

494
28



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO EL ARTICULO 162
DE LA LEY AGRARIA EN RELACION CON EL ARTICULO 58
DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**

FALLA DE ORIGEN

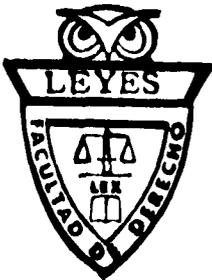
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ARIADNA LOREDO RITTER



MEXICO, D. F.

**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA DE EXAMENES PROFESIONALES**

1995



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.

INDICE

EL ARTICULO 162 DE LA LEY AGRARIA EN RELACION CON EL ARTICULO 58 DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

DEDICATORIAS.....

INTRODUCCION:.....1

CAPITULO I

TERRENOS BALDIOS.

1.1.- Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863.....	3
1.2.- Ley Circulada el 22 de julio de 1863 Sobre Ocupación y -- Enajenación de Terrenos Baldíos.....	6
1.3.- Decreto Sobre Colonización del 31 de mayo de 1875.....	18
1.4.- Decreto Sobre Colonización y Compañías Deslindadoras - del 15 de diciembre de 1883.....	20
1.5.- Disposición del 23 de junio de 1885.....	21
1.6.- Resolución del 11 de diciembre de 1886.....	22
1.7.- Diversas Opiniones de Historiadores sobre los efectos de las Compañías Deslindadoras en la concentración territorial rústica.....	24
1.8.- Ley Sobre Ocupación de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1894.....	26
1.9.- Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos.....	28
1.10- Título IV del Gran Registro de la Propiedad de la República.....	38

1.11- Opiniones sobre los efectos de la acción de las Compañías Deslindadoras.....	40
1.12- Decreto del 18 de diciembre de 1909.....	43
1.13- Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías del 30 de diciembre de 1950.....	44
1.14- Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales, Demasías y Excedencias.....	51

**CAPITULO II.
TERRENOS NACIONALES**

2.1.- Antecedentes de Terrenos Baldíos.....	54
2.2.- Epoca Colonial.....	56
2.3.- México Independiente y Contemporáneo.....	59
2.4.- Terrenos Nacionales.....	81
2.5.- Excedencias y Demasías.....	87
2.6.- De los Terrenos Baldíos y Nacionales.....	94

CAPITULO III.

**EL ARTICULO 162 DE LA LEY AGRARIA EN RELACION CON
EL ARTICULO 58 DE LA LEY GENERAL DE BIENES
NACIONALES.**

3.1.- Análisis del artículo 162 de la Ley Agraria de 1992.....	100
3.2.- Análisis del artículo 58 de la Ley General de Bienes Nacionales.....	104
3.3.- Excepciones que contempla el artículo 58 de la Ley - General de Bienes Nacionales.....	109

CAPITULO IV.

CONCLUSIONES.....177

BIBLIOGRAFIA.....120

Dedico este trabajo como pequeño homenaje a una de las personas que más honda huella ha dejado en mi vida; a mi Abuelo, Licenciado ALFONSO LOREDO LOPEZ, persona valiosa no solamente en el ámbito familiar como gran patriarca, sino también en su excelente desempeño dentro de la Judicatura mexicana y en la UNIVERSIDAD NACIONAL impartiendo la Cátedra de Derecho Civil por más de veinticinco años, siendo hasta el momento de su muerte un maestro querido y respetado.

Existieron para él dos prioridades que rigieron su vida y que logró sembrar en su familia; el amor y eterno agradecimiento a la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO y la honestidad que como fundamento debe regir en nuestros actos. Así pues, para él era de suma importancia el vivir sobre todo con este precepto, dejándonos como lección que quizá valía más el que se nos pudiera conocer como ignorantes pero nunca como deshonestos.

Este fué en vida mi abuelo, quien hasta el último momento conservó estas dos prioridades, junto con el amor a su familia y a su trabajo.

DESCANSA EN PAZ

TE QUIERO.

A MI PADRE:

Lic. CARLOS A. LOREDO ABDALA.

Con infinito amor por tu gran esfuerzo y dedicación, con profunda admiración por tu competencia y honestidad profesional; pero sobre todo, por estar siempre presente.

A MI MADRE:

Profra: GLORIA DE LA PEÑA DE LOREDO.

En reconocimiento a tu valentía, empuje y fuerza espiritual; pero más que nada, por tu gran amor a la vida y a tu familia.

Por que el mejor amor no es el que se impone, sino el que se escoge.

A MIS HERMANOS:

CARLOS ALFONSO

LUIS ADRIAN y

MARCO ANTONIO.

**Por su gran apoyo y cariño
en todo momento.**

A MI ABUELITA:

Sra. BLANCA E. ABDALA DE LOREDO.

Gracias por tu amor.

A MIS TIOS Y PRIMOS.

Con cariño y eterna gratitud.

A LA FAMILIA GARIBALDI.

Por su incondicional entrega y cariño

mil gracias.

JESUS A. AGUILAR GARIBALDI.

TE AMO.

LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO

LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.

Mi más sincero reconocimiento por su labor docente y su valiosa ayuda en la elaboración de este trabajo.

**A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
FACULTAD DE DERECHO.**

**ESTE TRABAJO DE TESIS FUE ELABORADO EN EL
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE-
DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO, BAJO LA ASESORIA DEL LIC. ROBERTO ZEPEDA-
MAGALLANES, SIENDO DIRECTOR DEL SEMINARIO EL LIC
ESTEBAN LOPEZ ANGULO.**

Ciudad Universitaria D.F. Abril, 1995.

INTRODUCCION.

Existen principios de fundamental importancia en el orden jurídico que significan el esfuerzo para provocar un proceso de enlace o encadenamiento entre sucesos históricos y legislaciones; así pues, todas las leyes durante su infancia histórica han sido recolectoras de manifestaciones político-sociales y las leyes que nos ocupan no son la excepción.

Es así como el derecho va hermanado con el desarrollo de la humanidad; de esta forma el presente trabajo es muestra de esa hermandad entre acontecimientos sociales y el mismo derecho, pues se analizan en primer término los antecedentes históricos que son fundamento de la Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales en la Ley Agraria de 1992 y con posterioridad se tratan los aspectos jurídicos de esta.

En el primer capítulo, realizamos el estudio de la formación y conformación de las diferentes leyes que han tenido cabida en el transcurso de ochenta y siete años de evolución histórica de los terrenos baldíos y nacionales como la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de Julio de 1863, la Ley sobre Ocupación y Terrenos Baldíos del 26 de Marzo de 1894, y la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías del 30 de Diciembre de 1950; contemplándolas en su aspecto formal y material.

En el segundo capítulo, se engloban los conceptos concretos de Terrenos Baldíos, Nacionales, Excedencias y Demasías, realizando un recorrido histórico definido en su sentido más amplio, tomándolo como representación no solo narrativa, sino sistemática, abordando los acontecimientos que explican la evolución e influencia de éstos conceptos que culminan en el presente capítulo con la Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales de la Ley Agraria de 1992.

El tercer y último capítulo, permite un minucioso análisis de los artículos que sirven como fundamento de este trabajo, remitiéndose a la naturaleza jurídica de las Leyes de Reforma Agraria de 1992 y la Ley General de Bienes Nacionales, considerando por último el proyecto de excepciones que contempla el Artículo 58 de la misma Ley General de Bienes Nacionales, realizándose de una forma complementaria el análisis histórico y normativo del presente estudio, lo que nos permitirá despejar las posibles lagunas que no exentas de justificación hayan podido quedar.

Así, nos encontramos que las posibilidades que un individuo tiene para agradecer lo que se le ha otorgado, quedan la mayoría de las veces resguardadas bajo un manto de timidez, o quizá pase su vida buscando un mejor momento para hacerlo; ahora me encuentro con la oportunidad anhelada, y trataré de manifestar con este trabajo de investigación, lo mucho que valoro la oportunidad que se me dió al haberme aceptado como universitaria; de la misma manera el sinfín de conocimientos que cada mentor vertió con tanta gentileza sobre mi persona.

Es por esto, que la realización de este trabajo no significa más que un humilde testimonio de gratitud a nuestra siempre querida Máxima Casa de Estudios; la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO; y muy en especial a la FACULTAD DE DERECHO.

CAPITULO I.

TERRENOS BALDIOS

Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de Julio de 1863.

De la aproximación de las explicaciones de detalle, de la confrontación de textos y la comparación de documentos se derivan leyes generales, es decir, la filosofía propia del Derecho.

Esta filosofía, es la ciencia si se permite la comparación, de la conducta humana desde el punto de vista de su progreso y evolución en el tiempo y en el espacio, considerando el estudio de las formas de vida que constituyen la historia de la humanidad, la investigación de las adaptaciones del hombre a su cultura y el análisis de las leyes que ésta produce.

Esta clase de investigación, afecta por lo mismo a la descripción de formas de vida, a la función que cumplen estas dentro del grupo social y en forma específica para el individuo al llevarlas a cabo. Ese es el caso de las leyes que nos ocupan, pues resultan ser la compilación de la forma o estructura que asumen siempre las normas jurídicas consistentes en la descripción de algo que termina siendo un "deber ser", y la hipótesis de que lo debido no ocurra; aunado a esto, prescribe una serie de deberes a determinados órganos de autoridad a fin de que, mediante el empleo de la fuerza, ejecuten ciertos actos.

La necesidad de conocer ese inmenso conjunto de normas que formó tan interesante

cuerpo legal, me llevó a realizar la reflexión sobre la esencia de aquellas; de esta manera, la primer Ley a analizar es la que existe sobre ocupación y enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de Julio de 1863.

"Esta Ley de Baldíos dictada por Benito Juárez en San Luis Potosí, definió los mismos como "todos los terrenos de la República que no hayan sido destinado a un uso público por la autoridad facultada para ello por la Ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos". A excepción del Reglamento del 4 de diciembre de 1863 las leyes anteriores no habían consignado una definición legal de baldíos; y este punto es sumamente importante porque el concepto de baldíos en México, durante el siglo pasado, evolucionó desde el simple sinónimo de terreno eriazo, hasta el concepto estricto de terreno no amparado por un título primordial, transformación que se hará para perjudicar a la gente de poca potencialidad económica, porque bajo esta argumentación, será desposeída. *1

La segunda mitad del siglo XIX, es la que marca la pauta para la emisión de la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 20 de Julio de 1863 y la de 1894, expidiéndose en la misma época los decretos de Colonización del 31 de Mayo de 1875 y del 15 de Diciembre de 1883. Fue como ya vimos, Don Benito Juárez quién promulgó la referida Ley de 1863, teniendo como sede el Palacio de Gobierno Federal de San Luis Potosí, el precepto legal en el que se inspira es la fracción XXIV del artículo 72 de la Constitución Política de 1857.

El nacimiento de esta Ley, se da como resultado de un importante acontecimiento, el 16 de febrero de 1854, se expide el Decreto de Santa Anna que hablaba sobre colonización, por el cual se derogan todas las leyes, decretos y reglamentos dictados anteriormente.

El nacimiento de esta Ley, se da como resultado de un importante acontecimiento, el 16 de febrero de 1854, se expide el Decreto de Santa Anna que hablaba sobre colonización, por el cual se derogan todas las leyes, decretos y reglamentos dictados anteriormente.

LEY CIRCULADA EL 22 DE JULIO DE 1863 SOBRE OCUPACION Y ENAJENACION DE TERRENOS BALDIOS.

"Ministerio de Justicia, Fomento é Instrucción Pública.- Sección de Fomento.-El C. Presidente Constitucional de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Benito Juárez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, á sus habitantes, sabed:

Que en uso de las amplias facultades de que me hallo investido y de la que concede el Congreso General la fracción 24a. del artículo 72 de la Constitución, he tenido a bien decretar la siguiente:

LEY SOBRE OCUPACION Y ENAJENACION DE TERRENOS BALDIOS.

ART. 1. 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 autorizada para adquirirlos.

Art. 2. Todo habitante de la República tiene derecho a denunciar hasta dos mil quinientas hectáreas, y no más de terreno baldío con excepción de los naturales de las naciones limítrofes de la República y de los naturalizados en ellas, quienes por ningún título pueden adquirir baldíos en las Estados que con ellas lindan.

Art. 3. El Supremo Gobierno Federal publicará cada dos años la tarifa de precios de terrenos baldíos en cada Estado, Distrito y Territorio.

Art. 4. Del precio de los baldíos se exhibirán dos tercios en numerario y otro en bonos de la Deuda pública nacional ó extranjera. De los dos tercios en numerario, se aplicará uno á la Hacienda Federal y otra á la del Estado en que esté situado el baldío.

Art. 5. El poseedor de un baldío, de cualquier extensión que sea, que en esta fecha

esté cultivado, ó acotado con zanja, cerca ó mojoneras artificiales, colocadas por lo menos en todos los ángulos del perímetro, tiene derecho á que se le rebaje la mitad del precio de tarifa, si tuviere diez años de posesión, ó título traslativo de dominio, aunque esté concedido por quien no tenía derecho para ello. No teniendo título ni diez años de posesión, la rebaja será sólo de una cuarta parte; mas en ambos casos puede hacerse la exhibición entregando los bonos al contado y el dinero por tercios, uno al año, otro á los dos y otro á los tres, quedando entretanto especialmente hipotecado al pago.

Art. 6. La sola posesión de diez años sin el título de que habla el artículo anterior, ó este sin aquella, no dan derecho á rebaja alguna; mas si concurren la una y el otro, lo habrá á la rebaja de una cuarta parte del precio, aunque el baldío no esté cultivado ni acotado, con tal que la posesión se haya conservado hasta el día del denuncia.

En este caso, para determinar la extensión poseída, se estará a los límites mencionados en el título, aun cuando no estén conformes con la cabida, y solamente se estará á ésta cuando el título no fije límites, o cuando sea imposible precisarlos en el terreno.

En el caso de este artículo puede hacerse la exhibición en los términos prescritos en el artículo anterior.

Art. 7. Se comprende en los dos artículos que preceden, el baldío confundido en su totalidad con campos que no lo sean, o comprendido enteramente dentro de ellos, si los tiene en su posesión el poseedor del baldío y tienen las condiciones del cultivo, coto, título o posesión de diez años, según dichos artículos requieren.

Art. 8. La rebaja de precio concedida por los artículos que preceden, solamente tendrá lugar si el que tiene derecho a ella presenta su denuncia dentro de tres meses de publicada esta ley, ó después si no hubiere denunciante anterior que se oponga, pues habiéndolo, cederá el terreno al denunciante, ó le pagará su valor a precio de tarifa en

dinero y al contado, y lo indemnizará del mismo modo de los gastos necesarios que hubiere hecho. Todo esto sin perjuicio del pago que debe hacer á la Hacienda Pública, según las disposiciones que preceden.

Durante los tres meses de que habla este artículo solamente los poseedores pueden denunciar los baldíos á que se refiere y en caso de no hacer ellos el denuncia, el que lo haga sólo puede denunciar dos mil quinientas hectáreas.

Art. 9. Nadie puede oponerse á que se midan, deslinden ó ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad ó legalidad de un denuncia, en terrenos que no sean baldíos: pero siempre que la sentencia declare no ser baldío en todo ni en parte el terreno denunciado, habrá derecho á la indemnización de los daños y perjuicios que por el denuncia se erogan, á reserva de la acción criminal, como de haber lugar á ella.

Art. 10. Los dueños de los terrenos baldíos que se adjudiquen desde esta fecha, están obligados á mantener en algún punto de su propiedad y durante diez años contados desde la adjudicación, un habitante a lo menos por cada doscientas hectáreas adjudicadas, sin contar la fracción que no llegue á este número. El que dejare de tener los habitantes que le corresponda, cuatro meses en un año, perderá el derecho al terreno y al precio que por él hubiere exhibido.

Art. 11. Los que tengan actualmente baldíos en usufructo, enfiteusis, ó á virtud de cualquier otro contrato que les haya trasladado el dominio útil y directo del terreno, gozarán una rebaja de la mitad del precio de tarifa, si se constituyen denunciante en los términos y condiciones del artículo 8o. en caso contrario, quedan sujetos á las prescripciones del mismo artículo.

Art. 12. Los arrendatarios y aparceros actuales de terrenos baldíos y todos los que

los hayan recibido a virtud de un contrato que no les haya trasladado el dominio útil ni directo, quedan comprendidos en el artículo precedente; pero la rebaja que se les haga será sólo de una cuarta parte del precio de tarifa. En caso de que no se adjudiquen los terrenos, los adjudicatarios cumplirán el contrato de aparcería, arrendamiento, etc. por todo el tiempo de su duración, si estuviere fijado, y no siendo de término fijo, hasta el fin del año en que se decrete la adjudicación.

Art. 13. Solamente el Presidente de la República, por conducto del Ministro de Fomento, puede celebrar con los baldíos los contratos de que hablan los dos artículos anteriores; pero ellos no impedirán su enajenación con arreglo á esta ley, pues ya sean o no por término fijo, solo durarán hasta fin del año que se decrete la adjudicación.

Art. 14. El denuncia de baldíos se hará ante el juez de primera instancia que conozca de los asuntos federales en el distrito judicial en que el baldío esté situado.

Art. 15. Presentado un denuncia, se procederá al apeo y levantamiento del mapa, por el perito, ó práctico en su defecto, que el juez nombre.

Art. 16. Hecho el apeo y levantado el mapa, se inquirirá en la oficina á cuyo cargo estén los baldíos, si la Hacienda Pública está en posesión del denuncia. Si lo estuviere y no hubiere opositor, se decretará sin más trámite la adjudicación en propiedad al juicio que corresponda entre el opositor y el denunciante, teniendo también por parte al representante de la Hacienda Federal.

Art. 17. Si la Hacienda Pública no estuviere en posesión del baldío, se publicará el denuncia tres veces, una cada diez días, por los periódicos y por avisos fijados en parajes públicos. No presentándose opositor, se decretará la adjudicación, no en propiedad, sino en posesión; mas si hubiere denunciante, teniendo igualmente por parte al representante de la Hacienda Federal.

Art. 18. El decreto judicial sobre adjudicación de un baldío, ya sea en propiedad o posesión, no puede cumplirse sin que sea aprobado antes por el Ministerio de Fomento,

á donde al efecto se remitirá testimonio del expediente y copia del mapa por conducto del Gobernador del Estado, quien lo acompañará con el informe que tenga por conveniente.

Art. 19. Obtenida la aprobación de que habla el artículo anterior, y presentada por el interesado la constancia de haber enterado en la oficina respectiva el valor del terreno, conforme a la tarifa del bienio en que el denuncia se hizo, o los bonos cuando la exhibición es a plazos, el juez le hará entrega del terreno y del título de propiedad o posesión.

Art. 20. La adjudicación en posesión da también la propiedad contra la Hacienda Pública y contra los opositores al denuncia que hayan litigado y sido vencidos; mas respecto de terceros, la propiedad en esta clase de adjudicaciones sólo se ganará por prescripción ú otro título legal.

Art. 21. Toda suspensión en los trámites del denuncia, que provenga de culpa del denunciante, ya consista ésta en no ministrar las expensas necesarias, en ausentarse sin dejar apoderado instruido y expensado, simplemente en no promover las diligencias que le corresponden, o en cualquiera otra cosa, da derecho al opositor a que continúen dichos trámites, y no verificándolo, se decretará que el denuncia se tenga por no hecho y el denunciante moroso no podrá volver á denunciar el mismo baldío. A falta de pedimento del opositor, el Juez fijará de oficio ese término.

Art. 22. Los gastos de medida, deslinde, posesión y cualesquiera otros que se causen, serán de cuenta del denunciante, sin perjuicio de que se le indemnice cuando haya opositor que sea condenado en costas.

Art. 23. La adjudicación de baldíos es libre de alcabala, si el adjudicatario no fuere colindante, pues siéndolo, pagará en dinero una alcabala de 25 por ciento sobre el precio, a no ser que esté comprendido en los artículos 5o, 7o, 11 y 12, en cuyo caso y siempre que no sea colindante, sólo pagará la alcabala ordinaria que estuviere

establecida.

Art. 24. La alcabala de 25 por ciento también se causará por el término de diez años, contados desde la adjudicación por las traslaciones de dominio posteriores a dicha adjudicación, que se hagan a favor de colindantes de los baldíos que se adjudiquen desde esa fecha.

Art. 25. Si el baldío denunciado estuviere limitado en todo su perímetro por terrenos no baldíos, podrá conservar la figura que tenga, sea cual fuere; si sólo estuviere limitado en parte por terrenos de esta clase, los lados que de nuevo se tracen serán rectilíneos y los ángulos cuanto menos agudos y obtusos sea posible: si estuviere circundado en su totalidad de baldíos, la figura será forzosamente un cuadrado.

Art. 26. Cuando el baldío denunciado esté próximo a terrenos no baldíos, se tomará el límite de éstos por límite del terreno denunciado, o se dejará entre ambos, según prefiera el adjudicatario, una distancia que no baje de un kilómetro.

Art. 27. Queda derogada, desde esta fecha, la disposición de las leyes antiguas que declaraban imprescriptibles los terrenos baldíos. En consecuencia, podrá en lo sucesivo cualquier individuo, no exceptuado en el artículo 2o. de esta Ley, prescribir por la posesión de diez años, hasta dos mil quinientas hectáreas, y no más de terreno baldío, si concurren los demás requisitos que las leyes exigen para la prescripción, y se hubiere además cumplido, durante los diez años, con el que requiere el artículo 10.

Art. 28. Todo contrato ó disposición relativa a terrenos baldíos, que no sea dictada conforme á las prescripciones de esta ley, y por los funcionarios á quienes ella compete la facultad es nula del pleno derecho y no constituye responsable en cosa alguna a la Hacienda Pública.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé debido cumplimiento. Dado en el Palacio de Gobierno Federal en San Luis Potosí, a 20 de Julio de 1863. BENITO JUAREZ- Al C. Jesús Terán. Ministro de Justicia, Fomento é Instrucción Pública.

Y lo comunico a Ud. para su inteligencia y cumplimiento.

Dios y Libertad. San Luis Potosí. Julio 22 de 1863.- TERAN.- C.

Gobernador del Estado de" *2.

El contenido de la Ley permitía que los habitantes de la República denunciaran hasta 2500 hectáreas con excepción de aquellos naturales de las naciones vecinas de la República quienes no podían adquirirlas en los Estados limítrofes; se habla ya de la existencia de un juicio entre denunciante y opositor siendo también parte de un representante de la Hacienda Federal, esto en caso de que se presentara oposición para el denuncia. La última disposición declara nulas todas las actas y contratos relativos a terrenos baldíos en contravención a las disposiciones de la Ley.

El principal problema que surge es que era en su mayoría desconocida la existencia y ubicación de aquellos baldíos; por lo tanto, el tiempo otorgado para realizar el denuncia resultaba insuficiente.

"En cada Estado, Distrito, Territorio, se publicará la tarifa de precios de los baldíos. Del precio se exhibirán dos tercios en numerario y otro en bonos de la deuda pública nacional o extranjera. Todo poseedor de baldíos que los cultive tendrá derecho a que se le rebaje el precio de la tarifa.

Los dueños de baldíos están obligados a mantener un habitante por cada 200 hectáreas; quien durante 4 meses en un año no cumpla con este requisito pierde el derecho al terreno y al precio cubierto.

Conforme a la Ley del denuncia de baldíos se debía hacer ante el Juez de Distrito por la jurisdicción, procediéndose al apeo y levantamiento de planos por el perito nombrado por el Juez.

No habiendo oposición se decreta, sin más trámites, la adjudicación al denunciante,

*2. M. FABILA. Cinco Siglos de Legislación Agraria . Mexico, 1941 p. 131.

la que surtirá plenos efectos previa la aprobación del Ministerio de Fomento. El Juez realiza la entrega del terreno, comprobando el interesado haber cubierto a la oficina correspondiente su precio.

Si se presenta oposición, se abrirá el juicio respectivo entre el denunciante y el opositor, en que será parte un representante de la Hacienda Federal. *3.

