



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO

ANALISIS JURIDICO DEL ACTUAL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
PARA LA REGULARIZACION DE LOS
TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES Y
SU ENAJENACION EN MEXICO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO



PRESENTA:
RAUL ACOSTA DE LA CRUZ



ASESORA:
LIC. CARINA CARMEN GONZALEZ RAMOS

MÉXICO, D.F.

OCTUBRE 2007



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.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

MÉXICO, D.F 25 DE OCTUBRE DE 2007

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

MEDIANTE ESTE ESCRITO, VENGO A EXHIBIR ANTE USTED EL TRABAJO DE TESIS DEL ALUMNNO RAUL ACOSTA DE LA CRUZ TITULADO: "ANALISIS JURIDICO DEL ACTUAL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA REGULARIZACION DE LOS TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES Y SU ENAJENACION, EN MEXICO". 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 DISTINGIDA, AGRADECIENDO DE ANTEMANO LAS ATENCIONES QUE BRINDE A LA PRESENTE.

ATENTAMENTE


LIC. CARINA CARMEN GONZALEZ RAMOS
ASESORA DE TESIS



FACULTAD DE DERECHO
 SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO
 OFICIO FDER/SDA/0022/2007

UNIVERSIDAD NACIONAL
 AUTÓNOMA DE
 MÉXICO

LIC. OSCAR VASQUEZ DEL MERCADO CORDERO
 SECRETARIO GENERAL DE LA
 FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.
 PRESENTE

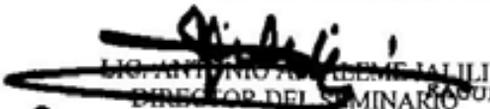
Por este medio, me permito hacer de su conocimiento que el tesista, RAUL ACOSTA DE LA CRUZ, con número de cuenta 67047437 se encontraba inscrito en este Seminario de Derecho Agrario con fecha 21 de septiembre de 2005, y registrada en esa Secretaría General en oficio numero 15433 de fecha 22 de septiembre de 2005, con el tema de tesis "ANÁLISIS JURÍDICO DEL ACTUAL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA REGULARIZACIÓN DE LOS TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES Y SU ENAJENACIÓN, EN MÉXICO" teniendo como asesora a la Lic. CARINA CARMEN GONZALEZ RAMOS.

En virtud de que hace dos años se encontraba inscrito en este Seminario a mi cargo, sin que hubiera presentado su trabajo de tesis aludido, a la fecha se encuentra dado de **BAJA ADMINISTRATIVAMENTE** en su inscripción al Seminario, pero se presento a estas oficinas para solicitar que se le **HABILITARA SU INSCRIPCIÓN AL MISMO**, en virtud de que esta en revisión la última parte de la tesis.

Por lo expuesto, y esperando no exista inconveniente para ello solicito a usted se autorice **LA HABILITACION POR DOS MESES DEL REGISTRO DEL TESISISTA Y DEL TEMA.**

Agradezco anticipadamente las atenciones que se sirva prestarle a mi petición

ATENTAMENTE
 "POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
 Cd. Universitaria, D.F., a 26 de Octubre 2007


 LIC. ALBERTO ALBUQUERQUE JALILI
 DIRECTOR DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO
 SEMINARIO DE DERECHO
 AGRARIO

c.c.p.- Dra. Fernando Serrano Migallón.- Director del la Facultad de Derecho.- presente.
 c.c.p.- Lic. Zaudisareth Bobadilla Castillo. Secretaria de Exámenes Profesionales. Presente
 c.c.p. Alumno.-Raul Acosta de la Cruz.- presente.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
DE LA U.N.A.M.
PRESENTE

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO
OFICIO FDER/SDA/0024/2007
ASUNTO: Autorización de impresión de tesis

El pasante de Licenciatura en Derecho ACOSTA DE LA CRUZ RAUL, con No. de cuenta 67047437, con el tema de tesis titulado "ANÁLISIS JURÍDICO DEL ACTUAL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA REGULARIZACIÓN DE LOS TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES Y SU ENAJENACIÓN, EN MÉXICO" inscrita en este Seminario con fecha 21 de septiembre de 2005, y registrado en la Secretaría General con número de registro 15433 de fecha 22 de septiembre del 2005 y quedando como asesora de dicha tesis la Lic. CARINA CARMEN GONZALEZ RAMOS.

Siendo HABILITADA en oficio número 0022 de fecha 22 de octubre del año en curso.

La ASESORA LIC. CARINA CARMEN GONZALEZ RAMOS, informa que el trabajo de tesis titulado "ANÁLISIS JURÍDICO DEL ACTUAL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA REGULARIZACIÓN DE LOS TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES Y SU ENAJENACIÓN, EN MÉXICO", se encuentra correcto, 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.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 31 de octubre de 2007


LIC. ANTONIO

~~DIRECTOR DEL SEMINARIO~~ FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
AGRARIO

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

c.p. Dr. Fernando Sorzano Meléndez - Director de la Facultad de Derecho - presente

c.p. Lic. Oscar Viquez del Mercado Cordero - Secretario General de la Facultad de Derecho - presente

c.p. Lic. Zaldívar Lucadilla Castillo - Secretaria de Exámenes Profesionales - presente

c.p. Al Tesisista Raúl Acosta de la Cruz - presente. (EL TESISISTA DEBERÁ ENTREGAR AL SEMINARIO DOS EJEMPLARES DE TESIS AL MOMENTO DE LA IMPRESIÓN)

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

A DIOS, por haberme permitido
llegar a este momento de mi vida.

A la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO y
FACULTAD DE DERECHO.

Por haberme dado los valores, principios y conocimientos, para hacerle frente a la vida, con
rectitud, honestidad y legalidad.

A la Maestra, Lic. CARINA CARMEN GONZALEZ RAMOS.
Por su apoyo, tiempo, asesoría y ejemplo.

A mi mamá MARIA C. +
mi hermana ESPERANZA +
mi sobrina MARITZA +
mi sobrino CHUYITO +
mi cuñada CARMELA +

Les pido perdón por no haberles dado esta
satisfacción en vida, pero se que al lado de DIOS
donde se encuentran, hacen suyo este momento,
con su amor y bendiciones.

A mis hijos SANDRA CECILIA y RAUL ISRAEL.
Que son mi orgullo y lo más importante,
les pido que luchen en la vida por su superación y
nunca se den por vencidos, que siempre sigan adelante.

A mi esposa MARIA DE LOURDES por haber compartido momentos
de felicidad y tristeza en 31 años de matrimonio.

A mis hermanos: MARIA, CELIA, SALVADOR y ARMANDO.
Por el cariño que nos tenemos y
porque de cada uno de ustedes
he aprendido con su ejemplo los valores positivos de la vida

A mis cuñados Lic. DAVID FLORES VILLA y Dr. JUAN
ALARCON AGUIRRE.
Por su apoyo, ejemplo como esposos,
Padres y profesionistas.

A mis suegros, CHELITA Y CONSTANTINO.
Por su aprecio y cariño,
que es reciproco.

A mi compadre RODOLFO +.
Porque sé que le hubiera dado
gusto este momento.

A mi compadre SERGIO.
Quien es como un HERMANO.

A mis COMPAÑEROS en la SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, Y SINDICATO, así como AMIGOS Y
AMIGAS, que me apoyaron e impulsaron para que me titulara.

**ANALISIS JURIDICO DEL ACTUAL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
PARA LA REGULARIZACION DE LOS TERRENOS BALDÍOS Y
NACIONALES Y SU ENAJENACION, EN MEXICO.**

INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO 1	
CONCEPTOS GENERALES	
1.1.- CONCEPTO DE TERRENOS BALDÍOS.....	2
1.2.- CONCEPTO DE TERRENOS NACIONALES.....	3
1.3.- CARACTERÍSTICAS DE LOS TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES.....	3
1.3.1.- IMPRESCRIPTIBILIDAD.....	3
1.3.2.- INEMBARGABLES.....	3
1.3.3.- INTRANSMISIBILIDAD.....	4
1.3.4.- ALIENABILIDAD CONDICIONADA.....	4
1.3.5.- CONVERTIBILIDAD DEL REGIMEN JURIDICO.....	4
1.4.- CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	5
1.5.- PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	10
1.5.1.- ACTUACION BAJO EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	11
1.5.2.- FORMALIDAD DEL PROCEDIMIENTO.....	12
1.5.3.- FORMA ESCRITA.....	13
1.5.4.- FLEXIBILIDAD.....	14
1.5.5.- CELERIDAD EN SU TRAMITACIÓN Y EN SUS RESOLUCIONES.....	16
1.5.6.- CULMINA CON RESOLUCIÓN DEFINITVA.....	16
1.5.7.- SU FINALIDAD.....	16
1.6.- CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO PARA LA REGULARIZACION DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y SU ENAJENACION EN MÉXICO.....	17
1.6.1.- SU NATURALEZA ADMISTRATIVA.....	19
1.6.2.- SU CARÁCTER FEDERAL.....	20
1.6.3.- A INSTANCIA DE PARTE Y DE OFICIO.....	21
1.6.4.- AGIL.....	23
1.6.5.- RIGE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	25
1.6.6.- FORMALIDAD DEL PROCEDIMIENTO.....	26
1.6.7.- PROCEDIMIENTO ESCRITO.....	27
1.6.8.- FLEXIBILIDAD.....	28
1.6.9.- FINALIDAD.....	28
1.6.9.1.- LA OBTENCIÓN DE DECLARATORIA NACIONAL.....	29
1.6.9.2.- LA REGULARIZACIÓN DE UN TERRENO NACIONAL.....	29
1.6.9.3.- LA ENAJENACIÓN DE UN TERRENO NACIONAL.....	30
1.7.- POR EXCEPCION PUEDE CONVERTIRSE EN CONTENCIOSO...31	

CAPITULO 2

LEGISLACIONES QUE HAN CONTEMPLADO EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA DECLARATORIA Y REGULARIZACION DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y SUS ENAJENACIONES.

2.1.- LEY DE TERRENOS BALDIOS DE 1883.....	34
2.2.- LEY SOBRE OCUPACION Y ENAJENACION DE TERRENOS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 26 DE MARZO DE 1894.....	34
2.3.- DECRETO DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1909.....	36
2.4.- DECRETO DEL 24 DE FEBRERO DE 1912.....	36
2.5.- DECRETO DE 2 DE AGOSTO DE 1923.....	37
2.6.- DECRETO DE 10 DE MAYO DE 1926: LEY FEDERAL DE COLONIZACIÓN.....	38
2.7.- DECRETO DEL 19 DE MAYO DE 1927: SECRETARIA DE AGRICULTURA Y FOMENTO.....	39
2.8.- ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.....	39
2.9.- ACUERDO DE 26 DE ENERO DE 1928.....	42
2.10.- DECRETO DE 10 DE ABRIL DE 1928.....	42
2.11.- DECRETO DE 16 DE AGOSTO DE 1928.....	43
2.12.- DECRETO DE 11 DE ABRIL DE 1929.....	43
2.13.- DECRETO DE 13 DE JUNIO DE 1929.....	43
2.14.- DECRETO DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 1929.....	44
2.15.- DECRETO DEL 12 DE JUNIO DE 1930.....	44
2.16.- DECRETO DE 17 DE JULIO DE 1930.....	44
2.17.- CÓDIGO AGRARIO DEL 22 DE MARZO DE 1934.....	46
2.18.- DECRETO DE 1º DE JUNIO DE 1934.....	46
2.19.- REGLAMENTO DE 7 DE FEBRERO DE 1939 DEL DECRETO DE 1º DE JUNIO DE 1934.....	46
2.20.- DECRETO DE 26 DE ABRIL DE 1940.....	48
2.21.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1941.....	49
2.22.- DECRETO DE 9 DE SEPTIEMBRE DE 1942.....	49
2.23.- CÓDIGO AGRARIO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942.....	49
2.24.- LEY DE TERRENOS BALDIOS NACIONALES Y DEMASIAS DE 30 DE DICIEMBRE DE 1950.....	50
2.25.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.....	51
2.26.- DECRETO DE 30 DE DICIEMBRE DE 1963.....	52
2.27.- LEY AGRARIA VIGENTE.....	53
2.28.- REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO. DE LA PROPIEDAD RURAL PUBLICADO EL 4 DE ENERO DE 1996.....	57
2.29.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.....	58
2.30.- REGLAMENTO DE OPERACIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO DE VALUACIÓN.....	59
2.31.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.....	60

CAPITULO 3

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS QUE TRAMITAN EL ACTUAL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE TERRENOS BALDÍOS, NACIONALES Y SUS ENAJENACIONES.

3.1.- LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.....	62
3.1.1.- DIRECCION GENERAL DE ORDENAMIENTO Y REGULARIZACIÓN.....	65
3.1.2.- DIRECCION DE REGULARIZACION DE LA PROPIEDAD RURAL.....	66
3.1.3.- SUBDIRECCIÓN DE TERRENOS NACIONALES.....	66
3.1.3.1.- DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y ANALISIS.....	67
3.1.3.2.- DEPARTAMENTO DE RESOLUCIONES.....	68
3.1.4.- REPRESENTACIONES AGRARIAS EN LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA.....	68
3.1.5.- EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.....	70
3.2.- OTRAS AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO.....	71
3.2.1.- EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CORRESPONDIENTE.....	72
3.2.1.1.- OFICINA DE CATASTRO.....	72
3.2.2.- REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA FEDERAL.....	72
3.2.3.- EL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO AGRARIO.....	73
3.2.4.- LA PROCURADURIA AGRARIA.....	73
3.2.5.- COMITÉ TÉCNICO DE VALUACIÓN.....	74
3.2.6.- INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN Y AVALUOS DE BIENES NACIONALES.....	75
3.2.7.- SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ANTES SECODAM.....	75
3.2.8.- TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO.....	76

CAPITULO 4

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES Y SUS ENAJENACIONES.

4.1.- DEL PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN DE TERRENOS BALDÍOS.....	77
4.1.1.- INVESTIGACION DE OFICIO.....	77
4.1.2.- INVESTIGACIÓN A PETICIÓN DE PARTE.....	78
4.1.2.1.-POR SOLICITUD DE REGULARIZACIÓN DEL PROMOVENTE.....	78
4.1.2.2.-POR ACTUALIZACIÓN DE SOLICITUD DE REGULARIZACIÓN DEL PROMOVENTE.....	79
4.1.3.- LOCALIZACIÓN.....	80
4.2.- EL PROCEDIMIENTO DE DESLINDE Y RESOLUCION.....	80
4.2.1.- AVISO DE DESLINDE.....	81
4.2.2.- PUBLICACION DEL AVISO DE DESLINDE.....	82
4.2.2.1.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.....	82
4.2.2.2.- PERIODICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO.....	82

4.2.2.3.- DIARIO DE MAYOR CIRCULACION DE LA REGION.....	82
4.2.3.- TRABAJOS TÉCNICOS DE DESLINDE.....	82
4.2.3.1.-ACUERDO DE CANCELACION EN CASO DE LOCALIZAR PROPIEDAD DE TERCEROS.....	83
4.2.4.- DICTAMEN TECNICO.....	83
4.2.5.- RESOLUCION O DECLARATORIA DE TERRENO NACIONAL.....	84
4.2.5.1.- PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.....	85
4.2.5.2.- NOTIFICACION PERSONAL.....	85
4.2.5.3.- NOTIFICACION POR EDICTOS.....	86
4.2.5.4.- POR ESTRADOS EN LA PRESIDENCIA MUNICIPAL.....	86
4.2.6.- INSCRIPCION EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.....	86
4.2.7.- INSCRIPCION EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO.....	86
4.2.8.- INSCRIPCION EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DE LA INMOBILIARIA FEDERAL.....	86
4.3.- DE LAS SOLICITUDES DE REGULARIZACION Y ENAJENACIÓN.....	86
4.3.1.- SOLICITUDES DE PARTICULARES.....	87
4.3.2.- SOLICITUDES DE DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES.....	87
4.3.3.- DERECHO DE PREFERENCIA A POSESIONARIOS.....	87
4.4.- REQUISITOS DE LAS SOLICITUDES.....	88
4.5.- INFORME DE SECODAM HOY SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	88
4.6.- ACUERDO DE PROCEDENCIA.....	88
4.7.- ACUERDO DE IMPROCEDENCIA.....	88
4.8.- AVALUOS.....	89
4.8.1.- POR EL COMITÉ TECNICO DE VALUACIÓN.....	89
4.8.2.- POR EL INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN Y AVALUOS DE BIENES NACIONALES.....	89
4.9.- DE LA ENAJENACIÓN Y TITULACIÓN DE TERRENOS NACIONALES: CONFORME A LA ACTIVIDAD A LA QUE ESTAN DESTINADOS.....	90
4.9.1.- TERRENOS DE ACTIVIDAD AGROPECUARIA O FORESTAL.....	90
4.9.2.- TERRENOS PARA ACTIVIDADES TURISTICAS URBANAS O INDUSTRIALES.....	91
4.9.3.- TERRENOS PARA SATISFACER NECESIDADES DE CARÁCTER SOCIAL.....	91
4.9.4.- TERRENOS PARA DESTINARSE A UN SERVICIO FEDERAL ESTATAL O MUNICIPAL.....	91
4.10.- ENAJENACIÓN A TRAVÉS DE SUBASTA PÚBLICA.....	92
4.10.1.-CONVOCATORIA.....	92
4.10.2.-PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.....	92
4.10.3.-PUBLICACION EN EL PERIODICO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA.....	93
4.11.- ENAJENACIÓN ONEROSA FUERA DE SUBASTA.....	93
4.11.1.-REALIZACIÓN DEL PAGO RESPECTIVO.....	94
4.12.- ACUERDO DE TITULACIÓN.....	94
4.13.- EXPEDICIÓN DEL TÍTULO DE PROPIEDAD.....	94
4.13.1.-INSCRIPCION EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENAMIENTO Y REGULARIZACIÓN.....	94
4.13.2.-INSCRIPCION EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.....	95

4.13.3.-INSCRIPCION EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DE LA ENTIDAD CORRESPONDIENTE.....	95
4.13.4.-INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD DE LA INMOBILIARIA FEDERAL.....	95
4.14.- INVENTARIO Y REGISTRO DE TERRENOS NACIONALES.....	95
4.15.- OBJETIVOS ALCANZADOS.....	97
4.16.- OBJETIVOS POR ALCANZAR.....	97
4.17.- PROPUESTAS.....	99
4.18.- JURISPRUDENCIAS.....	102

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

La regularización de la tenencia de la tierra y el reparto agrario en México, ha sido un aspecto fundamental para nuestro país, ya que ha sido objeto de grandes movimientos sociales, en los que ha estado principalmente inmersa la gente del campo.

Ante esta situación, a la fecha, la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de sus unidades administrativas expresamente, la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, es la responsable de realizar el estudio técnico jurídico, que permita determinar tanto la situación Jurídica de los terrenos nacionales, así como el derecho que exista sobre los mismos, de poseedores, a fin de regularizarlos a través del procedimiento administrativo correspondiente.

De esta forma la Dirección General mencionada, tiene la competencia para la regularización de la propiedad pública en el país, a favor de los poseedores de buena fe y de acuerdo a las facultades que le otorga la Ley Agraria en vigor en sus artículos 161 y 162, así como el artículo 116 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural y artículo 12 fracciones I a la VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, por lo que ante esta Dependencia del Ejecutivo Federal se tramita el Procedimientos Administrativos de Enajenación de Terrenos Nacionales, motivo de este trabajo de investigación, ante ella se substancian y el Titular de esa dependencia del Ejecutivo Federal, dicta la resolución que en derecho corresponda.

En estos procedimientos que tratamos en esta investigación, los solicitantes o poseedores de terrenos, tendrán la garantía de audiencia que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14 y 16, además del artículo 27 y que tendrá como objetivo principal, el de regularizar los terrenos baldíos o nacionales a través de su enajenación, según al caso concreto que corresponda y para tal efecto se tramitará ante la referida Dependencia del Ejecutivo Federal aludida, el procedimiento legal, cumpliendo las citadas formalidades esenciales de todo procedimiento, con el propósito encaminado a una debida aplicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes y Reglamentos así como Códigos y Manuales Organizativos, mencionados.

La presente tesis, tiene como objetivo, el análisis jurídico de este Procedimiento Administrativo para Regularizar Terrenos Baldíos y su Enajenación; sin embargo, en el desarrollo de este trabajo, encontramos diversas deficiencias que exponemos y que a nuestro criterio deben ser reconocidas para su atención, pero sobre todo nos inspiró el ánimo de exponer un problema más, concerniente a nuestro Derecho Procesal Agrario, con miras a su solución.

RAÚL ACOSTA DE LA CRUZ

Ciudad Universitaria, a 25 de Octubre de 2007.

CAPITULO 1

1.- CONCEPTOS GENERALES

En el presente capítulo exponemos las definiciones expuestas por la doctrina y por la ley de los conceptos principales de nuestro tema en estudio y que nos servirán de referencia, en el curso de nuestro trabajo.

1.1.- CONCEPTO DE TERRENOS BALDÍOS.

Recurrimos Al Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual para definir al terreno que se considera baldío en su siguiente concepto. "El terreno que no se labra, ni está adehesado, 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"¹

El término baldío tiene sus raíces en el vocabulario árabe que proviene del significado de vano o de una cosa de muy poca importancia. La enciclopedia Encarta, considera el terreno baldío en la agricultura como 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.²

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, es decir las tierras que tenían dueño. Así mismo los terrenos baldíos se utilizaban para atender los gastos o necesidades 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 terrenos baldíos en América pertenecían legalmente y en principio 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, se han mejorado en su 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 terrenos baldíos se encuentran con preferencia donde los tractores tienen mayores dificultades de acceso.

Son baldíos, los terrenos de la nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido medidos ni deslindados.(artículo 157 de la Ley Agraria)

¹. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo vill. T-Z. 20". Ed. Heliasta. Buenos Aires. 1981. Pág.50.

². Encarta. Microsoft. 2003.

1.2.- CONCEPTO DE TERRENOS NACIONALES.

Asimismo debemos entender como terrenos nacionales, tomando como referencia 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. Igualmente 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)"³.

Son considerados 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. (Artículo 158 de la Ley Agraria)

1.3.- CARACTERÍSTICAS DE LOS TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES.

Los terrenos nacionales, se encuentran dotados de una serie de características, siendo las siguientes:

1.3.1.- IMPRESCRIPTIBILIDAD.

En este rubro las características quedan comprendidas de manera implícita en el régimen jurídico establecido en la Carta Magna a través de la propiedad originaria en el Capítulo Primero plasmadas en su Artículo 27.

Se definen como los terrenos que no pueden ser adquiridos o salir del dominio de la nación, por el transcurso del tiempo; situación que queda contemplada en el artículo 60 de la Ley General de Bienes Nacionales y 101 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

1.3.2.- INEMBARGABLES.

Tienen esta característica en razón de no poderse limitar el derecho de propiedad que ejerce la nación sobre los mismos, afectando su disposición y quedando establecido de manera legal su exclusión de embargos; esta característica se encuentra contenida en el artículo 60 de la Ley General de Bienes Nacionales y 101 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

³. Diccionario enciclopédico de Derecho usual. op.cit. Pág. 53

1.3.3.- INTRANSMISIBILIDAD.-

Al formar parte de los bienes privados de la Federación, ésta puede transmitir la propiedad que ejerce sobre los terrenos nacionales, a título oneroso o gratuito. Sin embargo, conforme a la nueva Legislación Agraria, la enajenación solo puede darse de forma onerosa. (Artículos 161 de la Ley Agraria y 116 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural).

A lo largo de las etapas histórico-legislativas por las que la legislación agraria pasó, para llegar a la actual Ley, la característica que se conserva de la Ley Federal de Reforma Agraria, es 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 en la 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.

1.3.4.- ALIENABILIDAD CONDICIONADA.

En relación a esta característica fundamental de los terrenos nacionales, la alienabilidad condicionada, habrá que resaltar su aspecto de pertenencia a la Federación, como propietaria originaria de los terrenos que nos ocupan y el hecho de que ésta pueda transmitirlos a los particulares, por el concepto que encierra a la misma naturaleza de estos bienes inmuebles

De forma condicionada que 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 anteriormente 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.

1.3.5.- CONVERTIBILIDAD DEL RÉGIMEN JURÍDICO.

Nos vamos a referir a la susceptibilidad que tienen los terrenos para ser modificados, en cuanto a su estatus jurídico, siendo su finalidad para la cual son

utilizados en el sentido de quedar siempre acorde al marco legal que agilice su función, así tenemos que puede variar desde que el Poder Ejecutivo los asigne para un uso común mediante un decreto, o bien 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 esta, como el medio por el cual los particulares pueden allegarse de estos terrenos.

Es importante señalar que en los primeros casos, los terrenos permanecen en un régimen encargado de satisfacer necesidades de interés social lo cual con las modificaciones al propio texto Constitucional (artículo 27) y a la Ley Agraria, actualmente ya no se da este supuesto 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, que es lo que permite actualmente la Ley.

1.4 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Al respecto cabe hacer mención que de acuerdo a lo señalado por el maestro Rafael de Pina, PROCEDIMIENTO "...Supone una actividad generadora de actos jurídicos encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional..."⁴.

Ahora bien dentro del significado del diccionario jurídico se manifiesta, que PROCEDIMIENTO 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..."⁵,

Un procedimiento administrativo, es la realización de actos que conllevan a un fin administrativo el cual es requisito **sine qua non** para obtener lo solicitado, por lo que citaremos varios conceptos de lo que es el procedimiento administrativo.

Por lo que respecta al procedimiento administrativo, Según **RAFAEL I. MARTINEZ. MORALEZ**, existe una tendencia en la doctrina a considerar como proceso administrativo única y exclusivamente al que se verifica ante los tribunales contencioso administrativos.

En la doctrina, un procedimiento se califica de administrativo cuando se dan dos circunstancias específicas: una de las partes en el conflicto es la administración pública o es la propia administración quien resuelve la controversia a través de sus tribunales o de sus organismos paraprocesales, o es un acto que tiende a generar un acto administrativo. **MARQUEZ GOMEZ, DANIEL**, define Los procedimientos

administrativos materialmente jurisdiccionales como medio de control en la administración Pública.⁷

⁴ **De Pina Vara, Rafael I.** DICCIONARIO JURIDICO, PORRUA, MÉXICO, 1990, Pág., 532

⁵ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Op. Cit. Pág. 2056

⁶ **Martínez Morales, Rafael, I.** Derecho administrativo, 1er y 2º cursos, 3ª ed, México, Harla, 1998, p. 223

⁷ 2ª Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2003. p. 33

Para **Daniel Márquez Gómez**, “lo que la doctrina considera como procedimientos son verdaderos procesos administrativos, puesto que a través de ellos se desenvuelve la función administrativa; además, contienen los elementos propios de los llamados “universales del proceso”, ya que permiten la intervención del sujeto pasivo.

Entendido así, existe una verdadera identidad entre los conceptos procedimiento y proceso administrativo

Por otra parte, la palabra administración, hace mención a la acción y efecto de administrar; a la dirección; a la dirección de una entidad con técnicas específicas para el logro de fines concretos. La administración, así entendida, se puede realizar tanto en los entes públicos como en los privados. Las técnicas aplicadas, ya sea en la administración pública como en la privada, son las mismas, lo único que varía es el fin, puesto que las entidades públicas buscan el interés general y las privados, en términos generales, el lucro.

Para el Maestro **ACOSTA ROMERO**: “procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la Ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas”⁸

El procedimiento interno, nos explica, se presenta en todo el conjunto de actos que realiza la administración, en el ámbito de su gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión, o una resolución y posterior de ejecución, que también puede ser interno o externo.

En tanto que el procedimiento externo nos dice que será aquel que interfiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado, también denominado como gestión de la administración ⁹.

⁸ **Acosta Romero, Miguel**, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa 10^a.Ed México 199. P.P. 687

⁹ **Acosta Romero, Miguel**, Op cit.,p.687

Para el Maestro **GABINO FRAGA**, procedimiento administrativo es el “conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo”¹⁰

Para el Maestro **RAFAEL I. MARTINEZ MORALES**, Procedimiento Administrativo es la “serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo”¹¹

Para **ISSAC GUY**, en su obra sobre el Procedimiento Administrativo no Contencioso, se debe entender en principio el concepto de procedimiento, como un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto en el que existen dos partes, en una de ellas existe una unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto y por otra parte se realizan varios actos entrelazados en una unidad y finalidad que no buscan solucionar un conflicto sino la realización de un determinado acto.¹²

Para el profesor español **JOSE MARIA VILLAR Y ROMERO**, considera que en el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas sino una sola relación que es la Administración y el Interesado.¹³

Para **GARCIA OVIEDO**, el procedimiento administrativo, lo constituyan los trámites y formalidades que debe de observar la Administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen.¹⁴

Así mismo en el Diccionario Jurídico Mexicano se define, el procedimiento administrativo en el sentido de que “Es el medio legal de realización de los actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración.”¹⁵

Aunando a los conceptos que hemos referido, debemos recordar los dos criterios que existen para diferenciar los actos que emiten las diversas funciones en las que se divide el poder público: el criterio formal y el material. El criterio formal, subjetivo u orgánico atribuye al acto jurídico, la naturaleza del órgano del cual emana, sin considerar sus notas características; así, al órgano parlamentario le corresponde elaborar las leyes, o sea, genera actos legislativos; al ejecutivo se le atribuye la potestad de ejecutar las leyes, aplicándolas en la esfera administrativa, y a los de jurisdicción se les asigna el dirimir las controversias que surjan, especificando el derecho en el caso concreto.

Por su parte, el criterio material también llamado intrínseco o esencial, consistente en un análisis profundo del acto jurídico para desentrañar las notas esenciales que lo conforman asignándole una clasificación entre los actos administrativos, legislativos o jurisdiccionales. En la actualidad se considera que los órganos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales realizan actos materialmente administrativos, legislativos o de jurisdicción. Lo anterior rompe con el rígido modelo conceptual en el cual se encasillaba a las actividades del poder público a partir de la enunciación de la teoría de la división de poderes. La mayoría de los autores al hablar de este tema, siempre refieren la diferencia entre acto administrativo y acto jurisdiccional y al efecto invocaremos, el criterio del maestro **Cipriano Gómez Lara**, quien refiere las siguientes diferencias:

a) La función jurisdiccional debe ser provocada o excitada, mientras que la función administrativa no necesita de esa provocación o excitación y se desenvuelve por sí misma.

b) La jurisdicción implica necesariamente una relación de estructura triangular, entre el estado, por una parte y los dos contendientes, por la otra. Por el contrario, en la función administrativa, esa relación, por regla general, es simplemente lineal, entre el Estado y el gobernado y

c) La jurisdicción siempre recae sobre una controversia o litigio; la administración no siempre recae sobre una controversia o litigio.¹⁶

Por su parte, el maestro Héctor Fix Zamudio, afirma: “Pero ocurre que las autoridades administrativas y no sólo los tribunales administrativos o judiciales, pronuncian verdaderas resoluciones procesales, aun cuando formalmente también posean el carácter de los actos administrativos”.¹⁷

Respecto del procedimiento administrativo, debemos recordar, que en nuestro país, por mucho tiempo existió una gran anarquía en la legislación federal, pues éste, era regulado por multiplicidad de leyes especializadas que regulaban situaciones procedimentales y actos administrativos de la misma naturaleza en forma diversa, por lo que a fin de unificar la tramitación de los procedimientos administrativos seguidos ante la administración pública federal, se proponía la elaboración de leyes o códigos de procedimientos y fue hasta 1995, con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de ese año, la que vino a expedir las reglas básicas a observar en todo procedimiento administrativo, seguido ante la administración federal. A pesar de su denominación, el ámbito de aplicación de esta ley no es general, pues no se aplica en algunas materias, como la fiscal, financiera, competencia económica, justicia laboral **y agraria**, entre otras. Ante esta restricción, para la tramitación y substanciación, de los procedimientos administrativos que en materia agraria existen, entre ellos, el procedimiento administrativo agrario para la Regularización de Terrenos Baldíos y su Enajenación; se aplicará la Ley Agraria y/o el Reglamento de la Ley Agraria, en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural y el planteamiento que expresamos en este trabajo de tesis, de inicio es su análisis desde el punto de vista jurídico-procesal, consiste en que el mismo, forma parte de los instrumentos procedimentales que conforman nuestro actual Derecho Procesal Agrario, junto con el Proceso Ordinario Agrario, la Conciliación y el Arbitraje Agrarios.

