



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO**

**EL PROCEDIMIENTO DE ENAJENACIÓN Y  
TITULACIÓN DE LOS TERRENOS BALDÍOS Y  
NACIONALES (críticas y propuestas).**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**  
**ARTURO VELÁZQUEZ CERÓN**



DIRECTOR DE TESIS:  
**DR. MANUEL RUIZ DAZA**

**MÉXICO, D.F.**

**SEPTIEMBRE 2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

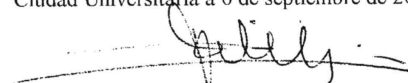
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO  
OFICIO: FDER/SDA/0016/06  
ASUNTO: Autorización de impresión  
de Tesis

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

El pasante de Licenciatura en Derecho, **ATURO VELÁZQUEZ CERÓN**, con No. de Cuenta: 8014055-5 **FUE HABILITADO EN SU REGISTRO DE TESIS** el día 6 de junio de 2006 con el oficio **FDER/SDA/0014/06**, en virtud de que habían transcurrido más de dos años sin que concluyera su trabajo de tesis titulada **EL REZAGO AGRARIO Y LOS EXPEDIENTES DE ENAJENACIÓN Y TITULACIÓN DE LOS TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES** , quedando como asesor de dicha tesis el **LIC. HOMERO GARIBAY SANDOVAL**.

En escrito con fecha 15 de agosto de 2006, el **DR MANUEL RUIZ DAZA**, nuevo asesor de la tesis dirigió al **LIC. ANTONIO A. SALEME JALILI**, que se encuentra correcto el trabajo de tesis, con el nuevo tema de tesis denominado, **EL PROCEDIMIENTO DE ENAJENACIÓN Y TITULACIÓN DE LOS TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES (CRÍTICAS Y PROPUESTAS)**, por lo que en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne los requisitos que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, y considero a bien **AUTORIZAR SU IMPRESIÓN** , para ser presentado ante el jurado, que para efecto de Examen Profesional , se designe por esta Facultad de Derecho.

**A T E N T A M E N T E**  
“ POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU ”  
Ciudad Universitaria a 6 de septiembre de 2006

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

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

c. c. p. Dr. FERNANDO SERRANO MIGALLON. Director de la Facultad de Derecho, para su conocimiento, presente.  
c. c. p. Lic. OSCAR VAZQUEZ DEL MERCADO CORDERO. Secretario General de la Facultad de Derecho, para su conocimiento presente.  
c. c. p. Lic. ZAUDISARETH BOBADILLA CASTILLO. Secretaria de Exámenes Profesionales de la facultad de Derecho, para los efectos de control, presente  
c. c. p. El Tesisista, ARTURO VELÁZQUEZ CERÓN, para su conocimiento, presente (EL TESISISTA DEBERÁ ENTREGAR AL SEMINARIO TRES EJEMPLARES DE TESIS AL MOMENTO DE LA IMPRESIÓN.

ASJ\*rgmp

EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS, FUE ELABORADO EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, SIENDO DIRECTOR DEL MISMO EL LIC. ANTONIO SALEME JALILI Y BAJO LA ASESORIA DEL DR. MANUEL RUIZ DAZA.

DEDICATORIA A:

A DIOS:

GRACIAS POR TODO LO QUE ME HAS DADO,  
CONSTANCIA Y ENTEREZA PARA LLEGAR A  
SER LO QUE SOY.

A MIS PADRES:

POR SU COMPRESIÓN Y APOYO PARA HACER DE  
MI, UNA PERSONA DE PROVECHO.

PARA TI, ALEJANDRA Y MIS PEQUEÑOS: ALEJANDRO, ARTURO Y  
ARIANNA

CON TODO EL CARIÑO Y CON EL AMOR QUE  
SIEMPRE NOS MANTENDRA JUNTOS.

A LA FACULTAD DE DERECHO, MI ALMA MATER:

POR LA OPORTUNIDAD QUE ME BRINDO, MI MAS  
SINCERO AGRADECIMIENTO.

AL DR. MANUEL RUIZ DAZA:

LE AGRADEZCO, SU APOYO Y ASESORIA PARA EL  
DESARROLLO DE ESTA INVESTIGACIÓN.

Y A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE DE  
ALGUNA FORMA U OTRA, ME HAN APOYADO  
PARA LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO.

IN MEMORIAM: + CARLOS VELAZQUEZ CERON +  
(P. J. F.)

“QUIZAS NUNCA SABREMOS EL POR QUE  
TE FUISTE DE NUESTRAS VIDAS, PERO  
NOS DEJASTE TU RECUERDO EN  
NUESTROS CORAZONES, EN DONDE  
SIEMPRE VIVIRAS, QUE TU SACRIFICIO  
EN CUMPLIMIENTO DE TU DEBER, NO  
SEA EN VANO Y QUE SIRVA DE EJEMPLO  
A TUS HIJOS, A LOS MIOS Y A LOS DE  
TODA NUESTRA SOCIEDAD EN LA LUCHA  
CONTRA LAS DROGAS, QUE TU ENSEÑANZA  
SOBRE LA MORAL DE LOS HOMBRES,  
SIEMPRE ESTARAN LAS LEYES Y SOBRE  
TODAS, UNA, LA DE DIOS”.

EL PROCEDIMIENTO DE ENAJENACION Y TITULACION DE LOS TERRENOS  
BALDIOS Y NACIONALES. (criticas y propuestas)