La Ley de esta forma marcaba prioridades para aquellos predios que contaran con determinadas características, tal es el caso de las que estuvieron acotadas o en su defecto bien cercadas y cultivadas, amén de que quien las poseyera demostrara una antigüedad de 10 años o un título traslativo de dominio, si se contaba con estas características, se hacían acreedores a un descuento en el precio de la venta de un cincuenta por ciento. Pero no sólo los que contaban con estas características eran merecedores del descuento, pues si la posesión era producto de menos de 10 años, el descuento fluctuaba en un 25 por ciento, contándose en los dos casos con facilidades para el pago del baldío.

En cuanto a figuras jurídicas distintas a la compra-venta, encontramos el usufructo, arrendamiento, aparcería y enfiteusis, los predios afectados con éstas figuras también gozaban de un 25 a un 50 por ciento de descuento*4.

Existía un período de tiempo de tres meses que se otorgaba para contar con éstos beneficios, al finalizar este si los poseedores no lo llevaban a cabo, se dejaba en libertad a cualquier otra persona para que lo hiciera. En cambio, para el denuncia bastaba solo

*3. LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. 7a. ed. Porrúa 1991 p. 171

*4. ENFITEUSIS. Derecho real o contrato por virtud del cual el propietario de una casa mueble cede a otro, a perpetuidad o por largo tiempo, el goce de la misma, con la obligación del concesionario de cuidarla, mejorarla y pagar, en reconocimiento del dominio, una pensión o canon anual. Esta institución no tiene regulación legal en el Derecho Mexicano vigente. DE PINA VARA. Diccionario Jurídico.

con la simple presunción de la existencia del baldío, de ésta manera, se procedía a medir o deslindar, siempre y cuando se tuviera una orden de autoridad competente.

Como en todas las leyes, no siempre se beneficia a toda la población, aún cuando el espíritu que las inspira es este, en el caso que nos ocupa, el sector que resultó afectado fue el indígena, principalmente por el requisito de la autorización, de tal forma que entre este y otros conflictos presentados, se da pauta para posteriores problemas que tendría el General Porfirio Díaz en su gobierno.

Enlazada a esta Ley, se encuentra la de Colonización, ya que por cada 200 hectáreas, debía existir un habitante por un lapso de 10 años. Otro aspecto que prevee esta Ley, es la de la figura jurídica de la prescripción, que como menciona el diccionario de derecho, "es el medio de adquirir bienes (positiva) mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la Ley. En este caso, se utilizaba para **acelerar la transmisión de la propiedad**"^{*5}.

Según comenta el Lic. JOSE RAMON MEDINA CERVANTES, las consecuencias que tuvo esta Ley fue que "El impacto más sobresaliente se finca en el artículo 9o. que con **una simple presunción de calidad de baldío de un predio se expeditaba el camino para atropellar la propiedad comunal**, que fue fácil presa de los empresarios constituidos con el nombre de compañías deslindadoras, artífices de la organización del latifundio mexicano, que van a impactar en todo su esplendor durante el porfiriato".^{*6}

*5. Ibid.

*6. MEDINA CERVANTES JOSE RAMON. Derecho Agrario, Porrúa, 1992. p. 172

Aún cuando en el segundo capítulo de éste trabajo se va a tratar con más detenimiento el problema de las compañías deslindadoras, incluso apoyándome con la transcripción de un artículo completo sobre el tema, es preciso mencionar que el manejo del problema de deslindamiento desde el punto de vista de estas compañías, tiene muchos puntos oscuros, los cuales sirvieron para que lo que en principio se formó para depurar y controlar los terrenos baldíos y nacionales, terminara aunque no en todos los casos convirtiéndose en enemigo de aquellos a quienes principalmente la ley beneficiaría y haciéndose el Gobierno de aquel entonces protector de aquellos que traficaran con los terrenos en comento.

De esta manera, y volviendo al comentario que realiza el Licenciado Medina Cervantes, este artículo 9o, fue en multitud de ocasiones, el pretexto para perjudicar al más pequeño y pobre campesino, teniendo en contrapartida que estos mismos preceptos favorecían la adjudicación incontrolada de baldíos, reconocido esto en 1896 ante el Congreso de la Unión por las mismas autoridades competentes las cuales según sus mismas palabras, no obstante los vigorosos esfuerzos que realizaran para habilitar baldíos no lograran realizar ni la inmigración, ni la colonización nacional en dichos terrenos.

La única reforma que sufrió esta Ley fue en su artículo 8o, publicándose el Decreto respectivo, el 19 de Septiembre de 1863.

"Ministerio de Justicia, Fomento é Instrucción Pública.- Sección de Fomento.- El C. Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Benito Juárez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, á todos sus habitantes, sabed:

Que en atención a las observaciones que se han hecho al artículo 8o. de la Ley de 20 de Julio último, sobre ocupación de los terrenos baldíos de la República, y en uso de las

amplias facultades con que me hallo investido, he tenido a bien decretar lo siguiente:

ARTICULO UNICO. El artículo 8o. de la citada ley queda redactado en estos términos: La rebaja de precio concedida por los artículos que preceden, solamente tendrá lugar, si el que tiene derecho á ella presenta su denuncia dentro de tres meses de publicada esta ley, ó después, si no hubiere denunciante anterior que se oponga, pues habiéndolo, cederá el terreno al denunciante, ó le pagará su valor á precio de tarifa en dinero y al contado, con deducción de la parte que ha de satisfacer á la Hacienda Pública, indemnizándolo además de los gastos necesarios que hubiere hecho.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio del Gobierno Federal en San Luis Potosí, a 19 de Septiembre de 1863.- **BENITO JUAREZ.**- Al C. Lic. José María Iglesias, Ministro de Justicia, Fomento é Instrucción Pública.

Y lo comunico a Ud. para su inteligencia y cumplimiento.

Dios y Libertad. San Luis Potosí, Septiembre 19 de 1863. IGLESIAS.- Ciudadano".*7

Este artículo 8o, no fue mas que la respuesta del Gobierno al ver el descontento del pueblo, pero creo yo que de poco sirvió, porque seguían viendo y queriendo resolver únicamente lo superficial del problema, se otorga una posible solución que en su primera fase pudiera ser llevada a cabo por aquellos campesinos, pero nuevamente se presenta la ignorancia y la incomunicación, siendo prácticamente imposible el que reúnan los requisitos para ejercitar el denuncia; pero eso no es todo, sino que lo más grave es que este artículo permite que los grandes monopolios de terratenientes se vean

*7. FABILA, Ob Cit. p. 200

beneficiados con esto al estar más empapados en cuanto a los procedimientos y tener sin temor a equivocarme, y porque así se ha manifestado gracias a estudios complementados con encuestas profesionales, que el Gobierno de forma quizá indirecta siempre procuró favorecerlas.

DECRETO SOBRE COLONIZACION DE 31 DE
MAYO DE 1875.

Hermanada a la Ley de Baldíos de 1863, se encuentra este decreto emitido por Don Sebastián Lerdo de Tejada en su carácter de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Ley, es precisamente la que da origen a la formación de las Compañías deslindadoras, se presume provisional por la autorización que se otorga al Ejecutivo Federal para que a través de contratos con empresas particulares, se pusiera en práctica una política colonizadora hasta que se expliciera la Ley definitiva.

"Otorga a las empresas particulares garantías suficientes para asegurar el cumplimiento de los contratos de colonización; otorga a los colonos la naturalización mexicana y, en su caso, la ciudadanía, así como suplemento de gasto de transporte y de subsistencia hasta por un año después de establecidos, de útiles de labranza y de materiales de construcción para sus casas, exención del servicio militar y de ciertas contribuciones, entre otros privilegios, pero exige del colono un cumplimiento estricto del contrato conforme al derecho común; instituye las comisiones exploradoras encargadas de habilitar terrenos baldíos para colonizarlos, mediante su medición, deslinde, avalúo y descripción, facultad que corresponde al Ejecutivo Federal, pero que no podía ser negada a un Estado con respecto a los terrenos de su jurisdicción. Autoriza al Ejecutivo para adquirir terrenos colonizables de particulares, o, en su caso, proporcionar para los terrenos colonizables de particulares cuando éstos lo soliciten, los colonos de que se puedan disponer para realizar la colonización; y, por último, señala que las colonias gozarán de las prerrogativas y privilegios señalados por la Ley durante el término de diez años.

El artículo segundo se concreta a fijar un presupuesto de doscientos cincuenta mil

pesos anuales para realizar el programa colonizador". *8.

De esta manera, surgen también las Comisiones Explotadoras que tenían como principal objeto el manejo de presupuestos y la obtención de terrenos colonizables, imponían los requisitos de medición, deslinde, avalúo y descripción. De la misma manera se conjuntaban terrenos Federales como particulares.

Existen en este decreto dos figuras importantes; la Institucionalización y la Colonización vía la organización empresarial. La primera conlleva prioridades políticas, pues se fortalece al poder Ejecutivo al darle injerencia sobre esta Ley, demeritando al Legislativo.

El poder del que se habla consistió primordialmente en la creación y realización de programas jurídico-ideológicos en cuanto a las reformas dictadas, y el segundo el que refleja mas la importancia y autoridad otorgada a las multicitadas compañías deslindadoras, las cuales se encontraban principalmente en manos de empresarios extranjeros, dando de esta manera pie al ya tan mencionado problema de latifundismo mexicano que cobró sus primeras víctimas en la propiedad comunal y en las más pequeñas propiedades privadas.

*8. LEMUS, Ob Cit. p.p. 175 y 176.

DECRETO SOBRE COLONIZACION Y COMPAÑIAS DESLINDADORAS

DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1883.

Esta Ley promulgada bajo el gobierno de Manuel González, tenía como propósito el deslinde, medición, fraccionamiento y valuación de los terrenos baldíos, ó de propiedad nacional, esto con la finalidad del establecimiento de colonos.

No fueron radicales los cambios sugeridos por esta Ley; pues en general se trataban de forma más particular los efectos de las compañías deslindadoras. Formada por 31 artículos, es nuevamente el Ejecutivo Federal quien está autorizado para nombrar las Comisiones de Ingenieros que considerara necesarios, estas compañías se encontraban autorizadas para habilitar terrenos baldíos que ya estuvieran debidamente medidos, deslindados o fraccionados en lotes, y que además contaran con avalúo y descripción; compensandolas el Ejecutivo hasta con la tercera parte de los terrenos habilitados, siempre y cuando estos no fuesen enajenados a extranjeros que no estuvieran autorizados para adquirirlos.

DISPOSICION DEL 23 DE JUNIO DE 1885.

Relacionado con la Ley anterior, ésta declara la responsabilidad en cuanto a daños y perjuicios que ocasionaran las compañías deslindadoras y que originaran a los propietarios, siempre y cuando estas se ocasionaran por no haber cumplido con las formalidades legales previamente establecidas.

Aun cuando parezca reiterativo, no puedo dejar de apuntar que esta disposición no fué otra cosa que un intento de calmar los ánimos en el pueblo afectado por las Compañías deslindadoras, y podemos observar muy claramente la doble intención que contiene; por un lado pretende proteger a los pequeños propietarios de las acciones de estas compañías, pero como aclara en párrafos posteriores, esta protección únicamente se otorgará si los perjuicios ocasionados se debieron al no haber cumplido con las formalidades legales.

En primer lugar, no creo que la ignorancia y la incomunicación sean buenos aliados de ningún ser humano, y mucho menos si estos son por lo general campesinos indígenas que en las más de las ocasiones ni siquiera entendían el castellano al no ser su lengua materna, en segundo lugar, aunado a estos factores se encuentran también los del desconocimiento de dichos decretos, disposiciones y quizá hasta de la Ley, lo cual los dejó prácticamente en estado de indefensión.

Por lo anterior, creo yo injusta esta disposición, así como todos los decretos y circulares emanados de esta Ley, no por ellos en sí, sino por el terrible abuso que traen aparejado y por la obvia inclinación hacia los grandes monopolios hacendarios.

RESOLUCION DEL 11 DE DICIEMBRE DE 1886.

"Esta autoriza a los señores Flores, Halle y Compañía para que midieran y deslindaran terrenos baldíos en la Baja California y recordemos que al respecto el Ingeniero Luis Hajar y Haro señaló que por este medio obtuvieron la onceava parte de toda la Baja California, acaparando dos millones ciento cincuenta y ocho mil cuatrocientas veintisiete hectáreas; Reglamento del 15 de julio de 1889 sobre las franquicias concedidas a los colonos por la Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883; Circular del 1o. de mayo de 1893 dirigida a los Gobernadores de los Estados, indicando que el Ejecutivo Federal continuaría favoreciendo la colonización con todas las franquicias de la ley de la materia; Decreto del 30 de diciembre de 1902 que autorizó al Ejecutivo para reformar la legislación vigente sobre terrenos baldíos, y cuya Base IV derogó "de una manera expresa y terminante para lo futuro, cualesquiera disposiciones que autoricen el deslinde de baldíos por empresas o compañías deslindadoras" y suplió estas empresas por Comisiones Oficiales; para estos años ya notamos una disminución en la creación de normas de colonización y en los Instructivos para su aplicación, quizá porque era evidente que tal sistema en lugar de resolver el problema agrario nacional, lo había complicado; y será hasta el 5 de abril de 1926 cuando el artículo transitorio único de una nueva Ley de Colonización, derogue la del 15 de diciembre de 1883 y disposiciones conexas estableciéndose nuevos y diferentes lineamientos en materia de colonización" *9

Lo importante de estos decretos, leyes y circulares, es tener presente que el punto inicial que ayuda a su conformación no es precisamente la realidad concreta que el campesino vivía en esos momentos, cuando lo único que buscaba era obtener un

*9. CHAVEZ PADRON, Ob Cit. p.p 237 y 238.

RESOLUCION DEL 11 DE DICIEMBRE DE 1886.

"Esta autoriza a los señores Flores, Halle y Compañía para que midieran y deslindaran terrenos baldíos en la Baja California y recordemos que al respecto el ingeniero Luis Híjar y Haro señaló que por este medio obtuvieron la onceava parte de toda la Baja California, acaparando dos millones ciento cincuenta y ocho mil cuatrocientas veintisiete hectáreas; Reglamento del 15 de julio de 1889 sobre las franquicias concedidas a los colonos por la Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883; Circular del 10. de mayo de 1893 dirigida a los Gobernadores de los Estados, indicando que el Ejecutivo Federal continuaría favoreciendo la colonización con todas las franquicias de la ley de la materia; Decreto del 30 de diciembre de 1902 que autorizó al Ejecutivo para reformar la legislación vigente sobre terrenos baldíos, y cuya Base IV derogó "de una manera expresa y terminante para lo futuro, cualesquiera disposiciones que autoricen el deslinde de baldíos por empresas o compañías deslindadoras" y suplió estas empresas por Comisiones Oficiales; para estos años ya notamos una disminución en la creación de normas de colonización y en los Instructivos para su aplicación, quizá porque era evidente que tal sistema en lugar de resolver el problema agrario nacional, lo había complicado; y será hasta el 5 de abril de 1926 cuando el artículo transitorio único de una nueva Ley de Colonización, derogue la del 15 de diciembre de 1883 y disposiciones conexas estableciéndose nuevos y diferentes lineamientos en materia de colonización" *9

Lo importante de estos decretos, leyes y circulares, es tener presente que el punto inicial que ayuda a su conformación no es precisamente la realidad concreta que el campesino vivía en esos momentos, cuando lo único que buscaba era obtener un

*9. CHAVEZ PADRON, Ob Cit. p.p 237 y 238.

pedazo de tierra el cual pudiera utilizar para trabajar y vivir, sino que es también el reflejo de las situaciones políticas y sociales que se arraigaban en el país y que desde mi punto de vista lo único que crearon fué un sistema caótico de expedición ininterrumpida de circulares que cambiaban dependiendo de los intereses que en ese momento como repito se generaban.

Por último, cabe consignar en cuanto al contenido de ésta Ley, las opiniones generadas en la sociedad intelectual de ese momento.

"DIVERSAS OPINIONES DE HISTORIADORES SOBRE LOS EFECTOS DE LAS COMPAÑÍAS DESLINDADORAS EN LA CONCENTRACION TERRITORIAL RUSTICA".

"Son múltiples las opiniones de los estudiosos sobre la actuación de las compañías deslindadoras, pero convergentes en la monopolización de la propiedad rústica en detrimento del patrimonio nacional.

PASTOR ROUAIX hace hincapié en los contratos firmados por las compañías los cuales fueron modificados en las cláusulas que estorbaban o eran gravosas para esas empresas, llegando incluso el gobierno federal a renunciar a cualquier reclamación al respecto. Esto es patente en la Ley de Baldíos de 26 de marzo de 1894, en la que cesaba la obligación de los poseedores y propietarios de terrenos baldíos de poblarlos, acotarlos y cultivarlos. Las obligaciones que imponían las anteriores leyes de colonización y baldíos automáticamente cesaban en sus efectos tanto pretéritos como en el presente, y obviamente en el futuro, lo que implicaba una renuncia de la nación para sujetar a inquisición, revisión o composición los títulos ya expedidos, ni aun menos reivindicar los terrenos que éstos amparen por la falta de población, cultivo o acotamiento. El ingeniero Rouaix opina: "...es un monumento de audacia, de impavidéz y de desvergüenza". Otro elemento de apoyo de las compañías, es que recurrieron a las reclamaciones diplomáticas cuando se sintieron afectadas.

El ingeniero Rouaix (Secretario de Fomento del Presidente Carranza) nos dice que, aun con todas estas protecciones, las violaciones a los contratos por las compañías eran tan obvias que, al triunfo de la revolución, de 215 contratos de colonización en sólo 7 hubo el propósito de cumplir y el gobierno declaró la caducidad de 27. El ingeniero Gustavo Durán, Jefe de la Dirección Agraria (conferencia dictada en la Universidad Popular), cuestiona las artimañas de las compañías deslindadoras, que se apoyaban en

procedimientos técnicos, políticos y económicos.

Los estudios técnicos eran de gabinete, de ahí que arrojaran una planimetría falsa y, por consecuencia, de mala fe. Los honorarios de esas empresas se cubrían con una tercera parte de los terrenos deslindados, que eran seleccionados por las compañías. Estos predios eran propicios para el cultivo, cercanos a los poblados y ferrocarriles, contaban con aguas, bosques y otras variadas riquezas.

Las otras dos terceras partes, pertenecientes a la Nación, eran adquiridas en condiciones ventajosas por las compañías deslindadoras y por contra onerosas para México, respaldadas por los registros del Gran Libro de la Propiedad".*10

Al estudiar esta problemática, me encontré con que no solo los estudiosos del tema vertían sus opiniones sobre este, sino que también y quizá de manera más activa, los campesinos hicieron patente su descontento, así pues, contra toda presión ejercida para que no se manifestaran estas comunidades, hicieron uso de las medidas que el mismo gobierno pusiera a su alcance y aunque de manera desigual e injusta, comenzaron a defender aquellas tierras en las que generaciones anteriores a las suyas, dejaron la vida: y así como en la época colonial con la Legislación Indiana, en esta nueva Ley fundaron su derecho en la posesión.

*10. MEDINA, Ob Cit. p.p. 104 y 105.

LEY SOBRE OCUPACION DE TERRENOS BALDIOS DE

26 DE MARZO DE 1894.

Tres décadas transcurrieron entre la primer Ley de Baldíos y Ocupación emitida en 1863 y la segunda del 26 de marzo de 1894; y nuevas ideas hicieron eco en las mentes receptivas de los integrantes del Gabinete del entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, General Porfirio Díaz. De esta forma se da paso al liberalismo individualista y en la exposición de motivos de esta ley, se enfoca la explotación y movilización de los principios económicos, dentro de un régimen de libertad que no admitía limitaciones.

"El principal motivo para la expedición de esta Ley, fue prácticamente el gran desacierto del porfiriismo en materia de colonización y terrenos baldíos, pues como se comentó al estudiar la Ley de 1863, dentro de los Decretos de Colonización que surgieron, el que más injerencia tuvo para la realización de la Ley en cuestión fue el transcrito en párrafos antecedentes, misma que agravó el problema agrario para los pequeños campesinos.*11.

Por lo anterior, en esta nueva Ley, el primer paso que se da es el de su clasificación; su naturaleza jurídica la conforman 79 artículos, aunque es prudente en este momento hacer mención que en el texto del Lic. Medina Cervantes únicamente se consideran 75 artículos. Los setenta y nueve artículos mencionados, se encuentran divididos en cinco títulos que han sido considerados como el englobamiento y depuración de las prácticas y experiencias de la Ley anterior. Estos cinco títulos abarcan los terrenos denominados baldíos, demasías, excedencias y nacionales; subclasificándose como a continuación se muestra.

* 11. LEMUS, Ob, Cit. p. 178.

" I. De los terrenos baldíos y nacionales, de las demasías y excedencias, y bases generales para su ocupación y enajenación.

II. De la manera de adquirir los terrenos, que son objeto de esta Ley

III. De las franquicias que se conceden a los poseedores de terrenos baldíos, demasías y excedencia

IV. Del gran registro de la propiedad de la República.

V. Disposiciones Generales. *12.

La propia Ley en su edición comentada, nos otorga conceptos de la clasificación de los terrenos, de esta manera a partir del artículo primero y hasta el quinto, se exponen los conceptos de terrenos baldíos, demasías, excedencias y nacionales. Para poder tener una más clara concepción de esta Ley es indispensable su transcripción, la cual nos ayudará con posterioridad a poder seguir comparándola no solo con la primera sino con la tercera Ley que conforman este primer capítulo.

De la misma manera, creo prudente hacer la aclaración que por lo extensa de esta Ley, la transcripción no será completa; sin embargo, no por esto dejaremos de mencionar sus fragmentos más importantes, deteniéndonos para su más clara comprensión y para evitar el vicio del tedio que coadyuvaría a la confusión del lector al realizar tan ininterrumpida transcripción, creo prudente realizar inmediatamente después del título transcrito una breve explicación que sirva de pronta referencia.

*12 *ibid.*

LEY SOBRE OCUPACION Y ENAJENACION DE TERRENOS

BALDIOS.

"Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana.-Sección Primera.

El Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

PORFIRIO DIAZ. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que en uso de la autorización concedida al Ejecutivo por la Ley de 18 de diciembre de 1893, ha tenido a bien expedir la siguiente:

LEY SOBRE OCUPACION Y ENAJENACION DE TERRENOS BALDIOS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

TITULO I.

De los terrenos baldíos y nacionales, de las demasías y excedencias y bases generales para la ocupación y enajenación.

Art. 1o. Los terrenos de propiedad de la Nación, que son objeto de la presente Ley, se considerarán para sus efectos, divididos en las siguientes clases:

- I. Terrenos Baldíos.
- II. Demasías.
- III. Excedencias.
- IV. Terrenos Nacionales.

Art. 2o. Son baldíos todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello por la Ley, ni cedidos por la misma

a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos.

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

Art. 4o Son excedencias los terrenos poseídos por particulares, durante veinte años o más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan; pero colindando con el terreno que éste ampare.

Art. 5o. Son nacionales, los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos, por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello y que no hayan sido legalmente enajenados.

También se reputarán terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, cuando éstos no hubieren abandonado el denuncia ó éste se haya declarado desierto o improcedente, siempre que se hubiere llegado a practicar el deslinde y la medida de los terrenos.

Art. 6o. Todo habitante de la República, mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tiene derecho, en los términos de la presente Ley, para denunciar terrenos baldíos, demasías, excedencias en cualquier parte del territorio nacional, y sin limitación de extensión; excepto los naturales de las naciones limítrofes de la República y de los naturalizados en ellas, quienes por ningún título pueden adquirir baldíos en los Estados que con ellos linden.

La franquicia otorgada en el presente artículo, no deroga las limitaciones establecidas o que establezcan las leyes vigentes, sobre adquisición, por extranjeros, de bienes inmuebles de la República.

Art. 7o Cesa la obligación hasta ahora impuesta, a los propietarios y poseedores de

terrenos baldíos de tenerlos poblados, acotados y cultivados: y los individuos que no hubieren cumplido las obligaciones que a este respecto han impuesto las leyes anteriores a la presente, quedan exentos de toda pena sin necesidad de declaración especial en cada caso y sin que la Nación pueda en lo futuro sujetar a inquisición, revisión o composición los títulos ya expedidos, ni mucho menos reivindicar los terrenos que éstos amparen, por la falta de población, cultivo o acotamiento.