¹⁶. Gomez Lara, Cipriano, op cit., p.121

¹⁷. Márquez Gómez, Daniel L, ob cit., p.54

Por tanto, deberá regirse y regularse por la Legislación Agraria referida y una finalidad esencial es exhibir sus limitantes, sus deficiencias, con el afán de su correcta integración que se traduciría en una verdadera regularización de esta propiedad pública, que a partir de 1992, se replantea una nueva finalidad, pues la social que tuvo durante la época de la Reforma Agraria en nuestro país, se le ha suprimido. Considerando que para regularizar los terrenos baldíos y nacionales así como para tramitar la enajenación de los mismos, se debe seguir un procedimiento, éste será un procedimiento administrativo, en materia agraria, por dos razones, una, atendiendo el órgano ante quien se tramite, es decir, ante la Secretaria de la Reforma Agraria, una dependencia del Ejecutivo Federal, por tanto, de carácter administrativo y dos atendiendo la modalidad de esta propiedad inmueble, es decir, propiedad rústica y de carácter público.

1.5.- PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Éstos, nos van a llevar a considerar el primer instante de la existencia de un procedimiento, además de ser la base sobre la cual nos vamos a apoyar para seguir un tramite administrativo, sujetándonos, a un procedimiento acción, medio y modo de proceder en justicia, de tal manera se estima principio, que para configurar un acto administrativo deben existir los siguientes elementos que constituyen el acto jurídico administrativo y que son los siguientes: El sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma. El sujeto del acto administrativo, es el órgano de la administración que lo realiza, en su carácter de acto jurídico, por lo tanto el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal, para ejercitar dicha acción administrativa, por tanto, tratándose de los actos del poder publico, es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta, a este respecto señalamos que la competencia a la cual nos referimos, es el poder legal de ejecutar determinados actos, constituyendo la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración. La competencia requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir. Mientras que en el derecho privado, la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en el derecho administrativo rige el principio inverso, es decir que la competencia debe justificarse expresamente en cada caso.

El principio al que nos hemos referido en el párrafo anterior es sumamente interesante ya que como lo manifiesta el profesor **GABINO FRAGA**, en su libro de Derecho Administrativo¹⁸, en la actuación de los órganos administrativos se pueden realizar multitudes de actos que afecten intereses particulares, haciéndose necesario que esos intereses se encuentren garantizados contra la arbitrariedad.¹⁹

¹⁸. Fraga Gabino, Derecho Administrativo Porrúa 38ª Ed. México 1998

¹⁹. Fraga Gabino, op. Cit. Pag. 138

Por otra parte, consideramos importante señalar un principio del procedimiento administrativo, que es consecuencia de la inactividad procesal y en la cual es necesaria la acción de el o de los interesados siendo este el **SILENCIO**, ya que en el se presume como una manifestación de voluntad y como consecuencia surte los efectos de acto declarado, a este respecto **FERNANDEZ DE VELAZCO**, expresa que "...en derecho administrativo el silencio significa sustitución de la expresión concreta del órgano, por la abstracta prevenida por la ley...", en realidad es exacta esa significación, puesto que en los casos que la ley prevé, debe entenderse que la aplicación de ella esta subordinada, bien a un acto jurídico declarado o al silencio durante determinado tiempo; es decir, que este hecho negativo debe entenderse como la condición para que la ley se aplique al caso concreto, exactamente como el acto positivo condiciona también dicha aplicación.

1.5.1.- ACTUACIÓN BAJO EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Para que se de este principio y considerar que se ha actuado bajo el marco de la legalidad, en todo procedimiento administrativo y para no conculcar la garantía de audiencia que tiene todo interesado al acudir al procedimiento administrativo que corresponda, es necesario que se den ciertos requisitos, los cuales son los siguientes de acuerdo con las ideas del profesor **NARCISO BASSOLS**, mencionado por el maestro **GABINO FRAGA**.²⁰

- 1.- Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento.
- 2.- Del contenido de la cuestión que va a debatirse
- 3.- de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada
- 4.- Que se le dé oportunidad de presentarse
- 5.- Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirme la pruebe y el que la niegue, también.
- 6.- Agotada la tramitación, que se dé también oportunidad a las partes de alegar, y.
7. Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas.

A este respecto puede apreciarse que este procedimiento administrativo, sería copia del jurisdiccional, para equilibrar el interés del particular y el interés general, cuando se trate de actos que no afecten los derechos de los particulares, creemos que no habría porqué llenar la garantía de audiencia y cuando se trate de actos que sí lesionen a un particular en especial, sí es necesario otorgarle audiencia, sin que esa audiencia consista en llevar a cabo una copia del proceso judicial ante la autoridad administrativa. Esta es la interpretación más acorde con nuestra tradición.

Además, consideramos que el derecho a la legalidad de los actos de la Administración Pública del que deben gozar los administrados se integra 'por una serie de derechos como son:

²⁰. **Fraga Gabino**, Derecho Administrativo Porrúa 38^a Ed. México 1998

1. El derecho a la competencia;
2. El derecho a la forma;
3. El derecho al motivo, y
4. El derecho a la legalidad (fundamentación).

Los cuales derivan de los principios establecidos en el Artículo 16 Constitucional. En otros casos, cuando no se afecten los intereses de los particulares, creemos que no hay necesidad de acudir, a esta garantía para realizar el procedimiento administrativo.

El acto administrativo debe ser notificado cuando afecta al particular, para que surta sus efectos a partir de un momento dado dentro del tiempo y que, a partir de ese momento, el particular lo conozca, ya que lo perjudique o lo beneficie y es punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa, o, en su caso, la iniciación de un proceso administrativo de impugnación.

Está bien que la Administración persiga el bien común, pero cuando se afecten de manera trascendente los intereses del particular, es conveniente que se le otorgue la garantía de audiencia, porque el particular tiene contra el acto administrativo que lo afecte una serie de recursos en el ejercicio de los cuales, sí podrá hacer valer todos los razonamientos y pruebas que tenga para demostrar su razón de derecho, esto es conveniente para regularizar los terrenos baldíos, Nacionales y enajenarlos, ya que actualmente en algunos momentos de este procedimiento, se deja al interesado en estado de indefensión.

1.5.2.- FORMALIDAD DEL PROCEDIMIENTO.

Se ha discutido cuáles son las formalidades esenciales que debe satisfacer el procedimiento, sobre todo cuando éste afecte al particular, ya que así lo dispone el segundo párrafo del Artículo 14 de nuestra Constitución.

Cuando se trate de actos de gestión, que no se reflejan en los intereses del particular, puede no haber necesidad de formalidad del procedimiento, en tanto esos actos se ajusten al principio de legalidad. El problema surge cuando se afectan los intereses de los particulares, aquí el problema es más profundo, porque estas formalidades por mucho tiempo se sostuvo que se referían a procedimientos ante un tribunal del orden civil o criminal.

Después, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido evolucionando en sus ejecutorias y es de los raros casos en México que a través de decisiones judiciales se ha ido integrando un concepto de Derecho Administrativo.

Las formalidades esenciales del procedimiento administrativo no podemos señalar de una manera especial, ni podemos decir que son éstas, aquéllas, etc. ¿Por qué?, por la diversidad enorme de procedimientos que hay en la Administración.

Si estudiamos las leyes mexicanas concluimos que habrá casi tantos procedimientos administrativos como leyes o reglamentos existan. ¿Cuáles son las formalidades esenciales del procedimiento administrativo? Serán aquellas que otorgue cada ley o cada reglamento al particular, en relación a los actos que le afecten. ¿En qué consisten?.- En reunir los requisitos mínimos que señale la ley o el reglamento, para que se pueda realizar el acto, cumplir con los requisitos indispensables en relación con la esfera jurídica del particular, para que nazca el acto administrativo. Formalidad esencial en este caso vendrá a ser todo acto necesario e indispensable establecido por la ley, previamente a un acto de decisión, para que se conforme regularmente.

Se ha discutido mucho si existe la necesidad de cumplir estos requisitos dentro de nuestra legislación; sin embargo, cuando la ley no señala procedimiento, la Suprema Corte de Justicia algunas veces ha estimado que, cuando no hay procedimiento previo, el particular no tendrá derecho a que la autoridad le cumpla un determinado procedimiento; en cambio, cuando la ley reguladora de la emisión del acto que afecta al particular señala un procedimiento determinado, la autoridad administrativa está obligada a cumplir las garantías constitucionales correspondientes.

El procedimiento concluye por la resolución; por la realización del acto, en caso de que se trate del acto de ejecución ya interna o coactiva, este último caso de acuerdo con los procedimientos de ejecución respectivos, por el silencio administrativo o por el sobreseimiento del procedimiento. Pero es necesario que haya otro acto más, que es una formalidad esencial del procedimiento?. ¿En qué consiste? En la notificación del acto administrativo. Es indispensable que el acto administrativo se notifique para que surta sus efectos, crear, modificar, transmitir y extinguir derechos y obligaciones.

1.5.3.- FORMA ESCRITA.

En todo procedimiento en donde intervienen los particulares debe llenar de acuerdo al interés público determinados requisitos, siendo uno de estos, el que sea escrito, ya que de esta forma se obtiene a que sea motivado y da consecuentemente el respeto de la garantía de audiencia, haciendo de tal manera que de esta forma se haga del conocimiento de los interesados y de los órganos administrativos que acudan al procedimiento que al caso concreto corresponda, cumpliendo de esta manera las formalidades que el derecho exige para cada caso, es por esto que, al considerar que los procedimientos administrativos se inician a petición de parte o de oficio, es preciso señalar que en el primero de ellos, la ley debe regular los requisitos que ha de llenar la instancia inicial y que son:

La forma de acreditar la personalidad, si se actúa en forma personal o bien cuando se actué por medio de representante; los documentos que se acompañan al primer escrito; el lugar de presentación y los medios de subsanar la falta de los requisitos exigidos; así como los medios de prueba y las normas para su apreciación.

Ahora bien es importante señalar que cuando los promoventes actúan ante una dependencia Gubernamental o Judicial en un procedimiento administrativo, el procedimiento inicial para llegar a una resolución definitiva es el escrito

Rige la forma escrita para regularizar un terreno baldío o nacional y es una característica de este procedimiento administrativo agrario.

1.5.4.- FLEXIBILIDAD.

Se considera que el procedimiento administrativo debe ser flexible, por cuanto a su naturaleza, es decir, ajustarse a cada materia, dada las diferencias que con antelación se ha hecho alusión, así como por sus particularidades, al considerarse que en algunos casos hasta puede no haber necesidad de formalidad del procedimiento, en tanto esos actos (de gestión), que no se reflejan en los intereses de los particulares, se ajusten al principio de legalidad.

Por esa razón el Maestro Miguel Acosta Romero, concluye que “cuando la Ley no señala procedimiento, la Suprema Corte de Justicia algunas veces ha estimado que, cuando no hay procedimiento previo, el particular no tendrá derecho a que la autoridad le cumpla un determinado procedimiento; en cambio, cuando la ley reguladora de la emisión del acto que afecta al particular señala un procedimiento determinado, la autoridad administrativa está obligada a cumplir las garantías constitucionales correspondientes”²¹

La flexibilidad no debemos entenderla como la ausencia del respeto de formalidades esenciales, sino que si bien, éstas debieran ser mínimas, lo que es imprescindible, es que se encuentren contempladas en los ordenamientos legales de la materia que rijan, como en el caso de los procedimientos de materia agraria, los ordenamientos agrarios, deben contener ese mínimo de normatividad para su sustanciación, en la que no se omita requisitos esenciales, para evitar su sanción, como pudiera ser su nulidad.

A este respecto, Daniel Márquez Gómez, nos cita, la doctrina ha considerado que estos elementos o requisitos, son: a) ser expedido por el órgano competente con las formalidades de ley o decreto para emitirlo; b) tener objeto determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, previsto en la ley; c) cumplir con la finalidad de interés público; d) constar por escrito y con firma autógrafa de la autoridad que lo expida; estar fundado y motivado; f) sujetarse al procedimiento administrativo previsto en la ley; g) que se expida sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; h) expedirse sin que medie dolo o violencia en su emisión, e i) mencionar el órgano del cual emana.²²

El acto administrativo requiere para su formación una serie de actos debidamente fundamentados, que sirvan para guiar una decisión o resolución administrativa, situación por la que se requiere una flexibilidad dentro de su procedimiento, es por eso que su legalidad depende de la aplicación de las normas legales coadyuvantes, que constituyan el medio de realizar las funciones Administrativas del Estado. Siendo las vías de producción, el acto legislativo y la sentencia judicial, las cuales forman respectivamente los procedimientos legislativos y judiciales, dando de esta forma la intervención a los particulares ante las acciones administrativas del estado con la flexibilidad que se requiere, prevaleciendo en forma categórica e interpretativa el Derecho Constitucional.

Con lo anterior se entiende que de esta forma y ante la necesaria presencia del Estado en todas las esferas de la vida social y administrativas, se exige que el procedimiento sea entre otras cosas flexible, permitiendo en tal virtud dar satisfacción a las necesidades publicas sin olvidar las garantías debidas al administrado²³, cubriendo de tal manera la deficiencia de la queja, que en este caso sería en principio la solicitud para obtener la enajenación de un terreno baldío o nacional.

1.5.5.- CELERIDAD EN SU TRAMITACIÓN Y EN SUS RESOLUCIONES.

A este respecto y con el objeto de que el tramite administrativo que corresponda al caso concreto de la acción que se persigue (enajenación de un terreno baldío o nacional), tenga la prontitud en su resolución, es necesario que se tenga el conocimiento a diferenciar de acuerdo a lo manifestado por el Doctor en Derecho Miguel Acosta Romero,²⁴ si este debe ser de oficio o a petición de parte, ya que el primero tiene como objeto respecto a las autoridades, que estas actúen con celeridad en cumplimiento a sus obligaciones y el segundo requiere el impulso del particular (solicitud) para la expedición de un acto administrativo o para la ejecución de ese acto.

²². Márquez Gómez, Daniel, op cit., p. 61-62

²³. **Gabino Fraga**, op. Cit. Pág. 255

²⁴. **Acosta Romero, Miguel**, Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1991 Pág.689

Así mismo considera que el procedimiento debe ser más rápido, menos formal, sencillo y buscar la eficacia de la acción administrativa, ya que no siempre afecta los intereses de los particulares, ni tampoco se debe ajustar a formalidades determinadas, cuando no sea estrictamente indispensable. Es por ello que el procedimiento administrativo, únicamente señala una estructura básica que debe cumplir cualquier procedimiento y que debería ajustarse a cada materia, debiendo tener:

Una actuación de oficio (Inquisitivo); Una forma estricta; Rapidez de procedimiento y de técnicas; flexibilidad; Actuación bajo el principio de legalidad y rapidez en las resoluciones.

Por lo que respecta a los procedimientos en los que intervengan los particulares sus requisitos de procedencia son: “Que sean por escrito, motivado y que de al particular la garantía de audiencia además de que se realicen por medio de los Órganos competentes, llevando las formalidades que el derecho exija para cada caso”²⁵

1.5.6.- CULMINA CON RESOLUCIÓN DEFINITIVA.

Para que un procedimiento administrativo culmine con una Resolución, en este caso de Regularización de terrenos baldíos y nacionales, diversos autores entre ellos **NARCISO BASSOLS**²⁶, señalan que se deben cumplir los siguientes requisitos:

PRIMERO.- Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento correspondiente.

SEGUNDO.- Del contenido de la cuestión que va a debatirse.

TERCERO.- De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada.

CUARTO.- Que se le de oportunidad al interesado de presentarse al procedimiento.

QUINTO.- Que se organice un sistema de comprobación para que, el que afirme una cosa lo pruebe y el que niegue también, así mismo y una vez agotada la tramitación que se de también oportunidad a las partes de alegar lo que a sus derechos e intereses convenga y que el procedimiento concluya invariablemente con una Resolución que decida las cuestiones debatidas. Con lo anteriormente expuesto podemos darnos cuenta que este procedimiento que tiene que culminar con una Resolución, es una copia del Jurisdiccional, en el que debe prevalecer la garantía de Audiencia.

1.5.7.- SU FINALIDAD.

Por lo que respecta a la descripción de lo que es la finalidad que en nuestro tema es la de culminar con una resolución, existen diversas reglas que en nuestro medio la más ajustable es la que considera lo siguiente:

²⁵. **Idem.** Pág. 690

²⁶. **Fraga Gabino**, Derecho Administrativo Porrúa 38ª, Ed. México 1998.

a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general

b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.

c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.

d) Pero aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido el efecto.

La teoría de los motivos determinantes (como llama Jéze a los fines del acto) dice, es “el complemento de la teoría de la competencia de los agentes públicos. Es hasta imposible separar las dos teorías. Para saber si la competencia existe en tal caso, es necesario investigar cuál acto ha sido realizado; el motivo determinante permitirá decirlo; si el motivo determinante no es lícito, permitirá también afirmar que a pesar de las apariencias, no existía la competencia para alcanzar el fin perseguido por el agente público. Así es cómo, conocido el motivo determinante, es posible atacar por incompetencia, por exceso de poder, un acto jurídico que presenta todas las apariencias de la legalidad “esto es si el procedimiento a substanciar que es la Regularización y enajenación del terreno que sea objeto de estudio, carece de fundamento jurídico para la aplicación que al caso concreto corresponda.

1.6.- CARACTERISTICAS DEL PROCEDIMIENTO PARA LA REGULARIZACION DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y SU ENAJENACION EN MÉXICO.-

En las peculiaridades que rigen un procedimiento administrativo, encontramos su naturaleza, su esencia.

Por lo que hace a las características del procedimiento administrativo, el Maestro Gabino Fraga, menciona que al existir un vacío en nuestro país, por cuanto la exigencia de un procedimiento rápido, ágil y flexible que permita dar satisfacción a las necesidades públicas sin olvidar las garantías debidas al administrado señala los elementos principales que deben tenerse en cuenta para la sistematización del procedimiento administrativo, “en primer término, ese procedimiento debe ser el resultado de la conciliación de los intereses fundamentales que juegan en la actividad administrativa estatal: por una parte, el interés público que reclama el inmediato cumplimiento que las leyes exige normalmente que el procedimiento se inicie de oficio y que él permita dictar las resoluciones respectivas con el mínimo de formalidades indispensables para la conservación del buen orden administrativo, el pleno conocimiento del caso y el apego a la ley.

Por otra parte, el interés privado exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar que sea sacrificado en forma ilegal o arbitraria. En segundo término, el procedimiento debe comprender la regulación de las formalidades para la formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa de los actos de administración, así como las normas para la presentación, tramitación y resolución de las impugnaciones que se dirijan contra actos cuando sean definitivos por no ser susceptibles de revisión por órganos de administración activa, lo cual significa que la ley debe regular el procedimiento que se denomina procedimiento administrativo simplemente, o procedimiento de la administración activa y el procedimiento llamado procedimiento contencioso administrativo o de justicia administrativa. En tercer término, la irregularidad o incumplimiento de las formalidades y trámites de procedimiento exige consideración muy variada que puede ir de la simple aplicación de sanciones disciplinarias cuando se omiten algunas de las medidas de orden interno encaminadas a mantener el buen orden administrativo, hasta la nulidad misma del acto administrativo cuando en su formación no se han seguido las normas establecidas para garantía de los derechos de los particulares.”²⁷

También, merece nuestra atención, la clasificación que de estas características, hace el Maestro Miguel Acosta Romero, respecto al procedimiento interno y el externo, haciendo una separación de éstos, para su aplicación, la cual considero, es importante seguir, pues señala que el procedimiento administrativo, “debe reunir las siguientes características:

1. Actuación de oficio (inquisitivo);
2. Forma escrita;
3. Rapidez de procedimientos y técnicas;
4. Flexibilidad;
5. Actuación bajo el principio de legalidad, y
6. Rapidez en sus resoluciones.”²⁸

²⁷ **Fraga Gabino**. Op cit., p 258 y 259.

²⁸ **Acosta Romero, Miguel**. Op cit. p. 689

En consecuencia, si el procedimiento para la regularización de terrenos baldíos y nacionales y su enajenación, que tratamos, se clasifica dentro de los procedimientos administrativos, éste tiene que participar de los principios y características, que rigen a todos los procedimientos administrativos, señalados en el apartado anterior, como lo son: el de legalidad, que rige a todo tipo de procedimiento, el de cumplimiento de las formalidades esenciales procedimentales, el principio de la formalidad escrita, la celeridad de sus fases, pues no hay controversia y la finalidad que persigue, al culminar con una determinada resolución definitiva, mismas que pasamos a describir:

1.6.1 SU NATURALEZA ADMINISTRATIVA

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.

De tal forma que al hacer mención 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 el 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”

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.

De tal forma que se puede concluir con lo señalado por el maestro Serra Rojas en el sentido 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.

1.6.2.- SU CARÁCTER FEDERAL.- Este carácter se encuentra contemplado en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en la que se estipula, que el Poder Ejecutivo, cuenta para la atención de sus asuntos de orden administrativo con 19 Secretarías de Estado, entre ellas la Secretaría de la Reforma Agraria.

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

La Secretaría de la Reforma Agraria en su carácter federal, es creada bajo el artículo 41 de la Ley antes invocada, estableciendo su competencia general en despacho de los siguientes asuntos:

ARTÍCULO 41.- A la Secretaría de la Reforma Agraria correspondía el despacho de los siguientes asuntos hasta el año de 1992, fecha en que entro en vigor la Nueva Ley Agraria.

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.- Tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales y comunales.

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 dictara 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 fijaran expresamente las leyes y reglamentos."²⁹

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: las cuales son: Dirección de Integración Documental, Dirección de Regularización de la Propiedad Rural y Dirección de Expropiaciones. Esta estructura no sufre modificaciones, con la expedición de su actual reglamento interno de fecha 10 de enero de 2008, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero siguiente. Por lo expuesto, el carácter federal de los procedimientos de regularización de terrenos nacionales, ha sido su principal característica, dado el carácter de la autoridad administrativa ante quien se sustancia y el carácter de las disposiciones legales que lo rigen y han regido.

1.6.3.-A INSTANCIA DE PARTE Y DE OFICIO.-

Las definiciones de procedimiento administrativo que referimos al inicio del presente capítulo, aluden a la libertad o predominio de la actividad de las partes y de la autoridad administrativa y que en materia procesal, se refiere a los principios inquisitivo y dispositivo. El principio inquisitivo, es aquel en el que el juez ejerce el poder sin ninguna limitación, es decir, el juzgador investiga con amplios poderes.³⁰

²⁹. Decreto del 6 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación que reformó el artículo 27 constitucional y el 26 de febrero del mismo año se promulgó la Ley Agraria reglamentaria del mismo.

³⁰**Fix Zamudio, Héctor** "PRINCIPIOS PROCESALES" Diccionario Jurídico Mexicano op. Cit. Pág.2543

En cambio, en el principio dispositivo la actividad probatoria y procesal es conferida predominantemente a las partes, el proceso se debe iniciar a petición de parte.

El principio inquisitivo es característico del proceso penal y administrativo, mientras que el principio dispositivo, es característico del proceso civil y mercantil.

A la clasificación anterior se le agrega el “principio de justicia social”, el cual procura la protección jurídica de los seres económicamente débiles, para tratar de lograr el equilibrio efectivo de los diferentes grupos o clases sociales.³¹ Este principio rige en el proceso agrario y el laboral.

En el procedimiento administrativo agrario, para la regularización de terrenos nacionales que estudiamos, se aplica el principio inquisitivo, pues al actuar, la autoridad administrativa en cumplimiento de obligaciones que la ley le ha asignado, desempeña un papel muy activo durante estos procedimientos, pues investiga todo aquello que sea necesario para culminar estos procedimientos.

Aunque este procedimiento, se inicia a petición de parte, sigue rigiendo el principio inquisitivo, pues la autoridad administrativa agraria, continúa manteniendo el impulso del procedimiento.

Actuación de oficio.- El Diccionario Jurídico Mexicano, define actuación como la acción y efecto de actuar, de realizar un acto. De oficio, por decisión unilateral de la autoridad que lo ejerce (inquisitivo), por manifestación expresa de la Ley.³² Consideramos en consecuencia, que es la realización de un acto administrativo por decisión unilateral de la autoridad que lo ejerce, por manifestación expresa de la Ley que lo regula, en su caso, por mandato de una resolución jurisdiccional.

³¹ **Ovalle Favela, José**, Derecho Procesal Civil, 2ª ed. México, Harla, 1985, p.9

³² Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas Porrúa México, 1999 p. 3072

El maestro Miguel Acosta Romero, dice que “será de oficio, o vinculado, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones”

y a petición de parte “aquel que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto”³³

El Maestro Gabino Fraga, establece que “cuando el procedimiento se inicia a petición de parte, la ley debe de regular los requisitos que ha de llenar la instancia inicial, la forma de acreditar la personalidad en caso de que se actué por medio de representante, los documentos que deben de acompañarse al primer escrito, el lugar de presentación y los medios de subsanar la falta de los requisitos exigidos, así como los medios de prueba y las normas para su apreciación”³⁴

Estas características procedimentales de instancia de parte y de oficio, se encuentran contempladas en el artículo 104 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural en el que se manifiesta que “...La Secretaria esta 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 Secretaria realizara los trabajos de campo necesarios para la identificación de los predios respectivos...”. *Para efectos operativos esta tarea seria responsabilidad de las Representaciones Agrarias en los Estados de la Republica.*

1.6.4.- AGIL.-

Según se ha dicho el procedimiento administrativo se caracteriza, por la carencia de solemnidades y consecuentemente por su mayor rapidez, y en tal virtud el Maestro Gabino Fraga, señala que es indispensable que la ley establezca las medidas adecuadas para evitar dilación o paralización del procedimiento, esa medidas tiene que ser la fijación de plazos breves y obligatorios para las autoridades y para los particulares, la forma de computarlos, la responsabilidad de funcionarios, empleados que no cumplan esos plazos, y los medios para reclamar la negligencia y la responsabilidad consiguientes.³⁵

³³. **Acosta Romero Miguel**, Derecho Administrativo Mexicano, Porrúa, México, 199, p. 688

³⁴. **FRAGA Gabino** op cit., p.259

³⁵. **Idem** Pág. 260

Asimismo, expresa que: “Sin duda la medida más importante que puede y debe adoptarse es la de establecer que el transcurso de un término sin que la autoridad resuelva, determine presuntivamente que se considere resuelto el asunto en sentido positivo o en sentido negativo...”³⁶

Prácticamente, nos estamos refiriendo al respeto del principio de celeridad, velocidad, presteza, ágil y prontitud y al principio de eventualidad que debe regir los procedimientos administrativos agrarios.

El fundamento de este principio se encuentra en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, que señala que “el Estado, dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria [...]”.

El principio de agilidad y celeridad se realiza con el cumplimiento de los términos y plazos que la Ley Agraria establece.

La rapidez del proceso agrario, la tenemos garantizada en las diversas disposiciones adjetivas de la Ley Agraria, tales como los artículos 188, 191, 193, 197, 199 y 200.

Por lo que hace al procedimiento administrativo que tratamos, debe identificarse con estos principios además de culminarse en los términos que establecen las disposiciones agrarias que se aplican.

Reiteramos, el procedimiento administrativo se caracteriza, por la carencia de solemnidades y consecuentemente por su mayor rapidez, al reunir los requisitos mínimos que señale la Ley o el Reglamento, para que pueda realizarse el acto. Al respecto, es conveniente decir que aún y cuando en la Ley Agraria y el Reglamento de ésta en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, señalan los trámites administrativos o fases procedimentales, del procedimiento de regularización de terrenos nacionales y su enajenación, bajo una técnica ágil y expedita, en la práctica, marchan con lentitud y todas las propuestas de reforma que existen y que proponemos en este trabajo, tienden a su reglamentación debida, para darle celeridad y rapidez.

Su finalidad es identificar el número de solicitudes de regularización así como las citaciones de dilación que pudieran presentarse en cada uno de los expedientes que se

encuentran en trámite tanto en las Representaciones Agrarias de los Estados así como en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, corrigiendo las causas que los originan, esto es con la finalidad de que el trámite de los aludidos expedientes, se agilicen, integrando de esta manera en forma eficiente

En resumen, para que este procedimiento sea ágil se requiere que las funciones del Estado y los poderes públicos que le corresponden, sean potestades constitucionales que dividan lógicamente y políticamente la acción del Estado con fines democráticos y técnicos y evitar la concentración de la fuerza estatal en una persona o entidad.

1.6.5.- RIGE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.-

El principio de legalidad se expresa en la observancia de las normas procedimentales que establece la ley. Es decir, el procedimiento debe estar previsto en la ley, dentro de la competencia del órgano administrativo.

El proceso y los restantes actos del régimen procesal se hallan gobernados por la ley, no por la voluntad del juzgador o de las partes, salvo que la misma ley autorice la función integradora de los órganos jurisdiccionales.³⁷

Señala el Maestro Miguel Acosta Romero, que el derecho a la legalidad de los actos de administración que deben gozar los administrados se integra por una serie de derechos que para mayor entendimiento me permito enumerar:

1. El derecho a la competencia.
2. El derecho a la forma.
3. El derecho al motivo, y
4. El derecho a la legalidad (fundamentación).

³⁷. **García Ramírez Sergio**, Elementos de Derecho Procesal Agrario, México, Porrúa, 1993, p. 403

Los cuales menciona derivan de los principios establecidos en el artículo 16 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.³⁸

Cuando la Secretaría de la Reforma Agraria, cumple su función de regularizar terrenos baldíos o nacionales, lo hace con fundamento a lo estipulado en la Ley Agraria, en la cual existe un procedimiento especial. Teniendo como referencia el fundamento jurídico siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 27).
- Ley Agraria (título noveno).
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 12 fracciones I a VI, XXV y XXVI).
- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural (título IV).
- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Código Civil Federal.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.
- Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- Manual de Organización Especifico de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización.

1.6.6.- FORMALIDAD DEL PROCEDIMIENTO.- "...El procedimiento administrativo y la garantía de audiencia. El mejor vehículo legal por las autoridades administrativas con la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución, es el procedimiento administrativo. En él la administración antes de pronunciarse y dictar resolución, conoce la realidad concreta que examina y oye a los administrados con la amplitud necesaria, recibiendo y valorando las pruebas que éstos presentan y analizando las razones de hecho y de derecho que se deduzcan para evitar pretensiones que puedan resultar injustas o ilegales... ".³⁹

El procedimiento administrativo, debe ser motivado y fundamentado, que dé al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el Derecho exija para ello; por los motivos previstos por la Ley y con el contenido y finalidad que la misma haya designado para cada caso.

³⁸. Acosta Romero Miguel, op cit., pp.690 y 691

³⁹. Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa. 14ª Ed. México 2000. P.P. 2558

El Maestro Gabino Fraga, establece que “siempre que no se llegue a producir lesión en los derechos o intereses privados, deberá existir un mínimo de disposiciones, como son las que fijan el órgano competente, los motivos para iniciar el procedimiento y las medidas de orden interno tales como las informaciones que deben recabarse y la intervención de órganos técnicos de carácter consultivo, cuyas opiniones deban o no seguirse obligatoriamente.”⁴⁰

Lo anterior significa que el procedimiento administrativo motivo de este estudio, debe estar gobernado por lo que la Ley Agraria, autorice a las autoridades agrarias, respetando las garantías constitucionales que otorgan los artículos 13, 14, 16, 17 y demás de la Constitución, los cuales consagran los principios de generalidad de la ley, legalidad procesal, formalidades esenciales del procedimiento, resoluciones fundadas y motivadas, prohibición de autojusticia, expeditéz en la impartición de la misma e imparcialidad, respectivamente.