I N D I C E

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCCION .....  | 2  |
| CAPITULO 1 ANTECEDENTES HISTORICO JURÍDICOS EN MATERIA DE TERRENOS<br>BALDIOS Y NACIONALES. |    |
| 1.1.- EPOCA COLONIAL.....   | 7  |
| 1.1.1.- LEY XIV DE LA RECOPIACIÓN DE LEYES DE INDIAS .....                                  | 21 |
| 1.1.2.- REAL INSTRUCCIÓN DEL 15 DE OCTUBRE DE 1754 .....                                    | 22 |
| 1.1.3.- DECRETO DEL 13 DE MARZO DE 1811 .....   | 23 |
| 1.1.4.- REAL ORDEN DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 1812.....   | 23 |
| 1.1.5.- REAL DECRETO SOBRE REDUCCIÓN DE BALDIOS DE 1813.....                                | 23 |
| 1.2.- EPOCA DE LA INDEPENDENCIA.....  | 24 |
| 1.2.1.- INSTRUCCIÓN DE JOSE MARIA MORELOS Y PAVON DEL 2 DE<br>NOVIEMBRE DE 1813.....        | 27 |
| 1.2.2.- ORDEN DE AGUSTÍN DE ITURBIDE DEL 23 DE MARZO DE 1821 .....                          | 27 |
| 1.2.3.- DECRETO CONCEDIENDO PREMIOS Y ACCION A TIERRAS BALDIAS<br>DE 1823.....              | 27 |
| 1.2.4.- LEY FUNDAMENTAL SOBRE COLONIZACIÓN DE 1824.....                                     | 27 |
| 1.2.5.- LEY GENERAL DE COLONIZACIÓN.....  | 28 |
| 1.2.6.- LEYES PARTICULARES DE LOS ESTADOS SOBRE COLONIZACIÓN.....                           | 28 |
| 1.2.7.- REGLAMENTO DE COLONIZACIÓN DE 1846.....   | 29 |
| 1.2.8.- LEY GENERAL DE COLONIZACIÓN DE 1854.....  | 30 |

|   |    |
|---|----|
| 1.3.- EPOCA DE LA REFORMA .....   | 30 |
| 1.3.1.- LEY SOBRE OCUPACIÓN Y ENAJENACION DE TERRENOS BALDIOS DE<br>1863 .....  | 32 |
| 1.3.2.- LEY GENERAL DE COLONIZACIÓN DE 1875.....  | 35 |
| 1.4.- EPOCA DEL PORFIRIATO.....   | 36 |
| 1.4.1.- DECRETO SOBRE COLONIZACIÓN Y COMPAÑIAS DESLINDADORAS DE<br>1883 .....   | 37 |
| 1.4.2.- DECRETO DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1893 .....   | 39 |
| 1.4.3.- LEY SOBRE OCUPACIÓN Y ENAJENACION DE TERRENOS BALDIOS DE<br>1894 .....  | 40 |
| 1.4.4.- REGLAMENTO PARA LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN<br>MATERIA DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES, EXCEDENCIAS Y<br>DEMASIAS ..... | 43 |
| 1.4.5.- LEY SOBRE CESION GRATUITA DE TERRENOS BALDIOS Y<br>NACIONALES .....   | 44 |
| 1.4.6.- DECRETO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1902 .....   | 45 |
| 1.4.7.- DECRETO DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1909 .....   | 46 |
| 1.5.- EPOCA REVOLUCIONARIA.....   | 48 |
| 1.5.1.- DECRETO DEL 24 DE FEBRERO DE 1912.....  | 50 |
| 1.5.2.- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915 .....  | 51 |
| 1.6.- EPOCA CONTEMPORÁNEA: DE 1917 A 1992 .....   | 52 |
| 1.6.1.- ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPUBLICA DE<br>1917 .....   | 54 |
| 1.6.2.- DECRETO DEL 2 DE AGOSTO DE 1923 .....   | 56 |
| 1.6.3.- DECRETO DEL 10 DE JUNIO DE 1926.....  | 57 |
| 1.6.4.- REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE COLONIZACIÓN.....   | 57 |
| 1.6.5.- DECRETO DEL 16 DE AGOSTO DE 1928 .....  | 59 |
| 1.6.6.- DECRETO DEL 8 DE NOVIEMBRE DE 1928 .....  | 59 |
| 1.6.7.- DECRETO DEL 11 DE ABRIL DE 1929.....  | 59 |



|  |    |
|--|----|
| 1.6.8.- DECRETO DEL 13 DE JUNIO DE 1929. ....                      | 60 |
| 1.6.9.- DECRETO DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 1929. ....                  | 60 |
| 1.6.10.- DECRETO DEL 17 DE JULIO DE 1930. ....                     | 61 |
| 1.6.11.- CODIGO AGRARIO DEL 22 DE MARZO DE 1934. ....              | 61 |
| 1.6.12.- DECRETO DEL 1 DE JUNIO DE 1934. ....                      | 61 |
| 1.6.13.- REGLAMENTO AL DECRETO DEL 1 DE JUNIO DE 1934. ....        | 62 |
| 1.6.14.- DECRETO DEL 27 DE JULIO DE 1934. ....                     | 63 |
| 1.6.15.- DECRETO DEL 26 DE ABRIL DE 1940. ....                     | 63 |
| 1.6.16.- CODIGO AGRARIO DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940. ....         | 63 |
| 1.6.17.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES DE 1941. ....            | 64 |
| 1.6.18.- CODIGO AGRARIO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942. ....          | 64 |
| 1.6.19.- LEY FEDERAL DE COLONIZACIÓN DE 1946. ....                 | 65 |
| 1.6.19.1.- CASO CONCRETO # 1. ....                                 | 65 |
| 1.6.20.- LEY DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS DE 1950. . | 67 |
| 1.6.20.1.- CASO CONCRETO # 2. ....                                 | 70 |
| 1.6.21.- DECRETO DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1958. ....                 | 71 |
| 1.6.22.- DECRETO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1962. ....                 | 71 |
| 1.6.22.1.- CASO CONCRETO # 3. ....                                 | 72 |
| 1.6.23.- DECRETO DEL 2 DE JULIO DE 1965. ....                      | 75 |
| 1.6.24.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1971. ....              | 75 |
| 1.6.25.- DECRETO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1974. ....                 | 76 |
| 1.6.26.- DECRETO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1983. ....                 | 76 |

## CAPITULO 2 MARCO CONCEPTUAL.

|  |    |
|--|----|
| 2.1.- CONCEPTO DE TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES. ....  | 79 |
| 2.2.- ORIGEN Y MOTIVOS DEL REZAGO DE EXPEDIENTES. .... | 81 |
| 2.3.- PROGRAMAS DE ABATIMIENTO Y REGULARIZACION. ....  | 86 |

