan para las áreas turísticas,

¹⁰⁹ PÉREZ CASTAÑEDA, Juan Carlos. Op. Cit. Pág. 105.

urbanas o industriales se enajenarán mediante subasta pública, previo avalúo por el citado Comité.

La situación comentada puede ocurrir bajo la condición de que dichos terrenos no sean requeridos para satisfacer necesidades de carácter social y en su caso destinarse a un servicio federal, estatal o inclusive municipal. Esto ocurre cuando la Secretaría de la Reforma Agraria solicita información a SECODAM, respecto de la solicitud que las dependencias de cualquier carácter y nivel realicen a este organismo, en cuyo caso hará del conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria, en los siguientes 30 días naturales, para que ésta proceda a asignar terrenos, vigilando que el uso no sea contrario al destino de los mismos y evitando la enajenación que comentábamos en líneas anteriores.

Pero si fuera el caso que SECODAM, contestara negativamente al requerimiento que la Reforma Agraria le hiciera, o en su defecto no contestara en el plazo señalado, entonces la Secretaría al cargo podrá enajenar los terrenos atendiendo al destino que venimos de anotar si es o no con fines agropecuarios.

Deberá además atender y avisar a los poseedores su derecho de preferencia con el objetivo de que éstos lo ejerzan, sin embargo para este efecto no señala plazo, así que suponemos tomará en consideración los términos anteriores que habíamos señalado de 30 días naturales. Si los poseedores mencionados no llevan a cabo su derecho.

3.4.1. De las solicitudes de regularización y enajenación.

Como hemos comentado, una solicitud presentada ante la Secretaría de la Reforma Agraria deberá contener los requisitos marcados por la legislación, establecidos en el artículo 117 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, entre los cuales destacan los básicos: nombre, estado civil, edad, ingresos mensual y anual con un monto aproximado, la

superficie, ocupación del solicitante y la ubicación del predio. Además de las constancias que acrediten su nacionalidad y que determine su posesión y la superficie que está explotando; emitidas éstas últimas por autoridad competente.

Una vez integradas, la Subdirección de Terrenos Nacionales, dictará acuerdo de procedencia de enajenación, si fuere el caso y solicitará al Comité Técnico de Valuación (hoy Instituto), el avalúo correspondiente.

3.4.1.1. Solicitud del promovente y apertura de expediente.

Como ya sentamos las bases en el párrafo que antecede cabe agregar en este que, la solicitud se registrará en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural, y en sus diferentes unidades administrativas, así el Departamento de Investigación y Análisis integrará la documentación y será esta unidad la que quede facultada para el análisis, diagnóstico y codificación de la información existente en los expedientes de terrenos baldíos y nacionales, con el fin de darle trámite correspondiente y a su vez mantener al día el sistema de cómputo, que permita de manera sistemática su consulta.

Como ya mencionamos, la Subdirección de Terrenos Nacionales, dictará acuerdo de procedencia de enajenación, si fuere el caso, de lo contrario también tiene facultad de elaborar el acuerdo de improcedencia de aquellos expedientes cuyas solicitudes de terrenos nacionales no cumplan con la normatividad existente o no sean competencia de la Dirección, y someterá este trámite además, a la revisión y firma del superior jerárquico.

Por otra parte al solicitar al Comité Técnico de Valuación, el avalúo correspondiente para el terreno de que se trate, deberá éste Comité tener en consideración al momento de emitirlo: los valores catastrales, así como los valores comerciales, la ubicación geográfica del terreno, las características topográficas

del mismo, uso y clase de la tierra, vías de comunicación existentes y la hidrografía del lugar. Referencias que son anotadas en el artículo 119 del Reglamento que da origen a este procedimiento.

Añade al mismo tiempo, la facultad de dicho órgano para considerar al momento de emitir el avalúo las características socioeconómicas del solicitante y de la región en que se ubiquen los terrenos.

3.4.2. Inventario y registro de terrenos nacionales.

Para explicar esta fase debemos mencionar que inventario de acuerdo con el diccionario Larousse "proviene del latín *inventarium*" y significa: "lista en que se inscriben y describen, artículo por artículo, todos los bienes muebles y demás cosas pertenecientes a una persona o comunidad, hecho con orden y precisión. Papel o documento en que está escrita la relación y valoración de los bienes, derechos y obligaciones que expresan la estructura de un patrimonio en un momento dado"¹¹⁰.

Así la lista que a nuestro tema corresponde, con precisión y exactitud es nada menos que la de los terrenos existentes en la República Mexicana. Comenzando por aquellos que se encuentren en la categoría de terrenos baldíos, para que sean medidos y pasen a ser nacionales y se ubiquen entonces en esta otra clase. Es por ello que la ley ordena este registro y como queda a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria y esta delega funciones, comenzando en la escala jerárquica más baja corresponde al Departamento de Investigación y Análisis actualizar permanentemente los expedientes al cuidado del archivo con la documentación remitida a la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, posteriormente a la Subdirección le concierne la vigilancia y control continuo del sistema de matriz de cómputo, que contiene la base de datos de terrenos baldíos y nacionales.

¹¹⁰ Diccionario Enciclopédico Larousse. 9ª. Ed. Larousse Ediciones. México. 2003. pp. 573.

Finalmente a la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, compete actualizar y dar seguimiento también permanente de los sistemas de inventarios de terrenos baldíos y nacionales, solicitando su inscripción al RAN, al Registro Público de la Propiedad de la Entidad Federativa correspondiente y en el caso de los nacionales, además su reconocimiento por parte del Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal.

Como podemos observar en este texto, encontramos que en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, es una facultad que se va delegando hasta que al inferior respectivo, le toca materialmente llevar a cabo este inventario y cuidar su permanencia con el fin de mantener actualizados los sistemas de cómputo en que se determine cuáles terrenos baldíos y nacionales están disponibles; así como satisfacer las exigencias de la ley, en la parte que establece los límites a la pequeña propiedad y evitar entonces el latifundismo que en otras épocas causó mucho daño a la población mexicana por las injusticias vividas que con motivo de este tema se originaron.

En cuanto a la parte del registro de los terrenos nacionales, toca en principio al Departamento de Titulación que también depende de la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, verificar que los expedientes en que proceda la titulación, se encuentren debidamente integrados.

Una vez que solicitó al Comité Técnico de Valuación el avalúo para los terrenos con actividades agropecuarias y a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, el respectivo para los terrenos cuya función es de índole distinta y han sido cubiertos los pagos referentes a estas propiedades, entonces el departamento elaborará el proyecto de Acuerdo de Titulación y Título de Propiedad de terrenos nacionales que deberá someter a consideración de su superior jerárquico para su aprobación.

3.4.3. Enajenación de terrenos nacionales.

A este respecto, continuando con los comentarios que señalábamos líneas arriba, y según insta el Reglamento que le da origen, la Ley otorga competencia a la Secretaría de la Reforma Agraria para que enajene los bienes que han sido ya delimitados en los trabajos técnicos. Retomando de forma breve las anotaciones anteriores, lo primero que se debe realizar es la solicitud ante SECODAM para que le informe, en 30 días, si hay solicitudes de alguna dependencia estatal que requiera para desarrollar sus actividades, terrenos nacionales.

Decíamos que si la respuesta era positiva, la Secretaría de la Reforma Agraria debía suspender la enajenación y otorgar el terreno, quedando a cargo de vigilar que su destino fuera acorde con su actividad; si por el contrario SECODAM dijera que no existe ninguna solicitud de las dependencias gubernamentales, o en su defecto se abstuviera en la respuesta, la Secretaría enajenaría mediante dos formas, la primera sería a través de subasta pública y la segunda mediante título oneroso fuera de subasta.

La ley aclara que en cuanto a derechos de preferencia se refiere aquellos poseedores que hayan estado explotando la tierra por lo menos tres años, serán quienes puedan ejercer este derecho.

Aclara que deberá tenerse en cuenta la actividad de los terrenos -ya sea agrícola, ganadera o forestal-, para determinar el límite que en estos casos no deberá exceder en su superficie del cincuenta por ciento respecto al establecido para la pequeña propiedad.

3.4.3.1. Enajenación onerosa de terrenos nacionales fuera de subasta.

Para iniciar este procedimiento, el solicitante de la enajenación deberá presentar ciertos documentos detallados por el Reglamento en el numeral 117 y que ya comentamos.

Cuando la Secretaría de la Reforma Agraria reciba la solicitud, integrará el expediente que proceda y lo evaluará. Según determináramos, este organismo dictará acuerdo de procedencia o improcedencia conforme proceda. Remitirá al Comité o a la Comisión dependiendo la actividad a la que el terreno se destine y entre las condiciones que deberá tener presentes al momento de emitir el dictamen se encuentran las de carácter socioeconómico, así como de la región en que los terrenos se ubiquen.

Cuando la información se hubiera concretado en el dictamen y dado el caso en que existieran inconformidades por parte de los interesados, éstos tendrán 30 días naturales para manifestar respecto al avalúo lo que a su derecho convenga y en caso de que procedan sus declaraciones deberá repetirse este procedimiento y por tanto emitir un nuevo avalúo.

También habíamos apuntado que la Secretaría de la Reforma Agraria verificará si en el terreno hay poseedores y en caso de existir les notificará su derecho de preferencia para que adquieran el predio que hubieren venido poseyendo, si éste derecho caduca o no lo ejercen, es entonces que remitirá el expediente para su enajenación.

Cuando la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, ha solicitado al Comité Técnico de Valuación que realice el dictamen correspondiente de avalúo y éste lo ha emitido, es el turno de que el Departamento de Titulación elabore con fundamento en dicho avalúo, las órdenes de pago que serán requeridas en un plazo no mayor de 30 días a la emisión del acuerdo, y se cubrirán por el interesado en los siguientes 180 días contados a partir de su requerimiento por

medio de la Secretaría y cuyo término será prorrogable, en una sola vez, hasta por 90 días.

Si se tratara del posesionario, que ha ejercido su derecho de preferencia, al requerirle el pago podrá la Reforma Agraria otorgarle a éste un término máximo para que cubra el adeudo en cuatro años. Conforme lo ordena el artículo 122 párrafo tercero del reglamento en estudio.

El interesado será notificado del valor del predio y de acuerdo a lo destacado en el párrafo preliminar, en cuanto a plazos se refiere, deberá considerarlos para que su obligación se liquide ante el Fondo de Ordenamiento de la Propiedad Rural (FONAFE). Y una vez que la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural reciba la orden pagada comienza el trámite para expedir el título de propiedad, que será suscrito por el titular de la SRA.

3.4.3.2. Enajenación onerosa de terrenos nacionales por subasta.

En esta segunda forma en que la multicitada dependencia puede enajenar terrenos nacionales, lo hará mediante subasta cuando éstos terrenos no hayan sido enajenados.

En primer lugar encontramos que la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural deberá emitir una convocatoria para la subasta y publicarla en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de la Entidad Federativa, al menos con 30 días de anticipación a la celebración de la misma.

Esta publicación deberá contener entre otras cosas, el lugar, fecha y hora de la subasta; el nombre, ubicación y superficie del predio; la manifestación de que la postura legal no podrá ser inferior al valor señalado en el avalúo; el valor mínimo fijado por el Comité o la Comisión, así como la forma de garantizar la

oferta de adquisición y el lugar para recibir las posturas que serán entregadas en sobre cerrado.

La legislación aclara que la postura legal será determinada con base en el avalúo que emitirá el Comité Técnico de Valuación tratándose de terrenos cuya actividad sea agropecuaria y para aquellos terrenos de otra índole, el valor comercial lo determinará la antigua Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, que hoy se denomina Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN).

Por lo que al trámite de notificación se refiere, el procedimiento administrativo a seguir es similar al establecido para la enajenación fuera de subasta; tiene como fundamento el artículo 21 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural y se llevará a cabo cuando la Secretaría de la Reforma Agraria haga saber a los poseedores -con explotación de los terrenos por más de tres años- su derecho de preferencia que deberán ejercitarlo en el término de 30 días naturales y adquirir el terreno; en caso de que no lo ejerzan, pasará entonces a la publicación de la subasta.