1.6.7.- PROCEDIMIENTO ESCRITO.-

El procedimiento administrativo, en su tramitación cumple la formalidad de ser escrito, pues es necesaria la constancia escrita de la sustanciación de cada fase procedimental, para el control de las resoluciones administrativa, por tanto no se puede prescindir de la escritura, en los procedimientos administrativos.

Nuestra Constitución Política establece como una garantía individual la obligación de las autoridades de hacer recaer o emitir un acuerdo escrito a toda petición de los particulares formulada también por escrito, de manera pacífica y respetuosa y de hacer conocer dicho acuerdo o respuesta en breve término al peticionario, en consecuencia, apoyado en ese precepto Constitucional el procedimiento administrativo debe llevarse a cabo en forma escrita, a partir de la solicitud de algún derecho u obligación que constriña a la autoridad administrativa competente su atención.

En congruencia con lo anterior, en la tramitación del procedimiento administrativo agrario que tratamos, prepondera el sistema escrito y para cada procedimiento, se formará un expediente, con los documentos relativos a él, con las diligencias y constancias que se realicen tanto los interesados como la autoridad, por escrito y contendrá la resolución final, suficientemente razonada y fundada, así como las constancias de su ejecución, en su caso.

Por otra parte, para fines administrativos y de control, se llevan registros por escrito, de los expedientes que se integran, en los que quedan anotados, las fases procedimentales y/o el estado procesal siguientes:

Este procedimiento tiene como principio para la regularización de un terreno baldío o nacional o bien por la vía de enajenación, la solicitud del interesado en forma escrita, tomando como base el formato que para el caso se requiere y que esta requisitado, de acuerdo a lo dispuesto e el artículo 117 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, debiéndose acompañar al escrito mencionado la documentación necesaria para la regularización correspondiente para acreditar la acción que se trata, asimismo cabe hacer mención, de que el procedimiento escrito que nos ocupa tiene como soporte jurídico el hecho de que debe ser en todas sus etapas procedimentales en forma escrita, tal y como es: La elaboración de oficios; acuerdos; Instauración de expedientes; dictámenes Técnicos; memorandos; resoluciones de declaratorias; avalúos de Terrenos y títulos de propiedad, es decir, que toda la documentación que se encuentre integrada en un expediente, debe constar en forma escrita, como lo es, igualmente. Los antecedentes Regístrales; trabajos de medición y deslinde; presentación de pruebas y alegatos etc. y no en forma verbal, como sería el desahogo de alegatos, comparecencias de testigos, testimoniales etc.

1.6.8.- FLEXIBILIDAD.- La Secretaria de la Reforma Agraria, a fin de allanar el procedimiento, tiene dentro de sus objetivos principales el otorgar certeza jurídica en la propiedad rural, por tal motivo se faculta y se tiene la disposición de buscar los caminos conducentes y lineamientos dentro del marco jurídico aplicable, que permitan eficientar, transparentar y agilizar las etapas procedimentales, para que las Unidades Administrativas y Direcciones de la misma Dependencia del Ejecutivo Federal, realicen de manera congruente sus funciones, estableciéndose sistemas de control y seguimiento a fin de identificar el números de solicitudes de regularización así como para detectar los casos de dilación que pudieran presentarse, corrigiendo las causas que lo originan, todo esto para el efecto de dar una flexibilidad al tramite de los expedientes respectivos al caso concreto de que se trate, los cuales se tienen en tramite en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización

1.6.9.-FINALIDAD.-

Dada la trascendencia de la actividad administrativa, los procedimientos administrativos, tienen como marco referencial a la sociedad y al igual que en el proceso jurisdiccional, la sociedad, esta interesada en el cumplimiento de las sentencias que resuelven las controversias, en los procedimientos administrativos

agrarios, las resoluciones con las que culminan, también las mueve la finalidad del interés público.

La conclusión del procedimiento administrativo, mediante el acto o resolución expresa de la autoridad respectiva, que logre producir o ejecutar adecuadamente el acto, la cual de acuerdo a su naturaleza debe procederse a su notificación y ejecución voluntaria o forzada o bien finalmente para la revisión del mismo cuando habiendo adquirido definitividad en el orden administrativo, el particular lo pueda impugnar por la interposición de algún recurso legal.

El procedimiento que tratamos, tiene las siguientes finalidades:

- LA OBTENCIÓN DE DECLARATORIA NACIONAL
- LA REGULARIZACION DE UN TERRENO NACIONAL
- LA ENAJENACIÓN DE UN TERRENO NACIONAL.

1.6.9.1.- LA OBTENCIÓN DE DECLARATORIA NACIONAL.- Se obtiene con una Resolución que declara nacional un predio. La Resolución es un instrumento por medio del cual se incorpora al dominio privado de la nación un terreno declarado nacional, del cual se puede disponer para constituir la propiedad privada. Este documento debe ser publicado por única vez en el Diario Oficial de la Federación, la citada declaratoria proviene de un procedimiento que contiene un Dictamen Técnico, integrado con trabajos técnicos topográficos que se realizan en el campo, para conocer la dimensión, configuración, ubicación y límites del predio, además de un análisis jurídico que determina la situación de Derecho que tiene el predio de referencia.

1.6.9.2.- LA REGULARIZACION DE UN TERRENO NACIONAL.- Se determina primeramente con la denuncia del terreno por parte de el o los interesados, siguiendo el procedimiento en forma subsecuente en las diferentes áreas de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, las cuales son: Comité de Calidad, Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, Subdirección de Terrenos Nacionales, Departamento de Investigación y Análisis, Departamento de Resoluciones, Departamento de Titulación, área de Integración de Información, Oficialía de Partes y Oficina de Archivo, siguiéndose en las mismas, un procedimiento técnico jurídico y se concluye si es procedente o no regularizar un terreno, para ello se requiere realizar: una investigación de antecedentes registrales, que determine si se trata de un terreno baldío o nacional, si la documentación que se integró en principio en la Representación Agraria correspondiente, cumple con los requisitos y se encuentra debidamente integrada (trabajos de medición y deslinde, comprobante de nacionalidad, croquis de localización del terreno, constancia de posesión, copia del oficio de denuncia del terreno (u oficio de comisión), resultado de la investigación de antecedentes

registrales y acuerdo de procedencia; posteriormente se verifica que el análisis técnico y calculo poligonal resulten correctos, posteriormente si de este análisis se concluye que el predio es propiedad de la nación en calidad de baldío o nacional; ahora bien otros de los requisitos para la regularización antes mencionada, es que la Secretaría de la Función Pública, emita su opinión correspondiente, remitiéndola a la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, a fin de continuar o no con la regularización del terreno nacional; si el predio es de vocación Agropecuaria, se solicita la opinión del Gobierno del Estado y el dictamen que emita la Secretaría de la Función Pública y/o SEDESOL, a este respecto si la opinión y el dictamen son positivos, se solicita al Comité Técnico de Valuación, el avalúo correspondiente. Por último se paga el valor del terreno y se elabora el proyecto de título de Propiedad y se somete a consideración y firma del Titular del Ramo, en caso contrario se recibe la orden de pago cancelada por haber vencido el pago de vigencia, se elabora el acuerdo de revocación de regularización y se notifica este al interesado.

En cumplimiento a lo anterior, se elabora un acuerdo de titulación y el Título de Propiedad, con datos de Inscripción en el Registro Agrario Nacional. Se solicita a la Representación Agraria en el Estado que corresponda, gestione la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en la entidad respectiva, subsecuentemente se entrega el Título de Propiedad a su Titular, recabando el acuse de recibo y se remite dicha documentación al Subdirector de Terrenos Nacionales, quien revisa el proyecto de oficio contra documentos, rubrica y turna para firma del Director de Regularización de la Propiedad Rural, quien envía a la oficialía de partes para su despacho anexando el Título de Propiedad. Una vez que a quedado registrado el Título de Propiedad, se glosa al expediente y se elabora un proyecto de oficio, informando el cambio de régimen al Registro Público de la Propiedad Inmobiliario Federal y culmina la Regularización del Terreno Nacional con el archivo del expediente para su guarda como asunto concluido.

1.6.9.3.- LA ENAJENACIÓN DE UN TERRENO NACIONAL.- A este respecto, continuando con los comentarios que señalábamos líneas arriba, y según instaura 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 la Secretaria de la Función Publica, 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 la Secretaria de la Función Publica 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.

1.7.- POR EXCEPCION PUEDE CONVERTIRSE EN CONTENCIOSO.-

A diferencia del proceso judicial, donde se da la existencia previa de un conflicto de derechos, que es precisamente lo que va a resolver la sentencia judicial, siendo las partes en conflicto las que animen todo el procedimiento judicial, en la actuación administrativa (procedimiento administrativo), el conflicto de derecho puede darse hasta que se dicta la resolución o acto administrativo, es decir, después de que se ha seguido todo el procedimiento administrativo.

Como expresamos al explicar el concepto de procedimiento administrativo, la característica de éste, consiste en que a través de él, no se busca solucionar un conflicto, no es determinante.

Por lo que hace, al procedimiento administrativo que tratamos, es un verdadero procedimiento administrativo y la circunstancia eventual de que al realizarse el deslinde y poner el expediente a la vista de parte interesada, o al tratar de cumplirse cualquier resolución administrativa, dentro de este procedimiento, pueda generarse una controversia y éstas acudan a los medios de impugnación que marcan las disposiciones agrarias, no afecta la naturaleza administrativa de estos procedimientos.

Así, en la etapa del procedimiento correspondiente a la investigación de terrenos baldíos y Nacionales, el desarrollo del procedimiento administrativo puede convertirse en contencioso, podemos citar en principio una controversia que se debería dirimir por la vía de lo contencioso, la cual es la posesión que detentan dos o más personas en forma física sobre un terreno o bien cuando del aviso del deslinde de un predio se determine por medio de la inscripción registral la propiedad de persona alguna, teniendo esta un periodo de treinta días hábiles a partir de la publicación del aviso de deslinde en el Diario Oficial de la Federación, para promover lo que a su derecho

convenga o bien sobre inconformidades presentadas en contra de los trabajos técnicos realizados por los comisionados de la Secretaría de la Reforma Agraria, en dichos terrenos, esto ocasionaría la presentación de pruebas y alegatos de las partes ante las autoridades competentes de dicha Dependencia o ante los Órganos Jurisdiccionales del conocimiento, lo anterior da lugar desde un comienzo a una estructuración que a de culminar en la llamada litis que será la base para la valoración y resolución de la controversia.

Lo anterior es señalado por el artículo 160 párrafo cuarto de la Ley Agraria en vigor, por lo que la figura de contencioso se puede dar en caso de controversia respecto de las resoluciones que dicte la Secretaría de la Reforma Agraria, el interesado podrá someter el asunto al conocimiento de los tribunales agrarios, en un plazo de quince días hábiles siguientes en el que haya surtido efectos la notificación personal en el Diario Oficial de la Federación, en caso de que se desconozca su domicilio.

Igualmente el aspecto de controversia o contencioso se puede dar, una vez que se ha expedido el título de propiedad a persona alguna y otra u otras personas consideran que tienen el derecho preferencial sobre el mismo, promoviendo su juicio agrario correspondiente ante el tribunal Unitario Agrario que al caso concreto corresponda y de ser procedente tal situación se ordenará reponer el procedimiento para determinar a nombre de quien se debe expedir el título de Propiedad.

Y a través del procedimiento administrativo agrario objeto de nuestro estudio que tienden a la regularización de predios rústicos denominados baldíos y nacionales, en nuestro país, cuya situación irregular por la posesión de que ellos detentan los mal llamados “nacionaleros”, es su presupuesto, afirmamos, sin temor a equívoco, que es el instrumentos de los que a la fecha se vale la autoridad administrativa agraria, Secretaría de la Reforma Agraria, para cumplir con su misión de mantener el orden jurídico agrario que le da origen.

Y este procedimiento administrativo que tratamos, coexiste con el actual proceso agrario que se tramita ante los Tribunales Agrarios, con la misma finalidad política de propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra, en todas sus modalidades, social (ejidal y comunal), pequeña propiedad, colonias agrícolas y ganaderas y la propiedad pública que comprende estos terrenos baldíos y nacionales; mediante la regularización de propiedades rústicas a través de la sustanciación de este procedimiento. Considerando que regularización significa “acción y efecto de regularizar”, según el Diccionario Usual de la Real Academia Española; por

consiguiente, regularizar proviene de regular (ajustar o poner en orden), que significa “legalizar, adecuar a derecho una situación de hecho o irregular”⁴¹

⁴¹Diccionario Usual. Real Academia Española.

CAPITULO 2

LEGISLACIONES QUE HAN CONTEMPLADO EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA DECLARATORIA Y REGULARIZACION DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y SUS ENAJENACIONES.

2.1.- LEY DE TERRENOS BALDÍOS DE 1863.- Al referirnos a esta Ley, que fue dictada por el Presidente **BENITO JUÁREZ** en San Luís Potosí, y contando con tan sólo 28 artículos, observamos que su importancia se manifestaba, en su característica más relevante, que es el hecho de que terminó con la anarquía de la legislación sobre los terrenos nacionales; esto debido a que agrupó en una sola ordenanza los lineamientos generados del trato que a partir de ese momento debían darse a los terrenos, ya que algunas de las leyes emitidas, 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 incertidumbre jurídica en su aplicación y fue precisamente que a partir de la publicación del ordenamiento en comento, que 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.⁴²

2.2.- LEY SOBRE OCUPACION Y ENAJENACION DE TERRENOS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 26 DE MARZO DE 1894.- Expedida por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, **PORFIRIO DIAZ.-** Esta Ley fue dividida en V títulos:

TÍTULO I.- De los terrenos baldíos y nacionales, de las excedencias generales para su ocupación y enajenación: de los terrenos propiedad de la Nación que son objeto de la presente Ley, se consideran para sus efectos divididos en la siguiente forma: Terrenos Baldíos, Demasías, Excedencias y Terrenos Nacionales.

Terrenos Baldíos, son todos aquellos que no han sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ellos a título oneroso o lucrativo;

Demasías, es una extensión mayor a la señalada en el título correspondiente y que se encuentra confundida con la extensión titulada;

Excedencias, son los que se encuentran fuera de los linderos que señala el título primordial y que rebase el límite de la pequeña propiedad, colindando con el terreno que este título ampare;

Nacionales, los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos y que no hayan sido legalmente enajenados, también los Baldíos denunciados por particulares.

TÍTULO II.- De la manera de adquirir los terrenos que son objeto de esta Ley. se hace a través de la Secretaría de Fomento y sus Agencias en los Estados, realizando la denuncia correspondiente, no podrán ser Enajenables: a) las playas de mar, B) las zonas marítimas con una extensión de 20 metros contados a partir de la orilla del agua, una zona de 10 metros de ambas riberas de los ríos, los terrenos donde se encuentran ruinas monumentales, los terrenos baldíos en las islas de ambos mares, los esteros, lagunas y estanques propiedad de la nación, los terrenos para establecer salinas. Los trámites para su adquisición no varían en cuanto a lo manifestado en el Decreto del 2 de agosto de 1923.

Los trámites para su adquisición, solamente por causa de oposición, podrán los agentes suspender los trámites de un denuncia.

TÍTULO III.- De las franquicias que se conceden a los poseedores de terrenos baldíos, demasías y excedencias. se estipula las rebajas económicas a la que se hacen acreedores, los poseedores de terrenos con excedencias y de baldíos, así como de demasías y los términos para su adquisición, quedando después de estos plazos, denunciables por cualquier otra persona, pero sin que el denunciante tenga derecho a rebaja en el precio.

TÍTULO IV.- Del Gran Registro de la Propiedad de la República. este Registro de la Propiedad es una Oficina Independiente de la Secretaría de Fomento y en el que se inscribirían con los requisitos y formalidades que fija esta Ley y sus Reglamentos, los títulos primordiales de terrenos baldíos o nacionales y los expedidos en virtud de los arreglos y composiciones que hubiere hecho o hiciera en lo futuro la Secretaría de Fomento. Esta escritura en el gran Registro de la Propiedad de la República, será considerada por el Gobierno Federal como perfecta, irrevocable y exenta de todo género de revisión. La Secretaría de Fomento, dará noticia a los agentes de tierras de las propiedades que hayan sido inscritas en el Registro de la Propiedad antes mencionado y que estén ubicadas dentro de los límites de su circunscripción con objeto de que por ningún título ni motivo admitan denuncias de ellas o de parte de las tierras que las formen.

TÍTULO V.- Disposiciones Generales: se declaran exentos de toda revisión y composición los expedidos por autoridad competente a las leyes y especialmente los que la Secretaría de Fomento hubiere otorgado desde la fecha de expedición de la Ley de 20 de julio de 1863 y solo podrán ser nulificados (terrenos baldíos, excedencias y demasías) en su inscripción, mediante sentencia positiva pronunciada por los tribunales competentes de la federación, en la que se declare que fueron obtenidas por error o dolo subsisten, la prohibición e incapacidad jurídica que tienen las comunidades y corporaciones civiles para poseer bienes raíces. La Secretaría de Fomento, expedirá los reglamentos para la explotación de los bosques y terrenos baldíos que temporalmente mandare reservar conforme a la facultad que al Ejecutivo Federal le concede el art. 21 de la presente Ley.^{43.}

2.3.- 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 contenía 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. 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 terrenos baldíos y nacionales, levantaba planos, deslindaba y rectificaba deslindes, y efectuaba trabajos periciales¹⁴ Cabe hacer mención que el 13 de Junio de 1912 se emitió un decreto que reformó el Artículo 4° 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 Nación.⁴⁴

2.4.- DECRETO DEL 24 DE FEBRERO DE 1912.- Expedido por la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización e Industria de los Estados Unidos

Mexicanos, promulgado por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, **FRANCISCO I. MADERO**.

⁴³. **Idem**. Pág. 26

⁴⁴. **Idem** Pág. 58

Se le conceden facultades al Ejecutivo Federal para enajenar terrenos baldíos y nacionales, considerándose como requisito indispensable; deslindar los terrenos baldíos, para que posteriormente sean deslindados los terrenos nacionales, dichos deslindes serían efectuados por las comisiones oficiales designadas para tal efecto previa aprobación y designación de los Gobernadores de los Estados y jefes políticos de los territorios o en los que la Secretaría de fomento determine, teniendo cuidado en respetar las propiedades particulares – tomando en consideración que los terrenos baldíos y nacionales que se deslindarán, se enajenarían o venderían a precios sumamente módicos, determinando esto la Secretaría de Fomento. Los trabajos se llevaron a cabo en los Estados de Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, San Luís Potosí, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Territorio de Baja California y Territorio de Tepic, haciéndose la observación que igualmente se pueden dar en arrendamiento, teniendo en consecuencia estos, la preferencia para adquirir los terrenos antes mencionados, igualmente tienen preferencia los Indígenas de los pueblos que carezcan de ejidos y los circunvecinos de los aludidos terrenos y por último los labradores pobres que se establezcan como colonos.⁴⁵

2.5.- DECRETO DE 2 DE AGOSTO DE 1923.- Que faculta a todo Mexicano mayor de 18 años para la adquisición de tierras baldías o nacionales, expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, **ÁLVARO OBREGÓN**, este decreto tiene como objetivo, el movimiento de rehabilitación económica del hombre que trabaja en el campo, dando al proletariado mexicano, la oportunidad de laborar las tierras del campo, teniendo con esto un bienestar económico y evitar la emigración hacia el extranjero, esto en razón de que siempre ha prevalecido acaparamiento de grandes extensiones de tierras a favor de unas cuantas personas, mientras carecen de una pequeña parcela la gran mayoría de los trabajadores del campo, los requisitos para la adquisición antes aludida son los siguientes: ser mexicano por nacimiento o naturalización, mayor de 18 años que carezcan de tierras, quienes podrán adquirirlas de los terrenos nacionales y baldíos que no estén reservadas por el Gobierno, (esta disposición se modifica por el decreto del 27 de julio de 1934 que dispone además lo siguiente: "...).

Para fines forestales, para colonización o para otros objetos de acuerdo con las leyes o disposiciones expresas..."; ocupar personalmente y acotar la extensión de tierra y dar aviso inmediato por escrito a la Secretaría de Agricultura y Fomento, a la Agencia de dicha Secretaría en el Estado (Jurisdicción) y al Registro Público de la Propiedad correspondiente; las extensiones de tierras serán las siguientes; terrenos irrigables 25-00-00 has., temporal de primera 100-00-00 has., temporal de segunda 200-00-00 has.

Y temporal de tercera, cerriles o pastales hasta 500-00-00 has.; las tierras ocupadas no deben ser invadidas a particulares, ejidales o poseídas por otros ocupantes; la superficie será identificada técnicamente, el interesado podrá usar y disfrutar la extensión de tierra que tenga en posesión;

45 Idem. Pág. 70

El interesado que trabaje las tierras de Agricultura por un término de 2 años consecutivos adquiere el derecho sobre ellas a título gratuito, en cuanto a las tierras dedicadas al cerril y pastales, es necesario demostrar que las han dedicado a la cría de ganado igualmente esta obligado a conceder la servidumbre de paso y agua; no podrá ser vendida a ningún extranjero ni a mexicano o naturalizado que posea igual o mayor a la mencionada anteriormente; se reducirán a una tercera parte las que se encuentren colindantes a centros de población, vías férreas, litorales o vías fluviales, navegables o donde sean escasas las tierras nacionales o baldías.⁴⁶

2.6.- DECRETO DE 10 DE MAYO DE 1926: LEY FEDERAL DE COLONIZACIÓN.-

Expedida por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, **PLUTARCO ELÍAS CALLES**.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Federal, se declara de utilidad pública la colonización de propiedades agrícolas privadas que se encuentren en las condiciones que esta Ley determina, estos serán los terrenos propiedad de la nación, los terrenos que adquiriera para el efecto el Banco Nacional de Crédito Agrícola, los terrenos de propiedad particular en los términos de esta Ley, este Decreto dispone entre otras cosas, que la colonización se llevará a cabo con elementos nacionales y extranjeros, bajo el orden de preferencia siguiente; **1º.-** Aparceros o arrendatarios del predio que se colonice. **2º.-** Los agricultores avecindados en la localidad. **3º.-** Los agricultores expatriados que deseen volver al país. **4º.-** Los agricultores en general. **5º.-** Los particulares no agricultores, al respecto cabe hacer mención que la superficie que se concede será la suficiente para el sostenimiento de una familia de la siguiente, manera.⁴⁷

TIPO	MINIMO	MAXIMO
RIEGO	5-00-00 has. mínimo	150-00-00 has. máximo
TEMPORAL	15-00-00 has. mínimo	250-00-00 has. máximo
TEMPORAL DE MENOR CALIDAD (NO PLUVIAL)	20-00-00 has. mínimo	500-00-00 has. máximo
AGOSTADERO	50-00-00 has. mínimo	

		5,000-00-00 has. máximo
--	--	----------------------------

46. **Idem** Pág. 79

47. **Idem** Pág. 87

2.7.- DECRETO DEL 19 DE MAYO DE 1927: SECRETARIA DE AGRICULTURA Y FOMENTO.- DECRETO que reforma el reglamento del 18 de diciembre de 1909 sobre terrenos baldíos y nacionales, expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, **PLUTARCO ELIAS CALLES**.

Entre otras cosas se dispone que; el Jefe de la Comisión Deslindadora deberá recabar documentos originales, cuando solo se presenten por el interesado los títulos traslativos de dominio de los terrenos poseídos, en este caso la referida Comisión Deslindadora tomará datos acerca de la extensión poseída con indicación de las condiciones y signos de hecho de la posesión y fecha desde cuando data, tramitando ante el Juzgado de Distrito una información testimonial que acredite esta posesión.

La Secretaría de Agricultura y Fomento, resolverá sobre la legalidad de los documentos que se le remiten, una vez concluido el procedimiento, se procede al levantamiento del plano, otorgando la concesión y contrato respectivo, en los casos en que estos deslindes se originen por concesiones o contratos otorgados a particulares.⁴⁸

2.8.- ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.- Es el precepto de la Ley Fundamental, que tiene el mérito histórico de haber polarizado las inquietudes y esperanzas de la población rural, de haber atraído a la causa constitucionalista el mayor contingente campesino, de justificar plena y ampliamente el movimiento revolucionario y de establecer las bases firmes para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesino, esta fue la Ley del 6 de enero de 1915, redactada por Luis Cabrera. Esta Ley debido a su trascendencia social, económica y política es elevada a rango constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 1917. Por primera vez, el 5 de febrero de 1917, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció el principio de la función social de la propiedad, otorgando un derecho en beneficio de la sociedad, es decir, consagra los derechos de los campesinos en el artículo 27 constitucional. El movimiento revolucionario de nuestro país de 1910 a 1920, tuvo como anhelo definitivo reformar el sistema social de nuestra república, fijándose como especial atención el problema de la tierra en donde siempre prevaleció una exasperante falta de equidad en el trabajo y en el dominio de la misma, dejando al arbitrio de los funcionarios federales la facultad de dictar las medidas necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad y fomento de la agricultura.

Un grupo de constituyentes encabezado por Pastor Rouaix, presentó un insólito proyecto del artículo 27 constitucional, el cual comenzaba determinando la propiedad original de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas en el territorio mexicano.

La nación, decía "...ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada...", esta iniciativa fue aceptada en lo fundamental, estableciéndose tres tipos de propiedad: la privada (individual y colectiva); la privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas comprendidas dentro de la comunidad, y las de posesiones de hecho. La repartición y la titulación dejarían en pie un solo grupo que deberá ser de las primeras.

La pequeña propiedad era la forma de propiedad preferente. La restitución de tierras a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, solo podía detenerse ante una forma de legítima pequeña propiedad agrícola, más aún, al establecerse como principio fundamental de justicia el fraccionamiento de latifundios, el constituyente señalaba "...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 de que se le doten de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola...", se buscaba, sobre todo, convertir al peón en ranchero.

El proyecto definitivo del artículo 27 Constitucional sería el de mayor trascendencia social del nuevo Código Político consagrando las garantías sociales a favor de las clases sociales económicamente débiles, es decir, los campesinos y obreros.

En diciembre de 1933 se celebró en Querétaro la Segunda Convención Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario, en el que se dio origen al Plan Sexenal, avalado por el entonces candidato a la Presidencia de la República Lázaro Cárdenas y el entonces Presidente de la República, Abelardo Rodríguez, en el cual se estableció una política general de promover en forma inmediata la entrega de tierras a los pueblos, procurando en forma paralela "el parcelamiento individual de los lotes que corresponden a cada jefe de familia", aprobándose en dicho Congreso de la Unión la primera reforma al Artículo 27 Constitucional, en el que se estableció un procedimiento para el reparto agrario bajo algunos de los principios de la Ley del 6 de enero de 1915 y modificando otros.

El 1° de enero de 1934 el Presidente Rodríguez, señalaba, que la Secretaría de Agricultura y Fomento, estudiaría y revisaría todas las disposiciones legales que afectan a la economía y sociología rurales, para establecer una legislación definitiva dentro de una unidad de criterio, estableciéndose las siguientes características:

1. Se creará el Departamento Agrario, como consecuencia de las reformas al artículo 27 constitucional.
2. Se ha de expedir la nueva legislación agraria.
3. En el reciente decreto expedido por el Congreso de la Unión, de manera real y efectiva la tramitación de los expedientes será simplificando y haciendo más rápidos los procedimientos, acabando con esto con los viejos procesos, ajustándose a la ley vigente.
4. Se establecía que los ingenieros militares, debían prestar sus servicios al nuevo Departamento Agrario, con el objeto de llevar adelante el parcelamiento de los ejidos, los que ya se habían dado la posesión definitiva y adjudicar individualmente a los campesinos la tierra que les corresponde por dotación. El 10 de enero de 1934 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la primera reforma al Artículo 27 Constitucional, mismo que era firmado por el Presidente Constitucional sustituto, Abelardo L. Rodríguez y el Secretario de Estado y de Despacho de Gobernación, Eduardo Vasconcelos.

El Congreso de 1917, como ya lo hemos visto, dio la protección a la pequeña propiedad, a las comunidades despojadas y a la apertura formal para un primer reparto agrario (producto de la presión de la Ley de enero de 1915) se convirtió en tema fundamental y polémico, de forma tal que prácticamente en la clausura del Congreso se dio a conocer el texto del Artículo 27 Constitucional.

Ahora bien, señalaremos como principios rectores de la Reforma Agraria en el artículo 27 Constitucional lo siguiente:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, teniendo el derecho a transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, en un principio declarativo y confirma la soberanía del estado mexicano sobre su territorio, reservándose el dominio de las tierras dentro del territorio nacional.

Es así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, sanciona por primera vez, a nivel constitucional, el principio de función social de la propiedad, dándole un sentido dinámico al derecho, en beneficio de la Sociedad.

Así mismo se establece el tema de las expropiaciones las cuales sólo se realizaran por causa de utilidad pública o interés público, a cambio de una indemnización.

Con respecto al tema de los terrenos Nacionales, el entonces Presidente de la República, Álvaro Obregón, emitió el Decreto del 2 de agosto de 1923, ya analizado en el punto 2.5, en el cual, reiteramos, se da la oportunidad a todo ciudadano mexicano

mayor de 18 años, para adquirir tierras nacionales y baldías, considerando que el poder público emanado del movimiento revolucionario se encuentra en el deber de procurar que las tierras nacionales y baldías que se encuentren inactivas sean trabajadas en su mayor parte por mexicanos, para contribuir de esta manera en el mayor bienestar para ellos, y así evitar que sigan emigrando del país hacia el extranjero, de donde regresan generalmente en peores condiciones que las que tenían antes de emigrar del país.

El 10 de enero de 1934, se da la primera modificación al artículo 27 constitucional, a la cual se suman doce adiciones y modificaciones al 3 de febrero de 1983.⁴⁹

2.9.- ACUERDO DE 26 DE ENERO DE 1928.- Expedido por el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos **PLUTARCO ELIAS CALLES**.

Por el cual se autoriza a los propietarios de terrenos adquiridos en virtud del decreto de 2 de agosto de 1923, para que puedan presentar informaciones fuera de los términos que expresa el mismo ordenamiento, emitido por la Secretaría de Agricultura y Fomento; en vista de que con bastante frecuencia los poseedores de terrenos nacionales en los términos del decreto de 2 de agosto de 1923, no tienen facilidades para rendir las informaciones ante las autoridades que en el mismo decreto se establecen, siendo que el propósito del Gobierno Federal es, el de suprimir los obstáculos que puedan presentarse a los campesinos pobres para la adquisición de esa clase de tierras. El Ejecutivo Federal, autoriza a esa Secretaría para que en los expedientes respectivos se puedan admitir las comprobaciones que se presenten por los interesados, aunque no intervengan en ellas las autoridades que fija el Decreto de 2 de agosto de 1923 siempre que a su juicio sean suficientes para comprobar los hechos.
50

2.10.- DECRETO DE 10 DE ABRIL DE 1928.- Por el cual se determina en que condiciones podrán adquirir en propiedad los terrenos nacionales sujetos a arrendamiento, este es expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, **PLUTARCO ELIAS CALLES**: Disponiendo este decreto, que todo mexicano que tenga en arrendamiento por parte del Gobierno Federal un terreno destinado al cultivo o explotación Agrícola, podrá adquirir a título gratuito la propiedad de él, en las extensiones siguientes:

TERRENOS IRRIGABLES	CANTIDAD
TEMPORAL DE PRIMERA	25-00-00 has.
TEMPORAL DE SEGUNDA	100-00-00 has.
TEMPORAL DE TERCERA, CERRILES O PASTALES	HASTA 500-00-00 has.

--	--

49. Mendieta y Lucio Núñez. Ob.cit. por Ponce de León Armenta

⁵⁰Colección de Leyes sobre tierras y demás disposiciones relacionadas con las mismas Lic. L. Cárdenas S. del año 1863 a 1943, Talleres Gráficos de la Nación, Secretaria de Agricultura y Fomento 1944, Pág.109

El derecho que se concede es siempre y cuando el arrendatario del terreno nacional lo haya cultivado o explotado durante 5 años anteriores a la fecha de la solicitud y que este al corriente en el pago de la renta convenida, (artículo modificado por Decreto de 27 de mayo de 1929).