Art. 8o Cesa también la prohibición impuesta a las compañías deslindadoras de terrenos baldíos, por el artículo 21 de la Ley de 15 de diciembre de 1883 o por cualquiera otra disposición legal, de enajenar las tierras que les hayan correspondido, por composición de gastos de deslinde, en lotes o fracciones que excedan de las mil quinientas hectáreas; y si alguna enajenación se hubiere hecho en lotes o fracciones de mayor extensión, no podrá ser invalidada por este solo motivo, ni la Nación podrá en ningún tiempo reivindicar los terrenos así enajenados, por sólo esta circunstancia.

Art. 9o Los terrenos baldíos, salvo el caso previsto en el artículo siguiente, sólo se enajenarán previo denuncia y mediante los trámites que establece esta ley, y a los precios que se fijen en la tarifa especial que el Ejecutivo Federal publicará y sancionará conforme al artículo 12.

Art. 10 Las demasías y excedencias, así como los terrenos baldíos poseídos por particulares durante veinte años o más, sin título primordial pero con título translativo de dominio, emanado de particulares o de autoridad pública no autorizada para enajenar baldíos, se adquirirán también por denuncia o por composición ajustada directamente con la Secretaría de Fomento, conforme a las prevenciones de esta Ley.

Art. 11o Los terrenos nacionales solamente podrán ser enajenados por la Secretaría de Fomento a los precios y bajo las condiciones que ella determine en cada caso, atendiendo a la calidad y ubicación de los terrenos y al objeto que se les destine. Dichos

precios no podrán nunca ser inferiores a los señalados para los terrenos baldíos en la tarifa vigente, al acordarse la enajenación; y sólo podrá hacerse enajenación de terrenos a título gratuito, en los casos en que por razón de utilidad pública, recompensa de servicios u otros motivos lo autorice expresamente la Ley.

Art. 12o El Ejecutivo de la Unión fijará por medio de un decreto que se publicará en el mes de enero de cada año, la tarifa de precios de los terrenos baldíos de cada Estado, y del Distrito y Territorios Federales.

Art. 13o Del precio de los terrenos baldíos, excedencias, y demasías que se enajenen conforme a la ley, se aplicarán dos tercios al Erario Federal, y un tercio al del Estado en donde el terreno estuviere ubicado: pero sin que la Federación ni los Estados puedan rehusar el pago que se les haga en los títulos y en los créditos legítimos que constituyan respectivamente su deuda pública, cuando el adquirente del terreno quiera pagar en esa especie.

El precio de los baldíos, excedencias y demasías ubicadas en el Distrito y Territorios Federales, así como el de los terrenos nacionales, sea cual fuere su ubicación, se aplicará íntegramente al Erario Federal.

Art. 14 No podrán enajenarse por ningún título, ni estarán sujetos a prescripción, sino que permanecerán siempre en el dominio de la Federación.

I. Las playas del mar:

II. La zona marítima en una extensión de veinte metros contados desde la orilla del agua en la mayor pleamar y a lo largo de las costas de tierra firme y de las islas;

III. Una zona de diez metros de ambas riberas de los ríos navegables y de cinco metros en los flotables;

IV. Los terrenos en que se encuentran ruinas monumentales, con la superficie que se declare necesaria para el cuidado y conservación de éstas.

Art. 15 Los terrenos baldíos en las islas de ambos mares se enajenarán en los mismos términos que los demás del territorio nacional; pero en toda Isla se reservará, además de la zona marítima, una extensión mínima de 50 hectáreas para establecimiento de poblaciones y otros usos públicos; y en caso de que la isla no tenga esa extensión, se reservará en su totalidad para aquellos usos.

Las islas de los ríos, lagos y esteros navegables no se enajenarán sino después de practicados los reconocimientos periciales y de recogidos los informes de la autoridad superior política del respectivo Estado, Distrito o Territorio, que demuestren que no hay inconveniente para efectuar la enajenación.

Art. 16o Los esteros, lagunas y estanques de propiedad nacional, que no sean navegables, ni susceptibles de llegar a serlo, así como las marismas, podrán ser enajenados con arreglo a esta ley, previos los reconocimientos periciales y los informes de la autoridad competente de marina y de la superior política del respectivo Estado, Distrito o Territorio, que demuestren que no hay inconveniente para efectuar la enajenación.

Art. 17o Los terrenos a que se refiere esta ley, y cuya adquisición se solicite con objeto de establecer salinas o que fueren propios para ello, se enajenarán también con arreglo a las prevenciones de esta ley; pero la Secretaría de Fomento podrá mandarlos valuar especialmente y acordar su enajenación a precios superiores a los de la tarifa que estuviere vigente cuando así lo estimare conveniente.

Art. 18o La Secretaría de Fomento podrá celebrar, para la explotación de los terrenos baldíos y mientras no haya quien solicite su enajenación, los contratos de arrendamiento, aparcería u otros que no transfieran el dominio, así como expedir reglamentos conforme a los cuales haya de permitirse la explotación de maderas, resinas u otros productos de dichos terrenos, señalando las penas en que incurran los que infrinjan las reglas de explotación y sin perjuicio de que se castigue administrativa o

judicialmente conforme a las leyes, al que invada o explote sin permiso los terrenos baldíos.

A los arrendatarios de éstos podrá dárseles en los contratos respectivos el derecho de adquirirlos por el tanto cuando otro pida su enajenación siempre que hagan uso de ese derecho dentro de un término que no exceda de un mes y que indemnice al denunciante de los gastos que hubiere hecho en el denuncia, mensura y deslinde de terreno.

Art. 19o. Los contratos a que se refiere el artículo anterior, se celebrarán siempre en términos que no impidan la enajenación de los terrenos baldíos a que se refieran, los cuales se entregarán al que los hubiere denunciado y adquirido, a más tardar seis meses después de expedido el título correspondiente.

Igualmente, todo permiso expedido conforme a los reglamentos administrativos, para la explotación de terrenos baldíos o sus productos, se entenderá siempre otorgado con calidad de que cesará tan luego como el terreno fuere adjudicado conforme a esta Ley, sin más derecho, por parte de quien obtuvo el permiso, que el de pedir la devolución de lo que por él hubiere satisfecho, proporcionalmente al tiempo que faltare para su expiración.

Art. 21. El Ejecutivo Federal queda facultado para reservar temporalmente los terrenos baldíos que estime conveniente, para conservación o plantíos de montes, reservación o reducción de indios, o colonización en los términos que establezcan las leyes".*13

Al llegar a este punto del trabajo, se hace menester el recalcar lo relacionado a la evolución que ha sufrido el concepto de baldío, ya que su transformación paulatina lo

*13. Cinco Siglos Ob Cit.

lleva desde ser un significado simple, a convertirse quizá por intereses externos, en un concepto estricto de terreno el cual debía tener como respaldo para su legal existencia un primordial título de propiedad.

Dentro de las exigencias y concesiones que implica el legalizar una figura, esta ley establece el cese de la obligación de cultivo de terrenos, así como de acotarlos y colonizarlos, caso que ocurría con la Ley de 1836, en donde si se cultivaba, existía un descuento en el precio de tarifa.

Enfoquémonos ahora en el procedimiento que permitía la denuncia de adquisición de los baldíos, demasías y excedencias; este corría con la gran ventaja de acuerdo al gobierno, de no limitar el número de hectáreas otorgadas, pero como ya veremos con posterioridad, resultó no ser tan positivo para aquellos pocos individuos que lograron que su denuncia progresara, sin embargo, quienes se vieron realmente beneficiados fueron las compañías deslindadoras y los grandes empresarios que se convertirían en la nueva figura que callada y clandestinamente tomaría matices del antiguo terrateniente; en general, los únicos requisitos que deberían de cumplirse eran los de contar con capacidad de goce y ejercicio, viéndose favorecidos con esto, no solo nacionales sino extranjeros siempre y cuando no fueran como en la Ley anterior, predios limítrofes a su nación.

Uno de los fundamentos legales que sustenta este procedimiento, se remite al artículo décimo de la Ley, el cual consigna según lo comenta la Licenciada Martha Chávez Padrón, que los terrenos deberán estar amparados por títulos de propiedad para no considerarse como baldíos, demasías o excedencias; en efecto, el precepto citado señala que "las demasías y excedencias, así como los terrenos baldíos poseídos por particulares durante veinte años o más sin título primordial, pero con título traslativo de dominio emanado de particulares o de autoridad pública no autorizada para enajenar

baldíos, se adquirirán también por denuncia o por composición"*14

Esto, como acotación histórica nos da idea de como un precepto legal puede dar pie al favorecimiento de despojo y concentración territorial y el artículo mencionado, en conjunción con el octavo de la misma ley, permitan que como mencionamos en párrafos anteriores, compañías deslindadoras vendieran los terrenos sin el límite al que se refería el artículo 21 de la Ley de Colonización de 1883, que se encuentra transcrita dentro de éste primer capítulo.

La dependencia gubernamental que tenía injerencia en este tipo de trámites y procedimientos era la Secretaría de Fomento, la cual estaba constituida por múltiples departamentos y direcciones en los que se realizaban los trámites encaminados al mencionado procedimiento de denuncia y otorgamiento de baldíos, esto en una función interdisciplinaria consistente en un proceso técnico-jurídico-administrativo, instalándose para dar un servicio más eficaz, una red de oficinas en todo el territorio nacional quienes expedían títulos de propiedad que tenían la alternativa de que el propietario inscribiera sus heredades en el Registro Público de la Propiedad, el cual debe su creación, precisamente a la emisión de esta Ley.

El procedimiento de inscripción de los predios, se veía de alguna manera beneficiado cuando el gobierno federal otorgó una alta confianza al considerarla como menciona el artículo 48, "perfecta y exenta de todo género de revisión... pues el simple certificado de una inscripción surtirá el efecto de un título perfecto e irrevocable, sin que por ningún motivo pueda rectificarse la extensión superficial de la propiedad inscrita" *15

*14. Chavez Padron Ob Cit. p. 240

*15. Ibid.

De la misma manera que la Ley de 1863 otorgaba beneficios en cuanto a descuentos en precio de tarifa, esta de 1894, invitaba a los poseedores de demasías, con rebajas de un 66%, "los de excedencia y baldíos con título traslativo de dominio y posesión de veinte años el descuento ascendía al 50%, mismo que se reducía al 33% si la posesión oscilaba de veinte a diez años; acompañada del título traslativo de dominio (art. 42). De estas sumas, dos tercios eran para la Federación y el resto para los Estados, en tanto que en los terrenos nacionales se fijaban precios convencionales, cuyo monto ingresaba a la Federación. "Se retira la prohibición e incapacidad jurídica que tienen las comunidades y corporaciones civiles para poseer bienes raíces (art.67); en ese mismo precepto se estipulaba el fraccionamiento de lotes y la adjudicación entre los vecinos de los pueblos que estuvieran poseyendo a título de ejidos, excedencias o demasías, se admitían a composición (art 68). Se vuelve a enfatizar el contenido del artículo 9o. de la Ley de Baldíos de 1863, de que nadie se puede oponer a que se midan o deslinden terrenos por autoridad competente".*16

Si se debilita la creencia en la fuente de la verdad que es la base del orden jurídico y que, en otras palabras determina el éxito de esta, cualquier palabra o cifra pierde su valor entre quienes puedan verse afectados o beneficiados por la ley; es por esto que quizá dicha Ley no tuvo la acogida esperada, lo que la llevó a apoyarse en las diversas circulares y escritos los cuales trataremos de explicar en su oportunidad.

El resto del contenido de la Ley, no es muy diferente a la anterior, lo que procura es otorgar ventajas a efecto de adjudicarse los terrenos, y dentro de estas ventajas se contemplan los descuentos en las tarifas; pero esto se ve opacado por las compañías-

*16. Lemus Ob, Cit. p. 180

deslindadoras que acaparan un alto índice de concentración territorial, deslindando hasta antes de su supresión 62840706 has; de las cuales corresponden 20,946868 has, por compensación, y esto no es otra cosa mas que un diferente ángulo de la terrible dictadura porfiriana, que protegía a pocos privilegiados dejando en el desamparo a la inmensa mayoría que formaban el pueblo, mismos que llegaron a su límite cuando únicamente y como limosna, se les otorgaran aquellas tierras que por su inutilidad y pobreza resultaron los desechos de las compañías.

El procedimiento de adjudicación resultó el mas fiel aliado de esas compañías y terratenientes, pues aprovechando la ignorancia y marginación de los campesinos, aunado a su pobreza para promover el procedimiento, realizó cruentos y desequilibrados enfrentamientos que dejaran como saldo la mas injusta adjudicación de tierras que seguían adhiriéndose a los grandes monopolios.

Importante es el Título IV de esta Ley, el cual habla del Gran Registro de la Propiedad de la República, del cual considero importante parte de su transcripción y posterior comentario.

TITULO IV.

" DEL GRAN REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE LA REPUBLICA".

Art. 45 Se establece el Gran Registro de la Propiedad en la República, que estará a cargo de una oficina independiente de la Secretaría de Fomento y en el que se inscribirán con los requisitos y formalidades que fijen 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 ya o hiciere en lo futuro la Secretaría de Fomento.

Art. 46 El Gran Registro de la Propiedad en la República será público, pudiendo examinar y pedir certificación y copia de las inscripciones y planos que en él conserven, toda autoridad o persona que lo solicite.

Art. 47 La inscripción en el Gran Registro de la Propiedad de la República, será enteramente voluntaria para los dueños y poseedores de tierras; y, por lo mismo, la falta de dicha inscripción no les privará de ninguno de los derechos que les corresponden, conforme a las leyes vigentes; pero sin goce de las franquicias concedidas a las propiedades registradas.

Art. 48 Toda propiedad inscrita 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. En consecuencia los efectos que la inscripción surtirá con relación al Gobierno y autoridades de la Nación serán que ninguna de éstas, sea cual fuere su categoría, ni sus agentes de cualquier especie, puedan exigir en ningún tiempo la presentación de títulos y documentos primordiales, ni mucho menos sujetarlos a inquisición o revisión de ninguna clase, pues el simple certificado de una inscripción surtirá el efecto de un título perfecto e irrevocable, sin que por ningún motivo pueda

TITULO IV.

" DEL GRAN REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE LA REPUBLICA".

Art. 45 Se establece el Gran Registro de la Propiedad en la República, que estará a cargo de una oficina independiente de la Secretaría de Fomento y en el que se inscribirán con los requisitos y formalidades que fijen 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 ya o hiciere en lo futuro la Secretaría de Fomento.

Art. 46 El Gran Registro de la Propiedad en la República será público, pudiendo examinar y pedir certificación y copia de las inscripciones y planos que en él conserven, toda autoridad o persona que lo solicite.

Art. 47 La inscripción en el Gran Registro de la Propiedad de la República, será enteramente voluntaria para los dueños y poseedores de tierras; y, por lo mismo, la falta de dicha inscripción no les privará de ninguno de los derechos que les corresponden, conforme a las leyes vigentes; pero sin goce de las franquicias concedidas a las propiedades registradas.

Art. 48 Toda propiedad inscrita 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. En consecuencia los efectos que la inscripción surtirá con relación al Gobierno y autoridades de la Nación serán que ninguna de éstas, sea cual fuere su categoría, ni sus agentes de cualquier especie, puedan exigir en ningún tiempo la presentación de títulos y documentos primordiales, ni mucho menos sujetarlos a inquisición o revisión de ninguna clase, pues el simple certificado de una inscripción surtirá el efecto de un título perfecto e irrevocable, sin que por ningún motivo pueda

rectificarse la extensión superficial de la propiedad inscrita.

Art. 49 Con relación a los denunciantes de terrenos comprendidos dentro de los límites de una propiedad inscrita en el Gran Registro de la Propiedad de la República, sea que el denuncia se haga a título de ser dichos terrenos baldíos, excedencias o demasías, la inscripción surtirá el efecto de que el denuncia se considere infundado e improcedente, declarándose así de plano, tan luego como se presente el certificado de la inscripción: pero sin perjuicio de que tal declaración sea revisable por la Secretaría de Fomento, según lo establecido por el artículo 26.

Art. 50 Con relación a los colindantes de una propiedad o terreno inscrito en el Gran Registro de la Propiedad de la República surtirá los mismos efectos que las leyes atribuyen a un título válido y perfecto, mientras no se obtenga una sentencia judicial que haya causado ejecutoria y en la cual se declare que es nula la inscripción o que ésta debe modificarse en la parte que concierne al colindante opositor. *18

Insertas dentro de este título, se encuentran varios aspectos importantes que posteriormente servirán para dar origen a la última Ley de terrenos baldíos; el primero de ellos, el de las compañías deslindadoras ya se ha tratado en páginas anteriores, pero nunca está de más escuchar opiniones de gente que ha realizado estudios de campo y transmite de foma cien por ciento realista la esencia de la problemática. Estas opiniones las aporta el Maestro Raúl Lemus García en su libro Derecho Agrario Mexicano.

*18. Cinco Siglos. Ob Cit. p. 198, 199

**"OPINIONES SOBRE LOS EFECTOS DE LA ACCION DE LAS
COMPAÑIAS DESLINDADORAS"**

"La actuación de las Compañías Deslindadoras dio como resultado inmediato el más alto índice de concentración territorial, dándole perfiles monstruosos al latifundio que halló y combatió la Revolución Mexicana.

Don José Lorenzo Cossío refiere, apoyado en datos proporcionados por la Secretaría de Fomento, que al terminar el año de 1906, fecha en que se suprimen las Compañías, se habían deslindado 62 840 706 hectáreas, correspondiendo a las Compañías Deslindadoras por concepto de compensación de gastos 20 946 868 hectáreas, en la inteligencia de que las tierras que no se les adjudicaban en compensación, eran adquiridas, en la mayoría de los casos, por las propias compañías.

"Para juzgar, dice un autor, hasta que punto fue monstruosa y antipatriótica esta política de la Dictadura Porfiriana, basta recordar que en la Baja California, cuya superficie es de 14 400 000 hectáreas, se concedió a cinco compañías extranjeras derechos de propiedad por 10 500 000 hectáreas, extensión mayor que la de todo el Estado de Oaxaca. A la Compañía Huller se le titularon 5 394 000 hectáreas (casi la extensión de Sinaloa); a Flores Hale una faja de veinte kilómetros de anchura con una superficie de 1 496 000 hectáreas. La California Land Company recibió en el reparto 2 488 000 hectáreas".

En Chiapas la misma compañía Huller adquirió por diversos medios, enormes lotes de 1 700 000 hectáreas; en Quintana Roo pasó al Banco de Londres la propiedad de otro latifundio de 700 000 hectáreas. En Chihuahua, Patricio e Ignacio del Campo deslindaron terrenos con un área de 5 400 000 hectáreas, recibiendo en compensación por la tercera parte que les correspondía, 1 800 000."¹⁹

¹⁹ Lemus García, Ob Cit. p. 180

Son estas opiniones que en forma unánime establecieron el criterio de todas aquellas que de manera directa o indirecta se vieron perjudicados por las tan poco afortunadas compañías deslindadoras, cuyo error fue el de no respetar la autoridad y poder que se les había otorgado, confundiendo su personalidad auxiliadora con una temble y aplastante dictadura.

De la misma manera que con la primera Ley estudiada vimos algunos decretos y circulares emitidas al respecto de este tema, con esta segunda Ley y para captar plenamente cuanto respecta a este tema, considero necesario realizar el mismo procedimiento para de esta forma resumir el panorama que en estos momentos se vivía.

Al situamos a fines del siglo XIX y principios del XX, la expectativa rural mexicana concentraba su atención en las Haciendas; grandes distribuciones de tierras que generalmente sobrepasaban las 1000 hectáreas, entre éstas, existían un sinfín de ranchos que aunque no tan extensos como las Haciendas, conservaban tierras fértiles y eran reconocidas como Haciendas predios menores de 1000 hectáreas. Estas grandes posesiones, también se vieron afectadas por la Ley y las Compañías deslindadoras aunque claro está, en menor proporción.

Los principales problemas teóricos de estas leyes fueron adquiriendo un cariz rígido, tomando un enfoque pragmático que nunca pudo menguar a los ojos de sus víctimas. Esto, en gran parte tiene una explicación lógica, pues si tomamos en consideración que en primer lugar predominaban en aquel entonces ideas provenientes del antiguo continente las cuales eran completamente encontradas y desconocidas a la población rural mexicana; y más aún, a aquellos pueblos indígenas, recibiendo con esto nuevamente una contradicción a su idiosincracia. Por otro lado, se trata de remediar la falta de colonización en diversas regiones del país sin tomar en cuenta sus condiciones precarias, no solo económicas sino de instrucción.

Se les saca bruscamente de su medio, en vez de mejorarlas y explicarles por medio

de actos y no de leyes frías, desconocidas e incomprensibles por ellos. Es por todo esto, que lo único que se logró fué un terrible decaimiento de la pequeña propiedad y un sinnumero de desordenes políticos.

"Ahora bien, esta ley hace cesar la prohibición que se había impuesto a las compañías deslindadoras de enajenar las tierras por ellos obtenidas en compensación de gastos de deslinde en los lotes o fracciones que no exceden de 2 500 hectáreas" *20

En el fondo de esa actitud, yace una cierta concepción la cual se remonta al ya tan trillado tema del latifundio: esto, a mi modo de ver constituye el obstáculo principal de que grandes extensiones de tierra sean desaprovechadas y permitan con estas leyes desconcentración en el pueblo y una injusta premiación a las compañías deslindadoras.

Otro de los aspectos importantes de los que hablábamos, es la creación del Gran Registro de la Propiedad de la República, que como vimos en los artículos transcritos, está a cargo de la Secretaría de Fomento, la cual lleva un registro de todos aquellos predios que han sido inscritos mediante Folios Reales en los que se realizan todas las anotaciones del destino y uso de dichos terrenos, de ésta manera se tiene un perfecto control sobre ellos, es importante mencionar que en forma conjunta, se realizó la formación de un archivo en donde se recopilaban también todos los antecedentes de los inmuebles.

*20. ANTONIO DE IBARROLA. Derecho Agrario. Ed. Porrúa. p. 161.

"DECRETO DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1909"

No muy lejos de la aguerida Revolución Mexicana de el año de 1910, es que se expide este Decreto que tenía como principal fundamento la continuación del reparto de ejidos, proporcionando estos a jefes de familia en propiedad privada, pero condicionados a ser enajenables, inembargables e intransmisibles durante un lapso de 10 años, este decreto vino a tratar de resolver los innumerables y antiquísimos problemas agrarios, pero resultó que el remedio no estuvo a la altura del gran problema que ocasionaran las multitudes compañías deslindadoras.

Con esto una vez más corroboramos todo lo que hemos estado mencionando, y demostramos que la historia no ha sido injusta cuando califica de monstruosas a las tan en mala hora conformadas compañías deslindadoras. Esto, so pretexto de deslindar, acotar, valuar y poblar terrenos baldíos; desolando todo el territorio Nacional, pasando por alto los derechos de propietarios y poseedores de tierras que en su gran mayoría carecían de títulos de propiedad, provocando un terrible desconcierto y temor en estos pequeños propietarios.

**"LEY DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS DEL 30 DE
DICIEMBRE DE 1950"**

En esta ocasión, primero daré a conocer mi punto de vista y comentarios sobre esta Ley, y con posterioridad y únicamente para referencia del Lector, transcribiré la Ley en cuestión, en la inteligencia de que todas las anotaciones se harán por anticipado.

Es bien conocido que un objeto solo puede ser concebido como parte de una totalidad, de un proyecto más amplio, el cual se convierte en instrumento que permite alcanzar un fin futuro; y a cuya luz ese primer objeto cobra real sentido. Es precisamente este encadenamiento de objetos traducidos en ideas, lo que concretó la Ley sobre ocupación y enajenación de baldíos y demasías de 1950.

Esta es la tercera Ley publicada sobre terrenos baldíos y conjuga a mi parecer dos cuestiones de suma importancia que cualquier doctrina política debe contemplar:

1) ¿Son ciertos los principios teóricos que plantea?; 2) ¿La puesta en práctica de esa doctrina es susceptible de incrementar la felicidad y bienestar humanos?. Y no es sino la historia nuevamente quien puede otorgarnos las respuestas a estas interrogantes.

Tejiendo con habilidad las hebras que nos llevarán a conocer si efectivamente esta Ley logró conjugar las cuestiones mencionadas, haremos un breve recorrido histórico remontándonos a las causas que en lo personal me parece tuvieron mayor injerencia en la creación de la misma.