Los lineamientos específicos de la subasta no son mencionados en el citado Reglamento, pero como tienen suplencia por el Código Federal de Procedimientos Civiles, habrá que considerar lo que en él se consigna para el desarrollo de este evento. Cabe anotar que será personal autorizado por la Secretaría de la Reforma Agraria y por SECODAM quienes serán consideradas autoridades y por lo tanto quedarán a cargo de la realización de la almoneda.

En caso de que se llegara a declarar desierta la subasta, el acta que se levante así lo hará constar y le notificará la Reforma Agraria a SECODAM para que esta proceda conforme haya lugar.

Al contrario de lo que venimos de comentar, si se asigna el terreno nacional mediante la puja más alta, se procederá a la realización de la orden de pago, que será cubierta por el interesado y entonces comenzará el trámite respectivo en que se elabore el título de propiedad y su consecuente inscripción en los diferentes registros que al efecto señala la ley.

3.4.4. Titulación de terrenos nacionales.

Continuando con el método que venimos empleando, ahora debemos comenzar este apartado por la referencia conceptual de título, así diremos que se trata en términos generales de "la causa, razón o motivo que da derecho a algo y también al documento en el consta un derecho" es el vocablo que ampara "la relación jurídica existente entre una o más personas respecto de un bien y, por el otro, el documento o instrumento que prueba esa relación"¹¹¹.

Inspeccionemos ahora el área a la que corresponde este proceso. El Departamento de Titulación que es junto con el Departamento de Investigación y Análisis y el Departamento de Resoluciones los que dependen de la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, se encargan de todos estos trámites al interior de la Secretaría. Corresponde al primero, la realización del proyecto en que se acuerda la titulación del terreno nacional respectivo y pasa al criterio de la siguiente Dirección; después de la Dirección General, llega a la opinión del Secretario del Ramo, quien una vez que está de acuerdo con el Título de Propiedad lo firma y autoriza su inscripción en el RAN (en el que se registra bajo la homoclave SRA-02-003, con base en el Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites y servicios inscritos en el Registro Federal de Trámites y servicios, así como los formatos que aplica la Secretaría de la Reforma Agraria, y se establecen diversas medidas de Mejora Regulatoria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo del 2003), en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Entidad correspondiente y en el de la Propiedad Inmobiliaria

¹¹¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. Pág. 3135.

Federal su anotación respectiva y se logra entonces la certeza jurídica que habíamos apuntado en un principio como objetivo central de todo este procedimiento operativo.

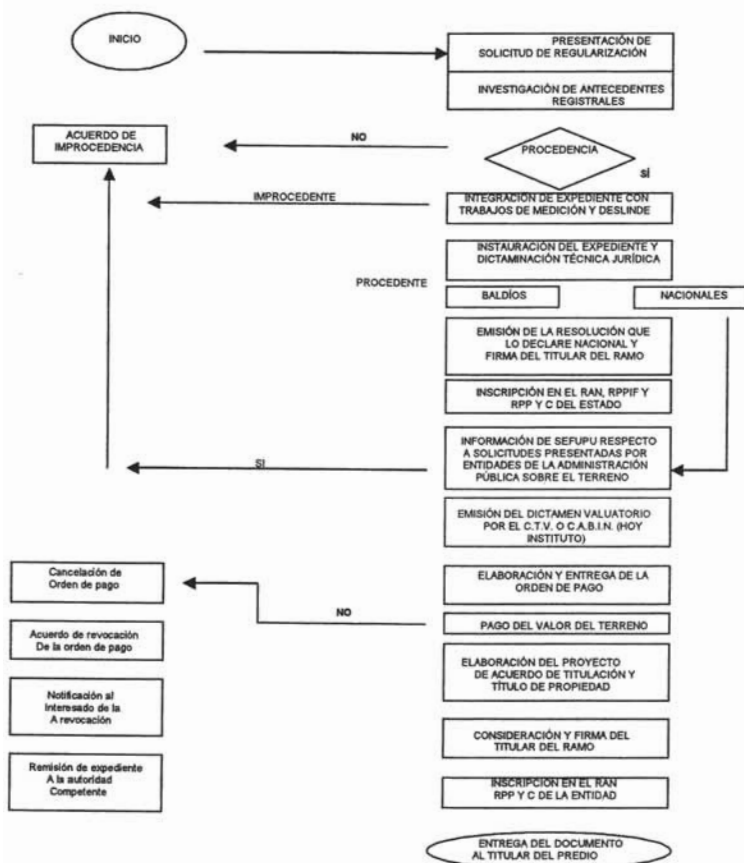
No queda sino hacer algunas consideraciones sobre estos aspectos. Podemos mencionar primero, que este procedimiento operativo administrativo, como se ha podido observar queda encaminado a Regularizar los terrenos baldíos y nacionales existentes en nuestro país. Sin embargo, la parte en que se otorgaban estos terrenos de forma gratuita fue abrogada en 1992, pues se determinó que no existían más terrenos que dotar.

Por otra parte, aunque la ley establece plazos determinados para la realización de este procedimiento, cabe manifestar que por diferentes razones pueden ser alargados, porque la política que ha sido implementada por la administración pública actual, poco ha hecho hasta el momento pues no establece esta área como una de sus prioridades dirigiéndose con mayor énfasis en el área industrial y apoyo a las empresas.

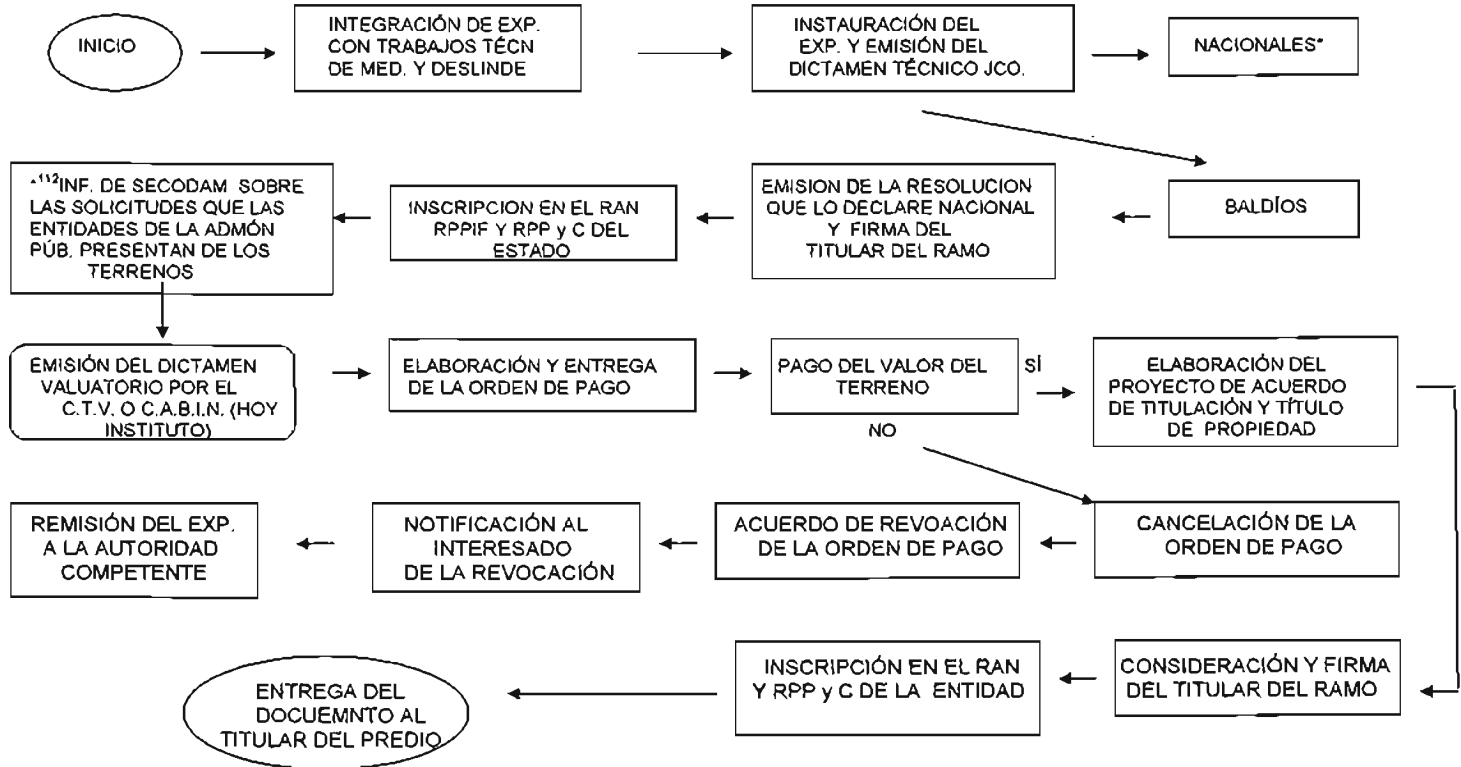
Con esta situación encontramos extremadamente difícil, por no decir imposible, ya no solo que ésta sino algún gobierno futuro, busque la continuación del proyecto que una revolución trató de ver realizado y que solo treinta años después pudo imaginar cómo sería, pues si bien es cierto que hubo reparto agrario, gracias a que el presidente Lázaro Cárdenas lo comenzó, también lo es que el pecado de México es no tener la capacidad de gobernar limpiamente buscando el bienestar colectivo, de aquí que aún a pesar del reparto podemos comentar, sin temor a equivocarnos, que la certeza jurídica sobre los terrenos que en esta nación se constituyen ha sido nula para las clases desprotegidas, porque aún hoy a diez años de la creación de los Tribunales Agrarios se siguen resolviendo asuntos relativos a la dotación o restitución, que son figuras jurídicas desaparecidas.

Es entonces, a partir de lo mencionado, que buscaremos en el siguiente capítulo, mostrar cómo ha sido el tránsito en la historia de este escenario; México se ha destacado por su permanente lucha sobre una distribución justa de tierras, y en donde la clasificación de las etapas se basa exclusivamente en la cantidad de tierra repartida tanto como su destino, que ha otorgado a la población nacional cambios radicales en su estructura, como unidad social. Antes de pasar al mencionado apartado, y para tener una idea global del procedimiento que acabamos de describir podemos resumirlo en el siguiente esquema.

REGULARIZACIÓN DE TERRENOS NACIONALES PROCEDIMIENTO OPERATIVO

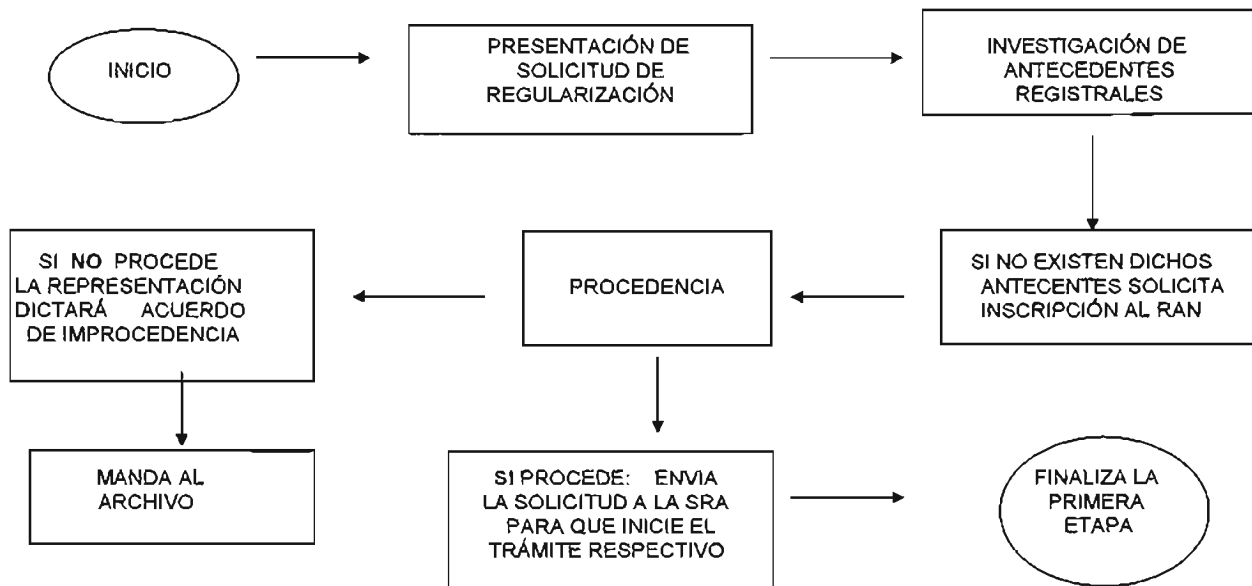


**REGULARIZACIÓN DE TERRENOS NACIONALES
PROCEDIMIENTO OPERATIVO ANTE LA DIRECCIÓN
GENERAL DE ORDENAMIENTO Y REGULARIZACIÓN**