## CAPITULO 3 LA ENAJENACION Y TITULACION DE LOS TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES.

|   |    |
|---|----|
| 3.1.- MARCO JURÍDICO SOBRE LOS TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES. ....  | 91 |
| 3.1.1.- LEY AGRARIA DE 1992. ....   | 91 |
| 3.1.2.- EL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE<br>ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL DE 1996. .... | 96 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.1.3.- AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ENCARGADA DEL MANEJO DE LOS TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES . . . . . | 100 |
| 3.2.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ENAJENACION Y TITULACION. . . . .                           | 103 |
| 3.2.1.- INSTAURACIÓN, INTEGRACIÓN Y SUSTANCIACION DE LOS EXPEDIENTES. . . . .                        | 104 |
| 3.2.1.1.- CASO CONCRETO # 4 . . . . .  | 107 |
| 3.2.2.- DECLARATORIA DE TERRENOS NACIONALES. . . . .   | 108 |
| 3.2.3.- ENAJENACION DE TERRENOS NACIONALES A PARTICULARES FUERA DE SUBASTA. . . . .                  | 112 |
| 3.2.3.1.- CASO CONCRETO # 5. . . . .   | 115 |
| CAPITULO 4 ANALISIS CRITICO Y PROPUESTA DE REFORMA.  |     |
| 4.1.- DEFICIENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO DE ENAJENACION Y TITULACION ACTUAL. . . . .                   | 118 |
| 4.2.- PROPUESTA DE MODIFICACION. . . . .   | 121 |
| CONCLUSIONES . . . . .   | 124 |
| BIBLIOGRAFÍA . . . . .   | 128 |

## INTRODUCCIÓN

## INTRODUCCION

Cotidianamente hemos escuchado que la disciplina del Derecho, de manera general, es el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta externa de los individuos dentro de la sociedad; pero dentro de ese entorno social existen grupos de campesinos, trabajadores de la tierra, individuos desprotegidos ante el poder omnipotente del estado, a los que, de manera especial, el Derecho Agrario por medio de sus normas jurídicas los ampara y protege; clasificado dentro la rama del Derecho Social, se entiende aquel como el conjunto de normas jurídicas de la organización territorial rústica, lo relacionado a la explotación y aprovechamiento que este sistema considera agrícola, ganadero y forestal y algunos otros aprovechamientos colaterales y la mejor forma de llevarlos a cabo.

Encontramos dentro de esta definición la organización territorial rústica lo cual implica el enorme esfuerzo y desarrollo de una legislación agraria a lo largo de toda la historia, desde el descubrimiento y colonización de América, las diversas formas de adjudicarse la tierra, la hacienda, el latifundismo, hasta llegar a los procedimientos de la Reforma Agraria ó reparto de la tierra.

Con tales lineamientos, en México se ha constituido, en primer término, la propiedad privada de los particulares sujetos al derecho común y las leyes civiles de las entidades federativas y cuyos títulos son notariales; segundo, la propiedad social de los núcleos de población ejidales y comunales, propiedad sujeta a una legislación agraria federal y cuyos títulos son las resoluciones presidenciales dotatorias y de reconocimiento y titulación de bienes comunales, los certificados de derechos agrarios y los títulos de colonias; existe también, en tercer lugar, la propiedad de la nación sobre los terrenos baldíos y nacionales, normada también por una legislación federal, los cuales pueden ser bienes del dominio público ó del dominio privado y que sólo mediante los términos y procedimientos señalados en dichas leyes es posible que este tipo de propiedad se adscriba a otra finalidad y se rija por otro tipo de ordenamientos legales, susceptibles de transmitirse a particulares.

Bajo el común denominador de terrenos propiedad de la nación se encuentran los terrenos baldíos y nacionales, pero la diferencia entre ambos, es que aquellos son los no medidos, ni deslindados y los últimos son aquellos que después de los trabajos técnicos de deslinde, forman parte de una declaratoria nacional; otra diferencia estriba

en que los baldíos no pueden ser titulados directamente, sino que solo son objeto de un derecho precario de posesión que no llega a la prescripción y los ya declarados nacionales son susceptibles de transmitirse a particulares mediante el procedimiento de enajenación y titulación que la ley agraria establece.

Dicho procedimiento no escapa a las imperfecciones técnica y jurídica así como los medios de realización práctica; el cual trae como consecuencia el no atacar a fondo los rezagos de expedientes que desde principios del siglo XX se vienen arrastrando sobre esta materia, con la urgente necesidad de legislar dentro del marco jurídico actual.

En este sentido, el procedimiento de enajenación y titulación, constituye un instrumento básico para la consecución del propósito de otorgar certidumbre jurídica en la tenencia y organización territorial por medio de la expedición del título de propiedad respectivo, reconociéndole sus legítimos derechos a los llamados nacionaleros sobre la tierra que detentan de manera pacífica y pública, sin perjuicio a terceros.

Esto es un reclamo y una necesidad, pero tal propósito se refleja en el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2000 - 2006, con la importante consolidación del estado de derecho y combatir los rezagos sociales en base a una relación de justicia y libertad, en donde se respeten los principios generales fundamentales de toda interrelación del Estado con los gobernados, aun con los más desprotegidos.

Bajo este contexto, la exposición de los temas del presente trabajo tiene como finalidad principal en identificar las deficiencias técnicas y jurídicas del procedimiento para la adquisición de los terrenos baldíos y nacionales así como la proposición y agilización en la integración de los expedientes que de cómo resultado en atacar los rezagos existentes.

Partiendo de estas acepciones y tomando en consideración lo anterior, el presente trabajo se ha dividido en cuatro capítulos, mencionando en el primero de ellos "los antecedentes histórico jurídicos en materia de terrenos baldíos y nacionales" en el que se hace un breve estudio de la forma en que la corona española se adjudicó a título de dueño toda la tierra descubierta así como los principales ordenamientos legales que se expidieron en épocas pasadas, en este mismo sentido, cabe destacar las formas de

adjudicarse los terrenos de la nación mediante la enajenación ó a título gratuito ó simplemente utilizados para fines de colonización ó reservas forestales.

En el segundo capítulo titulado “marco conceptual” se define con precisión el concepto de terrenos baldíos y nacionales, la diferencia entre ellos; se expone la problemática que dio lugar a una infinidad de factores que originaron el rezago de expedientes por la gran complejidad y los obstáculos que en ellos incidían y los programas establecidos para el abatimiento y regularización.