No obstante la aparente paz y progreso en que el General Díaz mantenía a la Nación, la ciudadanía protestó ante la imposición de un gobierno que se perpetuaba indefinidamente, y en 1910, con motivo de la anunciada reelección del Presidente

Constitucional, la causa Maderista apoyada por los Estados Unidos de Norte América, presiona a Porfirio Díaz a abreviar la obligada transmisión de su poder en la forma no prevista que se presentaba.

Es así, como se dan nuevos matices a las apolilladas actuaciones gubernamentales, llevando a cuestas cruentas luchas revolucionarias, asesinatos y usurpaciones que aunque terriblemente violentos dieron paso a la expedición de una nueva Constitución Política, promulgada el 5 de febrero de 1917; auspiciadora esta de nuevos decretos y leyes que inauguraban un siglo de aparente calma.

Tierras libres para los mexicanos, fue el nombre que otorgara el Presidente Alvaro Obregón al decreto del 2 de agosto de 1923, el cual facultaba a todo mexicano mayor de 18 años para adquirir tierras nacionales o baldías, esta ley es sustituida precisamente por la que protagoniza este inciso. Preparada por el Licenciado Antonio Luna Arroyo, presidente en ese entonces de la Comisión Redactora de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Agricultura y ganadería en el año de 1950 y publicada en el Diario Oficial el 7 de febrero de 1951, el principal problema que contempla es el de delimitar las tierras que carentes de medidas provocaban fuertes litigios, los cuales se veían acompañados de abusos generalmente dirigidos a las pequeñas propiedades indígenas

Esta inexistencia de medidas que delimitaran un predio de otro, y que propiciaran de esta manera que aquellas gentes catalogadas como "poderosas" tuvieran la facilidad de extender sus heredades sobre las ajenas, permitió que esta Ley tratara de ponerle remedio, pensándose en primer lugar en un sistema que pudiese realizar una justa delimitación de los predios, pero se encontró un nuevo y aparente obstáculo, se exigía como requisito la previa existencia de títulos de propiedad, los cuales obviamente no se encontraban en manos de los pequeños campesinos indígenas.

De esta manera, se completa el ciclo histórico que por momentos parecía alejarse de sus ideales primarios, pero que luego regresara a la idea inicial. Asimismo, nos confirma

la primera cuestión planteada en este inciso, una vez que se prueba que si son ciertos los principios teóricos que propone, ya que se concreta en la práctica el derecho como un todo armónico que suavemente compagina a leyes y normas con la fuerza coercitiva del Estado, dando como resultado el que los colonos o nacionaleros vieran sus acciones en franca prosperidad.

Ejemplo de esto, fue que con la recién inaugurada Reforma Agraria, se trató de encauzar la acción dotatoria, pudiendo los campesinos tener acceso a títulos de propiedad y es aquí en donde ya en forma más clara, se empieza a gestar la Ley de terrenos baldíos, nacionales y demasías del 30 de diciembre de 1950. Aunque es menester decir, que no pudieron aniquilarse todos los contratiempos presentados a algunos grupos minoritarios; el más frecuente fue el de la acción dilatoria, que favorecía a todos los poblados que tenían que probar la necesidad de tierras, pero deberían cumplir además con otros requisitos, como que dicho poblado tendría que ser dotado con tierras afectables que estuvieran ubicadas dentro del radio legal de afectación de siete kilómetros; y con este requisito se dejaba fuera a aquellos campesinos aislados, es decir, no pertenecientes a ningún grupo poblacional establecido.

Con el pasar del tiempo se contempla este obstáculo, y a aquellos grupos menores de veinte familias que no podía beneficiarse por la acción dotatoria, se les presentan dos buenas opciones: la primera es para aquellos campesinos pobres, con los que se utilizó la alternativa de los terrenos nacionales, y la segunda, fue la de colonias agrícolas que se ponían al alcance de aquellos campesinos que contaban con un mayor poder adquisitivo.

Considero este momento adecuado para adentrarnos ya en lo que es la exposición de motivos de la Ley, y así poder tener una idea más clara de lo que se trata de explicar. Esta mencionaba que " Combinado con la dotación de ejidos que se inició al triunfo de la Revolución Constitucionalista, apareció el siguiente Decreto del 2 de agosto de 1923.

la primera cuestión planteada en este inciso, una vez que se prueba que si son ciertos los principios teóricos que propone, ya que se concreta en la práctica el derecho como un todo armónico que suavemente compagina a leyes y normas con la fuerza coercitiva del Estado, dando como resultado el que los colonos o nacionaleros vieran sus acciones en franca prosperidad.

Ejemplo de esto, fue que con la recién inaugurada Reforma Agraria, se trató de encauzar la acción dotatoria, pudiendo los campesinos tener acceso a títulos de propiedad y es aquí en donde ya en forma más clara, se empieza a gestar la Ley de terrenos baldíos, nacionales y demasías del 30 de diciembre de 1950. Aunque es menester decir, que no pudieron aniquilarse todos los contratiempos presentados a algunos grupos minoritarios; el más frecuente fue el de la acción dilatoria, que favorecía a todos los poblados que tenían que probar la necesidad de tierras, pero deberían cumplir además con otros requisitos, como que dicho poblado tendría que ser dotado con tierras afectables que estuvieran ubicadas dentro del radio legal de afectación de siete kilómetros; y con este requisito se dejaba fuera a aquellos campesinos aislados, es decir, no pertenecientes a ningún grupo poblacional establecido.

Con el pasar del tiempo se contempla este obstáculo, y a aquellos grupos menores de veinte familias que no podía beneficiarse por la acción dotatoria, se les presentan dos buenas opciones: la primera es para aquellos campesinos pobres, con los que se utilizó la alternativa de los terrenos nacionales, y la segunda, fue la de colonias agrícolas que se ponían al alcance de aquellos campesinos que contaban con un mayor poder adquisitivo.

Considero este momento adecuado para adentrarnos ya en lo que es la exposición de motivos de la Ley, y así poder tener una idea mas clara de lo que se trata de explicar. Esta mencionaba que " Combinado con la dotación de ejidos que se inició al triunfo de la Revolución Constitucionalista, apareció el siguiente Decreto del 2 de agosto de 1923.

que se da a conocer como uno de los pasos de mayor trascendencia efectiva dados por la Revolución para transformar en hechos la eterna aspiración de libertad de nuestro pueblo..." y "considerando. Que el poder público emanado de la Revolución está en el deber de procurar que las tierras nacionales y baldías que se encuentren inactivas sean trabajadas en su mayor parte por mexicanos..."; por tanto, se facultó a todo mexicano por nacimiento (naturalización), mayor de 18 años, que careciera de tierra y no la pudiera obtener por otro título, a adquirirla de las nacionales y baldías, sin más requisito que ocupar personalmente la tierra, dar los avisos correspondientes y no pasar de veinticinco hectáreas de riego, cien de temporal de tercera, centiles o pastales. Los lineamientos anteriores se sentaron, destinando los terrenos propiedad de la nación para trabajadores rurales que directamente trabajaran la tierra, cuando no pudieran obtener ésta por medio de la restitución o dotación que eran las dos únicas vías agrarias entonces existentes.

Poco a poco comenzó a configurarse una nueva legislación sobre terrenos propiedad de la nación, pues mediante Acuerdo del 3 de marzo de 1925 se excluyeron de ocupación por nacionaleros los cauces, riberas y zonas federales de las corrientes de propiedad nacional y aquéllos susceptibles de ponerse bajo riesgo. Por decreto del 18 de julio de ese mismo año, también se prohibió ocupar los bosques existentes en terrenos nacionales y aquéllos declarados reserva forestal nacional. Del propio año, un acuerdo del 9 de noviembre definió, para los efectos de posesiones en terrenos nacionales, que debía de considerarse como cauce o alveolo.

El 10 de mayo de 1926 se expidió un Decreto de tierras libres, que reiteró los principios establecidos en el decreto del 2 de agosto de 1923, agregando que aquéllos que hubiesen ocupado personalmente una parcela de veinticinco hectáreas imigables, o sus equivalentes, por dos años, tendrían derecho a que se les expidiera título sobre ellas, pero prohibió que estas tierras se vendiesen a personas que ya tuvieran tierras o a

extranjeros, y tampoco podían ser enajenadas antes del término de diez años. Para el 10 de junio de ese año, un decreto suspendió la Ley de Tierra Libre del 2 de agosto de 1923.

Un acuerdo del 26 de agosto de 1926 dio por cancelados los contratos de arrendamientos de terrenos nacionales cuando los anendatarios dieran los avisos de ocupación con fundamento en el decreto del 2 de agosto de 1923 y se acogieran a los beneficios de éste.

El 19 de mayo de 1927 se dictó un decreto que reformó y adicionó el reglamento al decreto del 18 de diciembre de 1909, delineando un principio de procedimiento ante la Comisión Deslindadora, por el cual se desahogaría un deslinde, el levantamiento de un plano y la consideración de los documentos que los poseedores presentaran al paso de la brigada deslindadora; los interesados podían, incluso, levantar información testimonial para acreditar su posesión ante el Juzgado de Distrito, pero se aclaraba que "cuando sólo se presenten por el interesado los títulos traslativos del dominio que no amparen contra la nación, los terrenos a que se refieren serán considerados como terrenos simplemente poseídos"²¹

Muchos de estos acuerdos ya los hemos mencionado en páginas anteriores, incluso haciendo el análisis de alguno de ellos, pero es importante mencionar que dentro de esta etapa histórica, previa a la expedición de la penúltima Ley sobre ocupación de terrenos baldíos, nacionales, demasías y excedencias; existieron dos decretos de suma trascendencia: el primero de ellos de fecha del 6 de marzo de 1930, el cual en forma textual se refiere al "interesado que trabaje las tierras ocupadas por el término de dos años consecutivos", además que otorgaba el calificativo de parcela a los terrenos

21.MARTHA CHAVEZ PADRON. El Proceso Social Agrario y sus procedimientos.p.p 316,317

solicitados; y el otro del 10 de abril de 1928 que favorece a los pequeños agricultores, vigilando el provecho del sostenimiento de sus familias con la creación de propiedades aptas para el cultivo.

Se da en 1934 la importante distinción entre terrenos baldíos y nacionales, señalando como principal punto el que sean medidos y deslindados, además de que permitió que no solo nacionales sino extranjeros se beneficiaran con la Ley.

De esta manera y tras setenta y ocho años de distancia del último acuerdo emitido, (15/diciembre/1943), es como surge la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, recolectora de vastas experiencias históricas y jurídicas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1950.

Esta Ley tiene como principal objetivo dividir los terrenos propiedad de la Nación, otorgándole el carácter de baldíos a aquellos que no han sido deslindados ni medidos, o los nacionales, aquellos baldíos deslindados, medidos y sujetos a la declaratoria, y por último a las demasías como aquellas poseídas por particulares, con título primordial, pero cuya extensión sea mayor a la que dicho título determine, resultando de esta manera el exceso dentro de los linderos demarcados por el título.

Se faculta para dar el trámite de declaratoria a la Secretaría de Agricultura quien podrá gestionarlo tanto a título gratuito como oneroso, otorgando estos beneficios a distintas personas, es decir, se tomaba en cuenta las posibilidades económicas que se tenían.

Ejemplo de ello, es que la enajenación a título oneroso, la gestionaban tanto arrendatarios como solicitantes, y la enajenación a título gratuito se señalaba solo a los campesinos pobres que en forma personal atendían sus tierras.

Se enmarca perfectamente bien el derecho de preferencia el cual debía ser con previa autorización de autoridad competente y otorgándose plazo de un año, es decir, se hizo expreso el lema revolucionario de que la tierra es para quien la trabaja, en su

mayoría, dejando en esta ocasión de lado a los inversionistas que tan beneficiados habían resultado en épocas anteriores. Posteriores a esta Ley, sigue habiendo cambios sustanciales, y uno de ellos se da en 1926, cuando el 30 de diciembre, el Poder Legislativo modifica al Código Agrario de 1918, mencionando que "los terrenos nacionales, y en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación, se destinarán a constituir y ampliar ejidos o establecer nuevos centros de población ejidal. Dichos terrenos se podrán destinar también, en la extensión estrictamente indispensable, para las obras o servicios públicos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y no podrá ser objeto de colonización ni venta" *22

Es decir, se da nuevo auge al concepto de colonización otorgándose una mejor distribución de la población rural creando nuevos centros de población.

Posteriormente, se derogan las leyes de colonización, aunque su esencia persiste, y lo que definitivamente queda en pie son las leyes relativas a los terrenos baldíos y nacionales que da curso a través de la Dirección General de Terrenos Nacionales a las solicitudes individuales presentadas por campesinos poseedores de terrenos nacionales, baldíos o demasías, reiniciando la actitud paternalista en favor del pequeño propietario, agilizando con el procedimiento de declaración la tramitación otorgada a los terrenos baldíos declarados como nacionales.

Esta Ley, incluye lo que es el procedimiento de declaratoria, que nosotros analizaremos con posterioridad.

22. CHAVEZ PADRON. Ob Cit. p. 232.

"LEY DE TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES, DEMASIAS Y EXCEDENCIAS".

Art. 1o. Siempre que en el texto de la presente Ley se empleen las palabras "Secretaría" o "Reglamento" se entenderá que se refieren a la Secretaría de Agricultura y al Reglamento de la propia ley.

Las citas de artículos y capítulos sin mención del ordenamiento a que pertenezcan, corresponderán a los de esta ley.

Art. 2o. En el cómputo de los términos o plazos establecidos por esta ley se excluirán los días en que se suspendan las labores oficiales.

CAPITULO I.

De los terrenos baldíos, nacionales y sus demasías.

Art. 3o. Los terrenos propiedad de la Nación que son objeto de la presente ley, se considerarán, para sus efectos, divididos en las siguientes clases:

I. Baldíos.

II. Nacionales.

III. Demasías.

Art. 4o. Son baldíos, los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos.

Art. 5o. Son nacionales:

I. Los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos del Capítulo VI de esta Ley.

II. Los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquieran

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

No quedan comprendidos en esta fracción los terrenos cuyos títulos hayan sido

nulificados o se nulifiquen de conformidad con lo previsto en la fracción XVIII del artículo 27 Constitucional, los cuales se considerarán como baldíos según lo establecido en el artículo 65.

Art. 6o. Son demasías los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor de la que este determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el título y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la superficie titulada.

Art. 7o. El Ejecutivo de la Unión está facultado para enajenar a título oneroso o gratuito o arrendar a los particulares capacitados conforme a esta ley, terrenos nacionales; así como para entrar en composición con los poseedores de demasías.

Esta facultad se ejercerá por conducto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

En ningún caso los terrenos baldíos podrán ser objeto de las operaciones a que se refiere este artículo."²³.

En general, la Ley lo que modifica es el tratamiento que se le otorga a las solicitudes que se requieren para adquirir terrenos nacionales, esto, reforzado con la revisión y modificación que se hizo al Código Agrario de 1942, que a grandes rasgos indicaba que los terrenos nacionales y rústicos pertenecientes a la Federación, tenían que ser destinados a la constitución y ampliación de ejidos, o para el establecimiento de nuevos centros de población ejidal, los cuales, por ser del dominio público de la Federación, estaban exentos de ser colonizados en forma libre o vendidos.

Esto, yo creo que es un nuevo esfuerzo por parte de la Federación para intentar de alguna manera recuperar su patrimonio perdido, pero al mismo tiempo, reitera la propuesta de "proteger al campesino pobre y desposeído" que se había visto humillado

²³. *Ibid*

ante el gran poderío otorgado a las compañías deslindadoras.

En cuanto al procedimiento de adquisición de terrenos, se establece una nueva disposición que va a tratar de agilizar la tramitación en la enajenación a título oneroso a particulares, efectuándose en forma expedita los levantamientos topográficos necesarios.

De esta manera es como se concibe esta Ley de 1950, la cual corrió con mejor suerte que sus antecesoras, por poner más énfasis a los pequeños y medianos latifundistas, quienes anteriormente carecían de medios legales para poder ser oídos y vencidos en los juicios agrarios dolatorios.

Con esta Ley, de alguna manera, se les considera como grupo establecido y reconocido cuando llegan a contar con más de veinte individuos capacitados.

ante el gran poderío otorgado a las compañías deslindadoras.

En cuanto al procedimiento de adquisición de terrenos, se establece una nueva disposición que va a tratar de agilizar la tramitación en la enajenación a título oneroso a particulares, efectuándose en forma expedita los levantamientos topográficos necesarios.

De esta manera es como se concibe esta Ley de 1950, la cual corrió con mejor suerte que sus antecesoras, por poner más énfasis a los pequeños y medianos latifundistas, quienes anteriormente carecían de medios legales para poder ser oídos y vencidos en los juicios agrarios dotatorios.

Con esta Ley, de alguna manera, se les considera como grupo establecido y reconocido cuando llegan a contar con más de veinte individuos capacitados.

CAPITULO II.

TERRENOS NACIONALES.

DE LOS TERRENOS.

A) TERRENOS BALDIOS.

ANTECEDENTES DEL TERRENO BALDIO.

YAHUTLALLI" A las Naciones conquistadas se les arrebataban la propiedad de sus tierras; parte de esos inmuebles pasaban a propiedad de los nobles y del señor, y el resto quedaban en posesión del pueblo sojuzgado, que además del vasallaje pagaba los tributos correspondientes.-

Estas propiedades integraban el yahutlalli, antecedente de las tierras realengas de la Colonia y, más adelante, de las demasías, excedencias, baldíos y nacionales." *24.

Existen figuras bien identificadas dentro de la etapa prehispánica que son equivalentes de los Terrenos Baldíos, así pues, cada etnia conocía con un diferente nombre a éste tipo de terrenos aún cuando sus características eran comunes; ejemplo de esto es el yahutlalli, manifestación de propiedad adquirida mediante conquista por los Aztecas, es decir, dentro de la conformación de la Nación ocupante de la zona de Tenochtitlan, es de vital importancia la actividad guerrera que delineaba al Estado con

24. MEDINA CERVANTES Ob Cit. p. 38.

sólida organización político-social de esta manera, el yahutllali era aquella propiedad arrebatada a las naciones vecinas subordinadas que no tenían aún aplicación específica otorgada por el soberano y pasaban a ser parte de la clase noble y del mismo señor, éstos nobles, llamados Tecpanpouhque financiaban con éstas los gastos del gobierno, así como de conservación de los palacios, pero si por algún motivo dejaba de considerárseles nobles dicho predio se reincorporaba al del Señor; las tierras sobrantes que se consideraban de menor valor, quedaban en posesión del calpulli o pueblo sojuzgado que amén del vasallaje, con el producto logrado cubrían gastos locales, tributos y obras de servicio.

EPOCA COLONIAL

"Es probable que con la llegada de los españoles, la primera propiedad indígena que pasó a sus manos fue la particular y sobre todo, aquella que correspondió a los señores, los guerreros y la casta sacerdotal. El teollalpan, el milchimalli, el tlatoalli, el pillalli y el yahutlalli, deben de haber sido las propiedades que por su significado desaparecieron casi violentamente.

Recién realizada la conquista era lógico que los españoles se vieran obligados a vivir en los pueblos y ciudades aborígenes y que en recompensa a sus hazañas e inversiones personales exigieran las peonías, caballerías, mercedes, tierras de común repartimiento, propios y dehesas, que necesitaban tomando las tierras de los pueblos conquistados. Consideremos que la conquista no se realizó poblando al mismo tiempo como lo estipulaban las Bulas Alejandrinas. En la Nueva España existían enormes zonas inexploradas en las cuales el hombre europeo no se aventuró de inmediato. Por otra parte y de acuerdo con los principios de la época y del Derecho de Conquista vigente en aquella etapa, de hecho ninguna regla de propiedad indígena fue respetada." *25.

Al sucumbir el régimen Azteca, el Estado Español se abrió camino constituyendo las Tierras Reales, las cuales de igual forma que los yahutlalli no se encontraban destinados a un fin determinado.

Tuvieron su base en las tres Bulas Papales de Alejandro VI en las cuales se hace mención de que las Tierras descubiertas por Cristóbal Colón son donadas por el Papa a

25. Ibid.

los Reyes Católicos Fernando e Isabel, en particular la segunda Bula llamada INTER COETERA O NOVERUNT UNIVERSI, emitida la mañana del 4 de mayo de 1493, la cual delimitó aquellas tierras que en lo sucesivo pertenecerían a España.

"...Todas las Islas, y Tierras firmes que huvieréis descubiertas y en adelante descubriereis ácia el Occidente, y Medio Día, tirando ó assignando una línea desde el Poli Artico, que es el Septentrion, ó Polo Antartico, o Medio-Día: bien estén las Tierras firmes, é Islas halladas, y que en adelante hallareis ácia la India, o otra parte, la cual, dicha línea diste de cualesquiera de las Islas llamadas de los Azores, y Cabo Verde, cien leguas ácia el Occidente y Medio-Día: (bajo de la condición de que todas las Islas, y Tierras firmes descubiertas, y que descubriereis, desde la expressada línea ácia el Occidente, y Medio-Día, no se estén poseyendo actualmente por algun otro Rey, ó Principe Christiano, ni lo hayan estado antes de ahora hasta el día proximo passado de la Natividad de nuestro Señor Jesu Christo, desde el qual comienza á correr el año presente de mil quatrocientos noventa y tres, quando algunas de las dichas Islas fueron descubiertas, y halladas por nuestros Capitanes, y Soldados) y os las assignamos con todos sus Señoríos, Ciudades, Fortalezas, lugares, y Villas, Derechos, Jurisdicciones y pertenencias y os hacemos, constituímos, y deputamos á Vos, Vuestros herederos, y sucesores por verdaderos Señores de dichas Islas, y Tierras firmes, con pleno, libre y omnimoda potestad, autoridad, y jurisdicción."

*26.

26. Medina Cervantes. p. 46

Con excepción de las Tierras de los Indios, las conquistadas por la Corona Española, eran incorporadas al Patrimonio del Rey, de ahí el nombre de realengas, las cuales a su vez tenían la posibilidad de ser otorgadas a los conquistadores.

La primer legislación sobre baldíos, se remonta al 15 de octubre de 1754 con la Real Instrucción, la que considera a todo el Territorio que ocupa la Nueva España como un solo baldío del cual se iban desprendiendo diversos tipos de propiedades como ejidos, dehesas, parcialidades. etc.

"Viene luego la Real Cédula de 23 de marzo de 1798, importante porque permite acudir para el efecto de adjudicación de baldíos a las autoridades locales y no a la Junta Central residente en la Ciudad de México."*27.

Es hasta los siglos XVI-XVII y la mitad del XVIII, cuando esas tierras pertenecían a un propietario o quizá a falta de este a un poseedor quien efectuaba gestiones de compra-venta, composiciones, o confirmaciones que tenían el mismo supuesto que los terrenos baldíos.

27. Ob, Cit. p.50

MEXICO INDEPENDIENTE Y CONTEMPORANEO.

LOS TERRENOS BALDIOS Y LA USURPACION DE TIERRAS: MITOS Y REALIDADES (1876-1911) ROBERT M. HOLDEN*

"Las compañías privadas contratadas por el gobierno mexicano entre 1880 y 1910 para levantar los planos de las tierras públicas fueron, a un mismo tiempo, los agentes y los beneficiarios del movimiento más importante emprendido en la historia de la nación para enajenar terrenos federales. Compensadas con un tercio de las tierras medidas, una cincuentena de compañías recibieron, aproximadamente, 21 millones de hectáreas del territorio público en intercambio por el trabajo realizado-11% del área total del territorio nacional- y transfirieron dos tercios de la tierra deslindada -cerca de 42 millones de hectáreas- al gobierno, quien debería venderlas o arrendarlas. El programa de medición, fue, por su amplitud y su impacto, un acto de intervención del Estado en la economía del México independiente y prerevolucionario, comparable a la abolición de las propiedades eclesíásticas y de las tierras comunales llevada a cabo después de 1856, y al boom de la expansión de líneas de ferrocarril durante los ochentas y noventas fomentado por los gobiernos liberales para promover el crecimiento económico. Estos tres afanes tuvieron consecuencias sociales y políticas profundas, cuyo alcance rebasó los efectos meramente económicos.