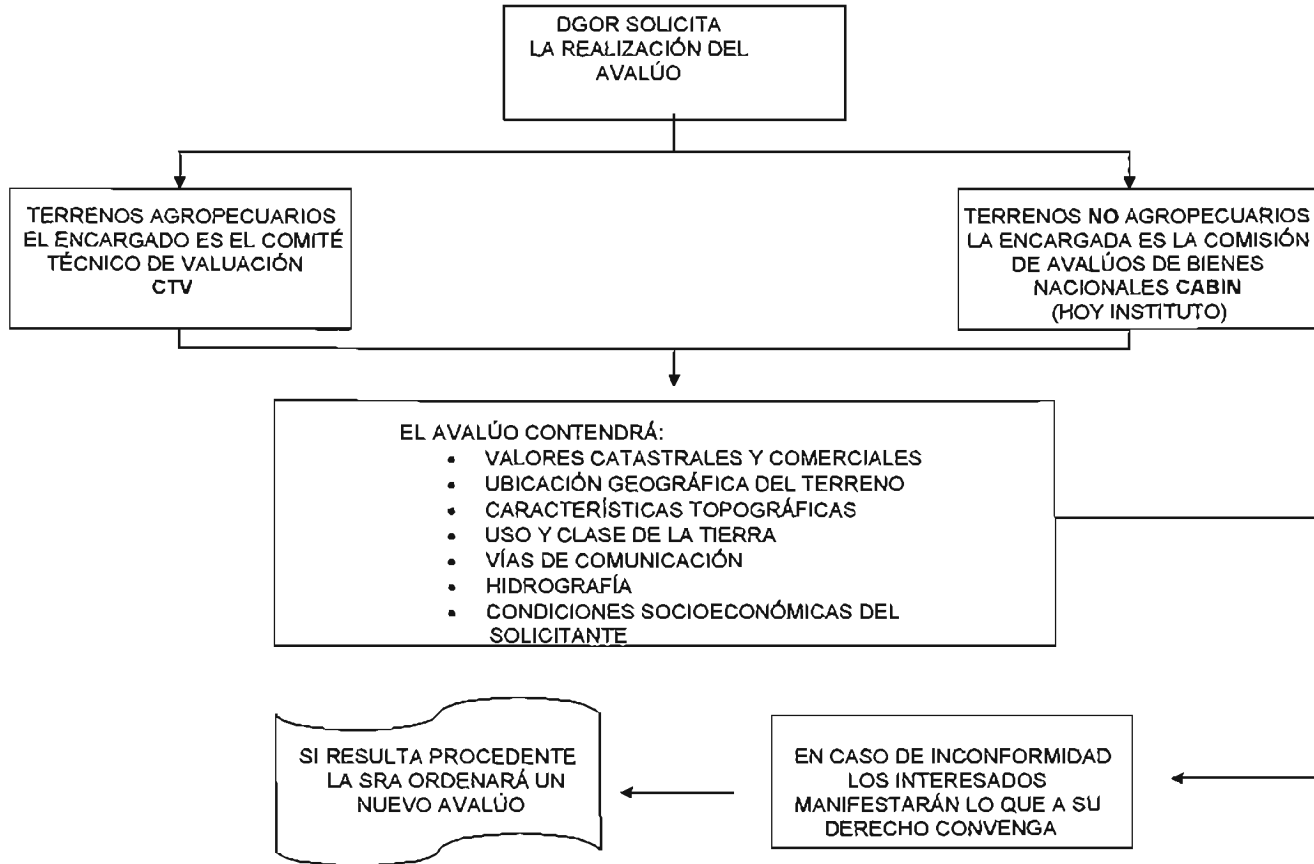


¹¹² Si el terreno es nacional, se evita el trámite de titulación que se necesita para los baldíos.

**REGULARIZACIÓN DE TERRENOS NACIONALES
PROCEDIMIENTO OPERATIVO ANTE LA REPRESENTACIÓN
AGRARIA DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CORRESPONDIENTE**



PROCEDIMIENTO DEL AVALÚO



CAPÍTULO 4. LA FUNCIÓN ACTUAL DE LOS TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES EN MÉXICO.

4.1. Destino de los terrenos baldíos y nacionales durante la etapa de la Reforma Agraria en México hasta 1991.

Evocando el estudio de las legislaciones y la forma en que, en cada una se abordó el tema demostramos la transformación y el destino de los terrenos baldíos y nacionales durante todas las etapas mencionadas.

Según se expresó en el capítulo segundo del presente trabajo de investigación, en el que referimos el aspecto histórico legislativo de los terrenos baldíos y nacionales, a partir de nuestro México Independiente se dictan un sin número de leyes y decretos que reglamentaron su ocupación y enajenación; así vimos que en la primera mitad del siglo XIX se crearon las bases para el desarrollo del latifundio feudal, en esta etapa la Iglesia mexicana fue el latifundista mayor. La Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos (1856), y la Ley de Nacionalización de Bienes del Clero (1859) expropiaron a la Iglesia y la hicieron desaparecer como máxima tenedora de la tierra Nacional.

Sin embargo, la legislación que referimos en el capítulo segundo, le dio a la gran hacienda una extensión desmesurada, generándose una nueva expresión del latifundismo, entre esta, las Leyes de Ocupación y Enajenación de Tierras Baldías (1863); La Ley de Colonización y Compañías Deslindadoras (1884) y la nueva Ley de Baldíos (1894) fueron los instrumentos jurídicos del despojo y apoderamiento en escala inconcebible, para que los hacendados o propietarios rurales se convirtieran en grandes latifundistas.

Durante el largo régimen de Porfirio Díaz (1880-1911) el latifundismo mexicano adquiere un auge sin precedentes, ocasionando que más de las tres cuartas partes del territorio mexicano se encontraran en manos de unas cuantas familias y la población campesina se vio desprovista totalmente de tierras,

convertida en peones acasillados en las haciendas, viviendo de su mano de obra "servil" y en tal condición vivían 12 millones de habitantes del campo mexicano, en 1910 de una población total de 15 millones¹¹³.

Por tanto la solución del problema agrario fue uno de los objetivos primordiales de la Revolución Mexicana que estalló en 1910, y la ideología de este movimiento revolucionario giró en torno a lo que dio en llamarse "Reforma Agraria Mexicana". Como sabemos la Reforma Agraria en México no se implantó de inmediato (hay quien opina que nunca se ha consumado) pero para lograrla existieron las disposiciones preconstitucionales, como lo fueron los planes revolucionarios que tuvieron contenido agrario, tales como el Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910, donde Madero declaró sujetas a revisión todas las disposiciones de la Secretaría de Fomento y los fallos de los tribunales que hubieran provocado el despojo de las tierras y aguas de los pueblos indígenas; el Plan de Ayala, expedido por Zapata el 28 de noviembre de 1811, en el que proclamó categóricamente que los pueblos debían entrar en posesión de los terrenos, montes y aguas que hubieren usurpado los "hacendados científicos" o los caciques, pues "a la sombra de la tiranía o de la justicia venal se ordenó la expropiación de los bienes monopolizados por los poderosos propietarios de ellos"; las adiciones al Plan de Guadalupe, expedido por Venustiano Carranza, conocido como el jefe del llamado ejército constitucionalista, proponía la expedición de Leyes Agrarias; y la Ley del 6 de enero de 1915, publicada también bajo las ordenes del citado personaje, es un ordenamiento que representa el antecedente directo e inmediato del artículo 27 de la Constitución de 1917 en la que se establecen la restitución de todas las tierras, bosques y aguas de que hubiesen sido privados los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y otras corporaciones de población existentes desde la ley del 25 de Junio de 1856, así como la dotación de tierras a los pueblos que carecieran de ellas¹¹⁴.

¹¹³ **RICORD E., Humberto.** *Introducción Jurídica a la Reforma Agraria Mexicana.* Moderna. México. 1972. pág. 76.

¹¹⁴ **FABILA, Manuel.** Op. Cit. pág. 563.

Para sentar las bases legales sobre las que descansaría la Reforma Agraria, se expidió el artículo 27 de la Carta Magna en el Congreso de Querétaro y su texto original fue reestructurado en 1934, en donde se originó el primer Código Agrario de 22 de marzo, en el que se designa expresamente la preferencia de los terrenos de la Federación sobre la propiedad particular para destinarlos a las dotaciones de tierras y a partir de esta fecha quedó determinado como su principal destino el cubrir una FUNCIÓN SOCIAL, dándose continuidad a este destino en los posteriores segundo y tercer Códigos Agrarios expedidos en 1940 y 1942, respectivamente; continuando con la Ley Federal de Reforma Agraria publicada en el año de 1971, hasta su derogación con el Decreto de Reformas del Artículo 27 constitucional del 6 de febrero de 1992.

Este ordenamiento continúa la dirección que se venía dando en el uso de los terrenos baldíos y nacionales, porque manifiesta en sus artículos 203 y 204 que serían afectables los terrenos que se encontraran dentro de un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo que solicitara tierras, pero particularmente el sentido que esta codificación confiere, es la continuidad de preferir a la Federación por encima de la pequeña propiedad, en caso de adquirir de aquella los terrenos que fueran a servir para satisfacer la necesidad de dotación (e incluso ampliación y creación de nuevos centros de población) de los campesinos que así lo solicitaran¹¹⁵.

Bajo esta perspectiva, es fácil observar que el Estado cumple ya su función de dotación de tierras, al forjar en una ley el procedimiento necesario para llevarlo a la práctica, dando así al territorio nacional el destino para el cual fue creado el Art. 27 en el texto constitucional, que a pesar de ser el máximo ordenamiento no tenía disposición fáctica, por no haber regulación visible.

La última reforma constitucional en materia agraria, se ve traducida en la Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de

¹¹⁵ Ley de Reforma Agraria. Op. Cit. Pág. 96.

1992, cuando el C. Lic. Carlos Salinas de Gortari, presidente electo, estaba en gestión y propone la derogación de los procedimientos dotatorios de tierras por las múltiples razones internas que expone en su proyecto de reforma de 7 de noviembre de 1991, bajo el argumento que el cambio en el campo era necesario para enfrentar el fenómeno de la globalización y la modernidad. Por tanto, esta reforma ocasionó un nuevo destino para los terrenos baldíos y nacionales, los que vuelven a ser objeto de enajenación a particulares, dando fin a su función social.

Las anteriores circunstancias que reflejan el origen y desarrollo de la función de los terrenos baldíos y nacionales, durante la etapa de la Reforma Agraria en México hasta la fecha, se encuentran resumidas en el siguiente cuadro, con el fin de proporcionar una herramienta comparativa, para el cotejo de las hipótesis presentadas en los escenarios políticos.

ESTRUCTURA DE LA EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LOS TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES EN MÉXICO	
Etapa Independiente	➤ Función de colonización.
1917 a 1933	➤ Función de colonización y ➤ Otorgamiento a "campesinos pobres" que no alcanzaban los requisitos que establecían las Leyes Agrarias para ser dotados.
1934 Primer Código Agrario	➤ Se prefiere a la Federación sobre la pequeña propiedad para tomar los terrenos nacionales que se destinarían a la dotación.
1940 Segundo Código Agrario	➤ Continúa la preferencia de la propiedad de la Federación, sobre la propiedad particular para las dotaciones de tierras, bosques y aguas.
1942 Tercer	➤ Continúa la función social de los terrenos baldíos y nacionales, cubriendo las dotaciones de tierras, bosques

Código Agrario	y aguas.
1971 Ley Federal de Reforma Agraria	➤ Retoma la aportación del Código de 1934 al preferir a la Federación sobre la pequeña propiedad para la dotación de tierras.
1992 Decreto de Reformas del 27 constitucional Ley Agraria	➤ Los terrenos baldíos y nacionales son motivo de enajenación a particulares, bien que los vengan poseyendo o no.