El tercer capítulo, titulado “la enajenación y titulación de los terrenos baldíos y nacionales” se hace un estudio del marco jurídico actual y la autoridad administrativa encargada del manejo de los terrenos propiedad de la nación; así mismo, se describe paso a paso el procedimiento actual desde el momento en que se presenta la solicitud de adquisición ante la Secretaría de la Reforma Agraria, pasando por la integración de el expediente, hasta la culminación con la expedición del título de propiedad correspondiente, mediante el cual desincorpora de la nación el terreno en cuestión y de esta forma se transmite en propiedad a los particulares, cumpliendo cabalmente con los ordenamiento jurídicos vigentes, se incluyen como referencia casos concretos de expedientes con la problemática de regularización.

El cuarto capítulo denominado “análisis crítico y propuesta de reforma” se hacen observaciones técnicas y jurídicas con el que se pretende simplificar y agilizar el procedimiento, eliminando confusiones y duplicidad en el desarrollo del mismo.

Bajo tales circunstancias, es importante mencionar que en la medida en que se agilice y perfeccione el procedimiento dentro de un adecuado marco legal, se dará cumplimiento a las demandas de los nacionaleros y de alguna forma disminuir el rezago de expedientes existentes.

Arturo Velázquez Cerón  
México, D.F. Septiembre del 2006.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICO JURÍDICOS EN MATERIA DE TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES.

## 1.1.- Época Colonial.

Cuando Cristóbal Colón partió del puerto de Palos el 3 de Agosto de 1492, con la intención de descubrir una nueva ruta hacia las indias occidentales, no lo hizo a título personal, ni mucho menos como un funcionario de Estado para cumplimentar ordenes de los reyes de España; lo hizo por medio de una empresa, asociado a estos y a un grupo de marinos que querían enrolarse en la aventura; una vez avalado el proyecto, se hace a la mar hacía nuevas tierras en donde según él encontraría oro y especias.

El 12 de Octubre del mismo año y después de haber surcado el océano Atlántico, arribó al archipiélago de las Bahamas, bautizándolas con el nombre de San Salvador y la Española, para después llegar a Cuba y Haití. De esta forma, Colón daba cumplimiento con éxito a su empresa, obteniendo la décima parte de todos los productos encontrados y además se le concedió el nombramiento de Gran Almirante y cargo de Gobernador de todas las tierras que descubrió, más nunca imagino que mas allá de dichas islas se encontraba un inmenso territorio. Con el descubrimiento, se tenía la idea de que toda la tierra descubierta a nombre y para los reyes de España por el navegante genovés pertenecían a ellos y se les conoció con el nombre de tierras realengas ó del rey, formando parte de su patrimonio.

Al disponer de ellas como cosa propia, surgía la duda, en relación con los bienes de la corona y las tierras de indias. En el derecho español antiguo el patrimonio estaba conformado de la siguiente manera:<sup>1</sup>

“El Real Patrimonio, se integraba por el conjunto de bienes destinados para solventar los gastos y necesidades de la Casa Real.

El Patrimonio Privado del Rey, eran los bienes particulares que el rey poseía como persona, por herencia, donación, legado, compra ó cualquier otro título que sea, antes y después de su investidura como tal.

El Patrimonio de Estado ó Tesoro Real, comprendía todas las propiedades, rentas y derechos con que esta dotado el tesoro real para subvenir las necesidades de la administración, orden y defensa del reino.”

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA. Pág. 325.



Algunos autores han debatido sobre la incorporación de las tierras descubiertas al patrimonio español y en opinión particular de la Dra. Martha Chávez Padrón, las consideraba como un patrimonio de estado ó tesoro real, al respecto señala: “se originó una confusión si las tierras pertenecían al patrimonio privado del rey; en ellas se ejercían una actitud no de propietarios particulares, sino en calidad de gobernantes, que se ocuparan de la simple administración de los bienes; de esta manera se deduce que las tierras descubiertas pertenecen al patrimonio de estado ó tesoro real, el que se destinaba a la administración, orden y defensa del reino.”<sup>2</sup>

Al incorporar inmediatamente las tierras al patrimonio español, dispusieron de ellas por el hecho de que eran los soberanos gobernantes; dentro de esta clasificación quedaron en propiedad del tesoro real las llamadas tierras realengas ó del rey y que de aquí se transmitieron los diferentes tipos de propiedad, que mas adelante analizaremos. Antonio Dougnac Rodríguez opina al respecto: “La incorporación de las indias a la corona castellana no significaba que estas pasen a ser colonias, ó sea, territorios de inferior calidad jurídica, independientes e incorporadas a su reino; son bienes de realengo, propiedad pública de la monarquía sobre la que esta tiene un dominio primordial, originario, inminente.”<sup>3</sup>

Otros autores, como en el caso de Lucio Mendieta y Núñez, consideraba a los territorios descubiertos como una propiedad privada, que disponían de ellas a título de dueños, como algo propio, al respecto opina: “Por el origen, fue una donación según la ideología del tiempo, cuando menos para los Reyes Católicos, parece que debe considerarse a los territorios descubiertos y dominados por los españoles, dentro de la segunda categoría, esto es, como propiedad privada de los Monarcas. Los Reyes españoles dispusieron siempre de los territorios de Indias como de cosa propia y en más de una de sus cédulas declararon ser de su propiedad particular (entre otras la del 14 de Septiembre de 1519, expedida por el emperador Don Carlos en Barcelona).<sup>4</sup>

Desde mi particular punto de vista, es claro que debe considerarse al territorio descubierto dentro de la tercera categoría, esto es, como un patrimonio de estado ó tesoro real.

---

<sup>2</sup> Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. 12ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1999. Pág. 156.

<sup>3</sup> Dougnac Rodríguez, Antonio. Manual de Historia del Derecho Indiano. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1994. Pág. 32.

<sup>4</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. 17ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1981. Pág. 37.

El descubrimiento trajo como consecuencia una controversia con el reino de Portugal por la delimitación geográfica de las tierras descubiertas, pues, ambos reinos argumentaban derechos sobre las mismas.