El presente trabajo es una reflexión sobre el programa de deslindamiento de los terrenos públicos, supervisado por la Secretaría de Fomento en los estados de Chihuahua, Sonora, Sinaloa, Durango, Tabasco y Chiapas, durante las tres décadas anteriores a la revolución de 1910. Quiere mostrar que los deslindamientos no

redundaron en la usurpación de tierras ocupadas por campesinos o por productores orientados hacia el mercado, y que el Estado actuó, con frecuencia, como protector de los campesinos y los propietarios mismos frente a las compañías. Sostiene también que los incentivos económicos que tentaron ocasionalmente a las compañías deslindadoras a robar las tierras de propiedad privada fueron trascendidos, casi siempre, por el incentivo, aún más poderoso, de evitar conflictos con los propietarios de las tierras y, desde luego, sanciones que podía imponer el Estado.

LAS RAZONES POLITICAS.

La decisión de transferir vastas extensiones de tierra pública a propietarios privados es otro signo del extraordinario papel que desempeñó el Estado mexicano en la evolución económica y social del país durante las cuatro décadas que precedieron a la Revolución de 1910. Dedicados a impulsar la economía por la senda que habían seguido las naciones capitalistas más desarrolladas, los gobiernos de Manuel González y de Porfirio Díaz actuaron audazmente no sólo para emprender el desarrollo de los terrenos públicos, sino para mejorar las comunicaciones y el transporte e instituir normas y procedimientos legales que alentaran la inversión y resguardaran la paz.

En el manejo de las tierras públicas, el imperativo doble de elevar las rentas y estimular el desarrollo económico exigía definición de las áreas de los terrenos mediante deslindamientos para, después, transferirlos a propietarios privados. El factor político fue tan decisivo como el factor económico en la determinación del procedimiento que se utilizó para implementar la enajenación de estas tierras.

Las leyes que autorizaron al Estado para contratar compañías deslindadoras privadas y pagarles con dotaciones de tierra pública fueron aprobadas en 1875 y en 1883. un período de enorme tensión financiera para el gobierno. La renta agregada procedente de

las ventas de terreno público, no sólo debería aliviar esta situación, sino que las autoridades sabían que era imposible para la administración financiar el deslindamiento debido al déficit presupuestario crónico y creciente. Alquilar los servicios de compañías para realizar el trabajo y pagarles con tierras en lugar de hacerlo en efectivo, minimizaría las erogaciones monetarias y el aumento correspondiente del valor de la tierra deslindada permitiría al gobierno imponer rentas y acrecentar sus beneficios.

Dos resultados más podrían esperarse de esta política para estimular la economía. De un lado, al compensar a las compañías con un tercio del área deslindada, el gobierno estaba liberando (para situar en el mercado) una cantidad enorme de tierra pública que sería subdividida y vendida. Por el otro, los deslindamientos ayudarían a resolver la confusión general que imperaba en la localización de los límites entre terrenos privados y públicos, así como entre los fraccionamientos de bienes raíces, y, con ello, estimularían la inversión. En la época, la organización de la propiedad era un verdadero caos, grandes extensiones no deslindadas entre sí, y comprendiendo o confundiendo con tierras de propiedad nacional, títulos oscuros, ininteligibles, sin reparir, etcétera, eran los caracteres principales de las tenencias rurales, lo cual desalentaba la inversión en el campo, en especial la de los capitalistas extranjeros.

El deslindamiento no sólo clarificaría los límites entre la propiedad privada y la pública, sino que forzaría a los propietarios de tierras a esclarecer títulos confusos en sus términos o títulos incorrectos en general, y a demandar la tierra (si fuera pública) bajo los procedimientos establecidos en la Ley Agraria de 1363. toda vez que las compañías habían sido contratadas para identificar las tierras sin título de propiedad.

El razonamiento del gobierno era que cualquiera que estuviese explotando un terreno público ("terreno baldíos" o tierra que nunca tuvo título de propiedad y, por lo tanto, del dominio público) y, en consecuencia, "transferido" a las compañías, sólo podía culparse a sí mismo por no haber presentado una demanda de la propiedad que, de cualquier

forma, explotaba ilegalmente. Tal como lo dijo el presidente Díaz al gobernador de Nuevo León en 1889: "No hay duda que si los deslindadores se aprovechan de grandes extensiones territoriales, es por la indolencia de los ciudadanos, que no se apresuran a gestionar en forma debida sus pretensiones". Los pequeños propietarios, aseguraba Porfirio Díaz, deberían hacer uso de las ventajas proporcionadas por la ley; se sabe que en un caso, al menos, Díaz se comprometió a detener a una compañía hasta que los propietarios de las tierras amenazadas las reclamaran. En 1896, un funcionario de la Secretaría de Fomento advirtió que las labores de la compañía deslindadora de Rafael García Martínez eran la mejor manera de forzar a los propietarios en Villa Ocampo, Durango, a "perfeccionar sus títulos", lo cual beneficiaría también a la tesorería de la nación. "Es casi seguro que nunca traten de legalizar sus títulos si no se ven obligados a ello, quedando indefinidamente en posesión de ellos y sin que pueda percibir el gobierno la renta correspondiente." La opinión fue secundada por el asesor legal de la Secretaría de Fomento, para quien "lo principal y capital" era la adquisición "para la nación de lo que justa y legalmente le pertenece".

Contratar compañías privadas para realizar el trabajo era una decisión políticamente sabia. En cierta medida, el gobierno se protegió de las azarosas consecuencias potenciales- las cuales podían ser de índole financiera o política- que podría acarrear el cuestionamiento de los derechos de propiedad a quienes trabajaban las tenencias. Por ejemplo, cuando los diarios de la ciudad de México informaron que los poseedores de propiedades en Chihuahua, incluyendo al latifundista Luis Terrazas, se encontraban alarmados porque sus tierras fueron identificadas por los deslindadores como terrenos baldíos, el presidente Díaz ordenó a la Secretaría de Fomento informar a todas las compañías que cualquier indemnización por daños que pudieran causar serían de su exclusiva responsabilidad y no del gobierno federal. Cuando el gobernador de Morelos Inquirió al presidente Díaz en 1890 acerca de una posible ley estatal que responsabiliza-

ra al Estado por los deslindes, Díaz, incrédulo, respondió que la idea era contraria al propio privilegio de jurisdicción del gobierno federal sobre las tierras públicas, además de que toda la "malevolencia y maldición" de los pueblos que sufrían los deslindes serían dirigidas contra el Estado.

Díaz habló entonces de las ventajas políticas de dejar a las compañías privadas abrir la jaula del tigre:

Que esa maldición la lleven las compañías deslindadoras nada importa porque llegándose a una situación imposible, el Gobierno las desautoriza. Las obliga a devolver y hasta las castiga si es necesario para tranquilizar a los pueblos, cosa que no puede ni debe hacer con el gobierno de un Estado y menos cuando éste es amigo.

Díaz agregó que la ley estatal propuesta podría ser modificada y ser más práctica, pero urgió al gobernador a no olvidar que el gobierno estatal:

Con todos los riesgos consiguientes a su desplante porque va a hacer por sí mismo y bajo su responsabilidad social. lo que puede hacerse mediante las compañías deslindadoras: esto es, tendría que sacar con su propia mano la castaña que puede sacar con la del gato :

En suma, la política deslindadora estaba diseñada por la necesidad de aumentar el ingreso del Estado y por el compromiso de impulsar el crecimiento económico, una de cuyas condiciones era clarificar los límites de la propiedad, con objeto de hacer menos riesgosa la inversión en el campo (en especial para los extranjeros), pero con la suficiente prudencia para reducir los riesgos políticos de declarar las tierras de advenedizos como parte del dominio público. Encomendar el trabajo a compañías

privadas conjugaba ambos propósitos.

USURPACION Y PROTECCION DE TIERRAS.

Los historiadores han interpretado tradicionalmente la política de deslindamiento de las tierras públicas del gobierno de Díaz y el empleo de las compañías privadas, en particular, como un instrumento burdo de agresión empuñado por los latifundistas y los amigos del presidente para desalojar de sus tierras a campesinos y pequeños propietarios, y lanzarlos a las filas de arrendatarios y jornaleros. Se ha dicho, incluso, que este ataque al campesinado fue una de las causas principales de la Revolución mexicana. La documentación de los deslindes realizados en los seis estados que se seleccionaron para el presente estudio -aquellos en los que se practicó la mayor cantidad de deslindes- no confirman la idea de que las compañías deslindadoras hayan participado en el despojo del campesinado.

En primer lugar, la cantidad y la variedad de las quejas que se levantaron ante la Secretaría de Fomento contra las compañías deslindadoras indican que los propietarios rurales (latifundistas, rancheros o comunidades campesinas) tuvieron por lo general la libertad de consignar su oposición, y también encontraron los medios para hacerlo. El volumen de protestas en los archivos -un total de 133- indica que la resistencia formal al deslinde era un recurso frecuentado.

Ni las autoridades locales ni las compañías deslindadoras ejercieron violencia alguna contra los propietarios rurales para impedir que reclamaran. De las reclamaciones encontradas en los seis estados, ninguna hace mención a amenazas de violencia para exigir sumisión al deslinde por alguno de los concesionarios. Por el contrario, se encontró la tendencia opuesta: las compañías y las autoridades locales se quejaron de que los propietarios, incluyendo campesinos y comunidades indígenas, amenazaron con

una revuelta o con linchar a los deslindadores, y algunas veces lograron intimidar tanto a los deslindadores que los obligaron a huir para poner a salvo su vida. Así también, los tenedores de propiedades resistieron sin violencia, rechazando dar respuesta a intimidaciones o a presentar documentos en las audiencias con los deslindadores, con lo que definieron los procedimientos meses o años, con gran disgusto para los deslindadores. También obtenían resultados semejantes presentando reclamaciones fraudulentas o ilegítimas, o archivando una reclamación de tierra pública y no preocupándose por desahogarla, lo cual bloqueó frecuentemente a los deslindadores.

Aquí es importante subrayar que los casos en que se presentaron reclamaciones fueron excepcionales. En este ensayo no expongo muchos casos en los que los tenedores de tierras presentaron evidencias de propiedad y éstas fueron aceptadas por las compañías, que respetaron regularmente las propiedades, según lo informan registros oficiales. El reporte oficial también indica que las compañías respetaron casi siempre las tierras clasificadas como ejidos (tierras comunales) o fondos legales (la tierra que legalmente era propiedad de un pueblo) y que fueron ausencia de un título, la evidencia de posesión continua fue reconocida con frecuencia.

Muy pocas de las compañías deslindadoras se comportaron como piratas apropiándose arbitrariamente de predios. Tal conducta fue innecesaria por dos razones: la tierra genuinamente pública era abundante y las compañías tenían libertad para demandar, con el respaldo judicial federal, pruebas de titularidad claramente legales a cualquier propietario cuya tierra desearan deslindar, arma poderosa en un país donde la fuerza de la costumbre y la documentación dudosa eran comunes. Lo sorprendente es, acaso, la vehemencia con la que los habitantes del campo fueron capaces de producir tal evidencia.

De cualquier manera, como digo antes, las compañías deslindadoras se quejaban con frecuencia de abusos en el medio rural, y con ello quiero sugerir que carecían de la

autoridad absoluta que se les atribuye muchas veces en la historiografía del período. Además, tenían como incentivo natural eludir un pleito para mantener bajos los costos de operación.

El resultado de las reclamaciones que se levantaron es más bien incierto. Sólo de manera ocasional puede identificarse una victoria clara para algunas de las partes; en la mayoría de los casos, el resultado no es terminante. En varias ocasiones la vaguedad de las propias protestas dificultó a las autoridades a resolver el caso. Tal fue la protesta de once indios tarahumaras quienes, informados de que sería deslindada la tierra en su distrito, pidieron sencillamente al juez que protegiera sus tierras. Al igual que muchos otros, no hicieron acusación específica contra la compañía, sino que afirmaron su derecho a continuar gozando de la propiedad que tenían, la cual incluso no era codiciada por los deslindadores.

He clasificado las protestas a partir de las respuestas del gobierno federal y de la índole del demandante. El resultado se pone en los cuadros 1 y 2. Con excepción de la inspección de Luis Martínez de Castro y su sucesor, la Sinaloa Land Co., las partes involucradas en la reclamación fueron identificadas como "Empresarios" (cuadro 1) o "Comunidades" (cuadro 2). Estos términos son tan sólo un nombre abreviado para las distintas clases de productores rurales. El término "empresarios" incluye a los hacendados, mineros, rancheros y otros, cuyas actividades, tal como están descritas en las fuentes de archivo, los definen más bien como productores capitalistas. Las "comunidades" parecen compartir vínculos colectivos y tradicionales con la tierra, y sus peticiones están "firmadas" por lo común por numerosos "vecinos" de un pueblo, o por grupos de "indígenas".

A causa del gran volumen de deslindes realizados después de 1900 en Sinaloa, por Luis Martínez de Castro y su sucesor, la Sinaloa Land Co., la respuesta a estos deslindes se analiza de manera distinta a las anteriores a esa fecha y a las

correspondientes a otros estados. Su diferencia es doble. En primer lugar, no se intentó distinguir entre "empresarios" y "comunidades", porque la distinción es más artificiosa en la etapa de la rápida modernización de Sinaloa, durante las postrimerías del Porfiriato, cuando las dos compañías eran más activas, y porque un gran número de los deslindes realizados (149 en total) hacían menos práctico recopilar tales datos. Y en segundo lugar, en vez de clasificar la respuesta de la Secretaría de Fomento a una reclamación particular, ya fuera de la compañía o del demandante, registré el resultado del fallo de Fomento al deslinde mismo (si fue aprobado o rechazado), en parte, porque los registros de deslindes después de 1900, en Sinaloa, son menos ambiguos en este aspecto que cualquier otro registro. Por lo demás, debido a que los deslindes de estas dos compañías se llevaron a cabo por lo menos diez años después de haberse realizado en el resto en todo el país, su superación resulta más óptima para el análisis general.

CUADRO 1

OPOSICION DE LOS EMPRESARIOS A DESLINDES EN SEIS ESTADOS

RESOLUCION.

Estado	Total	En favor de			
		protestas	Demandante	Compañía	Negociadas Abandonadas
Chihuahua	32	13	1	15	0
Sinaloa	7	3	0	0	0
Durango	4	0	1	3	0
Sonora	4	0	2	1	1
Chiapas	3	0	0	0	0
Tabasco	3	2	0	1	0
Totales	53	18	19	19	1

FUENTE: Archivo de Terrenos Nacionales, Sección de Reforma Agraria.

NOTA: Ni este cuadro ni el cuadro 3 incluyen tres casos, uno en Chihuahua y dos en Sinaloa en los cuales no fue posible identificar a los demandantes ni como "empresario" ni como "comunidad". Ver en el texto las definiciones.

a) Excluye Sinaloa Lando Co., Martínez de Castro y Sandoval Pacheco.

Los datos para las dos primeras aparecen en la tabla 1; los deslindes de la tercera son casi todas composiciones y por ello se excluyeron.

CUADRO 2

OPOSICION DE "COMUNIDADES" A DESLINDES EN SEIS ESTADOS RESOLUCIONES

	Total	En favor de			
Estado	protestas	demandante	Compañía	Negociadas	Abandonadas
Chihuahua	9	3	0	0	0
Sinaloa	6+	2	0	0	0
Durango	3	2	0	0	0
Sonora	0				
Chiapas	9+	4+	0	0	0
Tabasco	2	16	0	1	0
Totales	28	12	0	1	0

FUENTE: Archivo de Terrenos Nacionales.

NOTA: Ni este cuadro ni el 2 Incluyen tres casos -uno en Chihuahua y dos en Sinaloa- cuyos demandantes no pudieron identificarse como "empresario" ni "comunidad". Ver en el texto las definiciones.

a) Excluye la Sinaloa Lando Co., Martínez de Castro y Sandoval Pacheco.

Los datos de las dos primeras aparecen en el cuadro 15; la última realizó composiciones casi siempre y por ello se excluye.

b) En este caso, los desilindadores fueron amedrentados violentamente por las protestas.

Tomando en cuenta las distinciones entre Sinaloa después de el resto del área estudiada, examinaremos los datos presentados en los dos cuadros. En los cuadros 1 y 2 se registran 83 protestas, de las cuales dos de cada tres (64%) fueron presentadas por "empresarios" y el resto por "comunidades" (dos demandantes no pudieron ser identificados adecuadamente). De las reclamaciones presentadas por "comunidades", la Secretaría de Fomento resolvió cerca de dos de cada cinco (43%) a favor del demandante. Sólo una fue negociada directamente por la compañía; tres (11%) fueron referidas ante otras autoridades (en general en la Corte); la resolución del resto 43%, no pudo ser determinada.

Estas omisiones en los registros problematizan el análisis, ya que igualan la proporción de reclamaciones resueltas en favor de los demandantes.

Entre los "empresarios", una de cada tres protestas, 34%, fueron resueltas en favor del demandante; la Secretaría de Fomento falló a favor de las compañías en otras cuatro, el 8%; en 19 casos, 36%, se resolvió mediante negociación directa de las partes;

y en una de cada cinco, 19%, el fallo no pudo esclarecerse.

De 49 deslindes apelados en Sinaloa después de 1900, la Secretaría de Fomento rechazó casi la mitad, 51%, basándose con frecuencia en que el tenedor de la propiedad colindante a la identificada por la compañía como terreno baldío había sido incapaz de desaprobar los límites propuestos por la compañía.

Una de las conclusiones más importantes que pueden derivarse del análisis cuantitativo se refiere al papel que jugó el Estado en las reclamaciones de usurpación de tierras. De particular interés es la reticencia de la Secretaría de Fomento para ponerse del lado de la compañía deslindadora en conflictos con los propietarios. Antes de 1900 acababa, invariablemente, respaldando a los "empresarios". En ningún caso que involucrara a una "comunidad", Fomento tomó partido por la Compañía. Aunque es importante advertir, que resolvía con mucho mayor prestanda las demandas de los "empresarios" que las de las "comunidades". En los casos que involucran "comunidades" la indeterminación es numéricamente doble a la que se encuentra para "empresarios". En otras palabras, el registro es con más frecuencia "mudo" cuando se trata de comunidades que en los casos de empresarios. En Sinaloa, después de 1900, el gobierno se inclinó más a fallar en favor de los demandantes.

Hubo ocasiones en que el gobierno federal falló en favor de los demandantes y castigó a las compañías suspendiendo deslindes y revocando títulos, o forzándolas a respetar tierras ocupadas, aun cuando no estuvieran escrituradas apropiadamente. Las autoridades locales, fungiendo como jueces y fiscales, también actuaron en favor de los propietarios amenazados por las compañías. Los propietarios más acomodados fueron quienes recibieron con mayor frecuencia este trato, aunque también se otorgó protección a comunidades campesinas y rancheros pobres. En ocasiones, las

autoridades en la ciudad de México, o las judicaturas locales, protegieron indirectamente a los propietarios de tierra durante años, con sólo no dar trámite a un deslinde o rehusándose a extender un título a la compañía, haciéndolo depender de la resolución de la reclamación, actitud que no dejaba de provocar la imitación de los deslindadores.

Lo que impresiona del estudio es la baja proporción de reclamaciones en relación con el volumen total de tierra deslindada y con el número de individuos cuya propiedad colindaba con tierras deslindadas. Desafortunadamente, resulta casi imposible cuantificar el número de tenedores de propiedad involucrados en cada deslinde; tampoco es factible obtener las áreas totales de la cantidad de tierra en disputa, ya que muy pocos de los demandantes cuantificaron el área en cuestión (para ello se hubiera requerido, precisamente, un deslinde, que era lo que querían evitar los propietarios). Sin temor a equivocaciones, la conclusión es que las reclamaciones de propietarios de tierras son muy pocas en relación con la escala de los deslindes de tierra pública.

Sinaloa fue un estado en el que la proporción de reclamaciones fue visiblemente alta -uno de cada tres deslindes fue apelado después de 1900, como se indica con el cuadro 1. En otros estados los deslindes se realizaron en la década de los ochenta y a principios de los noventa, y únicamente Sinaloa vio deslindar sus terrenos baldíos después de 1900, cuando el noreste ya había comenzado su prodigiosa expansión económica, justo en las postrimerías del Porfiriato, y el valor de la tierra se había elevado cuantiosamente, haciendo de su posesión un objeto mucho más codiciado. Por otra parte, la densidad de población de Sinaloa, que se había incrementado en un 25% durante los últimos quince años del Porfiriato, excedía con mucho a la de otros estados norteros.

No hay evidencia que permita afirmar que las compañías deslindadoras usurparon tierras con título de propiedad o tierras ya trabajadas. Por el contrario, el Estado y las compañías respetaron por lo general la tenencia de la tierra de campesinos y

terratenientes, y dejan fuera de sus actividades a las tierras ejidales de los poblados, a pesar de la barrera constitucional. Los propietarios que perdieron tierra por los deslindes, fue debido a que eran incapaces de probar que eran propietarios de la tierra en cuestión, o incluso que la habían poseído en algún momento, lo cual los habría calificado al menos para un descuento sustancial si querían comprar al gobierno la tierra como baldía. Algunos se rehusaron definitivamente a cooperar con los deslindadores, declinando presentar la documentación que requería un Estado empeñado en guiar a México por la senda del capitalismo.

En el supuesto de que las compañías se hubieran comportado como vándalos, expropiando tierras arbitrariamente, historiadores que gustan del razonamiento post hoc han extrapolado e inferido de ello el descontento campesino transformado en violencia revolucionaria. La evidencia de la usurpación en gran escala por las compañías no sólo no ha sido presentada por esos historiadores, sino que la mayor parte del trabajo de las compañías deslindadoras había terminado unos 25 años antes de que estallara la revolución. El Estado posrevolucionario no dudó en recordar a los deslindes como actos de piratería, ya que ello validaba su propia legitimidad como sucesor del Porfiriato.

La usurpación de la tierra contribuyó incuestionablemente al estallido de la revolución en 1910, pero sus causas no deben buscarse en la política de tierras públicas del Estado porfiriano. De hecho, yo diría que muchos pobladores del campo, incluso los más pobres, se beneficiaron de los deslindes, que agregaban valor a los predios estableciendo con exactitud sus límites y haciendo posible su identificación en un documento legal de peso, como lo podría ser el título de propiedad. Un deslinde incrementaba el valor de la tierra aproximadamente un 50%, indicador promedio del efecto benéfico que traían los deslindes. La certeza de que los derechos de propiedad sobre la tierra podrían ser claramente establecidos, atrajo a nuevos inversionistas y fue

un incentivo para que toda clase de propietarios realizaran mejoras en su propiedad e intensificó las inversiones de capital, contribuyendo, en consecuencia, al espectacular crecimiento económico de la etapa porfiriana.

Aún sin explicación queda la receptividad del gobierno de Porfirio Díaz a las reclamaciones en contra de las compañías presentadas, indistintamente, por campesinos y por productores orientados al mercado. Pienso que el Estado reconoció que una diversidad de intereses se hallaban implicados en los deslindes y que, algunas veces, unos tenían mayor peso que los de los contratistas. Además de los conflictos entre los mismos deslindadores que la Secretaría de Fomento tenía que dirimir, el gobierno tuvo que considerar con mucha frecuencia los intereses de los propietarios, y también los de las autoridades gubernamentales locales y los inversionistas extranjeros. Los ataques de los deslindadores contra la piratería de tierra pública o contra los propietarios legítimos de tierras amenazaban la paz y la estabilidad política (sin mencionar la supervivencia misma del gobierno), las cuales habían sido los logros más preciados que el gobierno de Díaz vindicaba en particular en el extranjero, entre los inversionistas potenciales.

El Estado, según lo explicó el presidente Díaz al gobernador de Morelos (véase más arriba), tenía la capacidad para ejercer su autoridad a discreción, precisamente porque las compañías privadas habían sido contratadas para realizar los deslindes: "...Llegando a una situación imposible, el gobierno las desautoriza, las obliga a devolver y hasta las castiga si es necesario para tranquilizar a los pueblos..."