Consecuentemente queda resumida la FUNCIÓN SOCIAL y destino de esta propiedad nacional durante la etapa de la Reforma Agraria y su retorno a cubrir necesidades de particulares a partir de 1992 a la fecha.

4.2. Características actuales de los terrenos baldíos y nacionales.

Como hemos mencionado, en este apartado se evocarán, las características que, basadas en la última reforma constitucional, se han establecido a los terrenos de la Federación y al efecto aceptamos la clasificación que señala el autor Juan Carlos Pérez Castañeda.

4.2.1. Alienabilidad condicionada.

Según hemos establecido, el cambio de utilización en los terrenos nacionales se ha consolidado por diferentes aspectos en la administración pública, sin embargo lo que permite observar la transición son precisamente las características que los fundamentan, dentro de las cuales encontramos las señaladas, y en primer lugar al referirnos a la alienabilidad condicionada habría que mencionar el aspecto de pertenencia a la Federación, como propietaria originaria de los terrenos que nos ocupan, pero además el hecho de que ésta pueda transmitirlos a los particulares por el concepto que encierra a la misma

naturaleza de estos bienes inmuebles, es decir cuando hablamos de alienabilidad y el significado de esta de pasar o transmitir a alguien el dominio de algo o algún otro derecho sobre ello por una parte; y por la otra el aspecto de condicionada significa que si quedan los terrenos baldíos y nacionales en calidad de ser enajenables siempre y cuando se realice esta operación por parte de la Federación y como se ha dicho en capítulos anteriores si bien esta acción queda a cargo de la Federación lo hará a través de sus organismos correspondientes, en este caso la Secretaría de la Reforma Agraria y el procedimiento explicado en el capítulo anterior.

4.2.2. Imprescriptibilidad e inembargabilidad absolutas.

En este rubro las características mencionadas quedan comprendidas de manera implícita en el régimen jurídico establecido en la Carta Magna a través de la propiedad originaria –a que nos hemos referido en el capítulo primero- y que fueron plasmadas en el numeral 27, así encontramos que se conservaron con este sentido en la actual legislación.

El ser imprescriptibles e inembargables deriva de la calidad que les otorga la clasificación en tres modalidades: bienes de dominio público, bienes de dominio privado y bienes de propiedad originaria.

4.2.3. Intransmisibilidad.

Como hemos establecido, a lo largo de las etapas históricas por las que la legislación pasó para llegar a la actual ley, el aspecto que se conservó de la Ley Federal de Reforma Agraria fue la intransmisibilidad de los terrenos baldíos y nacionales, esto significa que la ley prohíbe que este tipo de terrenos sean otorgados en arrendamiento, uso o inclusive usufructo.

Contrario a lo que ocurría con las leyes previas a la señalada Ley Federal de Reforma Agraria porque aquellas si permitían la transmisión de dichos terrenos mediante la celebración de contratos de arrendamiento fijando ciertas condiciones entre las cuales establecían la vigencia por un máximo de diez años.

4.2.4. Convertibilidad del régimen jurídico.

Este aspecto se refiere a la susceptibilidad de estos terrenos para ser modificados en cuanto a su estatus jurídico pues la finalidad para la cual son utilizados debe quedar siempre acorde al marco legal que prevea su función, entonces tenemos que puede variar desde que el ejecutivo los asigne para un uso común mediante un decreto; o aprovecharse para cubrir algún servicio público mediante el acuerdo correspondiente e incluso llegar al caso de la enajenación onerosa por vía de la subasta pública en donde se entiende como el medio por el cual los particulares pueden allegarse de estos terrenos.

Cabe el señalamiento de que en los primeros casos los terrenos permanecen en un régimen encargado de satisfacer necesidades de interés social y por tanto su esfera continúa en los bienes del dominio público a diferencia del último en donde encontramos la transformación a bienes de dominio privado por quedar contenidos en una esfera que satisface solo las necesidades de particulares quienes quedan a cargo de éstos con un dominio pleno.

4.3. Análisis comparativo de las modificaciones al artículo 27 constitucional sobre terrenos baldíos y nacionales.

El artículo 27 constitucional ha sido uno de los que más han sufrido reformas debido al contenido social que el constituyente de 1917 le imprimió; teniendo, a lo largo de su historia, una gran cantidad de innovaciones.

Estas reformas al mismo tiempo, han procurado dotar al sistema jurídico y político de procedimientos idóneos para que de forma objetiva y subjetiva sean cumplidos los requerimientos de los grupos involucrados en el problema agrario.

Cabe destacar que sólo interesan para el tema que estudiamos la última reforma con Carlos Salinas de Gortari, publicada en enero de 1992, que al instituir como propósito fundamental la certidumbre jurídica en el campo, suprimiendo el reparto agrario con la modificación del párrafo tercero del artículo en comento, así como la fracción XV y deroga las fracciones X, XI, XII, XIV, XVI, que contenían su reglamentación y señalaban las instituciones encargadas de su aplicación, ordena el establecimiento de Tribunales Agrarios y se faculta a la Secretaría de la Reforma Agraria la Regularización de la Propiedad Rural, incluyendo los Terrenos Baldíos y Nacionales.

Por lo que corresponde a las reformas citadas, debemos anotar que han sido el preámbulo para que el texto vigente (publicado en el DOF de 1992) introduzca un nuevo modelo económico: el neoliberal –comentado en párrafos precedentes- y termine por tanto con el espíritu del constituyente de '17, que tenía como finalidad esencial llevar al campo una mejor distribución de sus tierras, y conceder a los trabajadores del campo integrados en las comunidades agrarias, los ejidos o la pequeña propiedad, una mayor seguridad en la tenencia de sus propiedades; sin embargo se transforma el destino social de los terrenos a uno netamente empresarial.

Situación que refleja la urgente necesidad de que el Estado dé una mayor, mejor y pronta atención a las actividades del campo, que conjuntamente con las de la educación son las bases en que debe apoyarse el avance social de México.

Presentaremos a continuación el cuadro comparativo, en que pueden observarse las diferencias que originan el nuevo destino de los terrenos baldíos y nacionales, entre el texto original y el texto actual:

TEXTO ORIGINAL:	TEXTO VIGENTE (REFORMA 1992):
<p>Artículo 27.- párrafo tercero: "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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. Por tanto se confirman las dotaciones de los terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 8 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerarán de utilidad pública"¹¹⁶.</p>	<p>Art. 27.- párrafo tercero: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como 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, cuidar su conservación, 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 ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, 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 preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."¹¹⁷</p>

¹¹⁶ BÁRCENAS Cbáñez, Hilario. Derecho Agrario y el Juicio de Amparo. Mc Graw Hill. México. 2000. Pág. 77.

¹¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 142ª. Ed. Porrúa. México 2004. pp. 31 – 32.

De estos párrafos podemos apreciar, en primer lugar que tienen como principio rector, que la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la que ha tenido el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Lo trascendente de esta disposición, no es admitir una teoría sobre el patrimonio de la Nación, sino otorgar mayor importancia al espíritu impreso en el artículo porque éste se creó bajo condiciones de necesidad social que ya no era posible ignorar por más tiempo. Lamentablemente, la historia nos demuestra la repetición de nuestros actos, y en consecuencia hoy en día, con artificios legales más sofisticados, esta situación se vuelve a sentir en el campo con gran rigor.

Asimismo, vale la pena retomar la idea acerca de la distribución de la tierra, que ya ha sido estudiada anteriormente; en donde la mala repartición del territorio nacional provocó innumerables revoluciones. La consecuencia más significativa ha sido la intención plasmada en todas las leyes que se han logrado para solucionar este problema; de ahí que a nuestra consideración sea importante este aspecto, porque el fondo de cada contienda por concientizar a los depositarios del poder, es siempre el mismo: eliminar la miseria del campo, tarea tan difícil de reconocer en la ley y más aún de llevar a la práctica.

Si el Estado tiene además la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, con el objetivo exclusivo de evitar que la propiedad se concentre, como en el pasado, en unas cuantas manos o de que existan aparatos de opresión y explotación; dicha facultad conlleva una obligación, la cual supone la creación de los mecanismos que distribuyan la tierra y con esta idea en mano, entendemos que fue precisamente éste el pensamiento que el constituyente de 1917 trató de proteger al plasmar en el máximo ordenamiento legal, la dotación de tierras para quienes carecieran de ellas.

Como afirma el actual magistrado Hilario Bárcenas "sobresale en este contexto, el contraste existente con el actual artículo reformado en 1992, pues fue precisamente la derogación de ésta intención la que más destaca porque se elimina toda una era, al suprimir el reparto de tierras; la explicación otorgada en la exposición de motivos determina que la evolución de nuestra sociedad ha sufrido cambios en los que, si bien ha sido motivo de orgullo como un proceso que se vincula a nuestro nacionalismo, se deben emprender nuevos caminos.

Apoya a este argumento, cuando en dicha exposición se establece, que la inversión de capital en las actividades agropecuarias tienen hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia...[.] también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión.

Asimismo, contempla que "la reforma agraria ingresa a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos"¹¹⁸.

Actualmente no se ha dado término al rezago agrario ante los Tribunales Agrarios, que por efectos del Artículo tercero transitorio del Decreto de Reformas del Artículo 27 constitucional deben de culminar y hay quien afirma que en el juego de las resoluciones administrativas equivocadas y de fallos jurisdiccionales ilegales, se pierde irremediablemente gran parte de la fuerza motriz del proceso nacional; así los efectos de la reforma agraria desaparecen de forma irreversible y se crea un ambiente de desconfianza que debilita los cimientos de la estabilidad política de la nación. Y frente a ésta situación, la enajenación de los terrenos nacionales aparece como un ofrecimiento efímero, fórmula engañosa, y un propósito frustrado de una amarga maniobra.

¹¹⁸ **BÁRCENAS** Chávez, Hilario. Derecho Agrario y el Juicio de Amparo. Op. Cit. Pág. 150.

En el comentario vertido, respecto a la enajenación de los terrenos nacionales como un ofrecimiento fugaz, cabe precisar, como veníamos comentando, que el aspecto soporte de esta afirmación es la deficiente formación profesional de los encargados de la materia que genera corrupción en la ejecución de las disposiciones legales que, inútilmente, buscan dicha enajenación como la solución al problema agrario.

Por lo tanto, que el destino de los terrenos haya cambiado y su función social -como concepción original- sea ahora totalmente distinta, no es pretexto para que aquellos encargados de la tramitación del procedimiento operativo de estos terrenos, en su enajenación, regularización, etc. cumplan en forma deficiente su función.

Por ende, no resta sino pasar al estudio que da origen al presente trabajo, para quedar en la posibilidad de señalar las circunstancias que rodean el nuevo destino de estos terrenos, observar cuáles son las consecuencias de este cambio y quedar así en la aptitud de proponer lo que a nuestra consideración puede tomarse en cuenta, si no para solucionar algo que por décadas no ha tenido respuesta, sí para aminorar el problema comenzando por la decisión de realmente hacer algo al respecto.

4.4. Nuevo destino de los terrenos baldíos y nacionales a partir de la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional.

El análisis presentado en el primer apartado de este capítulo, aporta un marco referencial, que incorporado a los datos de los párrafos precedentes aduce las circunstancias bajo las cuales se genera el nuevo destino de los terrenos baldíos y nacionales.

Encontramos entonces, que la actual orientación de los terrenos mencionados, es producto del ambiente generado en la implementación de la

estrategia del partido oficial. Lo que ocasionó insuficiencia de la actividad agropecuaria y del desarrollo industrial, provocando a un mismo tiempo el crecimiento de la explosión demográfica y de grupos marginados en zonas urbanas.

Con la tendencia económica, política y la apertura jurídica nacional, hacia el incremento de la deuda y la inversión extranjera, el sector agropecuario se enfrenta al relego gubernamental quien ahora dirige su apoyo a la fracción empresarial.