La corona española justificaba los derechos legítimos del nuevo mundo sobre la base del descubrimiento hecho por Cristóbal Colón, pero tal acontecimiento no era suficiente. Al verse amenazados por el reino de Portugal, se apresuraron a pedir al Papa Alejandro VI, que también era español, a que legalizara los derechos por los mismos medios mediante los cuales los portugueses habían obtenido años atrás, el reconocimiento de las islas africanas.

Para ello, el Papa expidió las Bulas Alejandrinas denominadas Inter Caoetera – A ó Eximine Devotionis Sinceritas, Inter Caoetera – B ó Noverunt Universi y la Hodie Siquidem; y por otra parte el Tratado de Tordesillas, que sirvieron para solucionar la disputa entre portugueses y españoles sobre la propiedad de las tierras de sus respectivos nacionales, ya que en ese entonces, era costumbre de que fuese el Papa quien reconociera los descubrimientos hechos y por hacer; y por otro lado, que con su fuerza moral, indiscutiblemente, solucionara los posibles conflictos ó disputas entre ambos reinos.

Se entendía por Bula: “A la carta ó epístola pontificia que contenía alguna decisión del Papa, sobre algún asunto de gravedad, tratado con larga discusión y maduro examen, extendido en pergamino con un sello de plomo en que se hallaban impresas las imágenes de San Pedro y San Pablo”.<sup>5</sup>

La primer Bula Inter Caoetera – A ó Eximine Devotionis Sinceritas<sup>6</sup>, expedida el 3 de mayo de 1493, concedía los derechos de las islas y tierras, siempre y cuando no se encontraran en posesión de algún príncipe cristiano así como de predicar entre los naturales de ellas las verdades del evangelio, pero en dicho documento hacía mención exclusiva de las islas sin mencionar las que en un futuro se descubrirían, por lo que no satisfizo los intereses de la corona española y a petición de ésta, fue rápidamente sustituida por una segunda Bula.

La segunda Bula Inter Caoetera – B ó Noverunt Universi<sup>7</sup> cuya fecha oficial es el 4 de Mayo de 1493, pero que realmente fue despachada el 28 de Junio del mismo año, sustituyo la bula

---

<sup>5</sup> Caso, Ángel. Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México. 1950. Pág. 25

<sup>6</sup> Weckmann, Luis. Las Bulas Alejandrinas de 1493 y la Teoría Política del Papado Medieval. UNAM. Instituto de Historia. México. 1949. Pág. 252.

<sup>7</sup> Weckmann, Luis. Ibídem, Pág. 254.

anterior del 3 de mayo; el texto contenía las modificaciones y suprimía la referencia a una investidura papal e introducía la famosa línea Alejandrina, que no era más que una línea de división imaginaria que va de polo a polo y tomando como punto de referencia para su latitud, las islas de Azores y Cabo Verde, era trazada a cien leguas marítimas, al sur y oeste de estas islas. La citada Bula, trataba simplemente por medio de dicha línea, en distinguir dentro de lo posible, las tierras descubiertas ó por descubrir situadas al Este y que pertenecerían a Portugal, y las que quedaran hacia el Oeste serian del dominio de los Españoles. La tercera Bula Hodie Siquidem, expedida el 4 de Mayo de 1493, refrendaba la donación que la santa sede otorgaba a la corona española.

Por último, el Tratado de Tordesillas<sup>8</sup>, que se refería a las negociaciones entre ambas coronas para mover la línea Alejandrina hacia el oeste, hasta un punto colocado a 370 leguas al occidente de las islas de Cabo Verde, con el fin de conceder a Portugal una ampliación en su esfera jurisdiccional y culminando de manera satisfactoria el 7 de Junio de 1494, dando por terminado la disputa por la propiedad de las tierras del nuevo continente. Esta disposición fue confirmada por el Papa Julio II el 24 de Enero de 1506, por medio de la Bula Eaquae.

En este mismo sentido, cabe mencionar que al otorgarse el reconocimiento del territorio, por medio de la citadas Bulas, no solo atribuía la propiedad de las tierras descubiertas por los españoles, sino, también otorgaba, la jurisdicción y competencia sobre las mismas.

Algunos autores y en especial Solórzano citado por Lucio Mendieta y Núñez, desde su particular punto de vista, establecía: “la bula del Papa Alejandro VI fue el verdadero y único título que justifico la ocupación de las tierras de Indias por las fuerzas reales de España; llegando a la conclusión de que dicha bula era el título de propiedad sobre las Indias, otorgado por la donación que hizo el Papa Alejandro VI.”<sup>9</sup>

Hecho el descubrimiento y con la condición del Papa de incorporar a la doctrina cristiana a todos los indígenas que habitaban ahí, comenzaba la conquista y colonización, con el carácter de una cruzada, pues, los españoles se consideraban los agentes propagadores del cristianismo y con los derechos que tenían, fundaron las primeras poblaciones.

---

<sup>8</sup> Weckmann, Luis. *Ibíd.*, Pág. 258.

<sup>9</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. *El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria*. 17ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1981. Pág. 36.

Los españoles se apoderaron mediante las armas del territorio dominado por los indígenas con lo cual, no hicieron otra cosa mas que seguir la costumbre bárbara de los pueblos fuertes sobre los débiles. Ante tal hecho, quisieron dar a la conquista una apariencia de legalidad y al efecto invocaron como argumento el derecho de conquista.

Se consideraba el citado derecho como sinónimo del uso ó empleo de la fuerza y fue un criterio para justificar la propiedad del territorio descubierto; en el caso particular de las indias, los españoles llevaron a cabo una conquista entendida como la forma de ganar un territorio mediante opciones bélicas, al enviar a los soldados para someter a los indígenas y demás pobladores establecidos; no solamente ganaron tierras, sino que también obtuvieron sus vidas a su completa disposición.

Ante esta situación, Francisco de Vitoria expresaba una fuerte crítica a la justificación de la guerra de conquista y del dominio español; él tenía una visión humanista, asimilada en la escuela de Salamanca, en el que defendía el derecho a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, no obstante de las enormes diferencias culturales entre ellos y los españoles, no existía razón alguna para someter de manera inhumana a los pueblos indígenas existentes en esas tierras; tal hecho no era aprobado plenamente como una forma de justificar el derecho de conquista como él lo decía.