Igualmente se señala que se deberá presentar la solicitud ante la Secretaría de Agricultura y Fomento, no se podrá solicitar una extensión mayor a la señalada anteriormente, no se podrán adquirir los terrenos Nacionales situados en una franja de 100 Km. a lo largo de la frontera y 50 Km. de las playas, así como los que se encuentran en cualquier parte del territorio de la Baja California.⁵¹

2.11.- DECRETO DE 16 DE AGOSTO DE 1928.- Que reforma los artículos 7, 22 y 24 de la Ley de Tierras Libres de 2 de agosto de 1923, expedido por el C. PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS **PLUTARCO ELIAS CALLES**.

Esto se da en virtud de que se estaban tramitando un gran número de expedientes de ocupación, por haberse instaurado estas antes del 10 de junio de 1926 y con el objeto de dar las mayores facilidades para la dotación de tierras en los términos del Decreto del 2 de agosto de 1923.⁵²

2.12.- DECRETO DE 11 DE ABRIL DE 1929.- Por el cual se reforma el de 24 de febrero de 1912, relativo al deslinde, fraccionamiento y enajenación de terrenos baldíos nacionales expedido por el Presidente Provisional de los Estados Unidos Mexicanos, **EMILIO PORTES GIL**; en este se reforma el artículo 4º del decreto de 24 de febrero de 1912, relativo al deslinde, fraccionamiento y enajenación de terrenos baldíos y nacionales.

Los terrenos baldíos y nacionales que vayan siendo medidos y deslindados se fraccionaran en lotes que se enajenaran o arrendaran conforme a las condiciones que irá fijando la Secretaría de Agricultura y Fomento a medida que se vayan practicando los fraccionamientos, las enajenaciones se verificarán siempre mediante subasta pública.⁵³

2.13.- DECRETO DE 13 DE JUNIO DE 1929- Por el cual se reforma el artículo 4º del 24 de febrero de 1912, relativo al deslinde, fraccionamiento y enajenación de terrenos baldíos o nacionales, expedido por el Presidente Provisional de los Estados Unidos Mexicanos, **EMILIO PORTES GIL**.

Estos terrenos se fraccionaran en lotes que se enajenan o arrendaran en las condiciones que irá fijando la Secretaría de Agricultura y Fomento y en la medida que se vayan practicando los fraccionamientos, además de que las enajenaciones se verificarán siempre mediante subasta pública.

51. **Idem** Pág. 110

52. **Idem** Pág. 111

53. **Idem** Pág. 117

Para los efectos de este artículo la Secretaría deberá proceder a la medición y deslinde del terreno solicitado previo pago que del importe de esas operaciones haga el solicitante, en el concepto de que en caso de que la adjudicación conforme a las prescripciones de este artículo se haga a favor de persona distinta de la que costó la medición y deslinde, el adjudicatario quedará obligado a indemnizar del costo de esas operaciones que, para tal efecto se incluirá en el precio señalado en la convocatoria.⁵⁴

2.14.- DECRETO DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 1929.- Por el cual se adiciona el de 24 de febrero de 1912, reformado por el de 13 de junio de 1929 y relativo al deslinde, fraccionamiento y enajenación de terrenos baldíos y nacionales, emitido por el Presidente Provisional de los Estados Unidos Mexicanos **EMILIO PORTES GIL**.

En este decreto se contempla la situación de cuando dichos terrenos son solicitados por campesinos pobres, en este caso quedan exceptuados de la subasta pública, determinándose que los gastos totales serán cubiertos por los campesinos y que la superficie que podrá venderse a los campesinos será para terrenos de temporal de tercera, cerriles o pástales considerándose para tal efecto hasta 500-00-00 has. de temporal de segunda hasta 200-00-00 has. de temporal de primera 100-00-00 has. de riego el pago será al contado o en un plazo de 10 años.⁵⁵

2.15.- DECRETO DEL 12 DE JUNIO DE 1930.- Que ratifica el de 13 de junio de 1929, relativo al deslinde, fraccionamiento y enajenación de terrenos baldíos y nacionales, expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, **PASCUAL ORTIZ RUBIO**, en este se rectifica el inciso “e” del artículo único del Decreto de 13 de junio de 1929 en los siguientes términos. “...e) En la subasta tendrán preferencia los ocupantes que se encuentren en el caso del artículo 7º del Decreto de 18 de diciembre de 1909 y las personas a que se refiere el artículo 14 del Decreto de 24 de febrero de 1912...”⁵⁶

2.16.- DECRETO DE 17 DE JULIO DE 1930.- Que autoriza sean nombrados peritos particulares para el deslinde de terrenos nacionales solicitados en venta, expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, **PASCUAL ORTIZ RUBIO**. “...Se autoriza a la Secretaría de Agricultura y Fomento, para que cuando se solicite en venta un terreno nacional y sea procedente su enajenación conforme a las leyes relativas, a falta de perito oficial que ejecute los trabajos de deslinde y mensura, acepte para llevarlos a cabo, a peritos particulares propuestos y expensados por los interesados, expidiéndoles los nombramientos oficiales respectivos y dándoles al efecto las instrucciones correspondientes debiendo los trabajos ser revisados y aprobados por la propia Secretaría de Agricultura y Fomento...”⁵⁷

⁵⁴. Idem Pág. 119

55. **Idem** Pág. 121
56. **Idem** Pág. 128
57. **Idem** Pág. 129

2.17.- 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. 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 lo siguiente: "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 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 de tierras a los núcleos de y estos tengan derecho conforme a este código, se tomaran tierras, bosques y aguas, de las propiedades públicas o privadas que legalmente deban afectarse.

Así mismo se determina que las propiedades de la federación, de los Estados o Municipios, cuando sean susceptibles contribuir para las dotaciones o ampliaciones de ejidos o para la creación de nuevos centros de población agrícola, serán afectadas preferentemente las propiedades privadas.⁵⁸

2.18.- DECRETO DE 1º DE JUNIO DE 1934.- Que en uso de las facultades que le fueron concedidas por el Congreso de la Unión, para legislar en los ramos de Aguas, Tierras, Colonización y Bosques, según Decreto referente publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de enero de 1934, expide el Presidente Constitucional Substituto de los Estados Unidos Mexicanos, **ABELARDO L. RODRIGUEZ**:

En éste se considera urgente establecer nuevas bases para fijar los precios y extensiones máximas susceptibles de Adquisición y explotación de los terrenos nacionales y los de los causes de las corrientes, vasos, lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.

Las bases que se establezcan, deben favorecer al proletariado del campo, se contempla además que los terrenos nacionales se vendan sin el requisito de la subasta pública establecida por el Decreto de 13 de junio de 1929, para facilitar la adquisición de los mismos, evitándose la competencia que podría establecerse en esas subastas entre los pastores que cuentan con grandes capitales y los que no tienen esas condiciones, en tal virtud se considera, que los terrenos objeto de esta Ley son: Los baldíos deslindados y medidos por personal autorizado de la Secretaría de Agricultura y Fomento, siempre que no hayan sido reservados por la misma para la colonización, reservas forestales o que se encuentren sujetos a las disposiciones de las Leyes de

irrigación en vigor y las de los causes y vasos de las corrientes, lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.

⁵⁸. **Medina Cervantes José Ramón**, Derecho Agrario, Editorial Harla, México, 1987, Pág. 218

Los baldíos deslindado⁵⁹ y medidos en la forma expresada en el párrafo anterior se denominarán para los efectos de esta Ley con el nombre de “**NACIONALES**”.⁵⁹

2.19.- REGLAMENTO DE 7 DE FEBRERO DE 1939 DEL DECRETO DE 1º DE JUNIO DE 1934.- Que establece nuevas bases para la venta, cesiones gratuitas y arrendamiento de terrenos nacionales, expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, **LAZARO CARDENAS.**

CAPITULO I.-

DE LA MANERA DE ADQUIRIR TERRENOS POR COMPRA, este trámite se hará conjuntamente entre las Agencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento y la Dirección de Población Rural, terrenos nacionales y colonización:

La venta de terrenos nacionales se hará de la siguiente manera: cumpliendo el requisito de llenar primero la solicitud, ésta deberá contener:

1. Nombre, nacionalidad, edad y domicilio del solicitante.
2. En caso de ser propietario de algún predio, bajo protesta de decir verdad manifestará, el lugar de ubicación y superficie del mismo así como la calidad del terreno.

c) Croquis del terreno, señalando si el terreno solicitado se encuentra libre o ocupado por parte de terceras personas.

Si son extranjeros, deberán comprobar que los terrenos se encuentran fuera de las zonas prohibidas en donde ellos pueden adquirir tierras según la Ley.

Si son Sociedades Mexicanas, deben comprobar la constitución de las mismas. Las solicitudes se registrarán en la Secretaría de Agricultura y Fomento. Posteriormente las copias de las solicitudes se remiten a la Dirección de Población Rural, Terrenos Nacionales y Colonización y si los terrenos solicitados están sujetos a la Ley de Irrigación, se desechará la solicitud y se comunica al interesado tal resolución.

Aceptado el trámite de la solicitud, se realiza un estudio para determinar si el terreno debe de considerarse como reserva forestal y definir el valor de los terrenos, estos trabajos de inspección son realizados por peritos, los cuales serán remunerados en sus trabajos por los solicitantes quienes harán el depósito correspondiente en un banco si no hubiere peritos oficiales se podrá contratar peritos particulares, previo nombramiento de la Secretaría de Agricultura y Fomento, los Trabajos que se realicen deberán contener los siguientes requisitos:

⁵⁹.Lic. L. Cárdenas S. op.cit. Pág. 133

a) copia del nombramiento del perito, b) copia de las Instrucciones, c) datos del Registro Público de la Propiedad, d) copia del presupuesto y contabilidad respectiva, e) informe de los trabajos, f) carteras de campo, g) plano original del terreno.

CAPITULO II.

DE LA MANERA DE ARRENDAR LOS TERRENOS NACIONALES.- Las oficinas señaladas anteriormente, serán las encargadas de tramitar las solicitudes de arrendamiento.

Las solicitudes deberán contener: nombre, edad, nacionalidad y domicilio del interesado, declaración del mismo si paga o no el impuesto sobre la renta, Estado y Municipio, donde se encuentran los terrenos, colindancias y superficies, declaración de que el terreno se encuentra libre de ocupación por tercera persona, si se trata de sociedades se requiere que presenten documentos a la constitución de la misma, se hace la observación, que los trabajos técnicos que se deben realizar para el efecto del arrendamiento, son los mismos que se han señalado anteriormente, de igual manera hacer mención si en el deslinde resulta que el terreno solicitado es nacional. Por medio de la Secretaría de Agricultura y Fomento se concertará el contrato de arrendamiento respectivo, si el terreno fuera particular no se concederá el arrendamiento y el interesado perderá el valor de los trabajos que se realizaron.

CAPITULO III

DE LA FORMA COMO PODRAN ADQUIRIRSE TERRENOS NACIONALES POR CESIONES GRATUITAS, MEDIANTE CINCO AÑOS DE ARRENDAMIENTO.-

Los requisitos para realizar la solicitud son de igual forma los mencionados anteriormente, si el terreno se puede enajenar por cesión gratuita se señalará a los interesados un plazo de 60 días para que comuniquen su conformidad de celebrar el contrato de arrendamiento.

Posteriormente para efectuar los trabajos técnicos correspondientes, estos se realizarán conforme a lo dispuesto por este Reglamento, para el efecto del arrendamiento, se dará un permiso cada año hasta por cinco años, después de los cuales el solicitante podrá seguir ocupando el terreno en forma gratuita, siempre y cuando no exista oposición por parte de terceras personas y los terrenos no resulten ser propiedad de particulares, expidiéndoseles consecuentemente el título de propiedad en forma gratuita por el Presidente de la República.

CAPITULO IV

Los artículos 71 y 72 fueron modificados por el Decreto de 19 de Septiembre de 1938, que en su parte relativa dice lo siguiente:

Artículo 1º se abroga el Decreto de 8 de abril de 1938 y se derogan los Artículos 71 y 72 del Reglamento del Decreto de 1º de junio de 1934 y el artículo 26 del Reglamento de la Ley de Aguas vigente, expedido con fecha 24 de marzo de 1936.

Artículo 2º se cancelan con fecha 31 de diciembre del presente año, todos los permisos precarios actuales que se hayan concedido con la aplicación del Decreto de 8 de abril, que se abroga para la explotación agrícola de terrenos en zonas federales, causes de corrientes, lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.

Artículo 3º de conformidad con la Ley de Aguas en su artículo 20, se darán concesiones con fines agrícolas de los causes o vasos de aguas de propiedad nacional y de zonas federales bajo el orden de preferencia siguiente: **PRIMERO.-** a los poseedores por más de 2 años con título o sin él, cuya ocupación sea anterior al Decreto de 8 de abril de 1938 siempre que su ocupación no exceda de 4-00-00 has. que no tengan otro predio rústico y que se hayan dedicado personalmente al cultivo de la tierra, **SEGUNDO.-** a los poseedores agricultores en general, siempre que no exista otra persona con preferencia para ello, en los causes tienen derecho los propietarios colindantes que no posean predios con superficie de 8-00-00 has. de riego, o 16-00-00 has. de temporal o los núcleos de ejidatarios si sus ejidos colindan con el cause o vaso de que se trata, **TERCERO.-** a los agricultores que no posean tierras, en igualdad de condiciones entre dos o más solicitantes se dará preferencia al que primero en tiempo presente su solicitud, las concesiones serán personales con excepción de las que se concedan a los núcleos de ejidatarios.

Por último es importante señalar que la Secretaría de Agricultura y Fomento por conducto de la Dirección de Población Rural, Terrenos Nacionales y Colonización, mandará imprimir instrucciones claras y precisas sobre los Derechos y obligaciones que el Decreto que se reglamenta concede sobre la venta y arrendamiento de los terrenos de propiedad de la Nación, instrucciones que deberán distribuirse gratuitamente por conducto de las oficinas, tramitadoras correspondientes.⁶⁰

2.20.- DECRETO DE 26 DE ABRIL DE 1940.- Que ordena la revisión de expedientes, ocupaciones de terrenos Baldíos y Nacionales al amparo del Decreto de 2 de agosto de 1923 y autoriza la expedición de los títulos provisionales, expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, **LAZARO CARDENAS.**

En este Decreto se manifiesta, que corresponde a la Secretaría de Agricultura y Fomento, la revisión de los expedientes relativos a la ocupación de terrenos baldíos y nacionales, señalando que solo falta la medición y deslinde de los terrenos ocupados, a todos los posesionarios que les falte el deslinde, se les expedirá un título provisional de propiedad, el cual será cambiado por uno definitivo cuando se lleve a cabo la medición y deslinde correspondiente en el terreno. Consecuentemente la superficie amparada se constituirá en una pequeña propiedad inafectable, debiéndose en principio los títulos provisionales, registrarse en el Registro Público de la Propiedad.⁶¹

⁶⁰. **Ídem**, Pág. 140

⁶¹ **Ídem**, Pág. 157

2.21.- 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, los inmuebles destinados por la federación a un 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 son 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 inmuebles y muebles que por cualquier título adquiriera la federación (Art. 1).

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 terrenos.⁶²

2.22.- DECRETO DE 9 DE SEPTIMBRE DE 1942.- Acuerdo por el cual se previene que en los contratos y permisos de ocupación de terrenos cauces o alveos, se estipulara la obligación del beneficiario a cubrir los impuestos locales.

Este acuerdo es decretado en su fecha por el presidente **MANUEL AVILA CAMACHO** y es dirigido a las Secretarías de Agricultura y Fomento Hacienda y Crédito Público, Marina, Comunicaciones y Obras Públicas y Economía Nacional.

Este decreto señala que a todos los poseedores de terrenos Nacionales a partir del mencionado decreto se les concede un plazo de tres meses para ocuparlos previo permiso del que se trate, de lo contrario si se presenta un tercero solicitando la compra de los citados terrenos, por este solo hecho, se considerara como desistido el primer solicitante y se continuara la tramitación con el segundo peticionario de igual forma se tendrá a los poseedores de permisos precarios, cuando suspenda la explotación durante un periodo agrícola.⁶³

2.23.- CÓDIGO AGRARIO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942.- El día 31 de diciembre de 1942, se publica un tercer Código Agrario.

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 Centros de Población Agrícola.

⁶² -Diario Oficial de la Federación, 14 de Enero de 1942, Pág.2

⁶³ .Colección de Leyes sobre tierras y demás disposiciones relacionadas con las mismas Lic. L. Cárdenas S. del año 1863 a 1943. Talleres Gráficos de la Nación Secretaria de Agricultura y Fomento, 1944, Pág. 159

Abrogaba el código agrario de 1940. Por lo que respecta a la redistribución de la propiedad agraria, la inclusión de los terrenos nacionales para cubrir necesidades agrarias y los servicios públicos, así como la prohibición de su venta al igual que su colonización y la prescripción de la colonización de las propiedades privadas es lo más relevante en este código.

2.24.- LEY DE TERRENOS BALDIOS NACIONALES Y DEMASIAS DE 30 DE DICIEMBRE DE 1950.- Expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos **MIGUEL ALEMAN**, en el cual en su contenido medular y por lo que corresponde a nuestro tema señala en sus capítulos lo siguiente.

CAPITULO I

DE LOS TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y SUS DEMASIAS.

Como ya se ha manifestado estos terrenos tienen un origen en principio, siendo PROPIEDAD DE LA NACION, dividiéndose en: BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS;

Los terrenos **BALDIOS**, son propiedad de la nación, que no salen en principio de su dominio por un título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos.

Los terrenos **NACIONALES** son aquellos que eran baldíos y que ya fueron medidos y deslindados, o bien aquellos que provienen de las demasías de un terreno que sus poseedores no los adquieren, además de los terrenos que la Nación a recobrado en virtud de la nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.

Las **DEMASIAS** son aquellas que se encuentran inmersas dentro de un terreno con título legalmente expedido y que tiene un exceso de superficie, es decir mayor a la que ampara el título de propiedad.

CAPITULO II

DE LA ENAJENACION A TITULO ONEROSO DE TERRENOS NACIONALES Y DEMASIAS. Esta enajenación se da a todo Mexicano por Nacimiento o Naturalización, Mayor de Edad y con capacidad legal para contratar, igualmente esto se permite a los extranjeros, siempre y cuando tengan el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, no busquen la protección de sus gobiernos respecto a la adquisición de los terrenos Nacionales y Demasías y que los terrenos no se encuentren en una franja de 100 km. a lo largo de las fronteras y 50 km. en las playas, cabe hacer mención que para su adquisición a título oneroso, tienen prioridad, los que sean poseedores de los terrenos, siempre y cuando estos se encuentren dentro de los límites de la pequeña propiedad, siendo terrenos urbanos y suburbanos, las superficies

enajenables las fija la Secretaría de Agricultura y Ganadería, dentro de los registros de enajenación, el solicitante debe colocar avisos en lugares visibles del terreno así como un croquis con los límites que abarque, podrá ocupar el terreno en el momento en que solicite un permiso para ello, entre tanto se celebra el contrato de compraventa, respecto a la posesión de terrenos por tiempo determinado, tienen prioridad para adquirirlos, los que los posean por 5 años o más explotándolos debidamente o por 10 años o más si no los hubieren explotado, previos requisitos que se contemplan en la Ley. No se pueden Enajenar, los terrenos Nacionales reservados para compensaciones a propietarios afectados ejidalmente, los que cumplan con el artículo 5º de la Ley Forestal para abrir nuevas tierras al cultivo, los aptos para colonización. Los terrenos Nacionales en las Islas, ríos, lagos y esteros navegables, se enajenarán con el parecer de las Secretarías de la Defensa Nacional, Comunicaciones y Obras Públicas, Marina y Recursos Hidráulicos.

CAPITULO III

DE LA ENAJENACION A TITULO GRATUITO.

Como requisito para tal adquisición igual que los contemplados en el capítulo anterior, se agregan como requisitos para solicitar tierras, el dedicarse a las labores del campo, carecer de tierra y no contar con elementos suficientes para comprarla, existe una diferencia en extensiones a las señaladas en el capítulo anterior ya que en este tipo de adquisición será de 10-00-00 has. de riego o humedad de primera; 20-00-00 has. de temporal; 50-00-00 has. de agostadero susceptible de cultivo o la suficiente para mantener hasta 40 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en contrario del capítulo anterior no son susceptibles de adquisición los ubicados en islas, ríos, lagos y esteros, no los que se encuentren a una distancia menor de 10 km. de las ciudades, carreteras, vías férreas, litorales o vías fluviales navegables, el tiempo de posesión con preferencia para su adquisición es de 3 años consecutivos teniéndola debidamente acotada. El Ejecutivo de la Unión está autorizado para que, por conducto de la Secretaría y en los términos que fije el reglamento, haya cesión gratuita de terrenos Nacionales en las extensiones estrictamente necesarias para las nuevas poblaciones que se erijan en los Estados y en el Distrito Federal, destinados a su fundo legal cuanto a los servicios públicos de las mismas.⁶⁴

2.25.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.- Esta Ley fue expedida por el Lic. **LUIS ECHEVERRIA ALVARES** Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971 y tiene como cambios sustantivos la jerarquía de la autoridades agrarias, siendo estas en un orden cronológico en primer término y subsecuentemente el Presidente de la Republica, los Gobernadores de las diferentes entidades federativas, el entonces Secretario de la Reforma Agraria, de Agricultura y Recursos Hidráulicos así como el entonces Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas en las entidades respectivas, es por esto que las resoluciones presidenciales emitidas por el Presidente

de la Republica eran inmodificables, por lo que corresponde a nuestro tema dentro de dichas resoluciones se contemplaba el hecho de poder enajenar terrenos nacionales bien fuera a titulo oneroso o gratuito.

⁶⁴.Ley de Terrenos baldíos, nacionales y demasías 37ª edición, Editorial Porrúa, México 1991, Pág. 2

La Secretaria de la Reforma Agraria tuvo el sustento jurídico en la Ley de terrenos baldíos y demasías expedida en el año de 1950, sustentándose fundamentalmente en el art. 27 Constitucional. Es importante señalar que en el art. 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria se hace mención a lo siguiente “los terrenos baldíos, nacionales y en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación, se destinarán a constituir ejidos o establecer nuevos centros de población ejidal de conformación con esta Ley.

No podrán ser objeto de colonización, enajenación a título oneroso o gratuito, ni adquisición por prescripción o información de dominio y, solo podrán destinarse, en la extensión estrictamente indispensable, para fines de interés público y para las obras o servicios públicos de la Federación, de los estados o de los municipios, queda prohibida la colonización de propiedades privadas.”

Es por lo anteriormente expuesto que a los terrenos propiedad de la nación, deberían ser destinados para dotar o ampliar de ejido a los núcleos de población que carecieran de tierras o bien que no tuvieran la tierra suficiente para el sustento de su ejido, es decir que los terrenos antes mencionados deberían ser destinados para dotar de tierras a núcleos de población, ampliar de ejidos a poblados ya constituidos o crear Nuevos Centros de Población Ejidal, en el estado donde existiera la superficie suficiente y necesaria para ello.⁶⁵

2.26.- DECRETO DE 30 DE DICIEMBRE DE 1983.- Este Decreto es expedido por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos **MIGUEL DE LA MADRID HURTADO** y es publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de enero de 1984.

En su parte fundamental que es en su artículo 5^o transitorio señala lo siguiente: “...Se faculta al Secretario de la Reforma Agraria para que, previo el examen pormenorizado de las posesiones de terrenos baldíos y nacionales iniciadas con anterioridad al 23 de enero de 1963, que hubieren generado derechos a 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 art. 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 localicen”.

Con lo anterior se debe entender que los poseionarios tenían que comprobar los derechos que les pudieran corresponder respecto a los terrenos que tuvieran en

posesión dando como consecuencia que se les expidiera el título de propiedad sobre los terrenos que hubieran poseído antes del año de 1963.

⁶⁵. Ley Federal de Reforma Agraria 37^a edición, Editorial Porrúa, México 1991.

Con lo anterior se daba un cambio de las leyes, decretos así como de los procedimientos para ocupar y enajenar los terrenos baldíos y el destino que se les daba una vez que eran declarados nacionales así como las instituciones agrarias encargadas para tal efecto, esta situación se dio hasta la reforma constitucional del artículo 27 de fecha 6 de enero de 1992 y como consecuencia la expedición de la Ley reglamentaria del 26 de febrero del mismo año.⁶⁶

2.27.- LEY AGRARIA VIGENTE.- La ley que nos ocupa fue emitida en el régimen del presidente **CARLOS SALINAS DE GORTARI** y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de febrero de 1992 y es reglamentaria del artículo 27 constitucional, tratándose todo lo relacionado a la materia agraria, siendo reformada por decreto del 30 de junio de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de julio del mismo año, por lo que corresponde a nuestro tema en cuanto a terrenos baldíos y nacionales así como su enajenación, se reglamente en los artículos 157, 158, 159, 160, 161 y 162 de la ley agraria invocada:

Esta Ley, trata dentro de su capítulo V, Título Noveno de los Terrenos Baldíos y Nacionales, y en su artículo 161, en el que se faculta a la Secretaría de la Reforma Agraria, para la enajenación onerosa de los terrenos nacionales, otorgando la preferencia para su adquisición a las Entidades Federales, Estatales o Municipales, cuando sean requeridos por los mismos.

De aquí surge la facultad de los Estados para solicitar terrenos nacionales, para resolver los problemas de tenencia de la tierra que existen dentro de su territorio, satisfaciendo una necesidad social y en pro de su desarrollo socioeconómico.

Artículo.- 157 define a los terrenos 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. Esta disposición repite textualmente el contenido de la derogada ley de terrenos baldíos, nacionales y demasías de 1950 en su artículo 4.

Artículo 158.- Considera a los terrenos nacionales en dos fracciones, de la siguiente manera:

- a) "A los terrenos baldíos deslindados y medidos, y
- b) "A los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado."

En este ordenamiento jurídico, desaparece la fracción 11 de la citada ley derogada de 1950, que consideraba también a los terrenos nacionales de los provenientes de demasías cuyos poseedores no los adquirían.

66. Diario Oficial de la Federación, 17 de Enero de 1984, Pág. 11.

Así mismo, suprime los terrenos que regulaba el artículo 6 de la aludida ley derogada, con el nombre de demasías, que consistían, según dicho precepto, a los terrenos poseídos por los particulares con título primordial y en extensión mayor, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados en el título y por lo mismo confundido en su totalidad con la superficie titulada.

En su artículo 159.- Se le atribuye a los terrenos baldíos y nacionales el carácter de inembargables e imprescriptibles.

El artículo 160.- Establece que la Dependencia competente en materia de terrenos baldíos y nacionales, es la Secretaria de la Reforma Agraria y en su carácter de autoridad administrativa, la faculta para conocer, substanciar y resolver procedimientos no litigiosos, llevando a cabo operaciones de deslinde en la enajenación y titulación de terrenos nacionales, señalando en éste mismo numeral los procedimientos a seguir.

En caso de controversia, establece el procedimiento específico que los Tribunales Agrarios deberán apegarse para dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de aplicación de la ley y que les sean puesto bajo su conocimiento en un plazo de quince días hábiles siguientes en que haya surtido efectos la notificación personal al interesado ó de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación en caso de que se desconozca el domicilio. Artículo 161.- Considera la posibilidad de que la Secretaria de la Reforma Agraria enajene a título oneroso y fuera de subasta, terrenos nacionales a particulares dedicados a la actividad agropecuaria, de acuerdo con el valor que fije el Comité Técnico de Valuación de la propia Secretaria. Los terrenos turísticos, urbanos, industriales ó de otra índole no agropecuaria, la Secretaria igualmente estará facultada para enajenarlos de acuerdo al valor comercial que determine la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales.

En ésta disposición ya no se permite la enajenación a título gratuito a favor de particulares que establecía la legislación derogada para satisfacer necesidades agrarias, siendo ésta una consecuencia del fin del reparto agrario. Conforme al presente precepto jurídico, únicamente los terrenos nacionales pueden ser enajenados a título oneroso; por lo tanto, los terrenos baldíos a que se refiere el artículo 157 no pueden ser objeto de enajenación, hasta en tanto no sean deslindados y medidos para adquirir la categoría de la fracción I del artículo 158 de la Ley Agraria vigente.

Esta interpretación que se deriva del texto mismo de esta disposición, era regulada expresamente en el último párrafo del artículo 7 de la legislación derogada.

Artículo 162.- Establece la preferencia a favor de los poseedores que hayan explotado los terrenos en los últimos tres años a partir de que hagan su solicitud para regularizar sus terrenos y excluye la aplicación de los actos de administración y disposición contenidos en el artículo 158 de la ley General de Bienes Nacionales.⁶⁷

De lo antes expuesto se puede resumir lo siguiente: Que había una anarquía sobre los terrenos nacionales, determinándose que todos los terrenos baldíos fueron competencia de la federación, considerando como terrenos baldíos, los terrenos de la República que no hubieran sido destinadas a un uso público ni cedidos a título oneroso a particulares. Igualmente se consideraron como nacionales, los que ya eran medidos y deslindados, que no hayan sido enajenados, también los baldíos denunciados por los particulares, exceptuándose en este caso las playas de mar y las zonas marítimas.

Un poco más adelante se crearon comisiones deslindadoras de terrenos baldíos y nacionales en el año de 1912, con el fin de arrendarlas y enajenarlas, aquí es donde se comienza a desvirtuar el sentido que se le debería de dar a los terrenos propiedad de la Federación, aunque en cierta forma se daban facilidades a los indígenas y a los pueblos que carecían de tierras así como a los labradores pobres.

Posteriormente se le dio prioridad para adquirir las tierras a quien estuviera en posesión de las mismas.

El artículo 27 Constitucional viene a reivindicar la Justicia social, mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, confirmando la soberanía del estado mexicano sobre su territorio, reservándose el dominio de las tierras dentro del territorio nacional, dándose la oportunidad a todo ciudadano mexicano mayor de 18 años para adquirir tierras nacionales y baldías.

En el acuerdo del 26 de enero de 1928, se autorizó a los campesinos para presentar documentación de la posesión de sus terrenos aún fuera de tiempo para regularizarlos, en razón de que existía en este año el arrendamiento de tierras el Gobierno les autorizaba a estas, para que adquirieran a título gratuito la propiedad en superficies de 25, 100 y 500 hectáreas de temporal de 1ª, 2ª y 3ª, siempre y cuando lo haya cultivado por un tiempo mínimo de 5 años a la fecha de solicitud prohibiendo solicitar tierras que se encuentran a 100 km, a lo largo de la frontera y 50 km, de las playas.

Posteriormente en el año de 1929, se decreta que las enajenaciones se verificaran mediante subasta pública a los campesinos.

En el año de 1930 como se mencionó por decreto se autoriza para efectuar el deslinde a peritos particulares previa autorización oficial que los acredita para realizar dichos trabajos.

⁶⁷. Ley Agraria, Editorial Berbera, México, 2002, Pág. 9

En el código agrario del año de 1934 las propiedades de la federación o de los Estados, quedaban sujetos como primera opción para dotaciones ejidales, es aquí cuando se expide un decreto que contempla que los decretos nacionales se vendan sin el requisito de la subasta publica, evitando de esta forma que las adquirieran las personas con mayor poder adquisitivo.

Así mismo mencionamos que en el año de 1939 se emite un reglamento que reglamenta el decreto del 1º de junio de 1934, en el que se tiene que cubrir como requisito para solicitar un terreno nacional, el de hacer una solicitud, mencionando su nombre, nacionalidad, edad, domicilio, ubicación del predio, un croquis del mismo, el deslinde del terreno deberá contener nombre del perito, copia de las instrucciones, datos del Registro Publico de la Propiedad, informe de los trabajos, carteras de campo, plano original del terreno mencionando igualmente si el terreno es arrendado. En este reglamento todavía se contempla la sesión gratuita del terreno en forma de arrendamiento es decir por 5 años prorrogables.