En la transformación del Estado Benefactor, al modelo Neoliberal y a la globalización, el Estado deja de proteger y subsidiar a la comunidad campesina, sosteniendo que el sector agrícola requiere, desde hace tiempo, de una seria transformación que premie la productividad y la capacidad de competir en los mercados mundiales. "Con lo que en vez de sostener sectores retrasados, sin esperanza, dirige sus limitados recursos a los agricultores e inversionistas que tienen posibilidades de rentabilidad. Quienes proponen la modernización neoliberal del sector agrícola opinan que el ejido debe abolirse para dar paso a la transformación capitalista a escala completa de la agricultura mexicana"¹¹⁹.

Con los antecedentes mencionados, en el marco internacional también hubo factores que contribuyeron a la reforma que origina el nuevo destino de los terrenos baldíos y nacionales, esta fue la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que no se hizo esperar.

En el discurso político se hablaba de que el campo debía impulsarse y ponerse al día con las exigencias que en la economía requería el nuevo mundo, pero en la realidad, dentro de las negociaciones de este Tratado se comentaba

¹¹⁹ **Chávez Padrón, Martha.** El derecho agrario en México. Op. Cit. Pág. 307.

que el ejido, sería incluido para que "todo el sector agropecuario, incluyendo el ejido, fuera negociable"¹²⁰.

Tristemente, observamos que "el TLCAN hace referencia al aspecto agricultura y no al agrario, tan especial en los Estados Unidos Mexicanos; su contenido hace referencia al producto agropecuario y sus controles sanitarios, fiscales y arancelarios, mas no al régimen de propiedad rústico dentro del cual se hace producir la tierra"¹²¹.

Así pues, a principios de la época de los '90 se concibe una nueva disposición legislativa que rige hasta la fecha: la Ley Agraria. Producto de la reforma de enero de 1992. Esta ley proporciona los mecanismos jurídicos bajo los cuales, las relaciones político-económicas absorben el modelo globalizador, fundamentado en la introducción y perfeccionamiento de la tecnocracia, beneficiada en esta época por el presidente en turno Carlos Salinas de Gortari.

De este ordenamiento, se enumeran sus aspectos jurídicos a continuación:

1. Aplicación supletoria de la legislación mercantil así como el Código Federal de Procedimientos Civiles, porque abre la posibilidad de formar sociedades en el sector agrario;
2. Incorporación de la prescripción a los terrenos ejidales, aunque solo es para reconocerlos como poseedores a quien la solicite;
3. Creación de la Procuraduría Agraria, los Tribunales Agrarios y el procedimiento único a través del juicio agrario;
4. Preferencia del uso urbano de las tierras ejidales y comunales ante el uso agrícola, pecuario y forestal;
5. Finalmente, regularización y enajenación de los terrenos nacionales mediante su titulación.

¹²⁰ Ídem.

¹²¹ *Ibidem*. Pág. 397.

Ante esta reforma constitucional, los últimos programas sectoriales de la Secretaría de la Reforma Agraria 1995-2000 y 2001-2006 contemplan entre sus prioridades, la regularización y enajenación de terrenos baldíos y nacionales a través del procedimiento administrativo descrito en el capítulo tercero de este trabajo, dentro de su objetivo de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Los programas Sectoriales Agrarios mencionados y el proceso de reestructuración administrativa y operativa de la Secretaría de la Reforma Agraria y sus entidades sectorizadas constituyen el marco de referencia de la política de ordenamiento y regularización de la propiedad rural que incluye a los terrenos baldíos y nacionales.

La política de regularización de terrenos nacionales es una línea estratégica del Programa Sectorial Agrario y con fundamento en la Ley Agraria y su Reglamento en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, se desarrolla el Procedimiento Operativo para la Regularización de Terrenos Baldíos y Nacionales.

Los comentarios vertidos quedan reflejados en las gráficas, que a continuación se presentan (fuente: Secretaría de la Reforma Agraria).

Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA											
Colonias^{1/}											10161
- Beneficiados (personas)	2403	3686	10928	11124	13764				91	10973	10161
- Títulos emitidos	2209	3084	10211	10468	10327				91	10973	1185
- Superficie (Hectáreas)	62	100	265	214	102				3	1703	
Terrenos nacionales^{2/}							12286				16642
- Títulos emitidos	16000	32950	323343	120743	77409		30081	5275	11285	10094	55206
- Superficie (Hectáreas)	42423	207036	578680	378333	383963			144807	114942	141147	
Asentamientos Humanos^{3/}							118561				120000
- Escrituras elaboradas	199436	201087	203158	206802	104845	118508	118561	118849	119196	111539	120000
- Avencindados beneficiados	199436	201087	203158	206802	104845	118508	6814	118849	119196	111539	6896
- Superficie regularizada (Hectáreas)	14246	14363	14511	14771	10314	8000		6830	6851	6410	
Expropiación de tierras^{4/}							344				155
- Acciones	258	455	273	1012	1018	100	23314	337	256	205	7559
- Superficie (Hectáreas)	18151	59451	174154	41602	33302	115870		113063	30207	14476	207332
- Indemnización (Miles de pesos)	86519	258199	144905	505519	410575	90600		352594	474812	278624	

^{1/} Para 1995 se eliminó la información reportada en el Quinto Informe de Gobierno, en virtud de que el área responsable aclaró que los documentos correspondientes no fueron autorizados, por lo que no se entregaron a los colonos beneficiados. Para los años 1996 y 1997, no se reportan avances, debido a los problemas procedimentales y operativos que se presentaron en la ejecución del Programa de Regularización de Colonias Agrícolas y Ganaderas, siendo hasta finales de 1998 cuando empieza a operar en forma regular. En superficie para 1998, cifra rectificada por la dependencia responsable.

^{2/} En 1995 se eliminó la información reportada en el Quinto Informe de Gobierno, en virtud de que el área responsable aclaró que los documentos correspondientes no fueron autorizados, por lo que no se entregaron a los poseedores beneficiados. Para 1996 cifras rectificadas por la dependencia responsable.

^{3/} Se refiere a la regularización de asentamientos humanos en ejidos y comunidades mediante la escrituración de lotes urbanos. A partir de 1999 información reportada por SEDESOL, debido a la rectorización de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) a esa dependencia.

^{4/} Se refiere a publicaciones de decretos expropiatorios. El rubro indemnización considera cifras a julio, ya que no es posible su estimación.

^{5/} Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Desarrollo Social

Ante esta reforma constitucional, los últimos programas sectoriales de la Secretaría de la Reforma Agraria 1995-2000 y 2001-2006 contemplan entre sus prioridades, la regularización y enajenación de terrenos baldíos y nacionales a través del procedimiento administrativo descrito en el capítulo tercero de este trabajo, dentro de su objetivo de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Los programas Sectoriales Agrarios mencionados y el proceso de reestructuración administrativa y operativa de la Secretaría de la Reforma Agraria y sus entidades sectorizadas constituyen el marco de referencia de la política de ordenamiento y regularización de la propiedad rural que incluye a los terrenos baldíos y nacionales.

La política de regularización de terrenos nacionales es una línea estratégica del Programa Sectorial Agrario y con fundamento en la Ley Agraria y su Reglamento en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, se desarrolla el Procedimiento Operativo para la Regularización de Terrenos Baldíos y Nacionales.

Los comentarios vertidos quedan reflejados en las gráficas, que a continuación se presentan (fuente: Secretaría de la Reforma Agraria).

Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra

Concepto	1996	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA											
Colonias^{1/}											10161
- Beneficiados (personas)	2403	3688	10928	11124	13764			91	10973		10161
- Títulos emitidos	2209	3084	10211	10468	10327			91	10973		1185
- Superficie (Hectáreas)	62	100	265	214	102			3	1703		
Terrenos nacionales^{2/}							12286				16642
- Títulos emitidos	16000	32950	323343	120743	77409		30081	5275	11285	10094	55206
- Superficie (Hectáreas)	42423	207036	578680	378333	363963			144807	114942	141147	120000
Asentamientos Humanos^{3/}							118561				120000
- Escrituras elaboradas	199436	201087	203158	208602	104845	118508	118561	118849	119196	111539	120000
- Avencindados beneficiados	189436	201087	203158	208602	104845	118508	6814	118849	119196	111539	6896
- Superficie regularizada (Hectáreas)	14246	14363	14511	14771	10314	8000		6630	6851	6410	
Expropiación de tierras^{4/}							344				155
- Acciones	258	455	273	1012	1018	100	23314	337	256	205	7559
- Superficie (Hectáreas)	18151	59451	174154	41802	33302	115870	256858	113063	30207	14476	207332
- Indemnización (Miles de pesos)	86519	258199	144905	505519	410575	90600		352594	474812	276624	

^{1/} Para 1995 se eliminó la información reportada en el Quinto Informe de Gobierno, en virtud de que el área responsable aclaró que los documentos correspondientes no fueron autorizados, por lo que no se entregaron a los colonos beneficiados. Para los años 1996 y 1997, no se reportan avances, debido a los problemas procedimentales y operativos que se presentaron en la ejecución del Programa de Regularización de Colonias Agrícolas y Ganaderas, siendo hasta finales de 1998 cuando empieza a operar en forma regular. En superficie para 1998, cifra rectificada por la dependencia responsable.

^{2/} En 1995 se eliminó la información reportada en el Quinto Informe de Gobierno, en virtud de que el área responsable aclaró que los documentos correspondientes no fueron autorizados, por lo que no se entregaron a los poseedores beneficiados. Para 1996 cifras rectificadas por la dependencia responsable.

^{3/} Se refiere a la regularización de asentamientos humanos en ejidos y comunidades mediante la escrituración de lotes urbanos. A partir de 1999 información reportada por SEDESOL, debido a la resectorización de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) a esa dependencia.

^{4/} Se refiere a publicaciones de decretos expropiatorios. El rubro indemnización considera cifras a julio, ya que no es posible su estimación.

^{5/} Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Desarrollo Social

Ordenamiento y regularización de la propiedad rural

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL													
Resoluciones presidenciales ejecutadas ^{1/}													
Documentos	606	193	237	340	139	66	155	64	96	77	25	21	37
Camposinos beneficiados	47 967	73 225	19 472	36 955	13 871	3 672	11 850	6 533	1 214	644	1 776	1 781	2 250
Superficie (Miles de hectáreas)	1 628	842	1 159	1 085	358	116	301	776	87	25	28	35	22
Cumplir con las ejecutorias del Poder Judicial de la Federación ^{2/}						854	1 087	1 280	832	417	217	389	237
Expropiación de propiedad social													
Decretos expropiatorios de propiedad social						300	541	354	345	340	258	351	208
Decretos ejecutados de expropiación ^{3/}						125	383	316	307	215	195	197	84
Planos definitivos de expropiación emitidos						36	710	473	272	281	392	194	65
Carpetas básicas de expropiación integradas						18 1	274	468	250	245	381	310	54
REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL													
Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDER)													
Núcleos agrarios incorporados al programa por parte de la Procuraduría Agraria				7 769	6 723	2 712	2 053	1 850	2 265	1 858	760	450	457
Núcleos agrarios certificados por parte del Registro Agrario Nacional				1 268	1 726	3 941	3 084	2 873	2 411	2 351	1 433	543	354
Núcleos agrarios certificados por parte del Registro Agrario Nacional				184 918	103 197	171 272	824 151	942 899	841 970	738 860	818 712	452 122	1 68 838
Titulados individuales				103 096	588 979	684 557	622 708	637 410	471 854	401 276	328 595	228 017	87 010
Parcelarios (Certificados)				32 474	208 368	231 058	150 144	171 308	167 310	172 283	145 338	127 128	36 424
Uso común (Certificados)				49 246	287 862	296 857	261 299	234 181	202 768	165 401	142 379	96 977	45 504
Titulos emitidos				1 147	8 531	9 273	8 866	7 889	8 411	7 383	8 511	2 789	1 478
Superficie regularizada (Miles de hectáreas)	16 000	32 950	323 343	120 743	77 409	n.d.	12 288	5 275	11 265	10 094	18 325	13 760	8 242
Camposinos beneficiados	43 423	207 036	678 680	378 233	383 963	n.d.	30 081	144 807	114 942	141 147	130 348	71 420	19 956
TERRENOS NACIONALES^{5/}													
Titulos emitidos						21	26	338	371	474	362	606	240
Superficie regularizada (hectáreas)									5	264	156	96	66
Resoluciones declarativas de terrenos baldíos como terrenos ejidales ^{6/}	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.				91	10 973	11 901	4 818	4 575
COLONIAS AGRICOLAS Y GANADERAS ^{7/}	2 209	3 084	10 211	10 468	10 327								203
Colonias regularizadas	62	100	765	214	102								
Titulos emitidos (Reconocimiento de derechos sobre lotes)													78
Superficie (Miles de hectáreas)	199 436	201 087	203 158	205 802	104 845	118 508	118 561	118 849	119 196	111 196	89 762	89 861	94 815
EXCEDENTES DE TIERRA DE PROPIEDAD SOCIAL ^{8/}	14 246	14 383	14 511	14 771	10 314	8 000	6 814	6 850	6 851	6 410	5 733	5 154	6 449
Asentamientos humanos^{9/}													
Resoluciones emitidas													
Asentamientos humanos													
Regularización de lotes													
Hectáreas aproximadas													

1/ Representa la entrega física de tierras a los camposinos solicitantes, de acuerdo a la resolución publicada en el DOF. Para 1999 y 2000, en documentos, otras regularizadas por la dependencia responsable.