Sin embargo, en aquellos años el derecho de conquista, era aceptado como fuente de soberanía, así mismo, era un principio de derecho público, y por ser un derecho vigente, tanto en los pueblos vencedores, como en los vencidos, era un argumento más para explicar la propiedad durante ésta época.

En la Española, isla conocida actualmente como Haití, fue en donde se realizaron las primeras poblaciones y en particular en el año de 1496 cuando fundaron Santo Domingo, donde resultó ser el primer centro de colonización del nuevo territorio, el cuartel general y el lugar de residencia de las autoridades encargadas para tal efecto. Desde luego, la máxima autoridad era el rey, seguía a éste en jerarquía el virrey, que representaba al rey; existía igualmente la audiencia, la cual era un organismo colegiado encargado de vigilar los actos administrativos del virrey, pues tenía facultades para recurrir ante el rey, las decisiones de aquél. Luego estaban los adelantados, nombrados por el rey con facultades de ejercer jurisdicción, hacer repartos de tierra, indios y privilegios entre los integrantes de la expedición que correspondiera, son de tomarse en cuenta también a los capitanes generales, quienes tenían ciertas funciones similares a las de los virreyes y estaban a cargo de las capitanías

generales; existieron también los gobernadores, designados por el rey para hacerse cargo de algunos territorios específicos, con independencia respecto a los virreyes y capitanes generales.

De esta manera, nadie podía aventurarse a fundar nuevas poblaciones sin el permiso correspondiente del Virrey ó del Gobernador, quienes autorizaban y organizaban los viajes de exploración y de conquista, primero a las islas cercanas y después a tierra firme; a ésta autorización se le conoció con el nombre de capitulación, de esta forma, toda nueva fundación, era acompañada de los obligados repartimientos de tierras y solares a los nuevos pobladores; fue precisamente de Santo Domingo desde donde se difundió a todo el continente el legado español.

Es conveniente recordar que cuando Cristóbal Colón partió del puerto de Palos, lo hizo por medio de una empresa, previsto de su respectiva capitulación, conocida con el nombre de Santa Fe; entendida ésta como: “es el contrato que celebra un particular ó un grupo de particulares con la corona española para el descubrimiento y conquista de algún territorio de América ó de fundación de alguna población nueva en territorio ya conquistado.”<sup>10</sup>

Existían varios tipos de capitulaciones: de descubrimiento, conquista, rescate y de población; algunas veces se estipulaba en las capitulaciones el descubrimiento de algún territorio ó de alguna ruta inexplorada más beneficiosa a la navegación, otras veces se pactaba conjuntamente con el descubrimiento y la población del territorio descubierto, en ocasiones el compromiso alcanzaba únicamente a la población de un territorio ya conquistado, existían otras capitulaciones otorgadas para la desecación de una laguna y aprovechamiento de los tesoros que podían encontrarse, para la exploración de un volcán, no faltaba tampoco los casos en que un descubridor, después de haber capitulado con la corona, asociaba a su empresa a cualquier otra persona, celebrando con ella nuevo asiento ó capitulación, llamado de compañía, donde se fijaba la proporción en que habían de participar cada uno de los contratantes en los gastos que originaban y los beneficios que se obtuvieran; pero tuvieron un punto de partida, jurídicamente, era un contrato en el cual se estipulaban los beneficios para ambos sí se realizaba con éxito y en algunos casos se concedía el nombramiento de Gobernador General de todas las tierras que descubrieran y de la décima parte de todos los productos que obtuvieran.

---

<sup>10</sup> Ots Capdequí, José María. España en América. 1ª. Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1959. Pág. 8.

Claro estaba que en muchas de estas capitulaciones se hacía constar que tales repartimientos no tuvieran lugar en perjuicio de la población indígena y que con ello no se concedía ninguna jurisdicción sobre los habitantes de las tierras repartidas.

A principios de 1518, el entonces Gobernador de Cuba, Diego Velázquez, decidió enviar una expedición poniendo al frente de ella a un hombre decidido, designando para esta empresa a Hernán Cortés, hombre joven, inteligente, ambicioso, audaz, inclinado a la violencia, siendo sus cualidades personales, quien tomo con mucho entusiasmo su encargo, reunió todo el dinero que tuvo, convocó a sus amigos y recorrió los poblados en busca de partidarios de la conquista. Pronto Velázquez se desistió del nombramiento de Cortés, reconociendo tal vez en él ambiciones desmedidas y pretendió deponerlo, pero fue demasiado tarde, Cortés se dio a la vela con once naves decididos a lograr la empresa.

Siguió la ruta de expedicionarios anteriores, llegando a las costas de Yucatán y Campeche, y fue hasta 1519 donde fundaba la villa rica de la Veracruz, los soldados que lucharon con el conquistador, integraron una asamblea que eligió a un ayuntamiento, ante el cual el propio Cortés declinó el mando que le había conferido Velázquez, aceptando el cargo de justicia mayor y capitán general que a nombre del rey le otorgó el propio ayuntamiento, de esta forma y con las facultades antes expresas, Cortés autorizaba las capitulaciones y organizaba las expediciones de la conquista desde ese lugar; pero fue hasta 1521, después de dos años y medio de la llegada de los españoles, tras rudos combates y una heroica resistencia de los indígenas en la que se quedaron al fin, como dueños absolutos del territorio mexicano.

Todo el oro rescatado fue fundido y se separo el famoso “quinto” del rey y el que le correspondía a Cortés y los soldados que lo acompañaban en esta empresa; de ésta forma le escribió al Emperador Carlos V informándole del feliz éxito de la ocupación y enviándole el botín obtenido en ella; esta intervención movió el ánimo del monarca, quien en 1522 lo nombró Gobernador y Capitán General de la Nueva España, nombre éste que desde entonces se dio al territorio mexicano conquistado por Cortés.

Con el nuevo encargo y cumpliendo con sus funciones propias, Cortés dispuso que salieran varias expediciones y que generalmente se organizaban con un corto número de españoles acompañados de un gran número de auxiliares, tal fueron los casos de Nuño de Guzmán, que logró llegar a Jalisco, Zacatecas, Tepic y Sinaloa; Gonzalo de Sandoval que llegó hasta Tuxtepec y Oaxaca; Pedro de Alvarado hasta Tehuantepec y Cristóbal de Olid en Colima, por

citar algunos intrépidos expedicionarios y que a medida en que se iban explorando los territorios de la Nueva España, se fundaban pequeños centros de población.