En el decreto del año de 1942, se concedió en plazo de 3 meses a los solicitantes de terrenos nacionales para ocuparlos, en caso contrario, se les tendría como desistidos de su solicitud o bien con pérdida de derecho cuando no lo explotara en un ciclo agrícola.

En el código agrario del año de 1942, los terrenos nacionales se contemplan para cubrir necesidades, agrarias y los servicios públicos así como la prohibición de su venta al igual que su colonización.

En la Ley de terrenos baldíos Nacionales y demasías del año de 1950, se hace referencia a la enajenación a título oneroso de terrenos nacionales y demasías, teniendo prioridad para su adquisición los poseedores de terrenos, igualmente se contempla la enajenación a título gratuito.

Tal y como lo mencionamos en la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 204, se hace mención de que los terrenos baldíos nacionales y en general los terrenos de la federación, se destinarían para constituir o establecer Nuevos Centros de Población Ejidal, no pudiendo ser objeto de colonización ni la adquisición por prescripción o información de dominio.

Para el año de 1983 se requirió en el decreto de 30 de diciembre, que los poseedores, tenían que comprobar, los derechos que les pudieran corresponder, respecto a los terrenos que tuvieran en posesión, para que se les expidiera el título de propiedad sobre los terrenos que hubieran poseído antes del año de 1963.

Finalmente y como conclusión de lo expuesto se hace mención a la Ley Agraria de 1992, que faculta a la Secretaria de la Reforma Agraria, para conocer del procedimiento de los terrenos baldíos, nacionales, en su título NOVENO, en el que se hace referencia a la enajenación onerosa, suprimiendo la enajenación gratuita, dando prioridad para su adquisición a las entidades Federales, Estatales y Municipales cuando así lo requieren. Considera a los terrenos Baldíos y Nacionales, Inembargables e Imprescriptibles, señala que en caso de controversia, serán los tribunales Agrarias los encargados de su conocimiento, dando preferencia para su adquisición a los poseedores que hayan explotado los terrenos, los últimos 3 años.

Con lo anterior nos damos cuenta de cómo en las diferentes etapas legislativas, se ha venido modificando el procedimiento de los terrenos baldíos y nacionales para su adquisición, llegando a la fecha actual en la Ley Agraria, en vigor, en donde la esencia de la función social ha quedado en el pasado en cuanto a la enajenación gratuita y a que ya no se utilizan para dotar de tierras a los núcleos de población ejidales, es por ello que es importante el reflexionar respecto del procedimiento de su regularización motivo de este trabajo,

2.28.- REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL PUBLICADO EL 4 DE ENERO DE 1996.- Este reglamento dentro de sus artículos 118, 119, 165 y 167 establece lo referente a la valuación de los terrenos nacionales, en el sentido de que una vez que se recibe la solicitud y se acuerda su procedencia, se solicita al Comité Técnico de Valuación de la Secretaría, proceder a realizar la valuación la que deberá considerar las circunstancias socioeconómicas del solicitante y el lugar en donde se localizan los terrenos, estableciendo el Titular de la Secretaría, los lineamientos que al respecto se deberán seguir, pues éste es quien emitirá el Reglamento de Operación del Comité.

El citado reglamento es de suma importancia, en especial el Título Cuarto que norma el procedimiento de enajenación y titulación de los terrenos Baldíos y Nacionales. Bajo este contexto, faculta a la Secretaría de la Reforma Agraria para investigar la existencia de los terrenos baldíos y verificar de oficio ó a petición de la parte interesada, las posesiones que existieran en ellos. En su caso, la Secretaría realizará los trabajos de campo necesarios para la identificación de los predios respectivos y mantener permanentemente actualizada la información sobre los terrenos propiedad de la nación.

En cumplimiento de sus funciones por parte de la citada Secretaria, tiene la obligación de informar anualmente a la Secretaria de la Función Pública, quien funciona como un órgano fiscalizador, sobre el inventario de los terrenos baldíos y nacionales, así como las enajenaciones que realice. Para la práctica de los trabajos técnicos de deslinde y levantamiento topográficos de los terrenos identificados como baldíos, la Secretaria los realizará por sí ó a través de terceros, bajo las normas y especificaciones técnicas que determine el Registro Agrario Nacional. Sobre las disposiciones contenidas en el artículo 160 de la ley agraria y retomado por el artículo 108 del aludido reglamento, establecen las reglas específicas del procedimiento de deslinde. Parte importante del reglamento es la que se refiere al procedimiento de enajenación, ya que se requiere la información previa por parte de la Secretaria de la Función Pública, en un plazo de treinta días naturales, y manifieste ésta, si existen ó no solicitudes por parte de las dependencias y entidades federales, estatales ó municipales, que requieran dichos terrenos para la atención de sus servicios. Si transcurre dicho plazo y no se recibe respuesta ó ésta es negativa, se podrán enajenar de la siguiente manera:

- a) En subasta pública, los terrenos nacionales de cualquier índole.

b) A título oneroso y fuera de subasta, los terrenos nacionales dedicados a la actividad agropecuaria.

De igual manera, tienen el derecho de preferencia a las enajenaciones, los poseedores que hayan explotado los terrenos por lo menos en los últimos tres años, en el caso de terrenos destinados a las actividades agrícolas, ganaderas ó forestales, la Secretaría sólo enajenará terrenos nacionales con superficies que no excedan del cincuenta por ciento de los límites establecidos a la pequeña propiedad.

El artículo sexto transitorio es de suma importancia, ya que establece que los poseedores de terrenos nacionales que hubieren solicitado a la Secretaría la adquisición de los mismos, tendrán un plazo de seis meses a partir de la publicación del Reglamento, para actualizar su solicitud. Para tal efecto, deberán presentar copia de la misma, constancia actualizada de posesión. Croquis ó plano del predio de que se trate, con la identificación de la superficie y colindancias.

La Secretaría contará con un plazo de noventa días para resolver la procedencia de la solicitud, previa compulsas con la documentación que al efecto obre en la misma. Transcurrido el plazo de seis meses a que se refiere el párrafo primero, se ordenará el archivo de los expedientes de solicitudes de terrenos nacionales, que no hubieren presentado su actualización.⁶⁸

2.29.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA

AGRARIA.- Este reciente reglamento del 10 de enero de 2008, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero siguiente, (NOTA: Diario Oficial de la Federación de 15 de enero de 2008), en su artículo 1° establece los lineamientos a seguir por la Secretaría: “**ARTÍCULO 1o.** La Secretaría de la Reforma Agraria, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones y facultades que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Agraria y otras leyes, así como reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República”

Y en su numeral 12, establece las atribuciones de la unidad administrativa, ante la que se tramita el procedimiento administrativo que tratamos, al expresar:

“**ARTÍCULO 12.** La Dirección General de Ordenamiento y Regularización estará adscrita a la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural y tendrá las siguientes atribuciones específicas:

- I. Localizar los terrenos baldíos y verificar de oficio o a petición de parte, las posesiones que existieren en estos o en terrenos nacionales;

⁶⁸. Zúñiga Gallardo Rubén, Prontuario Agrario, Editorial. Porrúa, México, 2001, Pág.227

II. Desarrollar el procedimiento de deslinde de los terrenos baldíos y, en su caso, elaborar el proyecto de resolución que los declare nacionales, y ordenar la publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación;

III. Llevar el registro y emitir la normatividad y procedimientos para regular los terrenos nacionales que por Ley o disposición de autoridad competente, vuelvan al dominio de la Nación;

IV. Realizar las acciones correspondientes para que se inscriban los terrenos nacionales en el Registro Agrario Nacional, así como en el Registro Público de la Propiedad de la entidad federativa que corresponda;

V. Establecer y ejecutar los procedimientos para destinar los terrenos nacionales a los requerimientos de servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, así como para la enajenación de los mismos;

VI. Establecer la debida coordinación con la Secretaría de la Función Pública, para acordar los lineamientos que deban observarse en la permanente actualización y regularización de los terrenos nacionales, así como para mantenerla informada sobre su inventario;

VII. Ejercer las funciones de administración los terrenos declarados como nacionales en términos de la legislación agraria;

VIII. Resolver sobre la revocación y caducidad de las concesiones, permisos o autorizaciones a que se refiere la fracción anterior, previo acuerdo con su superior jerárquico y notificando de tal situación a los interesados, así como emitir declaratorias de recuperación correspondientes;⁶⁹

2.30.- REGLAMENTO DE OPERACIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO DE VALUACIÓN.-

El reglamento del Comité, establece en su artículo 3^o, las funciones del mismo, siendo las de emitir los avalúos de terrenos dedicados a fines agrícolas o ganaderos, fijando las tarifas correspondientes. En su artículo 16 estipula, que el establecer el valor comercial del predio es uno de los objetivos del comité, para designar el costo del terreno nacional que se enajenará, pero sin duda alguna, el artículo 21 de este ordenamiento legal, constituye una de las bases del programa de Titulación Social, al consagrar el estudio socioeconómico, como un factor importante para establecer el costo de la enajenación, es decir, establece el avalúo a costo social. Este comité, tiene su procedimiento en base a lo que establece su reglamento de operación, además de establecer los lineamientos para el óptimo funcionamiento y desempeño, como la

instancia técnica de la Secretaría de la Reforma Agraria, como responsable de la emisión de avalúos de predios rústicos. Dicho comité esta integrado por 5 peritos en la materia, designados por el titular de la citada dependencia y presidido por uno de ellos electo por insaculación, que durara un año en el cargo.

⁶⁹. Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria Editorial Barbera México, 2002 Pág. 126

A fin de llevar a cabo los trabajos de campo, respecto a las solicitudes que reciba el comité, se formara un padrón nacional de peritos valuadores. De tal manera podemos considerar que el objeto de los avalúos será, el de estimar el valor comercial del predio, que servirá como referencia para establecer el valor de la enajenación del terreno correspondiente al caso concreto.⁷⁰

2.31.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006 Y 2007-2012.

2001-2006.- Este Plan Nacional de Desarrollo, buscó la democratización de la economía, el Federalismo y el desarrollo Regional, para lograr el desarrollo Nacional, estableciendo en un marco integral las estrategias, políticas, programas, proyectos y reformas que permitan lograrlo, a través de un diálogo abierto y permanente con los ciudadanos, agrupaciones políticas y sociales, con los otros poderes y ámbitos de Gobierno y con la sociedad en general.

Un punto importante sin duda es el que toca al proceso de planeación en el seno de la Administración Pública Federal, por el cual se establecieron los temas prioritarios de los Gobiernos Estatales para interactuar con la Administración Pública Federal, en la elaboración de programas tendientes a lograr la solución de diversos problemas socioeconómicos de esas Entidades, logrando el desarrollo Nacional.

Esté plan estableció dentro del área que corresponde al desarrollo social y humano, en su objetivo rector el, ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones, estableciendo como una estrategia para lograrlo, "Ordenar y regularizar la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los agentes y sujetos del sector rural, dando vigencia al estado de derecho en México, instrumentando acciones concretas de ordenamiento y regularización de la propiedad rural, que brinden certeza jurídica a los habitantes del medio rural, así como sentar las bases para solucionar los conflictos derivados de la tenencia de la tierra, creando así condiciones de paz y estabilidad social y, con ello incrementar las posibilidades de inversión en el campo".

A la fecha en las políticas establecidas por la Secretaría de la Reforma Agraria, debe de seguir contemplando como uno de sus Programa la Titulación Social de Terrenos Nacionales, implementado también en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

2007-2012.- El actual Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, menciona que establece una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación de México sobre bases sólidas, realistas y, sobre todo, responsables.

⁷⁰. Diario Oficial de la Federación, 22 de Octubre de 1996, I^a Edición, Pág.40

Está estructurado en cinco ejes rectores:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Este Plan asume como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

La elaboración de este Plan estuvo sustentada en gran medida en la perspectiva del futuro que queremos los mexicanos a la vuelta de 23 años, de acuerdo con lo establecido en el proyecto Visión México 2030.

Visión 2030 es una apuesta común por un Desarrollo Humano Sustentable, una descripción del México deseable y posible por encima de las diferencias. La imagen del país en el que deseamos vivir dentro de 23 años da sentido y contenido a las acciones que como gobierno y como sociedad emprendemos a partir de ahora.

Es el primer paso para poner a México en la ruta del Desarrollo Humano Sustentable. Es tiempo de asumir que la superación de los retos del siglo XXI y la construcción del país que queremos son una responsabilidad colectiva.

Menciona: No debemos evadir la atención de problema tan apremiantes como la inseguridad, la pobreza, la desigualdad, el analfabetismo, la falta de oportunidades educativas, la mortalidad materna y la infantil, la insuficiente generación de empleo, los rezagos en el campo y la pérdida de recursos naturales, entre otros.

Éstas son tareas que comprometen y convocan al Poder Ejecutivo, pero también al Congreso de la Unión, a las legislaturas de los estados, al Poder Judicial, a los gobiernos estatales y municipales, a los partidos políticos, al sector privado, a la academia, a las organizaciones sociales y a los ciudadanos.

Y así, en cumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en los Artículos 4 y 20 de la Ley de Planeación, el gobierno federal, presentó este Plan Nacional de Desarrollo, argumentando que recoge las inquietudes y necesidades de todos los sectores de la sociedad.⁷¹

[1](#)

¹⁰ **Fraga Gabino**. Derecho Administrativo. Porrúa. 44^a. Ed. México 2005. P. P. 255

¹¹ **Martinez Morales, Rafael I.**, Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo

¹² **Serra Rojas, Andrés** Derecho Administrativo. Porrúa 2d^a Ed. México 2000

¹³ **Idem.**

¹⁴ **Idem.**

¹⁵ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Ed. Porrúa, 14^a Ed. México 2000. pp. 2558

[2](#)²¹. **Acosta Romero, Miguel**, Derecho Administrativo Mexicano, Porrúa México 1999 Pág. 692

[3](#)⁶ **Ibidem**

[4](#)⁰ **Fraga Gabino**. Op cit., p. 259.

CAPITULO 3

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS QUE TRAMITAN EL ACTUAL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE TERRENOS BALDÍOS, NACIONALES Y SUS ENAJENACIONES.

3.1.- LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.-

La Secretaría de la Reforma Agraria, ha sufrido a lo largo de su existencia varios cambios que llevaron a que hoy la conozcamos con las facultades que le confieren los artículos 160 y 161 de la Ley Agraria en Vigor, efectuando el deslinde correspondiente de terrenos baldíos y nacionales, así como para enajenar a título oneroso fuera de subasta terrenos nacionales a los particulares.

Tiene su antecesores, en el Departamento Agrario y en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cuando en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de 1958, 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, a este Departamento Agrario, 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 derivado 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 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 10 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, las Direcciones Generales de Colonización y la de Terrenos Nacionales y Baldíos.

Para 1963, 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.

Es importante señalar que 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, 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, denominándosele como la conocemos hasta la fecha como "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, 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 en el año de 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 nuevo reglamento 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) Nuevos Centros de Población Ejidal d) Autoridades Ejidales y Comunales.

Esta Secretaría de estado, se encuentra en funciones y vigente, en base al Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de Diciembre de 1974, lo cual es el resultado y finalidad de modernizar las estructuras administrativas, que atendían el sector agrario y flexibilizar la toma de decisiones en este ámbito, lo cual y en virtud de las reformas que se dieron al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se efectuaron modificaciones a los elementos legales que la conformaban, de esta manera con fecha 6 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la federación, el 26 de febrero del mismo año, se emitió un decreto que reformó el artículo 27 Constitucional, que promulgó la Ley Agraria en Vigor, así mismo se hace mención que esta Institución forma parte de la administración pública centralizada y es la encargada de conocer de los asuntos que establece el artículo 41, fracción IX, de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías.

Así mismo se tiene, que dentro del Manual de Organización de esta Secretaria de estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de febrero de 1999 y para el procedimiento administrativo para la Regularización de la Propiedad Rural, se encuentran como autoridades el Secretario de la Reforma Agraria y subsecuentemente, la Subsecretaria de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Oficialía Mayor, Dirección General de Ordenamiento y Regularización, las Representaciones Estatales, Regionales y Especiales, Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Hasta el año de 1992, el Presidente de la Republica, era la máxima autoridad agraria, dotada de facultades jurisdiccionales extraordinarias, ya que con la modificación al artículo 27 Constitucional, se establecieron las bases jurídicas para la nueva institucionalidad agraria, dentro de las que se consideran las siguientes:

La Secretaria de la Reforma Agraria, queda como cabeza del sector agrario y se le otorgan facultades que el Estado conserva para sí mismo y que son las de regular la propiedad rural y las propias de la coordinación sectorial.

Como afirmamos en el capítulo anterior, 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: las cuales son: Dirección de Integración Documental, Dirección de Regularización de la Propiedad Rural y Dirección de Expropiaciones.

En términos del vigente Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 2008, subsiste esta Dirección General de Ordenamiento y Regularización, con la misma adscripción a la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad y continúan las Direcciones de Áreas referidas.

Actualmente con fundamento en el artículo 160 de la Ley Agraria, corresponde a dicha Dependencia del Ejecutivo Federal, seguir el trámite administrativo, de Deslinde, formular el estudio y trámite para emitir la declaratoria correspondiente de terrenos Nacionales, así como emitir la Resolución respectiva respecto a la expedición o no del título de propiedad que al caso concreto corresponda. Cuenta con el Registro Agrario Nacional, que se transforma en órgano desconcentrado de la Secretaria de la Reforma Agraria y se constituye en la Instancia responsable de llevar el control documental sobre la propiedad ejidal y comunal y se le dota de atribuciones para dar seguridad jurídica a los actos que realicen los núcleos agrarios y sus integrantes y en todas las modalidades de la propiedad rústica del país, incluyendo lógicamente, la propiedad pública, que comprende los terrenos baldíos y nacionales.

Así mismo, depende de ella, la Procuraduría Agraria, como institución de servicio social para la asistencia y representación jurídica de todos los sujetos agrarios.⁷²

3.1.1.- LA DIRECCION GENERAL DE ORDENAMIENTO Y REGULARIZACIÓN.- En términos del artículo 12 del actual Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, esta Dirección General de Ordenamiento y Regularización, tiene como competencia, entre otras, sustanciar y tramitar el procedimiento de regularización de Terrenos Baldíos y Nacionales y su enajenación que tratamos, bien de oficio o atendiendo las solicitudes de los poseedores de estos terrenos, mismo que desglosaremos fase por fase, en el siguiente capítulo.

⁷² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2ª edición, Ediciones Delma, México 2002, Pág. 126. Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 24 de Febrero de 1999.

Independientemente de los trabajos de campo que son su base y que se desarrollan ante las hoy Delegaciones Agrarias de la propia Secretaría, con sede en todos los estados de la República, (a partir del nuevo Reglamento Interior) este procedimiento, se desarrolla ante las diversas unidades administrativas de su adscripción y que en los siguientes apartados iremos describiendo, por lo que el enlace procedimental se da en forma inmediata con el Director de Regularización de la Propiedad Rural y todas las áreas que comprende esta Dirección General.⁷³

3.1.2 .- LA DIRECCION DE REGULARIZACION DE LA PROPIEDAD RURAL.- Tiene en su ámbito administrativo, el de integrar y tramitar el procedimiento correspondiente sobre la materia de terrenos baldíos y nacionales, atendiendo las demandas o peticiones de los poseedores y solicitantes, va analizando, acordando y dictaminando, hasta culminar su regularización.

Su enlace administrativo es en forma inmediata con el Director General de Ordenamiento y Regularización, con el Comité de Valuación y Subdirector de Terrenos Nacionales.⁷⁴

3.1.3.- LA SUBDIRECCIÓN DE TERRENOS NACIONALES.- Su función administrativa se encuentra contemplada dentro de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, dependiendo directamente de la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural y coordinando además de supervisar las labores encomendadas a su área con los siguientes Departamentos,

Departamento de Investigación y Análisis, Departamento de Resoluciones, Área de Integración de Información, Oficina de Oficialía de Partes, capturista y principalmente con el dictaminador.

Sus actividades principales son: recibir el expediente integrado en la Representación Agraria, a fin de regularizar los terrenos baldíos o nacionales ó a través de su enajenación, turnarlo al área correspondiente, es decir, de las citadas en el párrafo precedente, previo el estudio y análisis que sobre el mismo se realiza en el área

respectiva y previa revisión del citado expediente por conducto del dictaminador del área, quien verifica deficiencias, revisa y rubrica los proyectos de oficio, que determinan la procedencia o improcedencia, de acuerdo a los antecedentes registrales, cálculo poligonal e Información Técnica.

Concluyendo, si el predio es propiedad de la nación, en calidad de baldío o nacional, valora la respuesta de la Secretaria de la Función Pública.

Dicha Subdirección determina lo procedente en caso de que el predio sea o no de vocación agropecuaria, e igualmente si el interesado esta conforme con el avalúo del terreno, y si existe disponibilidad para efectuar el pago respectivo.

⁷³ Manual de Procedimiento, emitido por la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, el 1º de Octubre del 2004

⁷⁴ **Idem**

Cabe hacer mención que dentro del procedimiento, se elaboran los acuerdos de procedencia o improcedencia de enajenación, se reciben las opiniones del Ayuntamiento y Gobierno del Estado que corresponda, formulándose el dictamen respectivo, tendiente a emitir la resolución respectiva al caso concreto, en todo lo expuesto la subdirección que nos ocupa, tiene a su cargo la revisión y evaluación de la documentación de expedientes que se tramitan en la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural.⁷⁵

3.1.3.1.- EL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y ANALISIS.- Este Departamento, se encuentra adscrito administrativamente, dentro de la Secretaria de la Reforma Agraria, en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, perteneciente a la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural y dependiendo directamente de la Subdirección de Terrenos Nacionales.

Por lo que respecta a sus funciones administrativas corresponden las siguientes, intervenir en el tramite que se debe dar a la petición de las Representaciones Agrarias, en la que solicitan autorización para realizar trabajos de medición y deslinde, acordando lo procedente; en analizar la documentación para determinar si el terreno objeto de estudio, de acuerdo a los antecedentes registrales es baldío o nacional; en determinar si el expediente y documentación correspondiente cumplen con los requisitos del procedimiento y de ser así, elaborando el acuerdo correspondiente y comunicar lo procedente a la hoy Delegación Agraria.

En analizar la respuesta de la Secretaria de la Función Publica, respecto a la solicitud de regularización de terrenos nacionales, dando el tramite respectivo a la elaboración del acuerdo de procedencia o improcedencia y por último, interviene al final del procedimiento, una vez que se recibió el acuse de recibo del titulo de propiedad que se entregó al interesado, de la inscripción que se hizo de este en el Registro Publico de la Propiedad y del Comercio y del cambio de régimen que se realizó de dicho terreno, el cual se comunicó al Registro Publico de la Propiedad de la Inmobiliaria Federal, turnando el expediente respectivo al archivo de la Dirección General, para que se tenga como asunto concluido, en síntesis a este Departamento, le corresponde, completar la información necesaria en caso de que algún expediente requiera documentación complementaria, además de girar los oficios correspondientes a las hoy Delegaciones Agrarias de la Secretaria de la Reforma Agraria, para solicitar la documentación necesaria a efecto de integrar correctamente los expedientes que se encuentran en trámite en la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural.⁷⁶

75 **Idem**

76 **Idem**

3.1.3.2.- EL DEPARTAMENTO DE RESOLUCIONES.- En el procedimiento para la regularización de terrenos baldíos nacionales y su enajenación, como ya se ha manifestado, corresponde a la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, llevar a cabo el mismo encontrándose dentro de esta Dirección, este Departamento de Resoluciones, que en el citado procedimiento tiene como propósito, una vez que se recibe el expediente integrado en la hoy Delegación Agraria y previo análisis del mismo, determine la procedencia o improcedencia de continuar con el expediente emitiéndose el acuerdo correspondiente, o bien efectúa la aclaración que sea necesaria y que al caso concreto corresponda. Igualmente interviene en el análisis técnico y calculo poligonal, para determinar si estos son correctos y de esta manera concluir si el predio investigado es propiedad de la nación en calidad de baldío o nacional.⁷⁷

3.1.4.- LAS REPRESENTACIONES AGRARIAS EN LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA, HOY DELEGACIONES AGRARIAS- Cada Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria en los Estados de la República, debe observar ciertos lineamientos para la atención de solicitudes de enajenación de terrenos baldíos o nacionales, las cuales una vez recibidas, son orientadas a erradicar las deficiencias e inconsistencias detectadas, siendo en esta etapa procedimental, para su trámite debido, los lineamientos siguientes:

- a) La recepción de la SOLICITUD DE ENAJENACIÓN de terrenos nacionales, la cual deberá encontrarse requisitada, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 117 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural y
- b) la Investigación de antecedentes registrales deberá estar fundamentada de acuerdo con los artículos 104 y 105 de este propio Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Dentro de los trámites que realizan estas Representación, respecto de la sustanciación del procedimiento materia de esta tesis, se dan los siguientes:

De lo antes expuesto se desprende el procedimiento que consiste en: recibir la solicitud del interesado, posteriormente se le asigna el estado procesal, SRR (Solicitud recibida en representación). Posteriormente al efectuar la investigación de antecedentes registrales y cambiar estado procesal a IAR (investigación de antecedentes registrales). Si del resultado de la investigación de antecedentes registrales, se determina la improcedencia de la solicitud, cambiará su estado procesal a IMP (Improcedente). Si de la investigación de antecedentes registrales, se determina la procedencia de la solicitud, cambiará a estado procesal PRO (Procedente), al requerir número de folio para la realización de los trabajos de medición y deslinde, cambiara el estado procesal a PFO (para Folio).

Una vez asignado el número de folio para llevar a cabo los trabajos de medición y deslinde, se programará su realización, cambiando el estado procesal a PTD (Para Trabajos de Deslinde). Integrado el expedientillo de deslinde y sometido a consideración del Representante Agrario para su revisión, cambiará el estado procesal a EXR (Expediente en Revisión).

Una vez que quedo debidamente integrado el expedientillo, se remitirá a oficinas centrales, cambiando su estado procesal a ROC (Remisión a Oficinas Centrales).

Resumiendo: Efectuar el procedimiento de deslinde del terreno en estudio, integración del expedientillo, entregar órdenes de pago y títulos de propiedad a los interesados y actividades complementarias.

Una vez estar lista la integración del expediente de enajenación en las hoy Delegaciones Agrarias, será remitido a oficinas centrales de la Secretaria de la Reforma Agraria, mismo que deberá constar de la siguiente documentación:

- 1.- Solicitud de enajenación
- 2.- Documento que acredite la nacionalidad mexicana y credencial con fotografía.
- 3.- Constancia de posesión
- 4.- Croquis del terreno solicitado
- 5.- Oficios requiriendo antecedentes registrales
- 6.- Respuesta de la investigación de antecedentes registrales
- 7.- Acuerdo de procedencia
- 8.- Copia del oficio solicitando autorización de folio para deslinde
- 9.- Copia del oficio asignando folio para trabajos de deslinde
- 10.- Oficio de comisión del perito deslindador
- 11.- Expedientillo técnico

Así mismo respecto de las funciones de las hoy Delegaciones Agrarias se encuentran, el de llevar un control de las ordenes de pago, con las respectivas fechas de recepción; notificación al posesionario; de vencimiento; cancelada y fecha de remisión, así como número de oficio remitido a oficinas centrales.

Por lo que hace a los Títulos de Propiedad, una vez recibidos por la Delegación Agraria, el Delegado Agrario, gestionará la inscripción de los mismos ante el Registro Publico de la Propiedad y de Comercio que corresponda.

ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS.- Las solicitudes presentadas hasta el año de 1996 y que no hayan sido actualizadas de acuerdo a lo preceptuado en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, se les emitirá un Acuerdo de Archivo. Por lo que corresponde a las solicitudes presentadas en los años de 1997 a 2000, deberá notificarse al interesado, para que actualice su documentación, de no hacerlo en el término de un año, se emitirá

un Acuerdo de Archivo al expedientillo que corresponda, de conformidad a lo preceptuado por la fracción IV del artículo 373 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente, en relación con el 2º de la Ley Agraria. Complementando lo anterior y para el efecto de desahogar los expedientes en trámite, se encuentra lo siguiente:

Efectuar trabajos complementarios, integrar documentos faltantes, consistiendo estos en; publicaciones de avisos de deslinde; cédulas de información de predios, Juicios sucesorios, actas de nacimiento, jurisdicciones voluntarias, sentencias de amparo y Resoluciones de tribunales Agrarios.⁷⁸

3.1.5.- EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.- Tiene su primer Reglamento, por decreto del 24 de abril de 1928, estableciéndolo como una oficina bajo la dirección del Presidente de la Comisión Nacional Agraria, en la que se inscribirían la propiedad ejidal, proveniente de restituciones o dotaciones de tierra, bosques o aguas, así como la propiedad parcelaria individual correspondiente a cada ejidatario. Posteriormente y con la creación del Departamento Agrario, el 16 de enero de 1934, entre sus atribuciones tenía la de llevar el registro agrario, así como el registro de los documentos ejidales que deberían inscribirse en este, cabe hacer mención que durante la vigencia del antes Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la hoy Secretaria de la Reforma Agraria, las funciones del Registro Agrario Nacional, ha tenido diversas modificaciones, hasta llegar a las reformas al artículo 27 Constitucional, del año de 1992 y con la publicación de la Ley Agraria, del 26 de febrero del mismo año, en donde se establece el funcionamiento del Registro Agrario Nacional, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaria de la Reforma Agraria. El 11 de agosto de 1992 se publica el Reglamento Interior del Registro Agrario, Nacional, otorgándole autonomía técnica, administrativa y presupuestal. Su principal objetivo, es el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental, derivada de la Ley Agraria, dentro de las modificaciones que se han realizado al aludido Registro Agrario Nacional, se encuentran las de fecha 11 de Julio de 1995, que establecen las siguientes funciones: realizar asistencia técnica y catastral de los diversos procedimientos del ordenamiento de la propiedad rural, además de las funciones de resguardo, acopio, archivo y análisis documental del sector agrario.

Por último es de señalarse, que el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional que se encuentra vigente, es de 4 de abril de 1997 y establece, las normas de organización y funcionamiento del Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaria de la Reforma Agraria, con autonomía técnica y presupuestal, conforme a las atribuciones y facultades que expresamente le confiere la Ley Agraria, mencionándose en el título primero de las disposiciones generales, que con el objeto de lograr el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental de los predios, el Registro tendrá como finalidad, la asistencia técnica y catastral así como el resguardo,

78. **idem**

acopio, archivo y análisis documental del Sector Agrario, siendo vital para su funcionamiento el Archivo General Agrario, quien se encarga además de la custodia, clasificación y catalogación de los documentos en materia agraria, autorizándosele, solicitar a las autoridades Federales, Estatales y Municipales la información estadística, catastral y de planificación que se requiera de conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley Agraria.⁷⁹

3.2.- OTRAS AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO.-

EL DIRECTOR DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, esto es, para que dentro de otras cosas, publique el aviso de deslinde del terreno objeto de solicitud de enajenación, lo anterior con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 160 de la Ley Agraria y 108 del Reglamento de la Ley Agraria, en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

EL SECRETARIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO.- Para dar cumplimiento al artículo 160 de la Ley Agraria y Ordenar al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que se publique por una sola vez en dicho órgano de difusión, el aviso de deslinde del predio sujeto a enajenación.

LA AUTORIDAD MUNICIPAL.- Del lugar en donde se encuentre el predio en estudio, a fin de que se haga constar la posesión del predio, antigüedad, tipo de explotación y colindancias del mismo.

LAS AUTORIDADES DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN.- Para que por su conducto se comisione a quien corresponda, a efecto de que realicen trabajos técnicos en el predio o predios objeto de estudio y se determine la calidad del terreno y el coeficiente de agostadero.