No sólo es posible, sino probable, que algunos tenedores de tierras hayan perdido sus propiedades -como subrayé antes, no se puede determinar el desenlace de algunas reclamaciones-, con toda seguridad, algunos propietarios cometieron errores al registrar su apelación. En los casos en que las compañías usurparon tierras, las víctimas carecían probablemente de poder alguno -ya fuese el de su propia organización u otro-,

de tal manera que eran incapaces de contrarrestarlos a las compañías para evitar el despojo. La carencia de un título de propiedad perfectamente claro de la tierra que reclamaban, hacía a una comunidad o a un propietario privado bastante vulnerables para que sus predios fueran identificados como baldíos, y perderlos, pero aun así podían hacer las suficientes apelaciones legales (con base en derechos sancionados por la costumbre, por ejemplo) para inmovilizar a una compañía deslindadora, hasta hacerse de los recursos para tomar sus apelaciones en sanciones.

Esto nos lleva al problema, ignorado con frecuencia, de la consistencia legal y las pruebas de propiedad. Se puede argumentar que para un pequeño propietario o una comunidad campesina, la pérdida de tierra o agua tenía el mismo efecto independientemente de que se efectuara legal o ilegalmente, y que la distinción era irrelevante porque los campesinos estaban de por sí demasiado empobrecidos, o porque eran demasiado ignorantes para ser conscientes de la necesidad de asegurar sus derechos de propiedad de la tierra, expedidos y validados por autoridades políticas, o para defender sus derechos en la Corte. Esta visión subyace a una parte importante de la historiografía sobre cuestiones agrarias en la época de Porfirio Díaz. Me atrevo a ponerla en duda.

En primer lugar, los campesinos conocían bastante bien los títulos de tierras, que habían sido introducidos por las autoridades imperiales españolas y no es improbable que las culturas prehispánicas los emplearon como lo descubrieron William B. Taylor en Oaxaca y Charles Gibson en el Valle de México. Ambos autores encontraron que los campesinos tenían la costumbre de defender sus derechos dentro del sistema legal establecido por la conquista. No hay razón para pensar que el respeto de los campesinos por los títulos de propiedad o su disposición para litigar, declinara entre la independencia y la época de Díaz. Dada la inestabilidad política crónica del país en ese período, el uso del poder judicial puede haber llegado a ser aún más un lugar común

como medida defensiva. Los archivos de deslindes, del archivo de terrenos nacionales consultado para este estudio, muestran que el primer recurso de cualquier tenedor de tierras amenazado era una especie de evidencia de propiedad por escrito, o al menos de posesión. Sólo cuando no podía elaborarse tal documento o al menos ser citado (los solicitantes apelaban con un argumento sólido para restringir derechos.

Si los campesinos estaban familiarizados con el significado de la titularidad legal y con la defensa de sus derechos en las cortes, y además habían tenido una larga experiencia con títulos y su defensa mucho antes de la Independencia, el asunto de la legalidad resultaba particularmente significativo. Tal como lo he señalado antes, el gobierno de Porfirio Díaz vio en las compañías deslindadoras un medio de presionar a propietarios ilegales a dar los pasos legales necesarios para obtener un título en forma, procedimiento que, debido a sus costos, el tenedor buscaría diferir naturalmente hasta verse amenazado con la pérdida de la tierra. Los usurpadores no fueron los deslindadores, sino aquellos que explotaban la tierra de dominio público empleando con frecuencia a las cortes o el ejecutivo federal para protegerse a sí mismos de las compañías. La sola aparición de un deslindador constituía una amenaza para un tenedor de tierra sin título, y naturalmente levantaba protestas enérgicas. Lo que revela el presente estudio es que tales apelaciones eran recibidas con simpatía por el gobierno, el cual actuó como protector de los solicitantes.

Si la legislación sobre deslindes o algunas otras medidas reguladoras de la enajenación de la tierra pública contribuyeron a producir el descontento que desembocó en la revolución, debe reconocerse al menos que finalmente el mismo gobierno perdió confianza en el sistema de contratación de deslindes, por la oposición que levantó y por su poca confiabilidad. En 1902, un decreto presidencial dio por terminada la práctica y compensar a los deslindadores con un tercio de la tierra que deslindaban (el último

contrato de la época de Díaz se había terminado un año antes). La medida anunciaba que en el futuro las comisiones gubernamentales deslindarían terrenos públicos, y además decretaba que todos los "terrenos poseídos" no eran ya más parte del dominio público, protegiendo de esta manera a todos los tenedores de tierras sin título que podían probar su posesión. El gobierno justificó la medida diciendo que las compañías "molestaban, en muchas ocasiones, a los poseedores de predios rústicos" Con todo, ya se habían consumado tres autorizaciones para deslindar en los diez años que precedieron a la Revolución, y cerca de nueve de cada diez hectáreas que serían otorgadas a las compañías en compensación ya habían sido garantizadas concluido de hecho una década antes y fue insignificante en términos prácticos. Sirvió a un propósito político, como concesión a los críticos de la política agraria del régimen, y a abrir paso a la acción del Estado cuya situación financiera le daba capacidad para llevar a cabo sus propios deslindes en las pocas regiones en que aún eran necesarias.

LOS LIMITES DE LA ESTABILIDAD.

Debido a los propios intereses de los deslindadores, pero mucho más a la sensibilidad del Estado frente a la inquietud agraria, la usurpación de la tierra no fue un problema grave en el proceso de deslindamiento de las tierras públicas. Es innecesario decir que los métodos por los cuales podía ser usurpada la tierra durante el Porfiriato, eran muchos y de muy diversa índole, y que no niego el hecho de la usurpación, o que no provocaran resentimientos, causales de la Revolución. Lo único que sostengo es que la implementación del programa más ambicioso del antiguo régimen en materia agraria, no llevó a la usurpación en gran escala y el Estado buscó específicamente evitarla

Durante el régimen de Díaz el Estado actuó como protector de los tenedores de tierras, campesinos y productores de mayor capacidad orientados al mercado-, quienes eran vulnerables a ver atacadas sus tierras por los deslindadores que contrató para ello, y con frecuencia lo comprobó disciplinando a las compañías.

La razón de tal conducta se puede identificar con facilidad, y puede atribuirse al dilema que enfrentaba el Estado cuando adoptó la política deslindadora. Por otra parte, el deslinde de las tierras públicas fue un paso hacia la construcción de una economía capitalista moderna, un paso necesario para atraer nuevas inversiones hacia México.

Ningún productor rural de cualquier clase que explotara tierra pacíficamente, y que no poseyera título legal, o cuyos títulos fueran vagos o de legitimidad cuestionable, podía dar la bienvenida a un deslinde. Un deslinde era un acto de agresión, independientemente de qué tan imparcialmente fuera llevado a cabo. El Estado porfiriano adoptó una estrategia que le otorgó la flexibilidad necesaria para obtener ambas demandas al mismo tiempo. Las compañías deslindarían las tierras como agentes del Estado, pero también tendrían la responsabilidad frente a la inevitable oposición que se desarrolló en el campo.

La estrategia proporcionó un método ingenioso para equilibrar los diversos intereses implicados en la transición al capitalismo. diversidad que requería cierta medida de autonomía del Estado frente al sector que realizaba la modernización y la élite terrateniente. Después de que se deslindaron la mayor parte de las tierras, Díaz abolió el sistema de contratos y lo reemplazó con deslindes realizados directamente por el gobierno, pocos de los cuales se llevaron realmente a la práctica. Las compañías habían servido a ese propósito. Al respetar (y proteger las compañías) la tierra vulnerable, el Estado actuó en favor del mantenimiento de su propia estabilidad, condición necesaria

para el desarrollo económico, alentado por los deslindes mismos". * 27

Los antecedentes inmediatos sobre las actuaciones de las compañías deslindadoras tienen su origen en el siglo XIX, cuando el gobierno de la República consideraba la posibilidad de poblar el inmenso territorio nacional, por lo cual expidió una serie de leyes, circulares y reformas colonizadoras, las cuales citamos dentro de la parte que corresponde a la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de Julio de 1863 en el primer capítulo, realizando a la par el comentario sobre los resultados negativos que se dieron a raíz de estos.

La egregia figura que el Ejecutivo quiso otorgarle a dichas compañías, se vió demumbada cuando se instituyeron como instrumento de la dictadura que consolidó el régimen latifundista mexicano pues, se produjeron de manera esquemática deplorables figuras como la del despojo y la injusticia, que tuvieron como respaldo el pretexto legal del deslindamiento, acotación, avalúos y población de terrenos baldíos, mancillando a todo el territorio nacional y con el a sus habitantes sin distinguir ni respetar derechos de propietarios y poseedores de tierras o acaso posiciones económicas, pues de igual manera se arazó con ricos hacendados como con el más pobre campesino; pero aún acrecentando esta injusta situación, se instigaron en forma por demás ruin y deplorable a las comunidades indígenas, las cuales carecían de titulación primordial siendo sus tierras transmitidas por vía generacional.

Al analizar en este trabajo la primer Ley de Baldíos, transcribimos y comentamos la reforma que se le hizo al artículo oclavo, la que exigía la existencia previa de títulos de propiedad lo cual invadió de temor y zozobra a las mencionadas comunidades indígenas, además que en todos los sectores poblacionales se dió en forma dramática un descenso en los precios de los predios. Yo siento, que el problema de las compañías

deslindadoras tuvo gran injerencia en las posteriores manifestaciones populares que llevaron a principios del siglo XX, a la sangrienta Revolución Mexicana, pues estas fueron las principales constantes de un alto índice de concentración territorial incrementando en forma alarmante el latifundismo mexicano; aún cuando diversos autores no lo consideran de esta manera.

Incompleto resultaría nuestro trabajo, si no tomáramos en cuenta todas aquellos factores que intervienen en el estudio de los conceptos y leyes citados; y es el maestro Lucio Mendieta y Nuñez quien analiza los problemas y consecuencias de las leyes baldíos anteriormente citados.

"a) Se trató de remediar la falta de pobladores en diversas regiones del país sin tener en cuenta ni las condiciones especiales de la población rural mexicana, ni las que por el momento guardábamos.

b) Las mismas, completamente desconocidas de nuestros pueblos indígenas, contradecían la idiosincracia de los indios.

c) Hay que comparar a las razas europeas, emprendedoras y cosmopolitas, con la manera de ser de nuestros indígenas, conformes en la mayoría de los casos por falta de instrucción y del necesario cuidado en continuar siendo esclavos de la tierra; imposible sacarlos bruscamente de su medio, era entonces necesario, y lo es hoy todavía, mejorarles en su medio por razón de obras, no de leyes.

d) No recuperaron los indios las tierras perdidas; decayó la pequeña propiedad. La decadencia del indio continuo acentuándose al amparo de los frecuentes desórdenes políticos."*(Antonio de Ibarrola, D.A.p 130.)

El análisis de los puntos anteriormente referidos, presenta una acentuada connotación político-histórica, pues habría nuevamente que referirse al primer concepto otorgado por los Aztecas a los terrenos baldíos; para así retomar la hebra que

nos conduzca al punto álgido del problema.

Si ahondamos un poco en lo que son los yaotlalli, nos percatamos que no solamente eran aquellos terrenos recién conquistados a los que el soberano no otorgaba aplicación específica, sino que era tomado principalmente como receptáculo de otras figuras importantes como el calpulalli, altepetlalli, etc. En todas estas figuras se encuentra presente la realidad de una población destinada precisamente por su conducta social a alguna de estos tipos de tierras.

Cuando la historia da paso al Estado Español, estas tierras sin destino comenzaron a tener una legislación con la Real Instrucción de 15 de octubre de 1754, la cual perfeccionó titulaciones anteriores. con el paso del tiempo, se permite la adjudicación de dichos terrenos. Posteriormente, las necesidades de la población fueron más inminentes, al crecer esta no solo con nacimiento de nacionales, sino con la inmigración de aquellos que buscaban en estas tierras fama y fortuna, o quizá únicamente un pedazo de tierra donde vivir, y es precisamente en la guerra de Independencia cuando se realiza el proyecto para una justa distribución de las propiedades, decretando facultades a los ayuntamientos para que titularan los terrenos baldíos o realengos.

Los indígenas tuvieron que relegarse a aquellas propiedades inútiles que les quedaban, aún cuando existían suficientes baldíos para otorgarseles sin necesidad de afectar los otorgados a los europeos. Con el transcurrir del tiempo, los indígenas convertidos en campesinos mexicanos, luchan por así decirlo a su manera, por mantener aquellas tierras por ellos ya trabajadas lo que propició la desconcentración de la iniciativa privada, suprimiendo en el pueblo la noción de riesgo existente siempre en el hombre europeo (civilizado).

TERRENOS NACIONALES

Cuando Porfirio Díaz expide el 18 de diciembre de 1893 la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos en los Estados Unidos Mexicanos, considera la división de estas en baldíos, nacionales, demasías y excedencias, otorgándole a cada uno de ellos un concepto específico el cual ayudaría a su pronta conformación.

En efecto, el artículo quinto de dicha Ley expresa como nacionales a todos aquellos terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos, por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello y que no hayan sido legalmente enajenados.

También se reputarán terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares cuando estos no hubieran abandonado el denuncia o este se haya declarado desierto o improcedente, siempre que se hubiere llegado a practicar el deslinde y la medida de los terrenos.

Estos terrenos nacionales, se utilizaron en gran medida para la dotación o ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población agrícola tipo ejidal, aunque por excepción, podían enajenarse a particulares. Ahora bien, estos terrenos nacionales siempre estarán disponibles para fines agrarios sin que estos puedan arrendarse o cederse en forma alguna.

Gran problema se presenta en el otorgamiento de estas tierras, cuando no se logra compaginar la calificación técnica oportuna de las compañías autorizadas para ello y el otorgamiento mismo a los campesinos, pues si no se tomaba buen recaudo, se permitía una doble acción contra dichos ejidatarios, amuinándolos de facto al entregarles los terrenos mencionados, desprovistos de todo recurso, lo que convertiría a dichos terrenos en un perenne nido de miseria.

Es verdad esto, el proporcionar tierra sin instrucción alguna para el campesino, no

soluciona el problema, primero habría que instruirlo para luego confiarle la posesión, esto, para que ayudara a una justa distribución de capacidad productiva coadyuvante de ingreso y progreso.

Ahora bien, otro aspecto importante es el de la preferencia por aquellos individuos que de alguna manera hubiesen tenido contacto previo con este trabajo o que hubieran firmado la solicitud de dotación o en el último de los casos, acreditando su derecho durante el procedimiento.

En cuanto a la zona de urbanización, esta debía ser deslindada y fraccionada, reservando únicamente aquellas extensiones para los servicios públicos de la comunidad, formándose pequeños poblados que tenían la opción de transformarse en grandes extensiones urbanizadas.

En este orden de ideas, el terreno nacional fue muy socorrido para el establecimiento de viveros, campos experimentales, pastos zootécnicos, campos de ensayo y de experimentación agrícola, funcionando de igual modo como accesorios para escuelas superiores de educación agrícola, declarando para evitar abusos, todos aquellos títulos expedidos por particulares o por autoridades no autorizadas para ello.

Prudente resulta en estos momentos, mencionar la gran importancia que tenía la ahora Secretaría de Desarrollo Social, siendo la administradora de la Nación y quien tiene la encomienda de autorizar o no la expedición de decretos presidenciales por medio de los cuales se proporcionaría conjuntamente con la Secretaría Agraria los terrenos propiedad de la Nación con el fin de realizar las actividades con antelación mencionadas.

Es la Ley del 30 de diciembre de 1950, la que menciona los alcances de los terrenos nacionales, diciendo que además de ser los terrenos baldíos, deslindados y medidos..."como los provenientes de demasías cuyos poseedores no los adquieran, y los que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se

hubieren otorgado.

Aspecto negativo, lo encontramos en el artículo octavo de la ley, cuando exige a los adquirentes de terrenos nacionales la mayoría de edad, cuando en el medio mexicano el labriego cultiva la tierra aún antes de los catorce años; siendo terriblemente injusta en este aspecto. Probablemente, sería factible este requisito para aquellos individuos naturalizados quienes si pueden adquirir terrenos en zona prohibida. Pero en contraposición con esto, se da el aspecto positivo que menciona la preferencia para adquirir a título oneroso a aquellos poseedores, arrendatarios y primeros solicitantes, igualándose esta figura a la del derecho del tanto.

Aún cuando en el capítulo anterior, se vió con más claridad el procedimiento de adquisición de los terrenos que nos ocupa, es menester mencionar que dicha adquisición a título oneroso exige que el adquirente coloque avisos visibles en la totalidad del terreno, incluyendo cartogramas actualizados, precio que autorice vender de contado o recibir el pago en un máximo de 10 anualidades.

Una vez habiéndose declarado nacional el terreno, se creará un derecho inmediato de posesión para el adquirente, además en cuanto a el deslinde, solo podrán liquidarlo compañías deslindadoras autorizadas, nunca particulares, el principal motivo, es el conocer y determinar cuales son las tierras propiedad de la Nación, llevando ya sea a petición de parte o por oficio dicho deslinde y por peritos oficiales, teniendo aquí si, el particular opción para proponerlo, pero en general se deja a las compañías deslindadoras que lo hagan, principalmente por los costos del procedimiento; únicamente, vale la pena cuando son predios muy importantes o sumamente grandes y costosos.

La naturaleza de la propiedad, radica en primer término, en la obtención del terreno nacional, con la solicitud anteriormente referida, la toma de posesión y explotación por un tiempo provisional de tres años. Posteriormente, se realiza la titulación, posesión y

propiedad en forma indefinida; ahora bien, aquí existen dos opciones o procedimientos a seguir: en el primero, la autorización para transferencia, únicamente la puede otorgar la SAG; una vez hecho esto, dicha titulación se convierte en plena, sin que recaigan sobre ellos ningún tipo de limitaciones o modalidades, salvo claro está, el subsuelo propiedad de la Nación. Dichos terrenos no podrán ser embargables o sujetos a procedimiento de adjudicación por parte de particulares, o gobiernos locales o autoridades municipales. En este tipo de disposiciones, quien tramite el asunto y lo resuelva, queda facultado para permutar los terrenos nacionales con los de particulares.

El gobierno Federal reservaba terrenos nacionales para diversas utilidades, las cuales no podían ser desmontadas, ni aprovechadas sino previa autorización de la Dirección Forestal de Caza, [solo terrenos de montes, imponiéndose pena de que la Dirección General de Terrenos Nacionales, ordenara la desocupación del terreno si se tratase de enajenación gratuita o de la rescisión del respectivo contrato.

Es de esta forma, como la política puesta en marcha de terrenos baldíos y nacionales, no fue del todo reconfortante y gratificante para la Nación Mexicana: en primer lugar, produjo que este perdiera en poco tiempo la mitad del terreno nacional.

Punto segundo, remite a la propiedad no urbanizada a fines meramente productivos, poniendo a los campesinos en la vía de la restitución por un lado y de la dotación por el otro.

En cuanto a la primera, era requisito sinequanón, el demostrar la calidad de propietarios, constituyéndose este en el primer gran obstáculo impuesto al campesinado, problema ya visto en el capítulo antecedente de este trabajo. En segundo término, el de la dotación, era llevada a cabo interponiendo requisitos de capacidad general y especial agraria, las cuales iban inherentes al núcleo de población solicitante, a excepción, de aquellos grupos poblacionales menores de veinte familias.

Este impedimento, trajo como consecuencia el que dichas familias se hicieran

acreedoras a predios rurales, realizándose de esta manera una división entre aquellos campesinos con calidad de vida paupérrima, quienes tuvieron que recurrir a los terrenos nacionales, y entre aquellos campesinos con mayor capacidad económica y con posibilidad para adquirir un pedazo de tierra, a los cuales se les invitaba a las colonias agrícolas.

En este momento, era indudable la eficiencia de los terrenos nacionales, al cumplir verdaderamente con sus objetivos de creación, los cuales tenían una esencia netamente social, es decir, se crea para ayudar a las familias campesinas pobres, incorporándolas a las actividades productivas del país, esto claro, con sus limitantes, pues no eran permitidas la especulación, o los negocios inmobiliarios lo que a final de cuentas se reventó en contra de estos campesinos, con las compañías deslindadoras quienes si apoyadas por estos dos últimos conceptos, devinieron por encima de los verdaderos intereses agrarios.

Aún cuando en el Capítulo primero se estudiaron algunos decretos derivados de la Ley sobre Terrenos Baldíos y Nacionales, quedaron otros que en este momento permiten una más acertada explicación de lo que son los terrenos nacionales.

Ejemplo de esto, son las disposiciones jurídicas emanadas del Decreto del 2 de agosto de 1923. Dicho decreto fue emitido por el Presidente Alvaro Obregón, en el, se ven beneficiados aquellos campesinos que por algún motivo no pudieron solicitar tierras por cualquiera de los dos métodos descritos anteriormente, es decir, la restitución o la dotación.

La oportunidad que se les brindaba con esta nueva opción, era la de obtener terrenos nacionales o baldíos siempre y cuando reunieran los requisitos enseguida enumerados.

1.- Ser mexicano por nacimiento o por naturalización y mayor de 18 años. Retomando la aclaración realizada de lo injusto de la edad para los mexicanos por nacimiento cuando estos aún antes de los 16 años trabajan arduamente las tierras.

2.- El cultivo ininterrumpido por dos años.

Esto permitía ciertas facilidades al agricultor, porque podía solicitar al Poder Ejecutivo la expedición del título correspondiente, el cual se otorgaba en forma gratuita, esto, mediante la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Como podemos observar, en cuanto al otorgamiento y destino de los terrenos nacionales, se simplifican y reducen los requisitos. A partir de ese entonces, se aprecian diversos aspectos que trae aparejada la adjudicación de estos terrenos, como la cancelación de los contratos de arrendamiento, el otorgamiento de facilidades a los campesinos de menor poder adquisitivo, para la enajenación de terrenos nacionales.

Aún cuando los contratos de arrendamiento se cancelaron, se amplía el derecho a los arrendatarios con una antigüedad de posesión de por lo menos 5 años anteriores a la solicitud, sin embargo, esto de ninguna manera incluía a los terrenos localizados en la franja de 100 km. a lo largo de las fronteras y 50 en las playas.

Ahora bien, en relación a las mediciones y deslindes, se aumenta la superficie que era susceptible de enajenación, es decir, de 25 a 50 has; de riego, distinguiéndose en forma simultánea la venta de terrenos nacionales y la adjudicación gratuita.

Lo anterior, en virtud de los decretos, acuerdos y reglamentos emitidos a raíz del decreto del 2 de agosto de 1923. Es importante que ya para finalizar este inciso, estemos conscientes de que en la época independentista que fue exactamente cuando el gobierno asume la existencia jurídica de los terrenos nacionales, se encuentre en pleno auge la política de baldíos, que atravesaba por momentos difíciles al enfrentarse a la pérdida de la mitad del territorio nacional, lo que con posterioridad conllevaría a una redefinición de la propiedad originaria en favor de la Nación, esto, en virtud de la Constitución del 17.

EXCEDENCIAS Y DEMASIAS.

Las dos últimas clasificaciones que la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894 realizó, son las de Demasias y Excedencias y en cuanto a estos dos conceptos, el Maestro Enrique Velasco anota que excedencia, es lo que excede; y Demasia, lo que está de más.

Así pues, una vez que hemos anotado esta importante distinción, es menester que entremos de lleno a lo que significan para la ley estas dos figuras.

EXCEDENCIAS: Según el artículo 4 de la ley en cita, una excedencia es "La porción de terreno poseída por un particular durante 20 años, por una extensión mayor a la amparada por título primordial. Este título primordial debe estar colindando al que ampare el título principal". *28.

Antes de entrar de lleno al tema, habría que anotar, que en la Ley Agraria del 24 de mayo de 1915, el General Francisco Villa, apoya en forma extraordinaria lo que son las excedencias, recomendando que la concentración de las tierras generadas por el régimen de Porfirio Díaz, se redujera a límites mas considerables y justos para los individuos, invitando en forma por demas clara, a la distribución equitativa de los excedentes entre aquellos que carecieran de terrenos.

En este orden de ideas, se declaran de utilidad pública el fraccionamiento de los excedentes de la gran propiedad, en este momento, los gobiernos estatales son autónomos en cuanto al procedimiento de expropiación, esto claro, siempre y cuando se cumpliera con los requisitos de dicha figura, es decir; la utilidad pública que en este caso era el estandarte principal de la ley, y que mediara la indemnización correspondiente.