La colonización de una población obedecía a distintas razones; una vez se descubría un mineral que atraía gente y se fundaba un centro conocido como real de minas, llamado así porque generalmente era ocupado por soldados pertenecientes al rey, así se fundaron los reales de Zacatecas, Fresnillo, Guanajuato, Pachuca y Saltillo, por mencionar algunos. Como la mayor parte de estos minerales estaban alejados de las grandes poblaciones urbanas del centro del país, era preciso mantener la comunicación entre ellos de manera segura y expedita, tanto para traer los minerales como para llevar los elementos necesarios para la vida de sus habitantes, de esta forma nacieron poblaciones como Monterrey, Hermosillo y Chihuahua, que de manera importante complementaron la colonización.

A medida en que crecía en gran número las poblaciones, surgían las imperiosas necesidades para el sostenimiento de las mismas y para dar atención inmediata se dieron en primer lugar, la recompensa de los servicios prestados por los conquistadores; en segundo término, los estímulos para establecer una corriente continua de colonos hacia la Nueva España a fin de consolidar la dominación en la misma y su explotación económica.

Se había mencionado con anterioridad que el propietario de todas las tierras era el rey y con ello surgió el concepto de que toda la tierra descubierta se consideraba realenga por el derecho ganado respecto al descubrimiento y la conquista que hicieron de la misma, basándose en su derecho preeminente, empezó a repartir las tierras a título derivado para responder a las necesidades antes aludidas, excepto la poseída y trabajada por los indígenas.

Como lo establece el maestro Ángel Caso: “El realengo era la tierra descubierta y conquistada que no había sido adjudicada ó adecuada para alguna de las finalidades ó repartimientos; eran aquellas tierras que el rey reservaba para disponer de ellas a su entera voluntad”.<sup>11</sup>

El realengo desempeñaba la función del Yoatlalli tuvo durante la precolonia para el pueblo azteca; de los terrenos realengos, salían todos los diversos tipos de propiedad y modos de adquirirlos a título derivado y que habían de ser las mercedes reales, los terrenos de común

---

<sup>11</sup> Caso, Ángel. Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México. 1950. Pág. 45.

repartimiento, las tierras sobre las que venían a fincarse las composiciones, las mismas tierras que eran materia de la confirmación, era la tierra expuesta siempre a la prescripción ó en venta en pública subasta y en general, todo terreno que había tomado un nombre específico en virtud de que se hallaba destinado a un fin, ó bien a un titular.

De esta forma, se demandaba del rey la entrega de tierra realenga y comenzaron a repartirla a quienes se sintieran con derecho a ella, en este caso, los criollos, los mestizos ó los recién llegados; la adquisición de las tierras se asignaba de manera individual ó colectiva por medio de los diversos instrumentos jurídicos.

Las razones que movieron a la corona española a entregar en propiedad las tierras realengas, surgieron principalmente, de ejercer su potestad, para legitimar sus nuevas posesiones descubiertas y por otra parte, para pagar, premiar ó beneficiar a quienes habían intervenido en la conquista, motivándolos a que se quedaran a colonizar las tierras y de igual modo, para que pagaran impuestos.

Las tierras mercedadas fueron las que se repartieron, en primer lugar, entre las personas que prestaron sus servicios a la corona española, por lo regular era de carácter gratuito y los principales beneficiados fueron los conquistadores, entre capitanes y soldados de infantería, así como cocineros, guías y demás personal que integraba la expedición; destacando así los repartos denominados caballerías y peonías, atendiendo éstas, claro esta, al rango y categoría de la persona ó individuo a quien se le concedía y a la observancia en la Ley para la distribución y arreglo de la propiedad, expedida el 18 de Junio de 1513. Las Mercedes Reales, como lo afirmaba el maestro Ángel Caso: “era el primer vestigio que el Derecho Mexicano tenía de la propiedad privada.”<sup>12</sup>

Bajo los efectos de la mencionada ley, se establecieron las medidas que debían sujetarse los repartos de tierras; definía a la caballería: “como una medida de tierra que se le daba en merced y de mayor calidad a un soldado de a caballo, por considerarse que éstos tenían una mayor responsabilidad y mejores resultados en las batallas en donde habrían intervenido y cuya superficie aproximada era algo así como 42-79-53 hectáreas.”<sup>13</sup> Fernando González Roa, comenta al respecto:

---

<sup>12</sup> Caso, Ángel. *Ibidem*. Pág. 39.

<sup>13</sup> Chávez Padrón, Martha. *El Derecho Agrario en México*. 12ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1999. Pág. 164.



“Se les dio un solar de cien pies de ancho, 200 de largo y todo lo demás como cinco peonías que serán 500 fanegas de labor para pan de trigo ó cebada; 50 de maíz, 10 huebras de tierra para huertas, 40 para otros árboles de secadal, tierra de pasto para 50 puerkas de vientre, 100 vacas, 20 yeguas, 500 ovejas y 100 cabras. Por supuesto que los capitanes pidieron mayor extensión, dándoseles siempre más de cinco peonías y Hernán Cortés, como jefe de todos aquellos aventureros, recibió territorios extensísimos, aunque según dijo, eran una muy pequeña parte de lo que él había dado a la corona”.<sup>14</sup> Siendo éste el antecedente más remoto de la gran hacienda mexicana.