2/ Se refiere al cumplimiento de las ejecutorias pronunciadas en los diferentes juicios de amparo, para evitar la apertura de incidentes de inejecución de sentencias. Se dirige a núcleos agrarios y/o particulares que se hayan visto favorecidos por la protección.

3/ Para el año 2000, cifra regularizada por la dependencia responsable.

4/ La ejecución de este programa se inició en 1993.

5/ Mediante la titulación de terrenos nacionales se brinda certeza y seguridad jurídica a camposinos poseedores de lotes presuntamente baldíos, a través de la entrega de títulos de propiedad definitivos sobre terrenos nacionales, beneficiando a los terrenos baldíos son terrenos de la Nación que no han sido deslindados ni medidos, y que no han salido de su dominio por un título legalmente expedido.

6/ Para 1995 no se reporta información debido a que el área responsable aclaró que los documentos correspondientes no fueron autorizados por lo que no se entregaron a los colonos beneficiados. Para los años de 1996 y 1997, no se reportan avances debido a los problemas procedimentales y operativos que se presentaron en la ejecución del Programa de Regularización de Colonias Agrícolas y Ganaderas, siendo hasta finales de 1998 cuando empieza a operar de forma regular.

7/ Acciones emprendidas por la Secretaría de la Reforma Agraria para evitar el acaparramiento de tierras al interior de ejidos y de sociedades mercantiles y civiles, ofertando los excedentes de tierra a los inversionistas que deseen invertir en el medio rural o aquellos que siendo propietarios, no reúnen el ítem de propiedad marcado por la ley.

8/ Se refiere a la regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares en ejidos y comunidades mediante la escamuración de lotes urbanos. A partir de 1999 información reportada por SEDESOL, debido a la sectorización de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) a esa dependencia.

n.d. No disponible.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Desarrollo Social

4.5. Criterios Jurisprudenciales.

A este respecto, debemos señalar en primer lugar, que la jurisprudencia agraria entendida como la parte del derecho que se constituye en los tribunales autorizados, con motivo de la interpretación, complementación y aplicación de la ley a casos concretos que se expresa a través de normas jurídicas jurisprudenciales obligatorias y sus precedentes, con el fin de regular y armonizar las relaciones humanas y su entorno natural y realizar la justicia y la seguridad jurídica, sigue paralelamente la propia evolución de la legislación agraria, en virtud de que la jurisprudencia, como hemos señalado se genera a partir de interpretar, integrar y complementar la legislación correspondiente.

Señalado lo anterior, damos paso finalmente a la transcripción de los diversos criterios jurisprudenciales que han sido expedidos por el Poder Judicial de la Federación en sus diferentes épocas puesto que denotan claramente el sentido que se le ha otorgado a la función que los terrenos baldíos y nacionales desempeñan, a través de la cual podemos deducir su naturaleza jurídica.

Para una mejor comprensión debemos aclarar que la estructura es la siguiente: se presentan primero las tesis, que denotaban la función social, dado a los terrenos baldíos y nacionales en la época de la Reforma Agraria a la particular que actualmente desarrollan. El contraste será más preciso cuando posteriormente se analicen las dos tesis que pertenecen a la última época, es decir a partir de la modificación radical –reforma de 1992- del destino de los terrenos y las tesis que al respecto han sido emitidas:

Tesis Seleccionada

Instancia: Segunda Sala

Época: Séptima Época

Localización

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte: 68 Tercera Parte

Tesis:
Página: 83

Rubro

TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS, LEY DE. ACTOS DERIVADOS DE SU APLICACION. NO TIENEN CARACTER AGRARIO.

Texto

Ocupándose el juicio de actos que devienen de la aplicación de la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, que no tiene carácter de cuerpo normativo agrario porque no regula con sus disposiciones al régimen jurídico agrario de los núcleos de población ejidal o comunal o de ejidatarios o comuneros en particular; no necesariamente se surte la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Precedentes

Amparo en revisión 5076/73. Aída S. de Rodríguez. 15 de agosto de 1974. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

En estas tesis, encontramos en primer lugar que la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, no consideraba que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuviera competencia sobre núcleos de población ejidal o comunal o de ejidatarios o comuneros en particular, debido a que aquélla no tenía carácter de cuerpo normativo agrario pues no regulaba con sus disposiciones al régimen jurídico agrario.

Tesis Seleccionada

Instancia: Segunda Sala

Época: Séptima Época

Localización

Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Parte: 10 Tercera Parte
Tesis:
Página: 16

Rubro

AGRARIO. COMPETENCIA EN LA REVISION EN AMPARO. ACTOS QUE SE DERIVAN DE LA APLICACION DE LA LEY DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS, NO SE CONSIDERAN MATERIA AGRARIA.

Texto

En los términos de los artículos 84, fracción I, inciso d), de la Ley de Amparo y 25, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la competencia de esta Segunda Sala se surte cuando se trata de revisión de sentencias dictadas en juicio de amparo en que se reclaman, en materia agraria, actos de cualquier autoridad que afecten a núcleos ejidales o comunales en sus derechos agrarios colectivos, o a la pequeña propiedad. Por tanto, si los actos reclamados consisten en la aplicación concreta de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, que tienen el carácter de genéricamente administrativos, debe concluirse que no necesariamente se surte la competencia legal de la Sala conforme a las disposiciones legales antes citadas; sin que obste para tal conclusión la circunstancia de que los quejosos aseveren que su predio es una pequeña propiedad, ya que, aun en el supuesto de que los actos reclamados pudieran implicar su afectación, ésta no sería originada por actos en materia agraria, sino de carácter genéricamente administrativo.

Precedentes

Amparo en revisión 1212/69. Luis González Payan y coags. 15 de octubre de 1969. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. Volumen 9, pág. 45. Amparo en revisión 7850/68. Jesús José Tavares y coags. 18 de septiembre de 1969. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. NOTA: En la publicación original la tesis del asunto 7850/68 aparece bajo el RUBRO: "AGRARIO. REVISION EN AMPARO. INCOMPETENCIA LEGAL DE LA SEGUNDA SALA. CASO EN QUE OPERA. APLICACION DE LA LEY DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS".

En esta tesis, claramente notamos que la opinión emitida por el máximo Tribunal, establece que la Sala tiene competencia cuando se revisan sentencias dictadas en juicios de amparo y se reclamen, en materia agraria, actos de autoridad en que se afecten derechos agrarios de núcleos ejidales o comunales. Señala a la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, estableciendo que en caso de la aplicación específica de este ordenamiento, sobre los actos reclamados, deberán ser considerados con carácter administrativo. Incluso si el quejoso asegura que se trata de una pequeña propiedad, pues el fundamento

recae en que se tratan actos que no se originan en materia agraria por tanto siguen teniendo el mencionado carácter administrativo.

Tesis Seleccionada

Instancia: Sala Auxiliar

Época: Séptima Época

Localización

Instancia: Sala Auxiliar
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Parte: 58 Séptima Parte
Tesis:
Página: 19

Rubro

TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS, LEY DE. SU APLICACION ES DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA LA NACION, POR LO QUE, SE SURTE LA COMPETENCIA DE ESTA SUPREMA CORTE PARA CONOCER DE LA REVISION DE LA SENTENCIA DE LOS JUICIOS DE AMPARO RELATIVOS.

Texto

La competencia de esta Suprema Corte de Justicia para conocer y resolver sobre la revisión de sentencias pronunciadas en juicio de amparo por los jueces de Distrito, está señalada por la fracción VIII del artículo 107 constitucional. El inciso e) de la fracción en cita establece la competencia de la Corte cuando la autoridad responsable, en amparo administrativo, sea federal, con las limitaciones que en materia de competencia señale la ley. Las limitaciones en cuestión se encuentran previstas por los artículos 84 de la Ley de Amparo y 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Los preceptos anteriores establecen la competencia de la Suprema Corte de Justicia para revisar la sentencia pronunciada por un juez de Distrito en un juicio de amparo, cuando la autoridad responsable en amparo administrativo sea federal, si se trata de asuntos cuya cuantía exceda de quinientos mil pesos, o bien de asuntos que revistan a juicio de la Suprema Corte de Justicia, importancia trascendente para el interés nacional, independientemente de la cuantía del negocio. Esta Sala estima que es competente esta Suprema Corte de Justicia, por tratarse de un asunto que reviste importancia trascendente para el interés de la Nación, si la controversia que da origen al juicio de amparo versa sobre la aplicación que la autoridad responsable pretende dar a la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasias, que fue publicada en el Diario Oficial de la

Federación del siete de febrero de mil novecientos cincuenta y uno. La ley en cita es reglamentaria del artículo 27 Constitucional, y en particular del primero y tercero de sus párrafos, en cuanto que la Ley de Terrenos a que se hace mérito establece las facultades del Ejecutivo Federal para disponer de los terrenos propiedad de la Nación y los procedimientos aplicables para enajenarlos o arrendarlos a los particulares. Los terrenos a que esta Ley se refiere no son otros que los de propiedad originaria de la Nación señalados en el ya invocado párrafo primero del artículo 27 de la Constitución. En consecuencia, los actos ejecutados por las autoridades aplicadoras de la Ley son actos de disposición de la propiedad originaria que la Nación tiene sobre la tierra, y dicha actividad debe quedar regulada por los principios contenidos en el párrafo tercero del precepto constitucional. Lo anterior conduce a afirmar que las controversias que se suscitan con motivo de la aplicación e interpretación de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, reviste importancia trascendente para el interés nacional, por la naturaleza de la actividad estatal que regula, independientemente de cualquier razón de cuantía en el negocio o afectación o no afectación de intereses de los particulares.

Precedentes

Amparo en revisión 1092/62. Martín Dickerson, Robert Watkins y coags. 22 de octubre de 1973. Mayoría de 4 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Disidente: Antonio Capponi Guerrero.

En la siguiente consideración, el razonamiento otorgado hacía referencia a la importancia que encerraban los terrenos propiedad de la Nación por trascender en el interés nacional. Es por ello que la Corte absorbía la competencia sobre los actos ejecutados por las autoridades aplicadoras de la Ley y afirmaba que las controversias suscitadas con motivo de la aplicación e interpretación de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, revestía tal importancia por la naturaleza de la actividad estatal que regulaba, que era independiente cualquier razón de cuantía en el negocio o afectación o no afectación de intereses de los particulares. Cabe señalar que es precisamente este el sentido desaparecido a partir de la reforma, pues al suprimir la dotación de tierras y perder su función social la importancia mencionada queda ya, fuera de la esencia de la legislación.

Tesis Seleccionada

Localización

Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Parte: CXXXI
Tesis:
Página: 334

Rubro

TERRENOS BALDIOS NACIONALES Y DEMASIAS, AMPARO
CONTRA RESOLUCIONES EN MATERIA DE.