Ahora bien, si la expropiación era parcial, se otorgaba un lapso de tres años, para

*28. Ibarrola. Ob Cit. p. 203

que fuera el mismo propietario quien fraccionara dicho terreno.

Esta ley resulta ser contemplativa de los diferentes grupos étnicos en la República, pues diferencia a los pueblos indígenas, para los cuales contempla expropiaciones de terrenos circundantes a ellos, lotificando parcelas de 25 has; para cada uno. En lo que a fundación de pueblos se refiere, estudia los predios susceptibles de desarrollo agrícola y de vías rurales de comunicación.

Aquellos grupos que se veían notoriamente favorecidos para la adjudicación de terrenos, era la de los aparceros, siempre y cuando estos tuviesen más de un año cultivando la tierra. En general, las excedencias y demasías fueron fraccionadas para estos propósitos.

La autonomía de los Estados se veía reflejada en el aspecto financiero, pues estas entidades Federativas se encontraban facultadas para crear deudas agrarias y sufragar las expropiaciones, de aquí que no se pudiera adjudicar, sino mediaba la indemnización correspondiente.

Una vez que se llevara a cabo la lotificación y fraccionamiento, estos eran vendidos a precio de costo, como una especie de suerte principal, sumándose a esto, los costos de apeo y deslinde, más un incremento de un 10% sobre el monto o suerte principal, estos diversos, se utilizaban para el otorgamiento de créditos agrícolas.

Pudiera pensarse que una vez entregado el precio fijado terminaría la operación, pero esta ley fue precisa al tutelar el cultivo, condicionando la permanencia del predio por así decirlo, siempre y cuando este se llevara a cabo periódicamente, si el terreno no era cultivado en dos años consecutivos, sin que mediara justificación, la enajenación quedaba sin efecto, o bien en la parte proporcional que dejaba estéril.

Gran adelanto en materia agraria, fue el hecho de crear empresas agrícolas mexicanas, en donde las autoridades otorgaban predios con mayor extensión a la

autorizada siempre y cuando estas fuesen fraccionadas por los propietarios una vez que pasaran 6 años de explotación de esos bienes, creándose a la par un conjunto de leyes sobre créditos agrícolas.

Las fracciones en cita, estaban exentas de gravámenes, al ser adjudicadas para el patrimonio familiar y por ende, resultaban inembargables e inalienables.

Anteriormente a esta disposición, en 1896, se expide una rectificación de la legislación agraria Porfirista, ratificándose dentro de esta, disposiciones sobre fraccionamientos que tenían como principal objetivo lotificar su excedencia, teniendo que haber estado los terrenos en comento cultivados o aprovechados durante por lo menos 10 años, condicionándolo a usufructuario a título personal, esto, impedía en forma clara el arrendamiento, enajenación, o embargo por parte de otra persona.

Esto impedía el que se pudiesen entablar juicios sucesorios a título universal en cuanto a el lote, aspecto que con la reforma se vió superado, pero en ese entonces, tenían que dejarse transcurrir 10 años, para poder tener libre disposición sobre este.

Recordemos que los excedentes, podían ser susceptibles de expropiación, esto, referente a el fraccionamiento de los terrenos.

"La expropiación es una facultad constitucional del Estado federal y estatal para disponer en forma unilateral de los bienes de los particulares (bien sea persona física/moral), fundamentando su decisión en la utilidad pública a que van a ser destinados los bienes, por lo cual el propietario afectado recibe una indemnización para compensar la pérdida del bien que sale de su dominio.

El fundamento constitucional se localiza en el segundo párrafo que al efecto prescribe: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". En tanto que la fracción VI-párrafo segundo reserva a la Federación y a las entidades federativas para determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, decisión que se debe fincar en las

leyes respectivas, que permitan a la autoridad administrativa hacer la declaratoria de utilidad pública de la ocupación del bien en cuestión. La indemnización que reciba el propietario afectado tomará como base el valor manifestado en las oficinas catastrales o recaudadoras, o bien aceptado en forma tácita. Lo único sujeto a peritaje y a resolución judicial es el demérito o mejora que sufra el bien, con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal.

"Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas" (Art. 27-VI-3 constitucional).

Para cumplir con los objetivos de la política agraria el Estado básicamente cuenta con la institución de la expropiación que se fundamenta en la fracción X, que permite llevar a cabo la acción de dotación de tierras y aguas a favor de los núcleos de población. Para ese propósito "...se expropiará, por cuenta del gobierno federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediatamente a los pueblos interesados". Los propietarios afectados por las acciones de dotación (fracción XIV-párrafo segundo), sólo tienen derecho al cobro de la indemnización, que se hará efectivo en el plazo de un año a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Otro aspecto relativo a la expropiación es el del fraccionamiento de los excedentes. "Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará este a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación".

El aspecto reglamentario de la expropiación descansa en la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, que en sus artículos fundamenta la mencionada expropiación por causa de utilidad pública, que en forma casuística las señala, como son los servicios públicos, las vías de comunicación, obras de beneficio colectivo, la conservación de obras, edificios y monumentos arqueológicos o históricos, de los medios empleados

para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública, entre otros.

En el derecho privado, el Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 831, en buena parte reproduce el texto constitucional sobre expropiaciones: "La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización que recibirá el propietario afectado.

Con similar criterio, la Ley Federal de Reforma Agraria, en sus artículos 112-127, establece la expropiación de los bienes ejidales y comunales. Acto que se llevará a cabo cuando la utilidad pública, con toda evidencia, sea superior a la utilidad social del ejido o de la comunidad. En igualdad de circunstancias entre los bienes ejidales y comunales, con los de los propietarios privados, la expropiación se fincará en estos últimos.

Son claros los objetivos y bases de la expropiación; quizá el aspecto que se preste a múltiples interpretaciones es el concepto y alcance de utilidad pública. Caso: el de la materia agraria. ¿No es de mayor trascendencia económico-social el afectar predios de particulares para dotar a campesinos? La respuesta resulta obvia. Sin embargo, el aspecto de utilidad pública ha sido interpretado de diversas formas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, llegando a fragmentarse en: utilidad en sentido estricto, en utilidad social y en utilidad nacional. En nuestro concepto la utilidad pública es única, y es una atribución del Estado, que lo obliga a evaluar los beneficios superiores de la colectividad, y en especial de amplios grupos sociales desprotegidos, contra el interés de los particulares. Siendo responsabilidad del Estado decidir y contribuir a la solución de las necesidades sociales.

A continuación esquematizamos los elementos configurativos de la expropiación agraria.

***Utilidad pública.** Son evidentes los beneficios socio-económicos al afectar la propiedad particular, a fin de dotar las tierras a los campesinos integrantes de los núcleos de población.

***Bienes**, muebles, inmuebles y derechos que sean afectables.

***Procedimiento**. expropiatorio se debe sujetar a lo prescrito en el artículo 27 constitucional, a su ley reglamentaria en materia agraria (Ley Federal de Reforma Agraria), y a las leyes de las entidades federativas correspondientes.

***Declaratoria de expropiación**, la hace en forma unilateral la autoridad administrativa.

***Recurso de revocación**, que puede interponer el afectado quince días después de notificado el acuerdo de expropiación.

***Ejecución**, de la declaratoria de expropiación por la autoridad administrativa que corresponda.

***Indemnización**, al propietario con base en el valor fiscal reconocido en forma expresa o tácita. Sólo queda a peritaje o resolución judicial, el demérito o incremento de valor que haya sufrido el bien con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal.

***Forma de pago**, mediante indemnización que se garantizará con bonos de la deuda agraria, los cuales serán programados (suerte principal e intereses) para ser cubiertos por el Estado en un lapso no mayor de diez años

***Destino de los bienes**. para beneficio de los campesinos integrantes de los núcleos de población que conforman las instituciones agrarias de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población ejidal.

***Reversión**, de los bienes expropiados al patrimonio del propietario afectado, si en el lapso de cinco años los bienes no fueron destinados a satisfacer las necesidades agrarias que fundaron la declaratoria de expropiación. *29

Una vez llevada a cabo esta acción jurídica, se procede al fraccionamiento de

*29. Medina Cervantes. Ob. Cit. p.p 176, 177, 178.

excedentes. Generalmente, los terrenos deben ser fraccionados por el mismo propietario, pero esto no siempre resulta así, de esta manera, el gobierno local toma en sus manos la responsabilidad.

Este fraccionamiento debe de seguir los procedimientos administrativos establecidos, en donde el primer paso es obtener la autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria, esta, investiga si en el Registro y Catastro de dicho organismo centralizado, existe algún antecedente o inscripción en folio real que indique que han sido satisfechas las necesidades inherentes a los núcleos de población en cuyo favor puedan afectarse los predios que han sido objetos del fraccionamiento en cuestión.

Una vez que se han cumplido con todos los requisitos administrativos, se procede a la autorización del fraccionamiento, aunque es prudente mencionar que en la realidad resulta prácticamente imposible el hecho de estar fraccionando el territorio porque no eran pocos los casos en que se pensaba en tomar esa decisión, así pues, al conjuntarse todas aquellas peticiones a lo largo y ancho del territorio nacional, hicieron de esta labor un gran problema para el gobierno.

Ahora bien, en cuanto a las demasías, se dice que no son otra cosa mas que aquellos terrenos que se encuentran en manos de particulares con título primordial, que posean una cantidad mayor de terreno de la que ampara el título, siempre que el terreno excedente se encuentre dentro de los linderos y se confunda con la extensión de terreno titulado: ese excedente de terreno es la demasia.

En general, todos los procedimientos y seguimientos que el gobierno federal impuso a las excedencias, las extendió a las demasías, amparadas estas por un título primordial, así pues, es la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos aquella entidad centralizada que va a tomar en sus manos todos aquellos asuntos concernientes a las demasías, importante es saber que esta actuación será de oficio, en la cual investigará la existencia de dichos terrenos, localizándolos, midiéndolos y deslindándolos.

DE LOS TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES.

Artículo 157. Son baldíos, los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos.

Artículo 158. Son nacionales:

- I. Los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos de este título; y
- II. Los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.

Artículo 159. Los terrenos baldíos y los nacionales serán inembargables e imprescriptibles.

Artículo 160. La Secretaría de la Reforma Agraria llevará a cabo las operaciones de deslinde que fueren necesarias, directamente o por conducto de la persona que designe. El deslindador formulará aviso de deslinde en el que señalará el lugar donde tenga instaladas sus oficinas, en las que deberá poner los planos relativos a los terrenos que se van a deslindar a disposición de cualquier interesado para su consulta. Dicho aviso será publicado por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación, en el periódico oficial de la entidad federativa en que se encuentre el terreno que se va a deslindar y en uno de los diarios de mayor circulación de la propia entidad federativa, fijándolo además en los parajes cercanos al mismo terreno. En este último caso, al aviso se agregará un croquis en el que se indiquen los límites y colindancias del terreno. Los propietarios, poseedores, colindantes y aquéllos que se consideren afectados por el deslinde, tendrán un plazo de 30 días hábiles para exponer lo que a su derecho convenga.

El deslindador notificará a quienes se hubieren presentado el día, hora y lugar en que principiarán las operaciones de deslinde a efecto de que concurren por sí o designen representante. Se levantará acta de las diligencias realizadas, en la que firmarán el deslindador, dos testigos y los interesados que estuvieren o no conformes; en caso de

inconformidad se hará constar esta circunstancia, sin que la falta de firma de estos últimos afecte la validez del acta. Los propietarios o poseedores de predios prestarán toda clase de facilidades para que se lleven a cabo los trabajos de deslinde. En caso de oposición, el deslindador solicitará la ayuda de la fuerza pública.

Recibida por la Secretaría la documentación de las operaciones de deslinde procederá a hacer el estudio de las mismas, tanto de la parte técnica topográfica como de la titulación enviada, y resolverá si el terreno solicitado es o no nacional o, en su caso, si dentro de la zona abarcada por el deslinde existen o no interesados en los domicilios que hayan señalado, y se publicarán además en el Diario Oficial de la Federación.

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 15 días hábiles siguientes al día en que haya surtido efectos la notificación personal al interesado, o de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación en caso de que se desconozca su domicilio.

Artículo 161. La Secretaría de la Reforma Agraria estará facultada para enajenar a título oneroso, fuera de subasta, terrenos nacionales a los particulares, dedicados a la actividad agropecuaria, de acuerdo con el valor que fije el Comité Técnico de Valuación de la propia Secretaría. Los terrenos turísticos, urbanos, industriales o de otra índole no agropecuaria, la Secretaría de la Reforma Agraria igualmente estará facultada para enajenarlos de acuerdo con el valor comercial que determine la Comisión de Avalúos y Bienes Nacionales. Los dos supuestos anteriores procederán, siempre y cuando los terrenos no se requieran para el servicio de las dependencias y entidades federales, estatales o municipales y su utilización prevista no sea contraria a la vocación de las tierras.

Artículo 162. Tendrán preferencia para adquirir terrenos nacionales, a título oneroso,

los poseedores que los hayan explotado en los últimos tres años. En su defecto, se estará a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley General de Bienes Nacionales. La no tan buena acogida de la última Ley expedida, y los intentos de reformar la tan multireformada Ley Agraria, fue entre otras cosas, lo que indujo a la expedición y publicación de la definitiva Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales de 1992.

La explicación que se dió para tal reforma, fue que un país en pleno desarrollo, no podía contentarse con seguir teniendo un gremio campesinal que cada vez lo fuera menos, esto, por la falta de tierras y trabajo; lo que le impedía quedarse en su lugar de origen y obligaba a emigrar a las grandes urbes.

Por consiguiente, se toma la decisión no solo de terminar de repartir aquellas tierras que se decía ya no eran susceptibles de reparto, sino que comenzó la mejora de los terrenos y la construcción de canales; los cuales servirían como punto de contacto a los pequeños y medianos poblado. Así pues, el crecimiento de la población, la revolución en los transportes y la agricultura, estuvieron interrelacionados. Cada uno actuando y reaccionando sobre los otros.

De cierta manera, se regresaron a las primeras ideas que enmarcaron el siglo XVIII; cuando se decía que el crecimiento de la población mostraba que la agricultura podía ser provechosa. Los grandes terratenientes entonces buscarían utilidades haciendo inversiones de capital en sus fincas y el resultado sería grandes mejoras para ambos sectores. En estos tiempos; compárese a esos grandes y poderosos terratenientes, con el Estado moderno.

En este orden de ideas, vemos como el problema de la dotación de terrenos no se presenta solo, sino que es parte de toda una gama de estructuras políticas y sociales, de esta manera la existencia de la Ley que nos ocupa, presa de una crisis total, se subdividirá en una serie de sistemas autónomos que dependerán cien por ciento de otro central el cual también contempla una administración autónoma de la justicia; lo que

repercutirá indudablemente en crisis inevitable para los habitantes de las zonas subdesarrolladas de las que antes hablábamos, preparadas estas de alguna manera, para subsistir en condiciones de vida y de competencia elementales.

Todo esto, pretende un cambio al declinar la fuerza de las leyes, cuando lo único que queda es apoyar a la propiedad exclusivamente en el derecho de la usucapión.

La Ley de la Reforma Agraria, ha sido sin lugar a dudas uno de los más ambiciosos e importantes experimentos socio-políticos de la historia moderna de nuestro país: es impresionante ver que aún contra todos aquellos que han dicho que no hay en ella nada nuevo bajo el sol, está en pleno proceso de desarrollo y cambio, ya que ha resultado imposible erradicar la marginación y carencia de tierras que sigue existiendo en una gran parte de la población campesina.

Así es como este inciso, se refiere a la última reforma que sufriera la Ley de Terrenos baldíos y nacionales en 1992. Reduce en forma impresionante el número de artículos previstos en las tres leyes antecedentes, enfocándose en lo esencial del tema.

La reforma, principalmente se fundamentó en la tesis que consideraba la readecuación de los procedimientos administrativos que resultaban cada vez más obsoletos para nuestros días, y por las limitaciones reconocidas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el cual señala aquellas a las que se enfrenta el agro mexicano, considerando en primer lugar la falta de tierras y la imposibilidad de repartirlas.

Polémicas sin lugar a dudas, han resultado las tres leyes expedidas sobre terrenos baldíos y nacionales; y esta cuarta y última, no tenía por que ser la excepción. En razón a esto y como un último esfuerzo por aportar características innovadoras y concretas, el poder legislativo imprime en las Reformas realizadas a la Ley Agraria del año 1992, un toque de renovada esperanza por mantener con vida los pocos terrenos baldíos y nacionales existentes en el territorio nacional, resultado esto de drásticos cambios todos

ellos del tan llevado y traído origen socio-político. Desde este punto de vista, el año de 1992 constituyó el momento adecuado para crear un instrumento que pudiese unificar la labor agraria

Esta Ley como las anteriores, es el resultado de un conjunto de reglas, es decir, de normas de conducta sancionadas por quienes tienen autoridad para apoyar con la fuerza sus prescripciones.

De tal manera y reducida a seis artículos, la Ley en comento nos induce a la investigación de lo meramente esencial del tema, y es en sus dos primeros artículos, que muestra el concepto y clasificación de los terrenos baldíos y nacionales; esta clasificación nos invita a participar de la distinción de la próxima pasada. En primer término, se toman en cuenta únicamente los terrenos baldíos y nacionales, dejándose a un lado la tercer fracción que contemplaba a las demasías

El concepto de baldíos se deja intacto, no así el de nacionales el cual al haberse suprimido las demasías, remite a la suspensión de la fracción segunda, la que se refería como parte de los terrenos nacionales a los provenientes de dichas demasías cuyos poseedores no las adquirieran.

En este mismo orden de ideas, se excenta este artículo del último párrafo, el cual mencionaba que "No quedaban comprendidas en esta fracción los terrenos cuyos títulos hayan sido nulificados o se nulifiquen, de conformidad con lo previsto en la fracción XVIII del artículo 27 Constitucional, los cuales se considerarán como baldíos según lo establecido en el artículo 64".

Recordaremos que en la exposición de motivos de la Ley de 1992, se menciona como principal causa de supresión de figuras agrarias la no existencia de estos en el ámbito tenitorial, es por esta razón que se ha permitido su desaparición.

En cuanto al resto de la Ley, no es significativo el cambio realizado en comparación con las leyes anteriores, pues se sigue contemplando el de deslinde, dando aviso de

este por los mismos medios que se designaban con anterioridad suprimiéndose entre otras cosas, el porcentaje adjudicado a los distintos tipos de terrenos, así como acordar su pago al contado o a plazos.

De esta forma, sigue siendo la Secretaría de la Reforma Agraria a quien compete la supervisión del otorgamiento de las tierras, de la enajenación a título oneroso y fuera de subasta a particulares en su generalidad agropecuarios y siempre basándose en el dictamen valuatorio que emita el Comité Técnico de Valuación de la propia Secretaría

El último artículo de esta Ley es el punto álgido del trabajo de tesis. es decir. es el que nos introduce a la Ley General de Bienes Nacionales y que desde mi punto de vista. concentra todas las características que otorgaban las leyes pasadas, es en sí, la esencia, concentración y concretización de los terrenos baldíos y nacionales.

Así pues, se precisó al cien por ciento, la juricidad y técnica de estas figuras, terminando con los conceptos de excedencias y demasías, acortó los procedimientos de enajenación y concretó su venta a título oneroso y en subasta, enajenando derechos de propiedad. Aún cuando la Ley tendería a desaparecer, fue gran aportación no solo a la Ley de la Reforma Agraria, sino como veremos en el siguiente capítulo, a la Ley General de Bienes Nacionales

CAPITULO III.

"EL ARTICULO 162 DE LA LEY AGRARIA EN RELACION CON EL ARTICULO 58 DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES"

Análisis del Artículo 162 de la Ley Agraria de 1992.

A manera de recopilación de patrimonio sociocultural del pueblo mexicano, en este último capítulo, desligaremos todos aquellos matices y perfiles peculiares que conforman los artículos que correlacionen a las leyes en comento; el primer artículo es el 162 de la Ley de la Reforma Agraria, el cual muestra su propio camino hacia la unificación de todos los conceptos que tienen relación directa con la posesión y adjudicación de terrenos baldíos y nacionales.

ART. 162. TENDRAN PREFERENCIA PARA ADQUIRIR TERRENOS NACIONALES, A TITULO ONEROSO, LOS POSEEDORES QUE LOS HAYAN EXPLOTADO EN LOS ULTIMOS TRES AÑOS. EN SU DEFECTO, SE ESTARA A LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 58 DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

En un primer término, no podemos erradicar el aspecto colonización del de baldíos, pues vease en sentido lato o estricto, es considerado como punto de partida para poder entender los artículos materia de este trabajo.

Como dijimos, se entiende a la colonización en sentido lato como la ocupación por un determinado sector de la población en un lugar específico, con el fin de establecer una comunidad local, en este sentido, dicho movimiento es en forma transitoria u **100**

ocasional de estos núcleos de población.

En sentido estricto, es el movimiento de un grupo humano conformado por familias, teniendo un lugar previamente establecido con el fin de asentarse en él permanentemente

Ahora bien, el punto en este tema es cual de los principales sistemas puede aplicarse a la dotación y ocupación de los terrenos baldíos y nacionales. Es menester recordar que dentro de la teoría manejada en el Derecho Agrario, en aspectos de colonización se manejan tres sistemas, clasificados estos en internos, externos y por inmigración.

En este orden de ideas y tomando en cuenta que la referencia a estos tres aspectos será meramente introductiva, entendemos por colonización exterior aquello apuntado anteriormente, es decir, el movimiento o desplazamiento de individuos y familias con pretensión al establecimiento de una comunidad local en un territorio o país diferente al de su origen.

La exterior, se traduce en el hecho de que los colonos y el Estado o país aceptante, concuerdan previamente las condiciones y requisitos para realizar ese tipo de colonización.

El tercero y último sistema es el de la inmigración, siendo resultado este de una invitación y aceptación de movilización de un país a un grupo de gente.

Vistos estos tres conceptos, trataremos de analizar si el sistema de adjudicación de baldíos cabe en alguno de ellos, pues pudiesen resultar estos sumamente radicales y no permitir su encuadramiento. En el caso que nos ocupa, y en mi muy particular punto de vista, creo que no se trata precisamente de una colonización en el sentido estricto de la palabra, sino de una asociación transitoria, esto porque no siempre se cuenta con los dos requisitos preestablecidos para ello los cuales son una colonización o inmigración voluntaria u obligatoria, y un rasgo definitivo que es el deseo de establecer una comunidad local.

La primera y gran diferencia sin lugar a dudas, es que no se trata de movilizaciones de

grupos o núcleos sociales de población, sino que pueden ser movimientos u ocupaciones particulares, eso sí, que les permitan elevar o coadyuvar a mejorar sus condiciones de vida, logrando de este trozo de tierra un instrumento esencial para su trabajo y progreso. De tal manera que aún cuando se tienen rasgos muy cercanos a la colonización, solo se pueden tomar como punto de referencia, pues se trata de figuras distintas e independientes.

El artículo a analizar, siento que tiene rasgos inevitablemente políticos, pues si hacemos un poco de memoria recordaremos que en un principio mencionamos que esta dotación de tierras se debió principalmente a la insuficiente concentración demográfica, y por otro lado el aspecto negativo y vapuleado de las compañías deslindadoras de baldíos.

Recordaremos y ya para entrar en materia, que en la primer ley circulada el 22 de Julio de 1863 permitía la adjudicación de baldíos libre de alcabala, siempre y cuando el adjudicatario no fuera colindante, pues si lo era tenía que pagar una alcabala de 25% sobre el precio, realizándose como excepción el hecho de que el predio estuviese cultivado o acotado con zanja, cerca o mojoneras artificiales colocadas en forma perimetral, si se encontraba en este supuesto, se procedía a una rebaja de la mitad del precio de tarifa; se solicitaba una antigüedad de diez años de posesión o título traslativo de dominio aún cuando la concesión fuera realizada por quien no tuviese derecho para ello. Si se carecía de esta antigüedad, se rebajaba solo una cuarta parte.