LAS AUTORIDADES DE LA SECRETARIA DE MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT).- Para el efecto de conocer lo que se refiere a los terrenos susceptibles de enajenación, es decir, si existen áreas protegidas y consultar si en dichos terrenos existe algún predio factible de regularizarlo o en su defecto verificar si esta considerado como protegido y corresponde a dicha Secretaria.

LAS AUTORIDADES DE LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.- Para el efecto de que en la citada dirección se efectúen las resoluciones o acuerdos emitidos por la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, previa firma del Secretario de la Reforma Agraria, así mismo le corresponde revisar los títulos de propiedad que se expidan en la aludida Dirección General de Ordenamiento y Regularización.

⁷⁹ Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de Abril de 1997

3.2.1 .- EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CORRESPONDIENTE.- Dentro del procedimiento que nos ocupa, se solicita su intervención, una vez que la solicitud del promoverlo, se radica en la Delegación Agraria, ya que ésta, con fundamento en los artículos 104 y 105 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, procederá de oficio, para solicitar la investigación de antecedentes registrales, girando el oficio correspondiente, lo anterior es en razón de que una vez que se obtengan los mismos, se permitirá presumir la naturaleza Jurídica del predio investigado, desprendiéndose algunos de los siguientes supuestos: Que el terreno haya salido del dominio de la nación por título legalmente expedido; que el terreno solicitado cuente con inscripciones registrales a nombre de un tercero; que el terreno sea presunto baldío y por último que el terreno sea presunto nacional.⁸⁰

3.2.1.1.- LA OFICINA DE CATASTRO.- Su intervención igual que el Registro Publico de la Propiedad y de Comercio, tiene como finalidad, obtener el informe sobre la situación catastral que guarda el predio solicitado y que en su momento es objeto de estudio y el fundamento legal para solicitar dicha información al Director de Catastro en la entidad que corresponda, se encuentra contemplado en el artículo 105 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, lo anterior con el objeto de conocer la naturaleza Jurídica del predio o la superficie sujeta a investigación, que permita determinar si el predio de referencia es presumiblemente propiedad de la nación, en calidad de baldío o nacional.⁸¹

3.2.2.- EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA FEDERAL.- El ámbito de este registro es de carácter federal, motivo por el que su reglamento es expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo el fundamento legal para su expedición en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículos 83, 92 y 94 de la Ley General de Bienes Nacionales y 37 fracciones XX y XXIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ahora bien, como fundamento Jurídico del referido reglamento, están los 78 artículo que le dan su personalidad legal, así tenemos que el artículo 2º manifiesta que "... la función registral que ejerce el Registro Público de la Propiedad Federal, de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario Federal, de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, hoy Instituto de Avalúos de Bienes Nacionales, órgano desconcentrado de la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo. El Registro Público de la Propiedad Federal, está a cargo de un Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal designado por el Presidente del Instituto de Avalúos de Bienes Nacionales, quien será suplido en los términos del artículo 34 del reglamento Interior de la propia Secretaria..."

Igualmente dentro de sus prescripciones, se estable, entre otras, que la inscripción de los artículos y documentos en que se consignan los actos o contratos a que se refiere el capitulo VII de la Ley General de Bienes Nacionales, así como las

declaratorias, usos, reservas o destinos sobre áreas o predios de propiedad Federal, establecidos en los programas de desarrollo urbano respectivos; los decretos expropiatorios, los decretos o acuerdos de destino; las concesiones; los permisos y las autorizaciones que se relacionan con los bienes inmuebles de propiedad Federal; los certificados de derechos de uso y los demás actos que por su naturaleza deban inscribirse en la sección tercera. Del acervo documental, el artículo 79 del Reglamento referido, señala lo siguiente "... los documentos que respalden la información inscrita en la fichas catastrales federales, tales como planos, fotografías, avalúos, actas de deslindes, informes de antecedentes, datos sobre el estado actual de los inmuebles y los demás documentos que se generen por las actividades catastrales a que se refiere este ordenamiento, quedarán bajo el cuidado, control y conservación del centro de documentación de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, cuando no sean conservados por los responsables Inmobiliarios o por los administradores locales y regionales". La Dirección General de Patrimonio Inmobiliario Federal, a través de la Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal será responsable del control de las fichas catastrales federales, a través de los medios que determine la propia Dirección General...

Tomando como referencia lo anterior, la documentación o expedientes que contienen las constancias relativas a los procedimientos de la regularización de terrenos baldíos, nacionales y su enajenación, por tratarse de un procedimiento de carácter Federal, deben quedar inscritos en este organismo, a la vista y consulta de la persona que requiera información al respecto⁸²

3.2.3.- EL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO AGRARIO.- Sus funciones quedaron establecidas, en el Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de febrero de 1999, en el que se manifiesta: que en el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1º de octubre de 1996, se le delegan a este Instituto, facultades en materia de sociedades de solidaridad social, las cuales tenían como objeto principal el de allegar de recursos económicos tanto a grupos de ejidatarios en forma colectiva como individual, aún antes de que las solicitudes culminaran con un fallo presidencial, es importante señalar que este instituto se constituyó con tareas fundamentales para incidir en la capacitación y organización de los núcleos agrarios, con la obligación de fomentar el desarrollo y elevar el nivel de vida de la población campesina en lo que respecta a los terrenos nacionales los recursos económicos eran proporcionados a grupos de campesinos con el fin de trasladarlos al lugar donde se encontraban los terrenos nacionales, dándose principalmente con los grupos de Nuevos Centros de Población Ejidal.

3.2.4.- LA PROCURADURÍA AGRARIA.- Es un organismo público, descentralizado de la administración pública federal, sectorizado a la Secretaría de la Reforma Agraria, su fundamento legal, son los artículos 27 fracción XIX, Constitucional, y 134, 135 y 136 de la Ley Agraria en Vigor, dentro de sus funciones esta la de conciliar conflictos agrarios,

asesorar y representar a; ejidatarios, ejidos, comuneros, comunidades y poseionarios y sus sucesores,

⁸². Reglamento del Registro Público a la Propiedad Inmobiliaria Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de Octubre de 1999.

pequeños propietarios; avecindados, jornaleros agrícolas, colonos, poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general, de lo anterior se desprende que su función es de servicio social. Para el logro de su objetivo, la Procuraduría ejercerá sus facultades a petición de parte o de oficio, de conformidad con lo establecido por la Ley Agraria y su Reglamento Interior. Por lo que corresponde a lo previsto en el artículo 3º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Procuraduría, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, no estará sujeta en cuanto a su organización, funcionamiento y control a lo dispuesto en dicha Ley. Su fundamento Jurídico para substanciar acciones agrarias y aplicación de la Ley Agraria en procedimientos substancados en la Secretaria de la Reforma Agraria, son el tercero transitorio del Decreto por el cual se reformó el artículo 27 Constitucional, de fecha 3 de enero de 1992, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 del mismo mes y año y tercero de la Ley Agraria en Vigor.

Por último cabe hacer mención que la Procuraduría Agraria, dentro de sus atribuciones esta, la de llevar a cabo acciones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo y proporcionar servicios de representación y gestoría administrativa y Judicial, así como de información, orientación y asistencia que requieran las personas y núcleos antes mencionados.⁸³

3.2.5.- EL COMITÉ TÉCNICO DE VALUACIÓN.- Este Comité está integrado por 5 peritos en materia agraria, los cuales son designados por el Secretario de la Reforma Agraria y es presidido por uno de ellos el cual dura en su cargo un año. Su procedimiento se encuentra comprendido dentro de la funciones de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización de la Secretaria de la Reforma Agraria, dentro de sus funciones corresponde el hacer una evaluación para determinar si el terreno es nacional o baldío sujeto a enajenar y si es: agropecuario, el encargado de su trámite y avalúo, será, el INDAABIN, el que realice el avalúo, el que deberá contener: valores catastrales y comerciales, ubicación geográfica del terreno, características topográficas, uso y clase de la tierra, vías de comunicación, hidrografía y condiciones socioeconómicas del solicitante. Una vez que se cubren los requisitos mencionados, procede a notificar al interesado acerca del referido avalúo para que se pague el valor correspondiente. En caso de inconformidad con el avalúo, los interesados manifestaran lo que a su derecho e interese convenga, para que nuevamente la Secretaria de la Reforma Agraria a través del citado comité técnico de valuación, realice un nuevo avalúo del terreno, que deberá ser cubierto por los interesados en un plazo que no exceda de los 180 días, término prorrogable a otros 90 días, siempre y cuando el interesado sea el posesionario, es de hacer la observación que la Ley contempla que a petición de los interesados, (se puede solicitar), para el pago del avalúo se les de un plazo de 4 años.⁸⁴

⁸³. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, Pub. D.O.F. 28 de diciembre de 1996 y Ley Agraria del año de 1992

⁸⁴. Manual de Organización Federal de la Secretaría de la Reforma Agraria, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 24 de Febrero de 1999 y Manual de Procedimiento, emitido por la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, el 1º de Octubre de 2004.

3.2.6.- EL INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN Y AVALUOS DE BIENES

NACIONALES.- Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública, su objetivo es, coadyuvar con el gobierno federal, en la administración, preservación y protección de su patrimonio inmobiliario, además de intervenir en la realización de las actividades valuatorias y de justipreciación de rentas que le sean encomendadas, atendiendo siempre el interés público y los aspectos pertinentes de la política inmobiliaria establecida. Dentro de sus direcciones se encuentran entre otras las siguientes:

- Presidencia Dirección General de avalúos.
- Dirección General de patrimonio Inmobiliario Federal
- Dirección General Jurídica
- Dirección General de Administración y Finanzas
- Delegaciones Regionales.

Así como los siguientes órganos colegiados.

- Cuerpo colegiado de avalúos de oficinas centrales.
- Cuerpo colegiado de avalúos de cada delegación regional.⁸⁵

Como se expresó, en el párrafo precedente, trámite y avalúo, será, el INDAABIN, el que realice el avalúo, el cual deberá contener: valores catastrales y comerciales, ubicación geográfica del terreno, características topográficas, uso y clase de la tierra, vías de comunicación, hidrografía y condiciones socioeconómicas del solicitante.

3.2.7.- LA SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ANTES SECODAM.- Una vez que se ha determinado en el procedimiento tendiente a regularizar un terreno, bien se trate de un terreno baldío o nacional, esta Dependencia del Ejecutivo Federal, a requerimiento de la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, S.R.A (por oficio), rinde un informe, manifestando, si el terreno solicitado en regularización ha sido solicitado para el Servicio de las Entidades de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, determinándose en la citada Dirección en base a la respuesta de la referida Secretaría, si se continúa con el procedimiento respectivo, su fundamento jurídico lo es, el artículo 157 de la Ley Agraria y 116 y 118 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Con lo anteriormente expuesto se puede determinar que la Secretaría de la Función Pública, actúa como un órgano fiscalizador, sobre el inventario de los terrenos baldíos y nacionales, así como de las enajenaciones que se realicen de dichos terrenos.

85. File/ A Instituto de Administración y avalúos de Bienes Nacionales_Archivos/frame 1. htm.6/06/06

3.2.8.- EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO.- Los tribunales Unitarios Agrarios, con fundamento al decreto expedido por el entonces Presidente CARLOS SALINAS DE GORTARI, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de febrero de 1992, se encuentran definidos en la LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, como los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio Nacional; los tribunales Agrarios de acuerdo a lo señalado en el artículo 2º de su Ley Orgánica, se componen en: El tribunal Superior Agrario y los tribunales Unitarios Agrarios, los cuales estarán a cargo, el primero, de cinco Magistrados Numerarios y dos supernumerarios y los segundo, estarán a cargo de un magistrado numerario o titular, al respecto cabe hacer mención de que en estos últimos habrá magistrados supernumerarios que serán nombrados por el propio tribunal.

En el artículo 5º de dicha Ley, se contempla, que el territorio de la Republica se dividirá en distritos, cuyos límites territoriales los determinará el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier momento, según se consideren necesarios, habrá el numero de tribunales Unitarios y estarán facultados para dirimir controversias. Una vez expedido un título de propiedad, por enajenación de un terreno nacional y éste es impugnado, por parte interesada, resolverá el juicio agrario, respectivo, un Tribunal Unitario Agrario, mediante sentencia definitiva, misma que la hará del conocimiento de la Secretaria de la Reforma Agraria, requiriéndole, en su caso, la cancelación del referido titulo de propiedad y/o la reposición del procedimiento respectivo.

El fundamento de la competencia que da la personalidad jurídica y atribuciones a los Tribunales Unitarios, se encuentra en el capítulo Quinto de la mencionada Ley Orgánica de los tribunales Agrarios.⁸⁶

⁸⁶. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Febrero de 1992.

CAPITULO 4

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA DECLARATORIA Y REGULARIZACIÓN DE TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES Y SUS ENAJENACIONES.

Este procedimiento, sustenta su fundamento Jurídico en la Secretaria de la Reforma Agraria, a través de la Subsecretaria de Ordenamiento de la Propiedad Rural, con fundamento en los artículos 41 fracciones I y XI de la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal; 157 al 162 de la Ley Agraria, artículos 99 al 133 del reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural y 12 fracciones de la I a la VIII del Reglamento Interior de la Secretaria de la Reforma Agraria, mismo que pasamos a describir:

4.1.- DEL PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN DE TERRENOS BALDÍOS.- Es la investigación que permite determinar, si el terreno que se solicita es baldío y tiene su inicio con el oficio de la Delegación de la Secretaria de la Reforma Agraria en la entidad que corresponda, en el que solicita al Director del Registro Publico de la Propiedad en el Estado información sobre la situación registral y catastral que tenga el terreno objeto de estudio, así mismo se darán las colindancias del terreno para una mejor ubicación. Lo anterior con fundamento al articulo 105 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en cumplimiento a lo anterior, se tiene la contestación respectiva en el que se hace mención de la revisión que se efectuó a los índices del área de informática, igualmente se señalan los años en los cuales se realizo la búsqueda, lo mencionado da lugar a que se tenga el conocimiento referente a si el terreno se encuentra registrado o no, así mismo se remite un oficio al delegado del Registro Agrario Nacional en la entidad, para qué informe sobre la situación registral y catastral que guarda dicho terreno, con lo anterior se confirmará si el terreno es baldío o no.

4.1.1.- INVESTIGACION DE OFICIO.- Este procedimiento se encuentra contemplado en el artículo 104 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el cual le da a la Secretaria de la Reforma Agraria, la facultad para investigar la existencia de terrenos baldíos y verificar las posesiones que existieran en ellos, dicho ordenamiento también faculta a la citada Dependencia Gubernamental,

para realizar los trabajos de campo que fueran necesarios para la identificación de los predios que al caso concreto correspondan. En tal virtud la citada Secretaria, deberá tener el conocimiento documental por medio de elementos de prueba (documentales), e Inspecciones Oculares, para conocer si existe algún terreno rustico irregular, con el fin de regularizarlo siguiendo el procedimiento que se menciona a continuación:

- a) Registrar y asignar número de expediente
- b) Solicitar antecedentes registrales y catastrales a la Delegación del Registro Agrario Nacional, así como al Registro Publico 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 de estudio, el Delegado Agrario ordenará el archivo del expediente
- e) Si el predio resultara baldío como consecuencia de la investigación solicitar a la delegación del Registro Agrario Nacional 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 Registro Agrario Nacional notificar a la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, a efecto de que esta lleve el inventario de terrenos baldíos.

4.1.2.- INVESTIGACIÓN A PETICIÓN DE PARTE.- La investigación a petición de parte, tiene igualmente su fundamento en el artículo invocado en el párrafo anterior, para regularizar un terreno baldío. Este supuesto, se da en los siguientes casos. Primero.- cuando existe una solicitud para regularizar el terreno por parte del interesado y Segundo.- cuando la solicitud antes mencionada es objeto de actualización por parte del promovente. Los requisitos para que se de el primer caso de que se trata es el siguiente; la solicitud deberá contener: Nombre, edad, estado civil, ingreso mensual y anual aproximado, ocupación del solicitante; con la documentación que acredite: la nacionalidad; constancia actualizada de posesión del terreno, expedida por la autoridad municipal del lugar; croquis o plano que señale los linderos y superficie aproximada del terreno objeto de regularización; constancia de explotación (tiempo) este deberá ser de cuando menos 3 años con anterioridad a la solicitud correspondiente, dicha constancia deberá ser preferentemente expedida por el Presidente Municipal del lugar que corresponda.

Cuando se trate del segundo caso, es decir cuando se tenga que actualizar la solicitud, esta deberá contener la siguiente documentación: copia de la solicitud original; constancia actualizada de posesión; croquis o plano con las colindancias y superficie aproximada del predio; una vez que la documentación antes mencionada se encuentra con el Delegado de la Secretaria de la Reforma Agraria en el Estado, el procedimiento continúa de oficio, pues el mencionado Delegado, solicita los antecedentes registrales y catastrales, en la representación en el Estado, del Registro Agrario Nacional; Registro Publico de la Propiedad Nacional; Registro Publico de la

Propiedad Estatal y en la oficina de Catastro Estatal, posteriormente se realiza la investigación e Inspección Ocular en el terreno objeto de estudio y se manda Inscribir en el Registro Agrario Nacional abriéndose como consecuencia de lo anterior el expediente en su caso.

4.1.2.1.- POR SOLICITUD DE REGULARIZACIÓN DEL PROMOVENTE.- La solicitud de enajenación deberá presentarse ante la Delegación de la Secretaria de la Reforma Agraria bajo la Jurisdicción de la cual se ubique el presunto terreno nacional, esta deberá presentarse por escrito a través del formato establecido para la solicitud de enajenación y deberá establecer domicilio para oír y recibir notificaciones, así como nombre de las personas autorizadas para recibirlas, igualmente el interesado manifestará bajo protesta de decir verdad, la calidad con la que solicita la enajenación, es decir que sea poseedor del terreno o solicitante, la solicitud de enajenación deberá cumplir con los requisitos del artículo 117 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, con lo anterior la Secretaria de la Reforma Agraria procederá a calificar la procedencia de dicha solicitud, analizando que el interesado tenga capacidad para adquirir el dominio de tierras, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, la Ley General de Bienes Nacionales, Ley Agraria en vigor y su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, debiendo el interesado en regularizar el terreno, cubrir los siguientes requisitos:

- Ser mexicano por nacimiento o por naturalización y bien formar parte de:
- Las sociedades mexicanas.
- asociaciones religiosas.
- instituciones de beneficencia pública o privada
- sociedades mercantiles por acciones.
- bancos debidamente autorizados
- Estados o municipios de la Republica y del Distrito Federal.

En caso de ser poseedor del terreno deberán comprobar su posesión con la siguiente documentación:

- Constancia expedida por la autoridad municipal de la jurisdicción de donde se ubica el terreno nacional
- Sentencia de prescripción a favor del interesado.
- Información Ad perpetuam realizada por el interesado.
- Información testimonial levantada ante el notario publico

Una vez que se dio cumplimiento a lo anterior la Secretaria de la Reforma Agraria, dictará los acuerdos que correspondan al caso concreto, ACUERDO DE PREVENCIÓN, ACUERDO DE ARCHIVO O ACUERDO DE RADICACIÓN.

Del acuerdo que recaiga a la solicitud formulada, la Delegación Agraria deberá informar mensualmente a la Dirección General de Ordenamiento y Regularización

4.1.2.2.- POR ACTUALIZACIÓN DE SOLICITUD DE REGULARIZACIÓN DEL PROMOVENTE.- Esta actualización es obligación de la Secretaria de la Reforma Agraria, con el objeto de informar cada año a la Secretaria de la Función Pública sobre el inventario y conocimiento que se tenga de los terrenos baldíos y nacionales o bien sobre las enajenaciones que se tengan de ellos.

En cuanto a los poseedores de los terrenos nacionales, se dispone en el artículo 6º transitorio del Reglamento aludido, que tendrán seis meses a partir de la publicación de dicho reglamento, para actualizar su solicitud de adquisición del terreno, a este respecto cabe hacer mención y concluir que los solicitantes de terrenos nacionales que no actualizaron su solicitud teniendo como fecha límite en el año de 1996, se vieron afectados en la tramitación de sus expedientes ya que estos fueron archivados como asuntos concluidos.

4.1.3.- LOCALIZACIÓN.- Es importante señalar que el terreno baldío o presunto nacional, que sea objeto de estudio, para que pueda ser identificado, deberá ser a través de los trabajos técnicos, los cuales deberán contener documentales y trabajos de campo, que permitan identificar la propiedad, deslindándose de esta manera los terrenos presuntos nacionales o baldíos, esta investigación quedará a cargo del personal de la S.R.A. determinándose la superficie y colindancias de los terrenos investigados, este procedimiento tiene su fundamento en el artículo 160 de la Ley Agraria y por el Título Cuarto capítulo segundo, artículos 104 al 110 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el interesado para mayor precisión de la localización del predio, aportará croquis a mano alzada en el que se establezcan las colindancias, el nombre de los poseedores o propietarios de los predios colindantes, la denominación de esos predios y algún punto de referencia (ejido, población o cuerpo de agua y demás puntos naturales); carta topográfica a escala 1: 50,000 editada por el INEGI de la zona en que se ubique el terreno.

4.2.- EL PROCEDIMIENTO DE DESLINDE Y RESOLUCION.- Como se ha mencionado el procedimiento que se efectúa para realizar el deslinde del terreno sujeto a enajenar, tiene su fundamento jurídico en el artículo 160 de la Ley Agraria y 111 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el cual es identificado primeramente como baldío y presunto nacional, para tal efecto es necesario señalar la ubicación del predio, con sus respectivas colindancias mismas que son mencionadas en el escrito inicial de solicitud por parte del interesado. Lo anterior da lugar a que el representante agrario, solicite a la dirección de Regularización de la Propiedad Rural, autorice los trabajos de deslinde, una vez que se obtiene lo solicitado, la mencionada representación, elabora el oficio correspondiente bien sea a personal de su adscripción o a la Delegación del Registro Agrario Nacional, para que comisione personal con el objeto de que efectúe los trabajos técnicos de deslinde, así mismo solicita las publicaciones de deslinde en el Diario Oficial de la Federación, Periódico Oficial del Estado y diario de mayor circulación en la entidad, lo anterior con el

propósito de hacer del conocimiento de el o los interesados, la fecha de ejecución de los trabajos de deslinde. Con lo antes mencionado y en la fecha fijada para tal efecto, se levanta el acta de deslinde firmada por el perito deslindador y los colindantes. Posteriormente emite su opinión, manifestando que el predio no esta considerado en solicitud o acuerdo que inicie algún procedimiento agrario y lo remite a oficinas centrales, cabe hacer mención que el deslinde técnico se debe realizar a través del método directo, haciendo mención al numero de estaciones que resultaron, la confrontación de vértices, mencionados en el acta con las plasmadas en el plano y se determina si estos resultaron coincidentes y se obtuvo como resultado un polígono correcto, obteniéndose de esta manera, las coordenadas de partida y rumbos de partida, rumbos astronómicos y distancias horizontales, lo anterior junto con los vértices y colindancias, dando de esta forma lugar para que se elaboren las planillas de calculo de deslinde, la orientación, las coordenadas geográficas, y se obtiene de lo anterior la superficie analítica del terreno. Lo anteriormente expuesto sirve de base para que la multicitada Delegación agraria emita **EL DICTAMEN TECNICO** y lo remita a la citada Dirección de Regularización de la Propiedad Rural.

Con los trabajos y actuaciones anteriormente señalados, se emite la Resolución del expediente que al caso concreto corresponda, declarando que el terreno es nacional, señalando la superficie, colindancias y ubicación geográfica y se ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación, además de notificarse personalmente a los interesados dentro de los 10 días siguientes (naturales) al de su publicación y por último se ordena su inscripción en el Registro Publico de la Propiedad y del Comercio de la entidad, Registro Publico de la Propiedad Inmobiliaria Federal y en el Registro Agrario Nacional. La Resolución que nos ocupa es firmada, por el Secretario de la Reforma Agraria, subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural y el Director General de Ordenamiento y Regularización, una vez que se rubricó la Resolución precitada, se remite a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, para su certificación, ya que el original se anexa al expediente y las copias certificadas, son las que se entregan tanto a los invitados así como a los órganos de difusión, Registros Públicos y Registro Agrario Nacional.

4.2.1.- AVISO DE DESLINDE.- El deslinde en su descripción conceptual se refiere a las actividades técnicas de medición para determinar la superficie y colindancias de los predios investigados⁸⁷ este procedimiento es regulado por el artículo 160 de la Ley Agraria y por el artículo 4º capitulo 2º, artículo 104 al 110 del Reglamento mencionado, así mismo se hace mención que los trabajos de deslinde tendientes a efectuarse en el terreno que es objeto de solicitud para ser regularizado, previo los trabajos de campo deberán ser acompañados por el aviso correspondiente, que se deberá realizar a las partes interesadas, estos trabajos son efectuados por la Representación Estatal del Registro Agrario Nacional, a petición de la Delegación, de la Secretaria de la Reforma Agraria en la entidad, ahora bien es importante hacer mención que los trabajos de deslinde (trabajos técnicos) pueden llevarse a cabo a través de las Delegaciones

Agrarias en los Estados, o bien por personal de Oficinas Centrales en la Ciudad de México de la Dependencia Gubernamental antes referida.

Por tal razón independientemente de notificar el deslinde a las partes interesadas, el comisionado para tal efecto deberá informar a la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural el inicio de los citados trabajos técnicos, tendientes a localizar los terrenos (Nacionales o Baldíos) objeto de estudio asimismo el comisionado deberá acompañar a su informe la siguiente documentación: La solicitud que hace la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria a la Delegación del Registro Agrario Nacional, para que este comisione personal de su adscripción, a efecto de que realice los Trabajos Técnicos de deslinde en el terreno que es solicitado para regularizarse; El oficio de comisión al comisionado; El aviso de deslinde, el cual será fijado en los lugares mas visibles del terreno, junto con los antecedentes de Inscripción del terreno (Baldío o Nacional) que obran en los archivos de la Delegación del Registro Agrario Nacional.

⁸⁷. Pérez Castañeda Juan Carlos, op. Cit. Pág.104

El fundamento Jurídico para el aviso del deslinde antes referido, se encuentra fundamentado en el artículo 160 de la Ley Agraria en vigor y 108 fracción I del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

4.2.2.- PUBLICACION DEL AVISO DE DESLINDE.- Con el objeto de no conculcar la garantía de audiencia a las partes interesadas en el procedimiento correspondiente, aparte de la notificación personal que se debe realizar a los interesados, las publicaciones del aviso de deslinde se deberán realizar en el Diario Oficial de la Federación, Periódico Oficial, de la Entidad Federativa y Periódico o Diario de mayor circulación en la región, las cuales surten el efecto de convocar a toda persona que se crea con derecho de acudir al procedimiento, para acreditar su propiedad ya sea en su carácter de propietario o poseionario del terreno que se pretenda regularizar.

4.2.2.1.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.- Como se ha mencionado, el objeto de la publicación del aviso de deslinde tiene su motivo, en el que esta sirva de notificación de las partes interesadas, en términos generales, es por ello que la Publicación en el Diario Oficial Federación tendrá sus efectos a nivel nacional, en el caso que nos ocupa, la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural es, la que solicita la publicación del aviso de deslinde en dicho órgano de difusión, surtiendo sus efectos legales, cuando este ha sido publicado por una sola vez .

4.2.2.2- PERIODICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO.- Por lo que corresponde a la publicación del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en cuanto al aviso de deslinde, esta será solicitada por la Representación Agraria en el Estado, surtiendo sus efectos jurídicos en el momento en que se ha publicado por única vez el aviso antes referido en el Periódico Oficial del Estado o Gaceta Oficial del Gobierno del Estado, conjuntamente con la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

4.2.2.3.- DIARIO DE MAYOR CIRCULACION DE LA REGION.- de igual forma que lo manifestado en el punto anterior esta publicación tiene como objeto hacer del conocimiento de los interesados el aviso de deslinde, esta publicación será ordenada por la Delegación de esta Secretaria en el Estado donde se localice el predio en estudio y surte sus efectos legales, al publicarse el aviso de deslinde por única vez en este Diario, la cual se hará conjuntamente con las publicaciones del Diario Oficial de la Federación y Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

4.2.3.- TRABAJOS TÉCNICOS DE DESLINDE.- Los trabajos técnicos a los cuales se hace referencia, se encuentran contemplados en el Art., 107 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, refiriéndose estos al aspecto, que para realizar el deslinde en el terreno objeto de estudio, los citados trabajos deben realizarse por el método directo y contener: La inspección ocular, las notificaciones, actas circunstanciales, acta de medición y deslinde, copias de carteras de campo, planillas de calculo, plano, cedula de información del predio o bien los trabajos indicados serán efectuados por personal idóneo para ello, siendo estos Ingenieros Topografos, los cuales serán reconocidos como peritos y como se ha mencionado en párrafos anteriores, previa la realización de los mismos, deberá colocarse el aviso de deslinde en los lugares mas visibles del Terreno a investigar, contando con el croquis respectivo, cabe hacer la observación de que una vez que se publica el citado deslinde en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado, las personas interesadas en acudir al procedimiento, tendrán un plazo de treinta días para presentar sus pruebas y alegatos correspondientes, de este modo deberán de acreditar su interés jurídico. Si lo anterior no se diera, correrá un plazo de tres días máximo para que el deslindador notificara el aviso del deslinde respectivo, mismo que una vez terminado el plazo referido será firmado por el Ingeniero comisionado (Perito Deslindador), dos testigos y de todos los interesados, levantándose el acta que al caso concreto corresponda. Del artículo antes invocado se infiere lo que la Ley expresa operaciones de deslinde que alude solamente a los trabajos técnicos de deslinde y levantamiento topográfico

4.2.3.1.- ACUERDO DE CANCELACION EN CASO DE LOCALIZAR PROPIEDAD DE TERCEROS.- Cuando se da el caso de que en los terrenos a deslindar existan propiedades de terceros, el deslinde a efectuar no se llevará a cabo, debiendo el comisionado para tal efecto, remitir la documentación que así lo acredite a la Delegación de la Secretaria de la Reforma Agraria en el Estado que corresponda, acompañando la documentación que contenga las pruebas necesarias que acrediten la propiedad o posesión de terceros, lo anterior es para el efecto de que esta sea valorada y se emita el Dictamen procedente, notificando tal situación a la Delegación del Registro Agrario Nacional en la entidad, acerca de la suspensión del deslinde, posteriormente se elabora el acuerdo de suspensión y si es procedente se dictara un acuerdo de cancelación de procedimiento, notificando el mismo a la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural y a los interesados, lo anterior tiene su

fundamento en lo dispuesto por el artículo 108 fracción II del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

4.2.4.- DICTAMEN TÉCNICO.- El Dictamen al que nos referimos, tiene su soporte Jurídico, en el numeral 160 de la Ley Agraria en vigor y 111 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. Es tramitado, en el Departamento de Resoluciones de la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el cual se determina si el terreno que se solicita es o no nacional, haciéndolo del conocimiento de la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria y Delegación del Registro Agrario Nacional en la Entidad Federativa que corresponda, lo anterior debe ser sustentado en los trabajos de deslinde respectivos, los cuales tendrán como finalidad, primeramente, la elaboración de un proyecto de Dictamen Técnico, para tal efecto es requisito indispensable que el mismo contenga los siguientes elementos: la constancia de la Autoridad Municipal, que certifique el tipo de uso de suelo o clase de tierras, misma que será determinada por la delegación de la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación (SAGARPA) en la entidad Federativa correspondiente. Con lo anterior la representación aludida como se manifestó, elabora el proyecto de Dictamen Técnico, que determina si existen dentro de la superficie deslindada terrenos nacionales, el citado Dictamen será acompañado de la siguiente documentación:

- Identificación del terreno, nombre del predio, Municipio y entidad Federativa.
- Superficie, medidas, colindancias, clave única catastral expedida por la delegación del Registro Agrario Nacional 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 del deslinde de los predios referidos.
- Fecha de las notificaciones realizadas a colindantes, propietarios, poseedores e interesados.
- Fecha del acta del deslinde.
- Análisis de las inconformidades que se hubieran presentado con motivo de la diligencia de deslinde sentido del dictamen.
- Firma del representante agrario en el estado.