Texto

El artículo 114 fracción III de la Ley de Amparo, dispone que, contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio ante dichas autoridades, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de éstas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la misma ley de la materia le concede, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia. Este precepto distingue dos situaciones: a) personas que han intervenido en la controversia, y b), personas extrañas a la misma. En el primer caso, el amparo sólo podrá promoverse contra resoluciones definitivas; en el segundo, el amparo podrá promoverse en el momento en que se tenga conocimiento de la violación constitucional, y siendo esto así, el quejoso al haberse enterado de los actos reclamados hasta el momento en que tuvo conocimiento de la declaratoria publicada en el Diario Oficial de fecha diez y nueve de marzo de mil novecientos cincuenta y cinco, como era extraño a la controversia, no estaba obligado a agotar el recurso a que se refiere el artículo 69 de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías antes de ocurrir en demanda de amparo, no existiendo por consiguiente, violación alguna por falta de aplicación de los artículos 73 fracción XV y 74 fracción III de la Ley de Amparo.

Precedentes

Amparo en revisión 5979/55. Filiberto Villarreal Cobreros. 11 de febrero de 1957. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Esta disposición garantizaba la seguridad del procedimiento al tercero extraño a la controversia que se viera afectado por la misma, debido a ello la Corte proporciona esta tesis que determinaba que no existía violación si no se

agotaba el recurso que la ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías determinaba. Por lo tanto la seguridad jurídica para aquellos afectados con estas disposiciones se veía salvaguardada.

Tesis Seleccionada

Instancia: Segunda Sala

Época: Quinta Época

Localización

Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Parte: CXXXI
Tesis:
Página: 382

Rubro

TERRENOS BALDIOS NACIONALES Y DEMASIAS, LEY DE.

Texto

El recurso previsto por el artículo 69 de dicha Ley, en contra de las resoluciones que declaren o no nacionales unos determinados terrenos, no debe agotarse, previamente a la promoción del amparo, por las personas extrañas al procedimiento administrativo.

Precedentes

Amparo en revisión 4871/56. Carlos I. Serrano y coags. 18 de febrero de 1957. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Tesis Seleccionada

Instancia: Segunda Sala

Época: Quinta Época

Localización

Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Parte: CXXV
Tesis:
Página: 2057

Rubro

TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES, RECURSO ORDINARIO EN MATERIA DE.

Texto

El artículo 69 de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales, Demasías y excedencias, sí instituye un verdadero recurso, no potestativo, sino que los interesados deben seguir, con el carácter de obligatorio, previamente al ejercicio de la acción constitucional, lo que de no ser observado, ocasiona que se produzca la causal de improcedencia señalada por el artículo 73 de la Ley de Amparo, en su fracción XV.

Precedentes

Amparo administrativo en revisión 3736/53. Arriola José Juan. 9 de septiembre de 1955. Unanimidad de 5 votos. Relator: Octavio Mendoza González.

En estas tesis el Máximo Tribunal garantizaba a los solicitantes de tierras, su derecho de hacerlo y no permitía que aquellos con grandes extensiones de la misma, que eran las personas afectadas por este procedimiento, ajenas al mismo, tuvieran la posibilidad de presentar anticipadamente a la promoción del amparo (que declaraba o no un terreno como nacional) la revisión de éste.

Tesis Seleccionada**Instancia: Tercera Sala****Época: Sexta Época****Localización**

Instancia: Tercera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Parte: LIX, Cuarta Parte
Tesis:
Página: 133

Rubro

BIENES NACIONALES, LOS EJIDOS Y PROPIOS DE LOS AYUNTAMIENTOS PASARON AL DOMINIO DE LA NACION.

Los ejidos de cada municipio eran terrenos destinados al uso común de sus moradores para emplearlos en el pastero de los animales y en el aprovechamiento de la leña y de la madera. Nadie podía construir sobre ellos ni eran susceptibles de prescripción y siendo los titulares los pueblos, la administración, guarda y distribución era incumbencia de los Ayuntamientos. Los ejidos se enumeraban entre los bienes municipales de uso común. En la Novísima Recopilación Libro VII, título 16, se reglamenta el régimen de propios y arbitrios de los Ayuntamientos; y lo que debe entenderse por unos y otros se precisa en la Ley 2 y siguientes, en las que se comprueba que son muy pertinentes las definiciones de Escriche: "Propios son las heredades, dehesas, casas u otros cualesquiera bienes que tiene una ciudad, villa o lugar, para los gastos públicos; y arbitrios se llaman los derechos que en defecto de propios impone un pueblo con la competente autorización, sobre ciertos géneros o ramas, como por ejemplo sobre el aceite, vino, vinagre, carne y otras cosas o especias vendibles". En las mismas leyes se consideran propios las plazas y mercados, las calles y alhóndigas, y en general todos los bienes que producen frutos civiles para subvenir a los gastos originados por los servicios municipales. Cuando vino la desamortización los Ayuntamientos dejaron de tener capacidad para seguir poseyendo y administrando esos inmuebles, con excepción de los destinados inmediata y directamente al servicio público. En virtud de la ley de veinticinco de junio de mil novecientos (sic) cincuenta y seis, los propios entraron a la desamortización, no así los ejidos que exceptuó el artículo 80., de la misma, hasta el dieciséis de septiembre de mil ochocientos cincuenta y siete en que entró en vigor la constitución de ese año, cuyo artículo 27 ya no hizo distinción de ninguna clase. Había Ayuntamientos bastante ricos que conservaron sus bienes durante algún tiempo, porque no se aplicó rápidamente y en forma tajante la desamortización. El procedimiento relativo fue: Denuncia del inquilino que pide la adjudicación del inmueble. Luego se le adjudica en lo que vale, tomando como rédito el seis por ciento anual de la renta que estuviera pagando. Todo esto trajo como consecuencia que los ejidos y los propios salieran del dominio de los Municipios e ingresaran al patrimonio de la Nación, como lo demuestra el hecho de que la titulación de los particulares la estuvo haciendo el Presidente de la República hasta el año de mil ochocientos noventa o noventa y uno; y solo por mayor facilidad, a partir de entonces, dicha titulación quedó a cargo de los Jefes Políticos, Ejidos y propios pasaron al poder del Erario Federal como subrogatorio de los bienes de las corporaciones, y con tanta más razón cuanto que recordando su procedencia, una vez que su subsistencia fue imposible, nada más natural y consecuente que esos terrenos volviesen al dominio del que los concedió. Mientras no se hiciera la división, entre los vecinos esos terrenos no eran res nullius susceptibles de ocupación por cualquier persona. Tampoco eran vacantes ni baldíos, eran sencillamente nacionales.

Precedentes

Amparo directo 7067/61/1a. José Luis Sosa Martínez. 10 de mayo de 1962. 5 votos. Ponente: Gabriel García Rojas. Volumen LIX, Cuarta Parte, pág. 82. Amparo directo 6997/61. Fernando Piñero Beland. 10 de mayo de 1962. 5 votos. Ponente: Gabriel García Rojas.

Esta disposición hacen referencia al destino para el cual surgieron los terrenos nacionales y que la constitución recoge posteriormente en el artículo 27, sin embargo como en la parte última de la misma se establece, no se contemplaba la clasificación que actualmente conocemos de baldíos y nacionales solo conociendo los primero. Explica la manera en que los Ayuntamientos dejaban de tener capacidad sobre ellos y así salían de su jurisdicción, y pasaban entonces a formar parte de la federación, enfatizando el destino que hemos venido señalando a lo largo de este trabajo.

Tesis Seleccionada

Instancia: 2a. Sala

Época: 9a. Época

Localización

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: IX, Junio de 1999 Tesis: 2a. XC/99 Página: 375 Materia: Administrativa Tesis aislada.

Rubro

TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA DEMANDA SOBRE LA NULIDAD DE ACTOS REALIZADOS POR AUTORIDADES AGRARIAS CON BASE A LOS CUALES SE OTORGÓ LA TITULARIDAD DE UN LOTE DE UNA COLONIA AGRÍCOLA.

Texto

De conformidad con los artículos 27, fracción XIX, de la Constitución General de la República, 163 de la Ley Agraria, 1o., 2o. y 18, fracciones IV, VIII y XIV de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y séptimo transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, la impartición de justicia en materia agraria está encomendada a los tribunales agrarios que se integran por el Tribunal

Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios, cuya competencia territorial comprende las tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, con facultades para decidir sobre los juicios de nulidad entablados en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteran, modifican o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación, así como de los demás asuntos determinados en las leyes. El citado artículo séptimo transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, establece también que los asuntos en trámite relacionados con la titularidad de los lotes de colonos, deben ser resueltos por la Secretaría de la Reforma Agraria conforme al programa de regularización que se instrumente al respecto, observando las normas establecidas en el título quinto del citado reglamento, pero los que no encuadren en esa disposición, deben ser solucionados por la asamblea de colonos y en su defecto por el tribunal agrario. Tomando en cuenta lo anterior, se debe establecer que cuando se demande la nulidad de actos realizados por autoridades agrarias con base en los cuales se otorgó la titularidad de un lote sujeto al régimen agrario de colonización, la competencia para conocer de la controversia, recae en un tribunal agrario y no en la Secretaría de la Reforma Agraria ni en la asamblea de colonos, habida cuenta que para solucionar el conflicto se requiere del uso de facultades jurisdiccionales que no tienen la asamblea de colonos y anular los actos desplegados por las autoridades agrarias en relación a la titularidad del lote lo cual no pueden realizar las autoridades agrarias en un juicio en el que son partes.

Precedentes

Competencia 484/98. Suscitada entre el Tribunal Unitario Agrario Distrito Dos, con residencia en Mexicali y la Coordinación Agraria, ambas en el Estado de Baja California. 24 de febrero de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Morales Contreras. Competencia 469/98. Suscitada entre el Tribunal Unitario Agrario Distrito Dos, con residencia en Mexicali, Baja California y la Dirección General de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural de la Secretaría de la Reforma Agraria, con sede en México, Distrito Federal. 30 de abril de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Gabriel Clemente Rodríguez.

Tesis Seleccionada

Instancia: TCC

Época: 9a. Época

Localización: -

Novena Época Instancia: Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: II, Septiembre de 1995 Tesis: XIV, 1º, 1 A, página: 681 Materia: Administrativa Tesis jurisprudencial.

Rubro

TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO. NO SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS QUE VERSEN SOBRE LA NULIDAD DE TÍTULOS DE PROPIEDAD DE TERRENOS NACIONALES EXPEDIDOS POR EL SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA.

Texto

De una recta exégesis jurídica de los artículos 27, fracción XIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 163 de la Ley Agraria y 1º y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se desprende que los Tribunales Unitarios Agrarios, no son competentes para conocer de aquellas controversias en las que un particular cuestione la expedición de títulos de terrenos nacionales que efectúa el Secretario de la Reforma Agraria a favor de otro particular, pues con independencia de que ese tipo de contiendas son ajenas a los procedimientos de deslinde de terrenos, que si pueden ser materia del juicio agrario, conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 160 de la Ley Agraria; es un hecho incuestionable que la simple contienda entre particulares, respecto al mejor derecho de estos sobre un terrenos nacionales, de ningún modo implica que se trate de un asunto de naturaleza agraria, puesto que un conflicto de tal especie no afecta el régimen jurídico agrario que el artículo 27 Constitucional y su Ley reglamentaria estatuyen a favor de los Ejidatarios, comuneros, avocindados o núcleos de población ejidal o comunal.

Precedentes

Amparo Directo 66/95. Libertad Férreas Ianneli. 10 de Agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Mariano Hernández Torres. Secretario: Germán Escalante Aguilar.

Amparo Directo 740/94. Sucesión intestamentaria de Marcial Villanueva Vega y Lucia Marrufo Corral. 27 de abril de 1994 Unanimidad de Votos. Ponente: Adolfo Olguín García. Secretario: Ricardo López Rodríguez.

En estas dos últimas tesis, podemos observar en primer lugar -por analogía- que con la reforma de 1992, y la creación de los tribunales agrarios la Secretaría de la Reforma Agraria delega funciones en las que se encuentra la

revisión en caso de desacuerdo a lotes de terrenos agrícolas, por lo tanto corresponde de conformidad con la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y el artículo séptimo transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, la impartición de justicia en materia agraria a los tribunales agrarios.