Es decir, se manifestaban inagotables requisitos los cuales pretendían delimitar perfectamente tanto la superficie que se iba a otorgar, como a quien se le iba a proporcionar. Recordaremos de la misma manera que a partir de la emisión de esta ley, se declaran imprescriptibles los terrenos baldíos, pudiéndose prescribir prácticamente por cualquiera una extensión hasta de 2,500 has; siempre y cuando se tuviera una posesión de

10 años o más, aquí pues, el nacimiento y conformación de el artículo analizado.

En la segunda Ley de Baldíos, se realizan reformas importantes y controvertidas, pues no para todos los escritores fueron positivas, por ejemplo, no se limitaba el número de hectáreas otorgadas, lo que impidió como vimos que progresaran las denuncias para la mayoría de los individuos, no así para las temibles compañías deslindadoras. Los requisitos exigidos en ese entonces, se referían a contar con capacidad de goce y ejercicio, otro aspecto que anteriormente ya se tomaba en cuenta, era el de contar con títulos traslativos de dominio, aún cuando se careciera del título primordial.

De la misma manera que en la Ley anterior se permitían beneficios en cuanto a descuentos en precios de tarifa, los que iban desde un 66 hasta un 33% dependiendo de las características de cada predio. Lo que sí definitivamente se incrementó fue el hecho de que este procedimiento coadyuvó al enriquecimiento ilícito de las compañías deslindadoras.

La penúltima ley del 30 de diciembre de 1950, tiene como principal encomienda, la agilización de adquisición y enajenación a título oneroso a particulares realizándose diversos levantamientos topográficos, de esta forma, se concibe una mayor atención a los pequeños y medianos latifundistas quienes adquieren medios legales para poder ser oídos y vencidos en los llamados juicios agrarios dotatorios.

Esto último, significa el esfuerzo en parte para conformar el artículo definitivo sobre adjudicación, disminuyéndose dentro de esta agilización los años necesarios para explotar los terrenos, quedando estos en tres.

En realidad, todos estos aspectos fueron analizados con mayor amplitud y detenimiento en los anteriores capítulos de este trabajo, realizando ahora un rápido recorrido para su pronta referencia.

ANALISIS DEL ARTICULO 58 DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

- **"Publicum just est quod ad statum rei romanae spectati privatum quod ad singulorum utilitatem"**

De esta manera definió Ulpiano al Derecho Administrativo. Aún cuando esta tesis está siendo elaborada bajo la dirección del seminario de Derecho Agrario por tener una connotación más específica a este, no podemos dejar pasar de largo el hecho de que el artículo 58 de la Ley General de Bienes Nacionales correlacionado con el 162 de la Ley Agraria, es parte importantísima del tema, de esta manera concibo la investigación doblemente importante, pues se comprueba nuevamente que aunque existen y existirán múltiples ensayos sobre teorías de separación o unificación del Derecho y sea cual fuere el criterio adoptado, este invariablemente va a recaer en el hecho de un Derecho correlacionado.

Por lo antes expuesto, y aún cuando se persista en que estas polémicas unificadoras o separatistas carezcan de sentido, realizaremos para efectos didáctico y porque así lo contempla la Ley, la tan controvertida división entre Derecho público y privado.

Cabe hacer mención que esta explicación la abordaremos en forma general, para que sea la misma quien nos introduzca al estudio de la categoría jurídica del Derecho privado.

Como acertadamente lo manifiesta el Señor Licenciado MIGUEL ACOSTA ROMERO en su libro Teoría General del Derecho Administrativo, el Derecho público es "el conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando intervenga en relaciones con los

particulares con el carácter de autoridad *30

Dichas actividades se encuentran reguladas por distintos instrumentos que son considerados como de Derecho público, ejemplo de esto son las publicaciones constitucionales, leyes orgánicas, reglamentos, etc; es decir, todos aquellos documentos tendientes a la regulación de actividades ente Estado y particulares, siempre y cuando el primero intervenga con el carácter de autoridad; entendiéndose por esto aquellos criterios de los cuales derivan normas legales de tipo imperativo, con características propias de mando absoluto e irrenunciable. Sin embargo, se ha encontrado que no siempre es de esta manera, caso específico lo encontramos en las disposiciones que consagran las libertades políticas, y no solamente estas, sino aquellas que conceden facultades discrecionales al individuo o en determinados momentos al Estado.

En cuanto al Derecho Privado y para poder hacer posteriormente la distinción entre estas, se entiende como "el conjunto de normas que regula las relaciones entre los particulares entre sí y aquellos en los que el Estado intervenga y en los que no haga uso de su carácter de autoridad, sin que por ello pierda su carácter de ente público. *31.

A diferencia del Derecho Público, que tiene como principal finalidad la de satisfacer un interés colectivo, el privado únicamente se refiere al interés de los particulares, esto claro si únicamente revisamos la definición con los datos que ofrece el Derecho Positivo, pero si

*30. Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativos. Textos Universitarios U.N.A.M. 1973 p. 15.

31 Ibid. P 16

ahondamos un poco, encontraremos innumerables contradicciones en dicho criterio, como por ejemplo, como se menciona en el texto del Maestro GABINO FRAGA que a continuación expongo.

"La inexactitud de esta distinción es manifiesta si se tiene en cuenta que el derecho, en todos los aspectos que se le considere, constituye un fenómeno social cuya finalidad es siempre conciliar la actividad de los componentes de la sociedad para hacer posible la vida en común, es decir, para satisfacer el interés colectivo".*32

Repitiendo el concepto antes mencionado, aunque ambos "derechos" persiguen un interés colectivo, en el privado la protección es mediata, produciéndose a través y en seguida de la satisfacción del interés privado.

Ahora bien, se ha planteado que todas las relaciones jurídicas, tienen como principal finalidad, el hecho de relacionar un interés colectivo, pero en las del derecho privado en particular, estas finalidades contienen una presentación específica, es decir, guardan o previenen el interés colectivo de manera directa, enfocándose al sujeto.

En este orden de ideas, se tiene al Estado como realizador directo de los actos de gestión de forma drásticamente directa, pero no por esta división didáctica, se deja a un lado la unidad real y sustancial del Derecho, porque al final de cuentas sin la una no se concibe la existencia de la otra.

Esto a decir verdad, únicamente que nos sirva de primera parte introductiva al tema que nos ocupa, pues existe otra parte que siento más particular y directa en este aspecto, esta es la referente a todas aquellas relaciones que pretenden enfoques de interés patrimonial, es decir, aquellos que versan sobre situaciones de dominio del Estado en relación al

*32. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa 1993. p. 123.

subsuelo o suelo, los cuales adoptan el criterio denominado de la separación del campo de acción del Estado, y aún cuando estas normas se encuentran encuadradas en otras que rigen solo el Derecho público, se percibe la distinción y cambio al privado en el momento en que estas se subordinan al pensamiento y actividad de la Institución que las contempla pudiendo estas sí, abarcar ambas distinciones; en una palabra, se contemplan aquellas situaciones en las cuales el Estado asume los intereses colectivos que los particulares no pueden satisfacer.

Art. 67. Los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para destinarlos a los fines a que se refiere el artículo anterior, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición:

i. Transmisión de dominio a título oneroso o gratuito, según el caso, de conformidad con los criterios que determine la Secretaría de Desarrollo Social, en favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas.

ii. Permuta con las entidades paraestatales o con los gobiernos de los Estados y Municipios, de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes.

iii. Enajenación a título oneroso, para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios a cargo de las dependencias de la administración pública federal;

IV. Donación en favor de los gobiernos de los Estados o de los Municipios, para que utilicen los inmuebles en los servicios públicos locales, en fines educativos o de asistencia social,

V. Arrendamiento, donación o comodato en favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro;

VI. Enajenación a título oneroso, en favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad, y

VII. Enajenación o donación en los demás casos en que se justifique en los términos de esta ley.

Como conclusión de lo anteriormente explicado, tenemos que son considerados como bienes de dominio privado de la Federación, aquellos sometidos a un régimen que deja de ser de Derecho público: pues han dejado de ser regulados por el Código Civil Federal y por las disposiciones locales en el último de los casos, se ha considerado regulado por una parte de la legislación civil singular o especial.

Dentro de esta singularidad, encontramos el hecho de que pueden ser sujetos a la adquisición por dotación o prescripción contra la Federación, tomándose en consideración aquellos bienes inmuebles que por lo general sean susceptibles de adquisición por pública subasta o mediante avalúo pericial de la CABIN, (Comisión de Avalúos de Bienes Inmuebles Nacionales), en los que forman parte de la administradora de la Federación los bienes propios y derechos que el Estado se reserva a sí mismo; teniendo la capacidad de otorgarlas mediante contratos citados regulados por el derecho común siempre y cuando se antecedan fines para el bienestar común.

**EXCEPCIONES QUE CONTEMPLA EL ARTICULO 58 DE LA LEY GENERAL
DE BIENES NACIONALES.**

Harto difícil es en este último inciso, el poder explicar los aspectos patrimoniales que se encuentran inmersos en las fracciones que componen el artículo 58 de la Ley General de Bienes Nacionales; en primer lugar porque los elementos que la conforman se toman disímbolos, y en segundo lugar porque estos se han difuminado en materias autónomas dada su importancia.

Una vez establecido que el Estado puede ser sujeto activo en cuanto a la adquisición de bienes siempre y cuando estos tengan como finalidad el de otorgarlas en cierto momento a servicios públicos. Nos remontaremos a la publicación de la administración y disposición de los bienes del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 30 de enero de 1969. Dicha ley realiza una clasificación en cuanto a los bienes, considerándolos como del dominio público o privado.

Dentro de los bienes del dominio público, se enumera en séptimo lugar los terrenos baldíos y demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles.

Al pertenecer estos bienes al Derecho público, se toma competencia de la Federación mediante la Dirección General de Patrimonio Nacional, (que por cierto y como anotación a esta, ha dejado de pertenecer a la Secretaría de Desarrollo Social, siendo absorbida por la Contraloría de la Federación,) otorgar permisos, autorizaciones o concesiones para su uso o explotación, mismas que son inalienables e imprescriptibles mientras estas sigan perteneciendo al Derecho Público de la Federación

De esta manera, es el Estado el que declara la incorporación o desincorporación de un bien inmueble, esto, mediante un decreto de destino expedido como dijimos por Patrimonio Inmobiliario Nacional, concretamente por el Departamento de Decretos.

Ahora bien, la Ley General de Bienes Nacionales que es quien regula en primer lugar a los bienes del dominio privado de la Federación, indica como tales en su artículo 3o.

1.- Las tierras y aguas no comprendidas en el artículo 2o. de esta ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares.

2.- Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 Constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza al culto religioso.

3.- Los bienes ubicados dentro del Distrito y Territorios Federales considerados por la legislación común como vacantes;

4.- Los que hayan formado parte de corporaciones u organismos de carácter Federal, que se extingan;

5.- Los bienes muebles al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión por el artículo anterior; y

6.- Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación.

Habíamos sugerido en el capítulo próximo pasado, la idea de comparar nuestro trabajo con una gran madeja de cuyo centro surgirían hebras formantes de diversos caminos, los cuales al final del estudio se volverían a enlazar una vez tejidos. Esta metáfora nos sirve una vez más para observar a este nuevo inciso como otra hebra más en este gran tejido.

Así pues, considerando en forma general a los bienes de dominio privado de la Federación y solo para que una vez más nos sirva como introducción, diremos que dichos bienes son inembargables, pero si prescriptibles, pudiéndose enajenar mediante subasta o fuera de ella, pero siempre en base a un avalúo de la CABIN, meditando previa aprobación; de los plazos ya hablamos con anterioridad, lo mismo que del precio.

Los bienes del dominio privado, pueden ser objeto de todos los contratos contemplados por el Derecho común siempre y cuando se omitan los de comodato y donación no autorizados expresamente por la ley; de cada uno de estos movimientos se llevará control en forma de registro por parte de la Institución encargada de la administración Federal.

Ya para efectos de las excepciones contempladas en el artículo 58 de la Ley General de Bienes Nacionales, una correlación con las fracciones transcritas, sería en este momento prudente, considerando que pudieran encuadrarse en mi opinión en dos o tres fracciones; estas serían, la primera, la tercera y la sexta y última, haciendo notar la aclaración ya expresada en cuanto a que no deberían de confundirse conceptos como lo son predios "vacantes" y "baldíos" puesto que no tienen el mismo significado, pero pudiérase esta fracción reformarse en forma indistinta a ambos terrenos.

Entrando en materia, revisaremos las mencionadas excepciones en forma individual. Decíamos en párrafos del capítulo anterior con palabras más o palabras menos, que la función administrativa constituye la actividad del Estado realizada bajo la ejecución de actos materiales determinantes de situaciones jurídicas para casos individuales; y es precisamente esa variedad de actos lo que impulsa a las siete fracciones del artículo 58.

Conceptos como transmisión, permuta, enajenación, donación y arrendamiento, son actos jurídicos creados através de los tiempos por la técnica jurídica de la investigación adaptada a las necesidades de ordenación; y con estos, me refiero a aquellos susceptibles de valoración o apropiación y que como principal requisito muestra un encuadramiento en el marco de la legalidad, es decir, se crea una regla que las obliga como la Ley.

Ahora bien, estas figuras toman lecturas especiales en forma de contratos, compuestos por la conexión de dos actos de voluntad individual que se correspondan y que combinados dan lugar al consentimiento, o sea, al acuerdo de voluntades.

La importancia en este caso de la pertenencia de las propiedades por parte de los particulares radica en el doble sentimiento; el primero convertido en una moral y el segundo en el derecho de propiedad en sí mismo, es decir, con referencia a la moral, la encontramos sustentada en aquella necesidad que se crea el hombre en cuanto a la adquisición de las cosas para su subsistencia, comodidad o poder, considerándose este como una especie de derecho natural.

Una vez que esta necesidad satisface al individuo, se crea un sentimiento pleno de poder sobre la cosa, el cual implica el hecho de la utilización y disposición que después de ser

fenómenos físicos. se convierten en jurídicos; pero estos derechos no son los mismos para todos los individuos, lo que implica restricciones al dominio, de ahí, que surjan disposiciones en cuanto a los procedimientos de adjudicación en terrenos Federales.

En relación al tema que nos ocupa, y como se había mencionado, con fecha 29 de diciembre de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación, Decreto referente a la incorporación de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario Federal, anteriormente dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, a la de Contraloría Administrativa. Los artículos que transcribiré a continuación, solo hacen referencia a esta situación.

Son facultades de la Secretaría de la Contraloría:

XIX. establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la administración pública Federal.

XX. conducir la política inmobiliaria de la administración pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI. expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y en general los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de las mismas. Para tal efecto, la Secretaría podrá

coordinarse con Estados y Municipios, o bien con los particulares y con otros países.

XXII. regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello.

XXIV. llevar el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente, y

XXV. los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Esta transcripción, viene a colación por la importancia que tiene la Dependencia en cuanto a la administración de los bienes inmuebles de dominio privado que resultan estudiados en este trabajo. La Ley General de Bienes Nacionales, aún no reformada, contempla diferentes situaciones de hecho, relativas a las figuras jurídicas mencionadas y relacionadas con los bienes; tomando en cuenta por ejemplo en la transmisión de dominio, que estas tendrán que ser autorizadas mediante decreto del Ejecutivo Federal, considerando a quien va a enajenarse, es decir, se presentan diversas situaciones porque si la enajenación es a título gratuito a favor de una organización sindical reconocida por la organización laboral, teniéndose que cumplir con determinados requisitos como el uso principal para el que se tiene contemplado, fechas de iniciación y término de obras así como los planes de financiamiento; la operación de enajenación a realizar, va a ser mediante subasta pública, tendrá que efectuarse una convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los principales periódicos de la entidad de que se trate y con una anticipación de 15 días

coordinarse con Estados y Municipios, o bien con los particulares y con otros países.

XXII. regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello.

XXIV. llevar el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente, y

XXV. los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Esta transcripción, viene a colación por la importancia que tiene la Dependencia en cuanto a la administración de los bienes inmuebles de dominio privado que resultan estudiados en este trabajo. La Ley General de Bienes Nacionales, aún no reformada, contempla diferentes situaciones de hecho, relativas a las figuras jurídicas mencionadas y relacionadas con los bienes; tomando en cuenta por ejemplo en la transmisión de dominio, que estas tendrán que ser autorizadas mediante decreto del Ejecutivo Federal, considerando a quien va a enajenarse, es decir, se presentan diversas situaciones porque si la enajenación es a título gratuito a favor de una organización sindical reconocida por la organización laboral, teniéndose que cumplir con determinados requisitos como el uso principal para el que se tiene contemplado, fechas de iniciación y término de obras así como los planes de financiamiento; la operación de enajenación a realizar, va a ser mediante subasta pública, tendrá que efectuarse una convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los principales periódicos de la entidad de que se trate y con una anticipación de 15 días

Ahora bien, si dicha enajenación va a realizarse en favor de personas de escasos recursos, siempre y cuando tengan como finalidad la realización de carácter habitacional en la modalidad de popular, no se requerirá de formalización por medio de notario público.

En cuanto a las permutas con las entidades paraestatales o con los gobiernos de los Estados y Municipios en los cuales se encuentren inmuebles con características apropiadas para la operación de referencia y aprobadas por ambas partes; tendrán que realizarse como en todos los demás casos, emisión de dictamen que implique antecedentes de los bienes a permutar, es decir, ver la procedencia de estos, y principalmente si son propiedad de la Federación para que se pueda valorar la procedencia de la ocupación, anexando a este estudio, folio real emitido por la Dirección del Registro y Catastro de la Propiedad Federal, que contenga nombre del predio o inmueble, uso y destino, ubicación, localidad, municipio o delegación, entidad federativa, superficie, decreto y expediente que contemple la historia del inmueble, estos datos para saber precisamente si se encuentra o no inscrito en el folio real.

Una vez cotejados todos los antecedentes, se procede a la permuta mediante acta de recepción-entrega, en la cual se detallarán las características de los bienes entregados; si existiera diferencia en los precios, resultando excedentes, esto se dará en precio cierto y en dinero.

Las donaciones, estarán sujetas a determinado plazo para la iniciación de la utilización del bien, consistiendo este en dos años, de no ser así o darle un uso distinto sin previa autorización, el bien y sus mejoras revertirán en favor de la Federación. Así mismo, si la donataria es una asociación o institución privada, y si ésta solo desvirtuara la naturaleza o el carácter no lucrativo de sus fines o no se cumple o se extingue este, dichas condiciones se insertarán en la escritura de enajenación respectiva.

Importante resulta el hecho de que para todas estas cuestiones se requiere de la intervención de la CABIN, de la cual ya habíamos hablado, quien se encargará precisamente de valorar los inmuebles motivo de cualquier operación a realizar, fijando el monto de la indemnización si es que anterior a estas medió expropiación, o bien justipreciar las rentas que la Federación deba cobrar si es que tiene el carácter de arrendadora o las que deba pagar si es arrendataria.

En síntesis de este capítulo, y retomando el meollo del asunto, una vez que los poseedores que no cumplan con el requisito marcado por el artículo 162 de la Ley de la Reforma Agraria, en relación a los tres años de explotación de los predios anterior a la pretensión de adquisición de terrenos nacionales a título oneroso, por parte de los particulares, se estará a los actos jurídicos y al procedimiento explicado.

Es así como las leyes que acabamos de analizar, y las consecuencias que estas llevan implícitas, no representan mas que un vasto sistema de pensamientos políticos, sociales y culturales que han planteado los legisladores mexicanos a través del tiempo; estos ordenamientos, abordaron problemas relativos a las personas y al patrimonio, constituyéndose como instrumentos en la realización de ideas en las distintas épocas ajustadas a las necesidades reales de dicho pueblo.

Sobre el particular y frente a la grave crisis existente en cuanto a los terrenos baldíos y nacionales, se encierra el drama básico del abandono moral en el que se encuentran no solo estos terrenos, sino la misma Ley Agraria; aunque como bien sabemos, terminó por derogarse la Ley en cuestión, sujetándose solo en este estudio, por la endeble correlación existente con la Ley General de Bienes Nacionales.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El conjunto de normas que estudió a los terrenos baldíos y nacionales, aparecen no solo como instrumento jurídico, sino como una creación de cultura, como un producto latente de vida de un grupo humano a través del tiempo.

SEGUNDA.- Esta forma de estudiar las leyes, puede naturalmente referirse a un Derecho vigente o a uno que lo haya sido y no lo sea más; lo cual implicó la creación de figuras tales como las "compañías deslindadoras", las cuales no fueron más que un sistema irresponsable por parte del Estado para controlar terrenos baldíos;

TERCERA.- Una cantidad considerable de tierra Federal, quedaría subdividida y vendida, apoyando la creación de monopolios en manos equivocadas.

CUARTA.- Dentro de un vasto proyecto teórico, que abarca etapas desde la Precolonial hasta la de principios de siglo, se da cuenta de las averiguaciones realizadas sobre los conceptos de terrenos baldíos y nacionales; ofreciéndose un conjunto de tesis sobre el nacimiento, evolución y desaparición de estos, pasando de tal manera de simples conceptos de terrenos eriazos hasta complejas definiciones con iguales regulaciones.

QUINTA.- La Ciudad de México, a diferencia de las otras ciudades de la República Mexicana, es sobre todo la sede del poder real y absoluto; marcando insistentemente su dominio en cuanto a la existencia, manejo y desarrollo de las legislaciones no solo de terrenos baldíos y nacionales, sino de las excedencias y demasías; realizándo estas actividades tras grises escritorios y, con un mínimo de estudio de campo, impidiéndose de esta manera la tan mermada ayuda otorgada a los pequeños grupos marginados.

SEXTA.- La usurpación de tierras por parte de personas ajenas al agrarismo, contribuyó de hecho al estallido de la Revolución Mexicana de 1910;

SEPTIMA.- El terrible fracaso de la pequeña propiedad, tuvo su origen en la falta de instrucción de los dueños originales de estas.

OCTAVA.- Si existe acuerdo en que la historia contemporánea de la clase poseedora de terrenos baldíos es el reverso de una hegemonía burguesa en consolidación, se llega a la conclusión de que la normatividad que regula dicha posesión, es decir, el artículo 162 de la Ley Agraria, pudiera ser suficiente; pues otorga preferencia para la adquisición de terrenos a aquellos que los hayan explotado en los últimos tres años, sin embargo, aún y con todos los esfuerzos por conformar dichos artículos en el camino que no permitieron su adecuada aplicación.

NOVENA.- El artículo 58 de la Ley General de Bienes Nacionales; contempla de forma por demás extensa figuras importantes como la dotación y prescripción contra la Federación, y mencionando aquellas otras susceptibles de adquisición por pública subasta o mediante avalúo pericial de la Comisión de Avalúos de Bienes Inmuebles Nacionales.

DECIMA.- Las excepciones al artículo 58 de la Ley General de Bienes Nacionales, nos indican la importancia que llegó a tener la Ley que nos ocupa, enmarcándola en una de las más importantes no solamente en su género, sino separando funciones dentro del ámbito civil y administrativo y de esta manera de forma especializada y autónoma, mostrarnos el camino a posibles soluciones de tenencia legal de las tierras, aspecto relevante en la reciente Reforma a la — Ley Agraria, aún cuando ya no se contemple de forma específica en esta.

BIBLIOGRAFIA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Ochenta y sieteava Edición. Editorial Porrúa, S.A; México 1971.

CHAVEZ PADRON, Martha.- "El Proceso Social Agrario y su Procedimiento". Prim. Edición, Editorial Porrúa, S.A; México 1971.

"El Derecho Agrario en México". Sexta Edición, Ed. - Porrúa, México 1982.

DE IBARROLA, Antonio.- "Derecho Agrario". Segunda Edición, Ed. Porrúa, México 1980.

DE PINA, Rafael.- "Diccionario de Derecho", Novena Edición, Editorial- Porrúa, México 1980.

FABILA, M.- Cinco Siglos de Legislación Agraria. México, 1941.

LEMUS GARCIA, Raúl.- "Derecho Agrario Mexicano". Séptima Edición,- Editorial Porrúa. 1991.

MEDINA CERVANTES, José Ramón.- "Derecho Agrario". Editorial Porrúa 1992.

VARIOS.- "Análisis de Derecho Agrario".- ENTREVISTAS.

FRAGA, Gabino.- "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa. 1993.

"LEYES CONSULTADAS"

LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.