Una vez elaborado el referido proyecto de Dictamen Técnico en la Delegación Agraria en el Estado, este se deberá remitir a la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, en la cual previo análisis del expediente objeto de estudio, se determinará la procedencia o no del referido Dictamen Técnico, que como ya se mencionó, tiene como finalidad conocer si el terreno investigado es nacional o no y si dentro de la superficie deslindada existen presuntos terrenos nacionales. Para mejor proveer el punto que nos ocupa es necesario mencionar que el término del concepto Dictamen según lo menciona el diccionario Jurídico Garrone es el siguiente: “ 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 consideración.⁸⁸

4.2.5.- RESOLUCION O DECLARATORIA DE TERRENO NACIONAL.- Debemos conocer en principio que la Declaratoria es una Resolución que declara nacional un predio. Este procedimiento determina, el conocer la calidad de un terreno, tanto en una forma legal como administrativa y corresponde a la Secretaria de la Reforma Agraria a través de la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, y tiene su fundamento legal en los artículos 111, 112 y 113 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural y 160 de la Ley Agraria en Vigor, el procedimiento citado tiene su inicio en la mencionada Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, Departamento de Investigación y Análisis, en la que se recibe el expediente respectivo y se le asigna número de expediente para su control documental, así tenemos que revisado el citado expediente, se elabora un acuerdo de radicación que en su concepto legal significa, “estar o encontrarse ciertas cosas en determinado lugar”⁸⁹ dicho expediente deberá contener: el nombre del predio, superficie, entidad federativa, Municipio, ubicación geográfica,

⁸⁸. 55. Garrone, Diccionario Jurídico, Abeledo Perrot, tomo I A-D Buenos Aires, S.F.P. Pág. 771

⁸⁹. Palomar de Miguel Juan, Diccionario para Juristas, ediciones Mayo, México, 1981, Pág. 1129.

colindancias del terreno, fecha de emisión y el sentido del dictamen, los considerándolos que fundamenten y motiven las pruebas aportadas; consecuentemente, los puntos resolutiveos en que se declare o no el terreno nacional por conducto del (Departamento de Resoluciones), lugar y fecha de la emisión de la resolución y la firma del Secretario de la Secretaria de la Reforma Agraria, en este contexto se emite la declaratoria de terrenos nacionales, ordenándose su publicación en el Diario Oficial de la Federación y realizar las notificaciones de esta declaratoria a las personas interesadas que comparecieron en el procedimiento de la Resolución efectuándose su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

A mayor abundamiento cabe señalar que el artículo 160 del Ordenamiento invocado establece que “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 Secretaria de la Reforma Agraria, dentro del plazo de 15 días hábiles a partir de que la misma haya sido notificada a los interesados, sin embargo ésta disposición es limitativa, reduciéndose solo a la oposición de los interesados contra la declaratoria, sin hacer mención de las quejas o inconformidades que pudiesen surgir en la fase de deslinde.”⁹⁰

4.2.5.1.- PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- La declaratoria de Terrenos Nacionales, la dicta el Secretario de la Reforma Agraria, con fundamento a lo dispuesto por los artículos 111, 112 y 113 del Reglamento de la Ley Agraria, en estos artículos se ordena, que dicha declaratoria deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

4.2.5.2.- NOTIFICACION PERSONAL.- Los artículos antes mencionados, de igual forma contemplan, la notificación a los interesados en el procedimiento de dicha Resolución, de tal manera, que el Departamento de Resoluciones, de la Dirección General antes mencionada, remite la publicación de la Resolución en el Diario Oficial de la Federación y solicita al Representante de la citada Dependencia del Ejecutivo Federal en el estado que corresponda, para que lo notifique personalmente a los interesados dentro de los siguientes 10 días naturales a la fecha de la referida publicación.

Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 21 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el cual hace mención, del procedimiento a seguir en la notificación a la persona o personas interesadas o bien con la persona que se encuentre en el domicilio del interesado, igualmente se hace referencia, a la situación que existe en caso de la negativa de recibir la notificación precitada, ante tal circunstancia se levantará un acta circunstanciada que será firmada por dos testigos, agregándose las actuaciones referidas al expediente en estudio.

90. Pérez Castañeda Juan Carlos op.cit. Pág.105

4.2.5.3.- NOTIFICACION POR EDICTOS.- Por lo que respecta a esta notificación, al no configurarse el supuesto señalado en el punto que antecede, la notificación se realizará conteniendo las 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.

4.2.5.4.- POR ESTRADOS EN LA PRESIDENCIA MUNICIPAL.- Este procedimiento se encuentra contemplado en el art. 113 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, fijándose dicha notificación por única vez, en los estrados de la Presidencia Municipal del lugar que corresponda.

4.2.6.- INSCRIPCION EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.- Es importante hacer mención, que siguiendo el tramite del procedimiento de la declaratoria y Resolución de Terrenos Nacionales, cuando se da el supuesto de que se presente una controversia o inconformidad en contra de la Resolución mencionada, esta se presentará por parte del o los interesados ante el Tribunal Unitario Agrario, tendiente a aclarar tal situación, teniendo como plazo para ello los 15 días posteriores a la notificación personal o a la publicación en el Diario Oficial de la Federación para presentarla. De no darse este caso, la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, ordenará que se inscriba la Resolución de la declaratoria del Terreno Nacional, en el Registro Agrario Nacional.

4.2.7.- INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO.- En la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, dependiente de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, se tiene como fin preferente, el de atender las solicitudes tendientes a regularizar los terrenos considerados de presunta propiedad de la nación, para declararlos o no terrenos nacionales e incorporarlos al dominio de la nación, por un titulo legalmente expedido y poder de esta manera satisfacer las necesidades de regularizar a los poseionarios o solicitantes de los mencionados terrenos, en tal virtud corresponde a la citada dirección tramitar ante el Registro Publico de la Propiedad y del Comercio dentro de su tramite correspondiente, la inscripción de la declaratoria de un terreno como nacional, previo el pago de los derechos de inscripción por parte de el o los interesados, para que de esta forma se tenga en la Dirección mencionada el control y vigilancia de los terrenos en posesión de particulares.

4.2.8.- INSCRIPCION EN EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD DE LA INMOBILIARIA FEDERAL.- Como se ha mencionado en los puntos anteriores, al no darse la controversia respecto de la declaratoria de terrenos nacionales, la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, gira el oficio correspondiente en el que se ordena inscribir la Resolución de la declaratoria de terrenos nacionales en el Registro Publico de la Propiedad de la Inmobiliaria Federal.

4.3.- DE LAS SOLICITUDES DE REGULARIZACION Y ENAJENACIÓN.- tiene su fundamento en los artículos 157, 158, 160 y 161 de la Ley Agraria, 116 y demás relativos aplicables del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. La solicitud correspondiente debe ser dirigida al titular de la Secretaria de la Reforma Agraria, señalando lo siguiente: nombre del predio, municipio y estado, superficie, tiempo de posesión, tipo de explotación, nombre del solicitante con sus datos generales, colindancias del predio y las constancias que acrediten su nacionalidad, constancia de posesión emitida por la autoridad municipal y croquis de ubicación del predio, lo anterior será acompañado con la rúbrica del interesado.

4.3.1.- SOLICITUDES DE PARTICULARES.- Toda solicitud que sea presentada por los particulares ya sea ante las Delegaciones de la Secretaria de la Reforma Agraria en los Estados o bien en la Dependencia Gubernamental que se menciona, se registrará en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, una vez que se encuentra en esta Dirección, corresponde al Departamento de Investigación y Análisis, Integrar la documentación, formando el expediente respectivo, misma que una vez analizada se le da el diagnostico y codificación que corresponda dentro de los antecedentes de terrenos baldíos y nacionales, así tenemos que una vez analizado y registrado podrá ser consultado por medio del sistema de computo.

4.3.2.- SOLICITUDES DE DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES.- Tienen preferencia sobre las solicitudes de particulares, en cuanto a la adquisición y regularización de un terreno nacional. La información sobre las solicitudes de estos terrenos a nivel nacional, se encuentran registrados en la Secretaria de la Función Publica, quien a petición de la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, informará si el terreno solicitado en regularización ha sido requerido para el servicio de alguna Dependencia Gubernamental.

4.3.3.- DERECHO DE PREFERENCIA A POSESIONARIOS.- Como se ha comentado y haciendo una síntesis de lo anteriormente expuesto, respecto a la regularización y enajenación de terrenos se hará desde luego, tomando en consideración el derecho de preferencia que tienen los posecionarios de dichos terrenos, en virtud de la antigüedad de la posesión, cabe hacer mención que: para los efectos de regularizar y enajenar terrenos: la S.R.A recibe la solicitud, e integra el expediente, se le da el número que corresponda, y lo somete a análisis, el cual dará como resultado la procedencia o improcedencia, de seguir el tramite de la enajenación del terreno y lo remite al Comité Técnico de Valuación o a la Comisión, dependiendo a la actividad que sea dedicado el terreno y al fin que sea destinado, determinándose en un dictamen las condiciones socioeconómicas de la región en que se ubiquen los terrenos. Lo anterior queda sujeto a que no existan inconformidades por parte de los interesados respecto del avalúo, lo que se hará dentro de los 30 días naturales a partir de que se emita el dictamen precitado y de ser procedente se emitirá un nuevo avalúo. Para seguir el procedimiento antes mencionado el personal de la Secretaria de la Reforma Agraria, verificará si en el terreno sujeto a regularizar existen poseedores y en caso de que así lo fuere les

notificará el derecho de preferencia haciéndoles saber, el derecho que tienen para adquirir el predio que vienen poseyendo, si este derecho no lo ejercen, el procedimiento de enajenación seguirá con el solicitante o posesionario inicial.

4.4.- REQUISITOS DE LAS SOLICITUDES.- A este respecto tenemos que toda documentación que sea presentada ante la Secretaria de la Reforma Agraria o bien en las Delegaciones Agrarias, deberán contener como requisitos indispensables los señalados en el artículo 117 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, siendo estos los siguientes por lo que corresponde a los poseedores:

I.- Solicitud en la que se establezca nombre, edad, estado civil, ingreso mensual y anual aproximado y ocupación del solicitante.

II.- Plano de la superficie pretendida y ubicación del predio.

III.- Constancia que acredite la nacionalidad mexicana

IV.- En su caso, constancia de posesión y superficie en explotación, emitida por la autoridad correspondiente, lo anterior se realizará en la representación agraria correspondiente y

De los particulares los siguientes:

I.- Solicitud en la que se establezca nombre, edad, estado civil, ingreso mensual y anual aproximado y ocupación del solicitante.

II.- Plano de la superficie pretendida y ubicación del predio.

III.- Constancia que acredite la nacionalidad mexicana

4.5.- INFORME DE SECODAM HOY SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.- El informe a que nos referimos en este punto tiene como finalidad conocer, si el terreno solicitado en regularización ha sido requerido para el servicio de las entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, este informe puede permitir o no continuar el procedimiento de la enajenación del terreno nacional, el cual se terminará con el acuerdo que al caso concreto corresponda, es decir se trata de considerar la procedencia o Improcedencia de continuar el trámite que nos ocupa.

4.6.- ACUERDO DE PROCEDENCIA.- Este acuerdo se emite en la Subdirección de terrenos Nacionales, siempre y cuando la documentación señalada en párrafos anteriores se de por debidamente integrada y la respuesta de la Secretaria de la Función Pública sea positiva permitiendo continuar el procedimiento, en tal virtud, que este acuerdo de PROCEDENCIA DE ENAJENACIÓN deberá ser notificado al

solicitante, correspondiendo su tramite interno al Departamento de Titulación, Subdirección de Terrenos Nacionales y Director de Regularización de la Propiedad Rural.

4.7.- ACUERDO DE IMPROCEDENCIA.- Este es un fallo agrario por el que se determina la no procedencia de una solicitud por la vía de terrenos nacionales, cuyas causales pueden ser varias y corresponde emitirlo internamente dentro de la Secretaria de la Reforma Agraria, igualmente que en el punto anterior, al Departamento de Titulación, Subdirector de terrenos Nacionales, Director de Regularización de la Propiedad Rural y Director General de Ordenamiento y Regularización, debiendo remitir al interesado este acuerdo para su debida notificación, la cual se hará por conducto del Delegado de la Secretaria de la Reforma Agraria en el estado. No se omite manifestar que dentro de las causales de improcedencia se consideran: Que las solicitudes de terrenos nacionales no cumplan con la normatividad existente o no sean competencia de la Dirección.

4.8.- AVALÚOS.- Dentro del procedimiento multicitado uno de los requisitos indispensables es el de determinar por este medio el valor de la enajenación de un terreno nacional, calculando su valor, tomando como referencia para ello el valor catastral y comercial, mismo que tendrá una vigencia de 6 meses a partir de que se notifique a los interesados el valor del terreno.

4.8.1.- POR EL COMITÉ TÉCNICO DE VALUACIÓN.- El citado avalúo se realiza internamente a través de este comité, mismo que debe tener en consideración que este sea actualizado tomando como referencia, los valores catastrales así como los valores comerciales, la ubicación geográfica del terreno, las características topográficas, la clase de la tierra y el uso que se la da, además de hacer mención de las vías de comunicación existentes y la hidrografía del lugar, lo anterior es contemplado en el artículo 119 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, debiéndose manifestar las características socioeconómicas del solicitante y de la región en que se ubique el terreno objeto de regularizar.

4.8.2.- POR EL INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN Y AVALÚOS DE BIENES NACIONALES.- Dentro de su misión se encuentran:

La elaboración de planos, levantamientos topográficos, estudios técnicos inmobiliarios y otros servicios periciales relacionados con los inmuebles federales, así como conocer y revisar desde el punto de vista técnico jurídico, los asuntos relativos a destinos declaratorios de sujeción al régimen de dominio publico de la federación, en tal razón le corresponderá realizar los avalúos de terrenos que no sean dedicados a la actividad agropecuaria.

En tal virtud deberá coordinar las acciones de las dependencias y entidades en los levantamientos y deslindes necesarios, lo anterior con el fin de mantener

actualizada la información del catastro del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal, lo cual quedará bajo su responsabilidad.

Cabe señalar, que la elaboración de los trabajos que le son encomendados, dependen del alcance, profundidad, magnitud y características de los mismos, situación por la que los trabajos que le son encomendados se realizan en un plazo de 18 días naturales, sin embargo existen avalúos que por su complejidad requieren de mas tiempo en su ejecución, lo cual se hace del conocimiento de los solicitantes de manera oportuna.

Uno de los tramites valuatorios, tiene su principio en la recepción de solicitud, recopilación de datos en la base informativa, inspección física del terreno, trabajo del perito, proyecto de dictamen, cuerpo colegiado de avalúos y termina en la conclusión del trabajo valuatorio, en un tiempo aproximado de 30 días naturales.

4.9.- DE LA ENAJENACIÓN Y TITULACIÓN DE TERRENOS NACIONALES CONFORME A LA ACTIVIDAD A LA QUE ESTAN DESTINADOS.- ¿Que debemos entender como titulo?, es la causa, o motivo que da derecho a algo y también al documento en el que consta un derecho es decir “es la relación jurídica existente entre una o mas personas respecto de un bien y por otro el documento o instrumento que prueba esa relación.”⁹¹

Una vez agotado el procedimiento en la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, en cuánto al análisis realizado a la información técnica y a la opinión de la Secretaria de la Función Publica, en cuanto a la procedencia de enajenar un terreno, este tiene su principio en el Departamento de Análisis de dicha Dirección, en donde se elabora el proyecto de acuerdo de procedencia, el cual una vez substanciado en sus etapas procesales, emite el proyecto de acuerdo de procedencia, con el proyecto de acuerdo de titulación y del titulo de propiedad y posteriormente, emite un acuerdo de titulación, culminando con las firmas correspondientes de los citados proyectos y la expedición del titulo de propiedad.

4.9.1.- TERRENOS DE ACTIVIDAD AGROPECUARIA O FORESTAL.- Si el predio es de vocación agropecuaria, las instancias que se deben agotar para que se considere que el expediente se encuentra debidamente integrado son las siguientes:

El avalúo del terreno por parte del Comité Técnico de Valuación o Instituto de Avalúos de Bienes Nacionales según sea el caso. Las opiniones del Ayuntamiento y Gobierno del Estado, Dictamen de SEMARNAP y/o SEDESOL; subsecuentemente y una vez que se determinó el derecho de preferencia se elabora el proyecto de notificación con la orden de pago y fecha de deposito bancario para su remisión a la representación agraria.

Si su actividad es forestal.- si los terrenos objeto de enajenación o titulación se adecuan al presente caso, de acuerdo a lo que se señala en la Ley de terrenos baldíos nacionales y demasías en su capítulo VII artículo 78, el solicitante o comprador de dicho terreno no podría realizar desmontes y aprovechamiento de los recursos forestales sino es con la previa autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria y las Dependencias Gubernamentales competentes que son SAGARPA y SEMARNAT, en caso de que así lo fuere la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, ordenará la desocupación del terreno si se trata de enajenación gratuita que en la actualidad ya no existen o bien se realizará la revisión de los contratos respectivos en los casos de venta o arrendamiento, esta condición se estipulará en los contratos correspondientes.

⁹¹. Diccionario Jurídico Mexicano, op.cit. Pág. 3135.

4.9.2.- TERRENOS PARA ACTIVIDADES TURISTICAS URBANAS O

INDUSTRIALES.- Como se ha mencionado es competencia de la Secretaria de la Reforma Agraria la enajenación y titulación de terrenos nacionales, para llegar a esta situación es necesario que se determine la clasificación de los terrenos con apego a lo que se designe en la Ley Agraria, con lo anterior y una vez que se determina la calidad y actividad del terreno, se determinará la forma en la que se va a enajenar el mismo, de tal suerte que si no es dedicado a la actividad Agropecuaria, se utiliza el terreno para las áreas turísticas urbanas o industriales, se enajenaran mediante subasta publica, previo avalúo del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDADBIN) organismo desconcentrado de la Secretaria de la Función Publica y la opinión respectiva de la Función Publica, debiendo avisar a los promoventes su derecho de preferencia, para que se haga valer en un plazo de 30 días naturales, no se omite manifestar, que si no se emite la opinión aludida se considerará esta como tacita positiva.

4.9.3.- TERRENOS PARA SATISFACER NECESIDADES DE CARÁCTER SOCIAL.-

De no darse los supuestos que se han mencionado en puntos anteriores, es por el hecho de que los terrenos sujetos a enajenar son requeridos para satisfacer necesidades de carácter social por medio de Dependencias Gubernamentales, Estatales o Municipales, lo cual se obtiene como en los casos anteriores, por la información que proporciona la Secretaria de la Función Publica a la Secretaria de la Reforma Agraria, dentro de un plazo de 30 días naturales a partir de la petición correspondiente al caso concreto y como en todos los casos de enajenación se tiene que dar el derecho de garantía de audiencia a todo posesionario para que ejercite el derecho de preferencia. No omitiendo recordar que este tipo de titulación ya no lo prevé la actual Ley Agraria.

4.9.4.- TERRENOS PARA DESTINARSE A UN SERVICIO FEDERAL ESTATAL O

MUNICIPAL.- Cuando se da el aspecto que nos ocupa, es siempre y cuando se requieran terrenos para la atención de sus servicios, bien sea para un servicio federal, a un estado de la Republica o Municipio, la información se encuentra capturada en la Secretaria de la Función Publica, quien la proporcionará a parte interesada en un plazo de 30 días naturales, si transcurrido dicho plazo no se recibe respuesta alguna o esta es negativa, el terreno nacional se podrá enajenar a través de subasta publica a titulo oneroso y fuera de subasta si los terrenos son dedicados a la actividad agropecuaria, de acuerdo al precio estipulado por el INDAABIN.

En síntesis de lo anterior se puede determinar que si el terreno es solicitado para un servicio Federal, Estatal o Municipal, de cualquier parte de la Republica, estos tendrán el derecho de preferencia sobre el terreno Nacional sujeto a enajenar, tal y como lo dispone el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural de 1996. Contrario a lo anterior si los terrenos tienen un uso distinto al agropecuario o forestal, como lo son las áreas turísticas o industriales, se enajenaran mediante subasta publica previo avalúo correspondiente, esto se dará en caso de que

no sean requeridos para satisfacer necesidades de carácter social o destinarse como ya se mencionó a un servicio Federal, Estatal o Municipal.

4.10.- ENAJENACIÓN A TRAVÉS DE SUBASTA PÚBLICA.- esta enajenación tiene su fundamento en el artículo 24 de la Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural y compete a la Secretaria de la Reforma Agraria a través de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, enajenar dichos terrenos por medio de una subasta publica, la cual se debe hacer del conocimiento de los interesados, desde luego y en obvio de lo mencionado siempre y cuando estos terrenos no hayan sido enajenados con anterioridad, de igual manera se hará del conocimiento de los interesados la cantidad del avalúo del terreno, situación por lo que, la cantidad que se proponga para su adquisición no podrá ser inferior al precio del avalúo, así mismo se hará del conocimiento de los interesados, que el comité valuador, fijó un precio como mínimo para la adquisición y la forma de garantizar el pago, el lugar donde lo deben entregar, siendo este en sobre cerrado.

Para los efectos de compra de un terreno y cuando estos sean susceptibles de dedicarlos a la explotación agropecuaria, el avalúo será realizado por el Comité Técnico de Valuación y si los terrenos son dedicados a otro tipo de explotación el avalúo lo realiza el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

Como se ha mencionado anteriormente, la preferencia de adquisición la tienen los poseedores del terreno siempre y cuando lo hayan explotado por un término mínimo de 3 años de anterioridad a la fecha de la publicación, es importante hacer mención que la petición de enajenación deberán realizarla en un tiempo máximo de 30 días naturales, es por ello que lo mencionado es un requisito indispensable para enajenar a través de subasta publica un terreno, de lo contrario se procede a las publicaciones de dicha subasta como se mencionará a continuación.

El multicitado procedimiento de la subasta, será sancionado por personal de la Secretaria de la Reforma Agraria, de acuerdo a lo manifestado en el Código Procedimientos Civiles aplicado supletoriamente, en caso de que no se den los supuestos mencionados y se declare desierta la subasta, la Secretaria de la Reforma Agraria lo hará del conocimiento de la Secretaria de la Función Publica. En el aspecto contrario, es decir si se tiene asignado el terreno, en razón de haberse cubierto los requisitos antes mencionados, el procedimiento será el siguiente: se elabora la orden de pago para que el interesado cubra la cantidad correspondiente y de esa forma se proceda a elaborar el Título de Propiedad que al caso concreto corresponda.

4.10.1.- CONVOCATORIA.- Lo anteriormente expuesto se realizará para sus efectos legales por medio de una convocatoria misma que será lanzada por conducto de la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural en la que se manifieste la subasta del terreno sujeto a enajenar.

4.10.2.- PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.- La convocatoria a que nos hemos referido para que surta sus efectos legales de notificación, deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, con una anticipación de 30 días a la fecha en que se realice la subasta del terreno. Ahora bien es importante hacer mención que la publicación que nos ocupa, deberá cubrir ciertos requisitos que son los siguientes: deberá asentarse en el acta que para el efecto se levante, el lugar donde se encuentre el terreno, la fecha y hora en que se va a efectuar la subasta; el nombre del predio; la ubicación del terreno en el que se mencione estado, municipio y colindancias del terreno.

4.10.3.- PUBLICACION EN EL PERIODICO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA.- Tal y como se ha mencionado en el punto anterior la convocatoria para la enajenación de un terreno a través de subasta, igualmente deberá cubrir ciertos requisitos, los cuales tendrán como fin que las personas interesadas en la entidad federativa tengan el conocimiento de la enajenación que se pretende efectuar, a la vez sirva de notificación para todos los efectos legales procedentes, es por ello que se requiere la publicación en el Periódico Oficial del Estado, en el que se encuentre el citado terreno sujeto a enajenar.

4.11.- ENAJENACIÓN ONEROSA FUERA DE SUBASTA.- Este procedimiento se presenta, una vez que se ha expedido la declaratoria de terreno nacional de un terreno y corresponde al Departamento de Titulación de la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, solicitar al Comité Técnico de Valuación, que elabore el avalúo del citado terreno, haciendo acompañar su petición, de una copia del dictamen Técnico, en el que se hayan valorado los trabajos técnicos que comprendieron, el levantamiento topográfico, en los que se incluye la calidad de las tierras. Para efectuar los trabajos de avalúo, se comisiona a un perito valuador, el cual previo oficio de comisión, se traslada a los terrenos objeto de estudio y realiza el avalúo correspondiente, una vez que se efectuaron estos trabajos mismos que debieron contener la siguiente documentación: valuación física del terreno; ubicación del terreno; clasificación del predio; uso de suelo (agrícola, forestal, frutícola, Ganadero), topografía del terreno, climatología e hidrografía que determine si el terreno es de riego, temporal, agostadero o forestal; valores de los bienes inmuebles que se encuentran en el terreno, tales como instalaciones, casas.; estatus socioeconómico del solicitante o posesionario, así como de la región en que se encuentre el terreno aludido, una vez que el comisionado rinde el informe respectivo al Comité Técnico de Valuación, este tiene un plazo no mayor de 30 días hábiles para elaborar el dictamen valuatorio y lo notifica al titular de la Secretaria de la Reforma Agraria, Dirección General de Ordenamiento y Regularización, el valor del predio a enajenar subsecuentemente esta Dependencia del Ejecutivo Federal verifica si en el Terreno existen poseedores, los cuales tendrán el derecho de preferencia para la adquisición del terreno, mismos que a partir de la fecha en que se les notifique tendrán 30 días naturales para ejercerlo.

Es importante hacer mención que los poseedores con mayor antigüedad tendrán el derecho de preferencia para adquirir el terreno nacional a título oneroso (artículo 162 de la Ley Agraria), no obstante lo anterior también puede existir inconformidad con el avalúo, en tal razón el interesado tendrá un término de 30 días hábiles a partir de que tenga conocimiento del valor del avalúo para objetarlo, situación que dará lugar a que el comité ratificará o modificará el valor del predio, este avalúo tendrá vigencia por un término no mayor de 6 meses, a este respecto cabe hacer mención que si el solicitante es el posesionario, la Secretaria de la Reforma Agraria a través de la Dirección General de Programación Organización y Presupuesto, le otorgará un plazo hasta de 4 años para pagar el avalúo mencionado.

4.11.1.- REALIZACIÓN DEL PAGO RESPECTIVO.- Si el interesado (solicitante) manifiesta su conformidad con el avalúo que determinó el precio del terreno, puede proceder a realizar el pago, enviando la póliza del pago a la Dirección General de Ordenamiento y Regularización.

4.12.- ACUERDO DE TITULACIÓN.- Una vez efectuado el pago como se menciona en el párrafo anterior, en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, se emite un acuerdo en el que se aprueba expedir el Título de Propiedad correspondiente, mismo que se remite al Secretario de la Reforma Agraria y Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural, para sus firmas y posteriormente se tramita su inscripción en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad del Estado, en el que se encuentre el terreno sujeto a regularizar, debiendo el o los interesados pagar la inscripción antes referida.

4.13.- EXPEDICIÓN DEL TÍTULO DE PROPIEDAD.- Para hacer mención a este concepto citaremos el Diccionario Jurídico Mexicano, en el que se describe al título como "...la causa, razón o motivo que da derecho a algo y también al documento en el que consta un derecho..." y "... la relación Jurídica existente entre una o mas personas respecto de un bien y por el otro, el documento o instrumento que prueba esa relación..."⁹² esta expedición es procedente, siempre y cuando se haya pagado primeramente el valor del terreno y corresponde, al área de Integración de Información, elaborar el título de propiedad, asignándole el número de acuerdo de titulación, con la fecha y datos del Registro y lo remite al Departamento de titulación, para que se elabore el acuerdo de titulación, una vez que se ha seguido el trámite respectivo en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización respecto a la elaboración de los acuerdos de titulación y del título de propiedad, estos son turnados a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y a las autoridades superiores para su rubrica y suscripción respectiva, y se remiten nuevamente a la Dirección General de Ordenamiento y Regularización en donde agotadas las instancias administrativas solicita a la Delegación Agraria en la entidad respectiva para su trámite subsecuente.

4.13.1.- INSCRIPCIÓN EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENAMIENTO Y REGULARIZACIÓN.- Es el estado procesal final del Título de Propiedad, el cual una

vez que se recibió el acuse de recibo, de la entrega que se efectuó del título de Propiedad al interesado, por parte del Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria en la entidad y previa la inscripción del mismo como ya se mencionó en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en el Estado, en la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, Departamento de Titulación, se glosa la copia del referido título al expediente y se elabora un oficio el cual una vez firmado por la autoridad correspondiente, lo hace del conocimiento del Registro Público de la Propiedad de la Inmobiliaria Federal,

⁹². Diccionario Jurídico Mexicano, op. Cit .Pág. 3135

correspondiendo al Departamento de Titulación, glosar al expediente copia del oficio ya firmado, acuse y copia del título de propiedad y turna al Departamento de Investigación y Análisis, para que por su conducto y vía memorando y previa comprobación del estado procesal final, se remita el citado expediente a la Oficina de Archivo, para su custodia como asunto concluido.

4.13.2.- INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.- Con el objeto de que el antecedente del Título de Propiedad al que nos hemos referido, quede legal y debidamente registrado, la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, mediante oficio, solicita al Registro Agrario Nacional su inscripción, la cual queda registrada bajo la homoclave SRA-02-003

4.13.3.- INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DE LA ENTIDAD CORRESPONDIENTE.- El Título de Propiedad de referencia, para efectos legales, debe quedar inscrito tal y como se menciona en este punto, para el efecto de que se realice a través de la Delegación Agraria en la entidad la anotación respectiva en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio en el Estado que corresponda al caso concreto, dándose de esta manera el antecedente y certeza Jurídica a la superficie de terreno que ampara el Título de Propiedad expedido en la Secretaría de la Reforma Agraria y posteriormente se haga la entrega del título de Propiedad a su titular previo acuse de recibo.

4.13.4.- INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DE LA INMOBILIARIA FEDERAL.- Siguiendo el trámite del Título de Propiedad, como ya se ha mencionado en puntos anteriores, una vez que se recibió el acuse de recibo de la entrega del Título de Propiedad al interesado, la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, elabora el oficio, en el que informa al Registro Público de la Propiedad de la Inmobiliaria Federal, el cambio de régimen del referido terreno y se efectúa la anotación respectiva dando de esta manera su certeza jurídica.

4.14.- INVENTARIO Y REGISTRO DE TERRENOS NACIONALES.- La descripción de inventario se hace de la siguiente forma “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 inscrita la relación y valoración de los bienes, derechos y obligaciones que expresan la estructura de un patrimonio en un momento dado”.⁹³

De tal manera y por lo que corresponde a los terrenos existentes que se encuentran dentro del territorio mexicano, primeramente debemos considerar en el origen a los terrenos baldíos, para que posteriormente y una vez que son medidos pasen a ser nacionales, ubicándose de esta forma en esta otra clase ,

⁹³. Diccionario Enciclopédico Larousse 9^a Ed. Larousse ediciones. México 2003. pp 573

quedando la Ley ordenada en este registro y queda a cargo de la Secretaria de la Reforma Agraria, dentro de esta Dependencia del Ejecutivo Federal el Departamento de investigación y análisis de la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, a quien le corresponde actualizar los expedientes que se encuentran en el archivo de dicha dirección, además de vigilar y controlar continuamente el sistema de matriz de computo, el cual tiene la base de datos de terrenos baldíos y nacionales. A la mencionada dirección le compete, el actualizar y dar seguimiento a los sistemas de inventarios de los terrenos baldíos y nacionales y de esta forma solicitar su inscripción tanto al Registro Agrario Nacional así como al Registro Publico de la Propiedad de las diversas entidades Federativas y por lo que respecta a los terrenos nacionales realizar el trámite correspondiente ante el Registro Publico de la Propiedad Inmobiliaria Federal, para su reconocimiento.