En la siguiente tesis, aparece la incompetencia de los tribunales agrarios para conocer la nulidad de títulos de propiedad de terrenos nacionales expedidos por el secretario de la reforma agraria. Contexto en el que se desprende la actual situación en que sobre terrenos baldíos y nacionales rige de forma regular y con fundamento legal en la ley de procedimiento administrativo, el derecho privado por haber cambiado -como lo comentábamos en el apartado anterior- su función social.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Los terrenos baldíos y nacionales conforman junto con los derechos, obligaciones y bienes corporales e incorporales el patrimonio público del Estado Mexicano, y se consigna como propiedad originaria de la Nación en el artículo 27 de la Constitución General otorgándole su justificación social como elemento básico.

SEGUNDA. De acuerdo con la clasificación elaborada en la doctrina, los terrenos baldíos y nacionales forman parte de la Federación como propiedad originaria de la misma, la cual tiene la facultad de legislar sobre ellos con fines de interés social.

TERCERA. Derivado de la naturaleza jurídica que la Constitución Federal les otorga, los terrenos baldíos y nacionales son imprescriptibles e inalienables.

CUARTA. El antecedente más remoto que encontramos de los terrenos baldíos en México aparece en la época prehispánica con los llamados Yautlalli consistentes en los terrenos conquistados y que estaban a disposición de las autoridades, por lo que se puede deducir que su función no fue específica.

QUINTA. Durante la Colonia debido a la conquista española nuestro territorio pasó a ser, a partir de la Bula Noverum Universi, de la propiedad de la Corona Española y en esta época encontramos el primer antecedente de los terrenos nacionales a los que se les denominó "Realengos", mismos que tuvieron como función su enajenación a particulares.

SEXTA. En el México Independiente estos terrenos "Realengos" pasaron a denominarse "Baldíos propiedad de la Nación", cuya principal función fue para la colonización del territorio nacional. Por lo que observamos que prácticamente caminaron a la par de los terrenos de colonización. Asimismo, el legislador tomó

en consideración la colonización como una forma de solucionar el problema de la mala distribución de la tierra que daba origen a la desigualdad económica, sin embargo las prerrogativas concedidas a los encargados de dicha distribución originó el latifundismo imperante en esta etapa de la historia de nuestro país.

SÉPTIMA. En la época Independiente hubo disposiciones que declaraban prescriptibles los terrenos nacionales, y los estados tenían facultades para colonizar. Fue hasta la Constitución de 1857, cuando en su artículo 72 fracción XXI se facultó al Congreso de la Unión para que dictara las leyes de Colonización, por lo que a partir de esta fecha pasó a ser de carácter federal esta función.

OCTAVA. Al triunfo del movimiento revolucionario de 1910, el cual fue apoyado por la clase campesina, se expidió la primera Ley Agraria del 6 de enero de 1915 que dio inicio a la Reforma Agraria Mexicana, instituyendo la dotación de tierras a los que carecían de ellas y la restitución de tierras a los pueblos que habían sido despojados. Por lo que durante esta etapa de la Reforma Agraria, específicamente de 1934 hasta 1991, se dio la preferencia de utilizar los terrenos baldíos y nacionales para cubrir la función social de las dotaciones agrarias.

NOVENA. A partir de la derogación del proceso social del reparto de tierras, en 1992, los terrenos baldíos y nacionales son objeto de enajenación y titulación a solicitud de particulares, perdiendo, en la etapa del reparto de tierras para la constitución de ejidos, la función social que los caracterizó.

DÉCIMA. Del estudio del sinnúmero de leyes y decretos que reglamentaron los terrenos nacionales en nuestro país, deducimos una verdadera política aplicada a este tipo de terrenos y que el Estado Mexicano los ha adaptado y usado según las condiciones de cada época.

DÉCIMA PRIMERA. Durante la vigencia de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 1950 se determina un Procedimiento Operativo de

Enajenación de estos terrenos, que se inicia con una investigación preliminar del predio, continúa su deslinde, sigue la expedición de una declaratoria en la que se le otorgaba al terreno la calidad de nacional, previa realización del pago, y culmina con la expedición del título nacional.

DÉCIMA SEGUNDA. El actual Procedimiento Administrativo para la Regularización de Terrenos Baldíos y Nacionales se fundamenta en la Ley Agraria y su Reglamento en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, así como en el Programa Sectorial Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria.

DÉCIMA TERCERA. A partir de 1992, el procedimiento mencionado se estructura en cuatro etapas: 1. Del procedimiento de la investigación de terrenos baldíos; 2. Del procedimiento de deslinde y resolución; 3. De las solicitudes de regularización y enajenación y 4. De la enajenación y titulación de terrenos nacionales. Y este procedimiento administrativo se contempla como política de Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural mediante el programa de Regularización de Terrenos Baldíos y Nacionales.

DÉCIMA CUARTA. En el Procedimiento Operativo para la Regularización de Terrenos Baldíos y Nacionales la Secretaría de la Reforma Agraria pasó de ser una institución operativa a cumplir funciones rectoras de política del sector agrario en tanto que las entidades sectorizadas asumieron la operación de los programas del sector; esto es, la congruencia de tareas para el cumplimiento de programas y acciones tendientes a privilegiar la coordinación con las entidades coordinadas y los órganos desconcentrados del sector agrario;

DÉCIMA QUINTA. La facultad de la Secretaría de la Reforma Agraria para la afectación de los Terrenos Baldíos y Nacionales para fines de la dotación de ejidos estuvo justificada durante la época de la Reforma Agraria, sin embargo a la fecha existen criterios en el sentido de que la Ley General de Bienes Nacionales

debe reglamentar estos terrenos en razón de ser considerados como propiedad originaria de la Nación.

DÉCIMA SEXTA. Asimismo la Secretaría de la Reforma Agraria fortalece la capacidad de respuesta de la estructura territorial del sector agrario (Secretaría de la Reforma Agraria, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, Registro Agrario Nacional, Procuraduría Agraria) favoreciendo la desconcentración de funciones con el propósito de lograr una atención directa en las regiones donde se presenta la problemática agraria.

DÉCIMA SÉPTIMA. El actual Procedimiento Operativo para la Regularización de Terrenos Baldíos y Nacionales está orientado a superar las deficiencias en el tratamiento de los terrenos baldíos y nacionales y en la integración de expedientes, particularmente en lo relativo al deslinde, resoluciones para declaración, inventario y mecanismos de desincorporación a entidades públicas y particulares.

CONCLUSIÓN PROPOSITIVA. La investigación de campo que nos sirvió de base para la elaboración del presente trabajo de tesis, y que se ve reflejada en las gráficas presentadas, nos demuestra que a escasos doce años del cambio de la función social que estaban destinados a cubrir los terrenos baldíos y nacionales, para ahora disponer de ellos y enajenarlos a particulares, carece de sentido porque a partir de la reforma, en este mismo lapso, la migración de campesinos ha aumentado considerablemente; no se ha logrado la inversión que se esperaba en el campo; no se ha adoptado el dominio pleno en forma masiva pronosticado; se amenaza con la desaparición de la propiedad social; por tanto, al continuar estos factores pendientes de satisfacer en los grupos campesinos estos terrenos bien pudieran ayudar a satisfacer en parte los fines de la clase campesina necesitada, y por ello, definitivamente, consideramos conveniente su reactivación con una función social.

BIBLIOGRAFÍA.

1. **ACOSTA ROMERO, Miguel.** Derecho Administrativo Mexicano. Porrúa. México. 1999.
2. **ARELLANO GARCÍA, Carlos.** Derecho Internacional Público. Parte I. Porrúa. México. 1998.
3. **BÁRCENAS Chávez, Hilario.** Derecho Agrario y el Juicio de Amparo. Mc Graw Hill. México. 1998.
4. **BURGOA, Ignacio.** Las garantías individuales. 5ª. Ed. Porrúa. México. 1968.
5. **CHÁVEZ PADRÓN, Martha.** El Derecho Agrario en México. 11ª. Ed. Porrúa. México. 1997.
6. **CHÁVEZ PADRÓN, Martha.** El proceso social agrario. Porrúa. México. 1998.
7. **DE LA MAZA, Francisco.** Código de Colonización. México. Secretaría de Fomento. 1893.
8. **DELGADO de Cantú, Gloria María.** Historia de México. Alambra. México. 1992.
9. **DUBLÁN, Manuel et al.** Legislación Mexicana. Tomo I. Imprenta del comercio. México. 1876.
10. **FABILA MONTES DE OCA, Manuel.** Cinco siglos de legislación agraria. Porrúa. México. 1941.
11. **FRAGA, Gabino.** Derecho Administrativo. Porrúa. 38ª. Ed. México. 1998.
12. **GALLARDO ZÚÑIGA, Rubén.** Ley agraria comentada. Porrúa. México. 2002.
13. **GARCÍA Ramírez, Sergio.** Elementos de Derecho Procesal Agrario. Porrúa. México. 1995.
14. **GÓMEZ DE SILVA CANO, JORGE J.** Tratado de la Justicia Agraria en México. Porrúa. México. 2002.
15. **LEMUS GARCÍA, Raúl.** Derecho Agrario Mexicano. 8ª. Ed. Porrúa. México. 1996.

16. **MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.** Derecho Administrativo Segundo Curso. Harla. México. 1997.
17. **MEDINA CERVANTES, José Ramón.** Derecho agrario. Harla. México. 1987.
18. **MENDEIETA y Núñez, Lucio.** El problema agrario en México y la Ley Federal de Reforma Agraria. 22ª. Ed. Porrúa. México. 1989.
19. **MENDEIETA Y NÚÑEZ, Lucio.** El sistema agrario constitucional. Mijares y Hermanos. México, 1932.
20. **OROZCO, Wistianio Luis.** Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos. México. 1895.
21. **PÉREZ CASTAÑEDA, Juan Carlos.** El nuevo sistema de propiedad agraria en México. Textos y contextos. México. 2002.
22. **RICORD E., Humberto.** Introducción Jurídica a la Reforma Agraria Mexicana. Moderna. México. 1972.
23. **SERRA ROJAS, Andrés.** Derecho Administrativo. Porrúa. 21ª. Ed. México. 2000.
24. **ZEPEDA, GUILLERMO.** Transformación agraria. Cidac. México. 2000.

LEGISLACIÓN

1. Colección de Leyes sobre Tierras. Secretaría de Agricultura y Fomento. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1914.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. 137ª. Ed. México. 2004.
3. Diarios oficiales de la Federación. Secretaría de Gobernación.
4. Ley Agraria. S. a. p. Agenda Agraria. ISEF. México. 2004.
5. Ley de Procedimiento Administrativo. Colección Porrúa. 42ª. Ed. México, 2002.
6. Ley Federal de Reforma Agraria. Porrúa. 31ª. Ed. México. 1989.
7. Ley General de Bienes Nacionales. Colección Porrúa. 42ª. Ed. México, 2002.

8. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Colección Porrúa. 42ª. Ed. México, 2002.
9. Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. S. a. p. Agenda Agraria. ISEF. México. 2004.
10. Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1995. Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1998.

DICCIONARIOS

1. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario Jurídico. Porrúa. México. 1990.
2. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VIII. T-Z. 20ª. Ed. Heliasta. Buenos Aires. 1981.
3. Diccionario Enciclopédico Larousse. 9ª. Ed. Larousse Ediciones. México. 2003.
4. Diccionario jurídico mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa. México. 1999.
5. Encarta. Microsoft. 2003.
6. GARRONE. Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. Tomo I A-D. Buenos Aires. S. F. P.

REVISTAS

1. **MANZANERO ESCUTIA, FRANCISCO XAVIER.** “Bienes de propiedad Originaria”. Revista de la Procuraduría Agraria. Estudios Agrarios. Año 9. Número 24. Nueva época. México. Septiembre-Diciembre 2003.

PROGRAMAS DE GOBIERNO

1. Programa Sectorial Agrario 2001-2006. Publicación de la Secretaría de la Reforma Agraria.

INTERNET

1. www.pa.gob.mx Miércoles 26 de septiembre de 2004. 3:48 p.m.
2. www.ran.gob.mx Miércoles 26 de septiembre de 2004. 4:18 p.m.
3. www.sra.gob.mx Miércoles 26 de septiembre de 2004. 4:23 p.m.