Con lo anteriormente mencionado se concluye que a la Secretaría de la Reforma Agraria le corresponde mantener actualizados los sistemas de cómputo que determinan cuales terrenos baldíos y nacionales están disponibles, además de que con apego a la Ley determinar los límites a la pequeña propiedad. Por lo que respecta al Registro de los terrenos nacionales es al Departamento de titulación de la precitada Dirección a la que le corresponde verificar que los expedientes tendientes a que se expida un título de propiedad, se encuentren debidamente integrados.

Siguiendo el orden cronológico y una vez que se requiere al comité Técnico de Valuación, que realice el avalúo de los terrenos con actividades agropecuarias y al INDAABIN el avalúo respectivo para los terrenos cuya dedicación es distinta y una vez que han sido cubiertos los pagos referentes a las propiedades antes mencionadas, este departamento de titulación elabora un proyecto de acuerdo de titulación y el título de propiedad de los terrenos nacionales y los somete a consideración del director de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización para su aprobación.

Lo antes expuesto, es el resultado de la investigación, de la práctica llevada acabo para la tramitación y substanciación del procedimiento en estudio, en la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, adscrita a la Secretaria de la Reforma Agraria.

4.15.- OBJETIVOS ALCANZADOS:

PRIMERO.- Es fundamental el artículo 27 Constitucional, que continúa prescribiendo a los terrenos baldíos y nacionales como propiedad originaria de la Nación así como sus aguas que se encuentran dentro de su territorio, concediéndole el derecho de transmitir su derecho a los particulares, desincorporándolos del dominio de la Nación cuando se cumpla con los requisitos y el marco legal del Procedimiento de Enajenación que se sustancia ante la Secretaría de la Reforma Agraria a través de su Dirección General de Ordenamiento y Regularización, Dirección de Regularización de la Propiedad Rural.

SEGUNDO.- Con las reformas llevadas a cabo en el año de 1992, al artículo 27 de la Constitución General de la República, que dan por concluido el reparto de tierras, se da una certeza jurídica a los poseedores de tierras de baldíos y nacionales, pues se logra una atención directa en las regiones en donde se presenta la problemática agraria en cuanto a la regularización de terrenos baldíos y nacionales es por ello que el actual procedimiento operativo, está orientado a superar las deficiencias en este aspecto y en la integración de expedientes, ya sea en el aspecto de deslindes, resoluciones declarativas, inventario y regularización de terrenos a favor de las entidades públicas y particulares.

TERCERO.- Otros objetivos, logrados a partir del año de 1996, consisten en que los títulos emitidos de terrenos nacionales, son en una gran proporción, en razón de la creación y aplicación del Programa de Titulación Social de terrenos nacionales, estos títulos, fueron, expedidos sobre todo en los estados de Sonora, Veracruz, Hidalgo y Campeche, siendo en esta última entidad en el que los beneficiados fueron personas del estado de Guatemala, naturalizados mexicanos y correspondió a la Organización de las Naciones Unidas efectuar el pago correspondiente del avalúo del terreno y que no obstante que la Ley Agraria, no contempla ya este tipo de titulación, se ha dado debido al apoyo de las Entidades Federativas.

4.16.-OBJETIVOS POR ALCANZAR.- Estos objetivos son:

No podemos soslayar, que siendo una realidad que en el agro mexicano ha quedado concluido el reparto agrario y solo queda la Regularización y Ordenamiento de la Propiedad Rural, debemos mencionar que al reformarse el artículo 27 Constitucional y derogarse la Ley de terrenos baldíos, nacionales y demasías, que contemplaba la titulación gratuita y que quedó excluida con la actual Legislación Agraria, motivó que la única forma para la adquisición de un terreno nacional sea la enajenación onerosa, desprendiéndose en tal situación que los legisladores al aprobar esta forma de titulación dejaron en el olvido a grupos marginados que no cuentan con recursos para adquirir por la vía de compra un terreno nacional, negándosele de esta forma la certeza jurídica sobre la porción de tierra que poseen y que constituye su patrimonio, ante tales circunstancias, investigamos, directamente en la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, los estados a los cuales se les va a dar prioridad para regularizar

terrenos nacionales, son los estados de Campeche, Hidalgo, Puebla, Sonora y Veracruz, ya que en ellos se cuenta con zonas de alto grado de marginación y presencia indígena de extrema pobreza, por tanto, este es un objetivo esencial, pendiente de implementar.

Sobre el Procedimiento que tratamos, el poder establecer los lineamientos expresos o precisos, dentro de las atribuciones de la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, para el efecto de que le sirvan de base, para la atención oportuna y expedita de las solicitudes de enajenación de terrenos nacionales, a través de la detección de áreas y momentos críticos para que estos puedan ser solventados, eficientando con ello este Procedimiento de la regularización de terrenos baldíos, nacionales y su enajenación.

Así mismo otro de los objetivos a alcanzar es el procurar que el expediente inicial, se procure que se encuentre debidamente integrado, para que de esta manera se tenga un control y seguimiento adecuado del mismo hasta su culminación, el cual se dará, con la expedición del acuerdo de procedencia y con la expedición del título de propiedad.

Igualmente, y por lo que respecta al deslinde del terreno se deberá procurar, que este sea realizado en una forma integral, consistente en la correcta notificación de la realización de trabajos técnicos topográficos a los interesados, los cuales deberán contener: las características de la ubicación del predio a deslindar, sus datos generales, identidad y domicilio del perito deslindador y sus respectivas publicaciones, en el Diario Oficial de la Federación, Periódico Oficial del Estado y en el de mayor circulación de la región. Y en caso de que se este reponiendo el procedimiento en virtud de una sentencia emitida por el Tribunal Unitario Agrario o Tribunal Superior Agrario, en razón de un Juicio Agrario, notificar debidamente a las partes interesadas.

Una vez que hemos expuesto, la descripción pormenorizada del Procedimiento para regularizar los terrenos baldíos, nacionales y su enajenación regido por un Reglamento, podemos concluir que a diferencia de otras ramas del derecho, nuestro Derecho Procesal Agrario, del cual forma parte el Procedimiento Agrario que estudiamos, adolece de un Código de Procedimientos Agrarios, el cual vendría a eficientar en forma practica, oportuna y operativa, con sus términos propios, no sólo éste, sino los procedimientos administrativos agrarios que subsistieron a la reformas del artículo 27 Constitucional en 1992 y los actuales procedimientos administrativos agrarios que surgen a partir de la reforma, haciéndolo de esta forma independiente en cuanto a las aplicaciones de Códigos Civiles y de otra índole, en forma supletoria.

Consideramos que este Código de Procedimientos Agrarios, contendría, debidamente reglamentada cada etapa procedimental propia de este tipo de procedimientos administrativos de naturaleza agraria, con la finalidad de simplificarlos y agilizarlos en beneficio de estos sujetos agrarios, llamados "nacionaleros".

4.17.-PROPUESTAS.

PRIMERA.- A falta de disposición legal, sobre la titulación social, como en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, Subdirección de Terrenos Nacionales, se ha planteado crear un programa de titulación social para el efecto de que los grupos marginados que se encuentren en posesión de este tipo de terrenos baldíos y nacionales, y que no cuenten con los recursos económicos para solventar el gasto que implicaría la titulación onerosa, por lo que se debería de implantar un programa, que establezca esta forma de titulación, en el que estos gastos fueran absorbidos por los Gobiernos de los estados y debería realizarse mediante convenios firmados en el que se establecieran criterios para el avalúo virtual o significativo, que efectuara el Comité Técnico de Valuación, sobre la superficie global, basándose en cada una de las porciones de tierras sujetas a regularizar para la expedición del título de propiedad, debido a que este debe ser a un costo social tomando en consideración las condiciones socioeconómicas de los poseedores o solicitantes de los terrenos nacionales.

Ante el desglose pormenorizado que hicimos en la parte inicial del presente capítulo, del procedimiento que estudiamos, podríamos hacer mención de múltiples y variadas propuestas, para lograr que el mismo, cumpliera con los principios que rigen un verdadero procedimiento administrativo, como son el de flexibilidad, respeto de formalidades esenciales, celeridad, rapidez en sus resoluciones, etc., y que en el caso, no se cumplen dada su lentitud e interminable procedimiento que se da en la realidad; sin embargo, solo enfatizamos algunas etapas, que en la práctica diaria esta dependencia sustanciadora, retrasa aún más su tramitación, a saber:

SEGUNDA.- Dispone el artículo 22 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, que la Secretaría de la Reforma Agraria debe notificar al interesado la procedencia de la enajenación y el valor del terreno, que deberá ser cubierto en un plazo no mayor de 180 días contados a partir de su requerimiento y podrá ser prorrogado por una sola vez hasta por 90 días. Cuando el adquirente sea el poseedor del terreno nacional a enajenar, la Secretaría de la Reforma Agraria, podrá acordar otorgarle un plazo no mayor de 4 años. Sin embargo cuando el interesado requiere prórroga por 90 días, siempre este plazo se excede en muchos días mas, considerando el tiempo que transcurre y las instancias que participan para autorizar en su caso la citada prórroga, ya que esta facultad de decisión está centralizada por la autoridad correspondiente. Consecuentemente se requiere delegar atribuciones para tal efecto.

TERCERA.- Por lo que respecta a la petición de un plazo no mayor de 4 años para cubrir el valor del terreno, ésta prácticamente y en automático es negada, sin considerar la postura del interesado, por lo que se requiere que concientice la autoridad Agraria, el espíritu social del derecho agrario, de que en el país la clase campesina, es

una clase marginada, y también los poseionarios, no llegan a contar con los recursos económicos suficientes.

CUARTA.- Dentro de las mas importantes para actualizar el Procedimiento Administrativo para Regularizar los Terrenos Baldíos, Nacionales y su Enajenación, está el de definir criterios para la realización de los avalúos, ya que existen predios que por el hecho de estar ubicados cerca de las zonas costeras, la Secretaria de la Reforma Agraria requiere al Instituto de Administración y avalúos de Bienes Nacionales la emisión del avalúo, cuando en realidad son predios dedicados a alguna actividad agropecuaria, incluso los poseionarios son personas de escasos recursos, situación que no se valora, lo que trae como consecuencia que los solicitantes no estén en condiciones de pagar el avalúo del terreno y considerando que son apercebidos que en caso de no cubrir el monto fijado en un lapso de 6 meses, el terreno será subastado, esto les arroja inseguridad e incertidumbre sobre la posesión que tienen del predio, a pesar de tener instaurado este procedimiento que tratamos para regularizarlo; consecuentemente es necesario que realmente se realice una inspección de campo, para que verifique esta situación precaria económica y el Comité Técnico de Valuación, se pronuncie al respecto para determinar su competencia o no para emitir el avalúo del terreno y no por decisión propia de la Secretaria de la Reforma Agraria se decida que el avalúo debe ser efectuado por el referido Instituto de Administración y Avalúos de bienes Nacionales.

QUINTA.- Así mismo se propone realizar un mosaico cartográfico a nivel nacional que permita identificar tanto las superficies tituladas por la vía de terrenos nacionales, como las que se encuentren en tramite de regularización, con el objeto de que cuando se capte una nueva solicitud se identifique inmediatamente su ubicación, a fin de determinar la procedencia o improcedencia de la solicitud de regularización respectiva, evitando así la duplicidad en la instauración de expedientes.

SEXTA.- Por otra parte se hace mención y se propone que la investigación de antecedentes registrales que permite presumir que se precisa la naturaleza jurídica del terreno pretendido en regularización, debe realizarse en forma pormenorizada, citando el nombre del predio, nombre del solicitante y en su caso, agregar el nombre del poseionario original, si lo hubiera, así como clave catastral; por lo que se requiere se realice primeramente dicha investigación en la Oficina de Catastro. Esta investigación actualmente se hace al mismo tiempo ante Catastro, Registro Publico de la Propiedad y del Comercio y Registro Agrario Nacional y en ocasiones solo se cita el nombre del predio o solo el nombre del solicitante, lo que genera una investigación básica deficiente.

SEPTIMA.- Igualmente y en virtud de que los trabajos de medición y deslinde se hacen por método directo o indirecto, indistintamente, de acuerdo a los recursos con que cuenta cada área responsable, en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización encargada de Regularizar los terrenos baldíos y nacionales, se

considera que es importante unificar criterios para los cual se requiere asignarles recursos suficientes a cada área, pues esta etapa procedimental, es la mayor causa de lentitud del procedimiento que estudiamos.

OCTAVA.- De la exposición detallada del procedimiento que tratamos, observamos que ni en la Ley Agraria, en su Título Noveno, ni en su Reglamento de Ordenamiento de la Propiedad Rural, no existen términos ni breves ni amplios, para cada etapa del procedimiento, lo que ha originado que quede al criterio, casi siempre arbitrario de la autoridad agraria, para que resuelva, en forma personal y subjetiva, lo consideren, es decir, no existen plazos para resolver el procedimiento, desde la solicitud de enajenación, notificaciones, declaratoria de Nacional y trabajos técnicos de deslinde, ofrecimiento de pruebas, valoración de pruebas y alegatos y mucho menos para la Resolución definitiva, que ordene la expedición o no del título correspondiente.

NOVENA.- En principio, el reparto agrario en México y a la fecha, la regularización de la tenencia de la tierra, para otorgar certeza y certidumbre Jurídica a todas las formas de la propiedad rural, solucionando en forma institucional los conflictos que se puedan generar ya sea en forma bilateral (entre ejidatarios, entre ejidatarios y particulares así mismo entre particulares etc.) o bien en forma colectiva (conflicto entre ejidos o comunidades etc.). y sobre todo dando la certeza Jurídica en forma individual a toda persona, posesionario o solicitante sobre el terreno que detente o que solicite como enajenable, mediante el actual proceso agrario y los procedimientos administrativos agrarios como el Procedimiento Administrativo para Regularizar Terrenos Baldíos y su Enajenación, motivo de nuestro estudio, constituyen, los actuales instrumentos procesales que conforman nuestro Derecho Procesal Agrario, por lo que proponemos su regulación, en un Código de procedimientos Agrarios.

4.18.- JURISPRUDENCIA.

A continuación, pasamos a exponer, algunos criterios y tesis de jurisprudencia que ha emitido nuestro Poder Judicial Federal, al interpretar el alcance de las disposiciones que regulan el Procedimiento Administrativo para Regularizar Terrenos Baldíos y su Enajenación, que bien pueden ser considerados, para su correcta y debida tramitación:

Tesis Seleccionada
Instancia: Sala Auxiliar 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 IPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA LA NACIÓN, POR LO QUE, SE SURTE LA COMPETENCIA DE ESTA SUPREMA CORTE PARA CONOCÉR DE LA REVISION DE LA SENTENCIA DE LOS JUICIOS DE AMP ARO 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 tracción VIII del artículo 107 constitucional. El inciso e) de la tracción 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 Demasías, 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

Instancia: Segunda Sala Quinta Época

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.
JURISPRUDENCIA**

Organismo Comisión Resolutiva Documento Resolución

No: 156 Fecha 15/09/83

Partes: Denunciante: Fiscalía Nacional Económica, FNE

P. Jurídica

Denunciado: I. Municipalidad de Coquimbo,

P. Jurídica

Consultante

Mercado
Otras actividades de servicios

Conducta
Barreras de entrada; Monopolios. Monopsonios. Oligopolios y Oligopsonios

Materia
Requerimiento respecto de las concesiones de playas o terrenos de playa, en orden a que no pueden conferir a los concesionarios el monopolio o derecho exclusivo para ejercer el comercio en bienes nacionales de uso público, cuyo uso y acceso sigan permitidos a todos los habitantes de la nación. Lo rechaza.

Doctrina
Corresponde a la autoridad marítima el control, la fiscalización y supervigilancia de las playas y de los terrenos de playa, por lo que en principio, deberían ser de su incumbencia su aseo y ornato, así como la seguridad de los bañistas y las construcciones que fueren necesarias. Sin embargo, la propia ley que le encarga las aludidas funciones, le permite traspasar a los particulares las obligaciones mencionadas, mediante el sistema de concesiones. Se trata, en el fondo, de traspasar a los particulares un verdadero servicio público o de utilidad pública, que no cambia su carácter de tal por el hecho de ser objeto de una concesión, por lo que continúa primando el interés público sobre el particular, como puede apreciarse si se tiene presente que el Estado, en cualquier momento y aun sin expresión de causa, puede ponerle término. Lo que no excluye que durante su vigencia el concesionario goce, en exclusividad, de los derechos que la concesión le confiere.

Consecuencia de dicha exclusividad de goce es que la respectiva Municipalidad considere al concesionario como la única persona autorizada para ejercer actividades comerciales dentro del territorio o sector de la concesión.

Dado el interés público comprometido en toda concesión y teniendo presente, además, que ella constituye en mayor o menor medida, según su naturaleza, una restricción a los derechos de la generalidad de los ciudadanos y entre ellos, a la libre competencia, es indispensable precisar algunas razonables limitaciones que se deben tener en consideración al momento de su otorgamiento:

- a) La concesión debe limitarse a una determinada extensión de playa o de terreno, indispensable para su objeto;
- b) El plazo de la concesión debe ser breve, sin renovación automática;
- c) Debe ser objeto de licitación pública previa;
- d) Al ofrecerse varias concesiones en un mismo lugar, no deben asignarse territorios contiguos a una misma persona o empresa,
- e) Fuera del territorio de la concesión, no deben negarse patentes ni permisos a quienes los soliciten para realizar actividades comerciales, aun cuando sean de la misma índole de la que desarrolla el concesionario.

Sobre la base de las limitaciones anteriores, la Comisión estima que las concesiones de playas y de terrenos de playa no atentan contra la libre competencia en el desarrollo de cualquier actividad comercial lícita.

El otorgamiento de las concesiones deberá sujetarse a las limitaciones anteriormente señaladas. Por Fallo en causa Rol de la Corte Suprema

Referencias :

Arts. 2 DFL 340, Defensa, 1960, 3 DFL 340, Defensa, 1960, 4 DFL 340, Defensa, 1960; 3 DL 1.289, Interior, 1975, 46 DL 1.289, Interior, 1975; 4 DL 211, 6 DL 211, 17 DL 211, 18 DL 211; 26 DL 3.063, Interior, 1979; 14 DS 223, Defensa, 1968

TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES. El artículo 69 de la Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales, pone al alcance de los que se consideren afectados por resoluciones dictadas al tenor de dicha Ley, el recurso a que dicho precepto se refiere, o bien puede ocurrirse al amparo; por lo cual, si en vez de usar de estas defensas legales, los interesados acuden a la autoridad administrativa pidiendo la revocación de la declaratoria de propiedad nacional, este procedimiento es notoriamente indebido, máxime si invocan falta de notificación, como base de su defensa. Amparo administrativo en revisión 1965/53. Compañía Agrícola de Fuerza Eléctrica del Río Conchos, S. A. 23 de agosto de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Nicéforo Guerrero. Relator: Alfonso Francisco Ramírez.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Quinta Epoca. Tomo CXXI. Tesis: 2a. Página: 1756. Tesis Aislada

<http://legislacionmexicana.com/EnLinea/ListasSCJN/Epoca5/SS62.asp>

TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES. Si las autoridades responsables, lo mismo que los terceros perjudicados, no proceden en el juicio de garantías los motivos que haya habido para revocar resoluciones dictadas en materia de terrenos baldíos y nacionales, y éstas han creado derechos en favor de los quejosos en el amparo, es

evidente que dicha revocación viola la jurisprudencia establecida con respecto a la revocación de resoluciones administrativas, y procede conceder el amparo.

Amparo administrativo en revisión 1965/53. Compañía Agrícola de Fuerza Eléctrica del Río Conchos, S. A. 23 de agosto de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Nicéforo Guerrero. Relator: Alfonso Francisco Ramírez.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Quinta Epoca. Tomo CXXI. Tesis: 2a. Página: 1756. Tesis Aislada.

TERRENOS NACIONALES, NEGATIVA A EXPEDIR TITULOS. Si el acto que se le imputa a la responsable es el rechazo de una solicitud para otorgar un título de propiedad de terrenos nacionales, la carga de la prueba corresponde al quejoso, puesto que, en este caso, la negativa a acordar favorablemente la solicitud de expedición de dicho título, es un hecho positivo.

Amparo administrativo en revisión 1214/54. Cruz Baeza. 6 de septiembre de 1954. Unanimidad de cinco votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Quinta Epoca. Tomo CXXI. Tesis: 2a. Página: 2061. Tesis Aislada.

TERRENOS NACIONALES, COMPRA DE. El cambio de cotización y de precio acordado por la Secretaría de Agricultura para la venta de un terreno, no significa violación alguna si el quejoso no prueba que ya existía el contrato respectivo perfeccionado.

Amparo administrativo en revisión 1214/54. Cruz Baeza. 6 de septiembre de 1954. Unanimidad de cinco votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Quinta Epoca. Tomo CXXI. Tesis: 2a. Página: 2062. Tesis Aislada.

<http://legislacionmexicana.com/EnLinea/ListasSCJN/Epoca5/SS62.asp>

TERRENOS NACIONALES, EMPLAZAMIENTO PARA DESLINDE DE. Si el perito deslindador no dio cumplimiento a la orden que le giró la Dirección de Terrenos Nacionales, por oficio, en el sentido de que los emplazamientos a las personas interesadas en los deslindes que deberían hacerse para adjudicar terrenos nacionales, en el procedimiento administrativo correspondiente, se hicieran mediante cédulas individuales entregadas a dichas personas, y los quejosos se enteraron de los procedimientos de las autoridades responsables hasta que se inscribieron los títulos en el Registro Público de la Propiedad, procede conceder el amparo contra el otorgamiento de tales títulos, por no haber sido oídos los quejosos en la tramitación correspondiente.

Amparo Administrativo en Revisión 1928/53. Hinojosa de Lozano Guadalupe y coag. 3 de marzo de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Franco Carreño. Ponente: Nicéforo Guerrero.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Quinta Epoca. Tomo CXXI. Tesis: 2a. Página: 2857. Tesis Aislada.

Texto

El artículo 114 fracción ID 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.

<http://legislacionmexicana.com/EnLinea/ListasSCJN/Epoca5/SS62.asp>

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: 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, I°, 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 10 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, avecindados 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.

Quisimos exponer esta tesis, únicamente como referencia, aunque a la fecha ha sido superada.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- A partir de la derogación del proceso social del reparto de tierras por la reforma al artículo 27 Constitucional en el año de 1992, los terrenos baldíos y nacionales, han cambiado su función social y actualmente solo son objeto de enajenación y titulación mediante el Procedimiento Administrativo para Regularizar Terrenos Baldíos y su Enajenación, de acuerdo a lo contemplado en el TITULO NOVENO artículos 161 y 162 de la Ley Agraria

SEGUNDA.- A partir de la reforma al artículo 27 Constitucional, por decreto de 1992, se eliminó la enajenación gratuita de terrenos baldíos y nacionales

TERCERA.- Una vez que ha concluido el reparto agrario de tierras en el campo mexicano y en virtud de que la única superficie de terreno que se ha detectado como susceptible de entregar al campesino que trabaja como jornalero, son los terrenos baldíos y nacionales y considerando que la tierra desde épocas inmemorables ha sido el motivo de grandes movimientos revolucionarios y siendo el derecho agrario un derecho social es necesario que retomen su función social los terrenos baldíos y nacionales, mediante la titulación gratuita.

CUARTA.- Atendiendo el Procedimiento administrativo de enajenación y titulación de terrenos baldíos y nacionales que analizamos, es necesario que se implanten programas y convenios con el fin de que al campesino se le dieran las facilidades tanto económicas como administrativas, con el objeto de que bien pudieran regularizar los terrenos que tienen en posesión o que solicitaran como sujetos a enajenación, evitando de esta manera la migración hacia los Estados Unidos el cual ha aumentado en forma considerable y fomentar de esta manera la propiedad social, consiguiéndose con la mencionada función social la reactivación de la explotación de la tierra en el campo, por parte de la gente quien la trabaja y la ha trabajado.

QUINTA.- A partir de la reforma al artículo 27 Constitucional de 1992, el procedimiento motivo de nuestra investigación, se estructura en cuatro etapas: 1. De la investigación de terrenos baldíos; 2. Del deslinde y resolución. 3. De las solicitudes de regularización y enajenación y 4. De la enajenación y titulación de terrenos nacionales

SEXTA.- El actual Procedimiento administrativo para la regularización de terrenos baldíos y nacionales tiene su fundamento Constitucional en el artículo 27 y su fundamento legal en la Ley Agraria y en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en razón de ser considerados como la propiedad publica originaria de la nación.

SEPTIMA.- En razón de que el actual Procedimiento operativo para la regularización de terrenos baldíos y nacionales es una copia del procedimiento que establecía la ley

terrenos baldíos, nacionales y demasías, continúa con deficiencias en cuanto a la precisión de las formas y términos de notificación de sus fases procedimentales.

OCTAVA.- Ante la deficiencia de la precisión de las formas y términos de notificaciones deberá reformarse o modificarse el artículo 160 de la Ley Agraria, porque a la fecha es objeto de interpretaciones diversas sobre la forma y el medio de impugnar las resoluciones de la autoridad agraria

NOVENA.- En razón de que a la fecha ya no existe un marco legal que contemple la precitada función social de los terrenos baldíos y nacionales, y al haberse dejado en estado de indefensión a aquellos grupos marginados que no cuentan con recursos económicos para solventar la compra de un terreno nacional por la vía de enajenación onerosa, se les niega la posibilidad de obtener certeza jurídica sobre la tierra que poseen o que soliciten por la vía de enajenación y que en su momento puede constituir su único patrimonio.

DECIMA.- Igualmente y como ya se mencionó en el cuerpo de la presente Tesis, sería conveniente dar mas facilidades y mas tiempo para que las personas de escasos recursos, pudieran pagar el avalúo que se hiciera respecto al terreno de su interés, por lo que el referido avalúo que efectúa el Comité Técnico de Valuación, sobre la superficie a regularizar, para la expedición del titulo de propiedad, deberán ser, valorando las condiciones socioeconómicas, y no únicamente tomar como referencia el valor comercial del terreno.

DECIMA PRIMERA .- Por último, evitando, elevar los precios del avalúo, ante las diferentes situaciones que pudieran prevalecer en los terrenos nacionales, tales como son, si se decide que el titulo salga a nombre de un hijo o un nieto, si el terreno cuenta con letrina, así como si el terreno se encuentra localizado en una unidad topográfica, es decir, que no estén separados uno de otro, lo que implica hacer caminos a los que se les pone nombre o instalar algunos servicios necesarios como lo serían luz y agua, esto hace que a los terrenos se les considere como rancherías o poblados, lo que incrementa también el costo del avalúo, por todo lo expuesto es conveniente y necesario la reactivación del campo como una función social y el apoyo que se debe tener como ya se señaló tanto del Gobierno Federal como Estatal.

DECIMA SEGUNDA.- Consideramos que los lineamientos expesos o precisos, que deben regir este Procedimiento a estudio, deben contenerse, bien en el actual Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, o en el Código de Procedimientos Agrarios, puesto que actualmente, no cumple con los principios que rigen un verdadero procedimiento administrativo, como son el de flexibilidad, respeto de formalidades esenciales, celeridad, ni rapidez en sus resoluciones.

DECIMA TERCERA.- La regulación que se propone, contendría, debidamente reglamentada cada etapa procedimental propia de este tipo de procedimientos administrativos de naturaleza agraria, como lo son, sus términos, puesto que al no existir, plazos para resolver el procedimiento, desde la solicitud de enajenación, notificaciones, declaratoria de Nacional y trabajos técnicos de deslinde, ofrecimiento de pruebas, valoración de pruebas y alegatos y mucho menos para la Resolución definitiva, que ordene la expedición o no del título correspondiente, la lentitud es el principio que prevalece.

DECIMA CUARTA.- A la fecha la facultad de decisión está centralizada por la autoridad Dirección General de la Propiedad Rural, por lo que se requiere es delegar atribuciones para tal efecto, buscando el beneficio de los sujetos agrarios, llamados “nacionaleros”.

DECIMA QUINTA.- El actual proceso agrario y los procedimientos administrativos agrarios, como el Procedimiento Administrativo para Regularizar Terrenos Baldíos y su Enajenación, motivo de nuestro estudio, constituyen, los actuales instrumentos procesales que conforman nuestro Derecho Procesal Agrario, por lo que proponemos su regulación, en un Código de procedimientos Agrarios.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Mexicano. Porrúa. México. 1999.

Chávez Padrón, Martha. El proceso social agrario. Porrúa. México. 1998.

Fabila Montes de Oca, Manuel. Cinco siglos de legislación agraria. Porrúa. México. 1941.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa. 38^a. Ed. México. 1998.

Orozco, Wistiano Luis. Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos. México. 1985.

Pérez Castañeda, Juan Carlos. El nuevo sistema de propiedad agraria en México. Textos y contextos. México. 2002.

Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa. 21^a. Ed. México. 2000.

Ovalle Favela Jose, Derecho Procesal Civil 2^a Edición, México Harla 1985.

García Ramírez Sergio, Elementos de Derecho Procesal Agrario, México 1993. Editorial. Porrúa

Ponce de León Armenta, Derecho Procesal Agrario, Editorial Trillas, México 1998.

Medina Cervantes José Ramón, Derecho Agrario, Editorial Harla, México 1987

Zúñiga Gallardo Rubén, Prontuario Agrario, Editorial Porrúa, México 2001.

LEGISLACIÓN, MANUALES Y REGLAMENTOS

Ley Agraria. Editorial Berbera. México. 2002.

Ley Federal de Reforma Agraria. 37^a Edición. Editorial Porrúa. México. 1991.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2^a Edición. Editorial Delma. México. 2002.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Editorial Berbera. México. 2002.

Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías. 37^a Edición. Editorial Porrúa. México. 1991.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Colección Porrúa. 42ª Ed. México, 2002.

Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Febrero de 1951.

Manual de Organización de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización SRA. México. 1996.

Delegaciones Agrarias Manual

1. Lineamientos que deberán observar las Delegaciones Agrarias para la atención de solicitudes de enajenación de terrenos baldíos o Nacionales recibidas, Orientados a erradicar las deficiencias e inconsistencias detectadas en esa etapa procedimental, emitido por la Dirección General de Ordenamiento y Regularización de fecha Diciembre de 2001.

Manual de Organización General de la Secretaria de la Reforma Agraria

Reglamento Interior de la Secretaria de la Reforma Agraria.

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. Editorial Berbera. México. 2002.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria: Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1996.

Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN).

Reglamento del Registro Publico de la Propiedad Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de octubre de 1999.

Procedimiento para Regularización de Terrenos Baldíos y Nacionales elaborado por la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Dirección General de Ordenamiento y Regularización, Dirección de Regularización de la Propiedad Rural de Fecha 1º de Octubre de 2004.

Procuraduría Agraria foros de discusión, México legal. Lic. Rene Sosa Cedeño, Septiembre 25- 2001, Lic. Israel López C. 28 – Mayo – 2002 y Lic. Angélica Juárez 8 – mayo -2005.

file:///institutedeadministraciónyavaluosdebienesnacionales_archivos/frame/.htm 6/06/2006

<http://www.indaabin.gob.mx/dga/dga-serv3.html> 8-06-2006

<http://www.mexicolegal.com.mx/consultas/r3967htm>

DICCIONARIOS

De Pina Vara, Rafael. Diccionario Jurídico. Porrúa. México. 1990.

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

Diccionario jurídico mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa. México. 1999.

Encarta. Microsoft.2003.

Garrone. Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. Tomo I A-D. Buenos Aires. S. F. P

Diccionario Usual, Real Academia Española

Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo, Oxford University, Press, Edición 2^a , México 2000 p.p 203

Fix Zamudio Héctor, Principios Procesales, Diccionario Jurídico Mexicano, o.p. cit. Pág. 2543

Palomar de Miguel Juan, Diccionario para Juristas, Ediciones Mayo, 1981

Diccionario Enciclopédico Larousse, 9^a Edición, Larousse Ediciones, 2003