Por peonía se entendía: “como la medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de pie ó sea de infantería, que tenía asignada para levantar su casa seiscientos ochenta varas cuadradas; dos mil setecientos setenta para su jardín, quince mil ochenta y seis para su huerta, ciento ochenta mil quinientas treinta y seis para el cultivo de los granos que traían de España y dieciocho mil ochocientos cincuenta y seis para el maíz; tenía además todo el terreno necesario para mantener diez puercos, veinte cabras, cien ovejas, veinte toros y vacas y cinco caballos; abarcaba aproximadamente la superficie de 8-55-70 hectáreas; la peonía era de todo una quinta parte de una caballería.”<sup>15</sup>

Al quedar la Nueva España bajo el poder de la corona, se formó una sola unidad territorial y administrativa, gobernada por un Virrey y en las respectivas provincias, los gobernadores, quienes eran las autoridades encargadas de realizar el repartimiento de las tierras mercedadas mediante la expedición de las reales cédulas ordinarias ó extraordinarias, según era el caso y eran condicionadas, en razón de que el titular de tales tierras, para poder disponer de las mismas, debía de poseerlas y labrarlas, además de construir su casa durante los primeros años de su posesión, pues, si abandonaba la tierra, era revertida a la corona española; después de los primeros cuatro años se consolidaba la propiedad y en su caso, tenía que ser confirmada; el propietario estaba facultado para disponer libremente de ella, existiendo únicamente la prohibición de transmitir las a los religiosos, en caso de realizarse, se sancionaba con la reversión, es decir, pasaba de nueva cuenta, a la propiedad de la corona española.

---

<sup>14</sup> González Roa, Fernando. Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana. Editorial SRA-CEHAM. México. 1981. Pág. 261.

<sup>15</sup> González Roa, Fernando. *Ibidem*. Pág. 62.

Se podían transmitir las mediante determinadas heredades a soldados, particulares e inclusive a indígenas, pero, había que hacer notar que tales cesiones no eran del todo absolutas al grado que se desvincularan de los reyes, es decir, no se perdía por virtud de la merced el dominio primordial de la misma, pudiendo por lo tanto retomarla ó reasignarla a otras personas si no se cumplían con los requisitos anteriormente señalados.

La corona imponía gravámenes a las mercedes, tales como, en el cultivo de granos, frutas ó verduras, en la explotación de la ganadería, que con su otorgamiento no se dañaran los derechos de los indios, que no estuviesen ociosas las tierras, sino, al contrario, que se sembraran y se poblaran.

Durante la conquista y colonización, se repartieron tierras de la Nueva España no solamente a los soldados, sino en mayores proporciones y de mejor calidad a conquistadores y colonos sin sujetarse a las medidas establecidas, se hizo con la única finalidad de estimularlos para colonizar las tierras inexploradas, de esta forma nació el latifundio.

La confirmación se consideraba como: “un procedimiento mediante el cual el Rey ratificaba la tenencia de la tierra a favor de alguien que ó carecía de títulos sobre ellas, ó le habían sido tituladas en forma indebida por autoridades ó instituciones no facultadas para tal efecto”<sup>16</sup>, situación que trajo como consecuencia la irregularidad de los títulos de propiedad con los cuales se pretendía amparar la superficie de tierra que había sido repartida y que de forma indebida se realizaron por autoridades que no se encontraban facultadas para tal efecto.

Cada vez fueron más los españoles que llegaban a la Nueva España, con deseos y ambiciones de adquirir grandes proporciones de tierra, extendiendo sus propiedades más allá de donde marcaba su merced que se les hiciera ó los títulos de venta, ya que no existía disposición alguna que señalaba el máximo ó mínimo de tierras que podían darse a una persona. El dominio útil de los propietarios no estaba sujeto a limitaciones que impidieran su transmisión y podía enajenarse sin autorización de la corona española, aunque tuviera su origen en una merced real. Ante estas circunstancias, esto ocasionaba que la tierra adquiriera un mayor valor, así como un verdadero desorden por la sobre posición de las mismas, aun más de propiedades indígenas, por los defectos en la titulación y posesión de las tierras de la Nueva España.

---

<sup>16</sup> Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Décimo Segunda Edición Editorial Porrúa. México. 1999. Pág. 165.

La composición era una figura jurídica para adquirir tierra realenga y se entendía: “A los que hubieran ocupado tierra baldía ó realenga sin justo título, ó aquellos otros que al amparo de un título legítimo hubiesen ocupado más tierra de la concedida, fueran admitidas a composición, otorgándose títulos de propiedad complementarios”.<sup>17</sup>

Bajo este contexto, la composición operaba para los que tuvieran una mayor extensión de tierras al amparo de un título legalmente expedido, con el requisito fundamental de tenerlas en posesión y explotación ó en su caso de no contar con título legalmente expedido, era necesariamente la posesión de al menos diez años. Dicha situación se podía arreglar mediante el pago de una cierta cantidad a las autoridades encargadas, en este caso, al Virrey ó Gobernador, con el fin de respetar la posesión; como una situación de hecho, se convierte jurídicamente en dominio pleno y que a la postre se obtenía el título correspondiente.

De esta forma, un gran número de españoles con suficientes recursos económicos, se asentaba en tierras de manera ilegal y justificaba la posesión de los excedentes que no habían sido adjudicadas por algún otro medio mencionado, sin contar con un documento expedido por la autoridad facultada para ello; fue también, el medio para adquirir tierras propiedad de la corona española.

Fue hasta el año de 1754, con la expedición de una real instrucción,<sup>18</sup> donde se admitía la figura de la prescripción como un modo para adquirir a título derivado las tierras del rey que habían tenido en posesión indebidamente los particulares.

En este año, el citado ordenamiento distinguía a los que poseyeran tierras realengas por virtud de título anterior a 1700 y los que poseyeran por título posterior a esa fecha. Los que presentaban títulos expedidos antes de 1700, eran respetados en su posesión y en el caso de no tener los títulos les bastaba la justificación de la posesión como título de justa prescripción y además que estuvieran cultivados por un plazo perentorio.

Hay que señalar de manera importante que existían dos especies de prescripción en ésta época: la ordinaria, la cual se requería, además de la posesión no interrumpida por el plazo señalado en la ley, la buena fe y el justo título; y la extraordinaria, que se producía por el solo

---

<sup>17</sup> Ots Capdequí, José María. España en América. 1ª. Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1959. Pág. 37.

<sup>18</sup> Ots Capdequí, José María. *Ibidem*. Pág. 104.

hecho de la posesión no interrumpida durante un plazo de 40 años, aun cuando faltaran el justo título y la buena fe.

De esta manera, un gran número de españoles invadían de forma irregular los terrenos realengos, y al tenerlos en posesión y explotación, se alegaba la eficacia jurídica de la prescripción, cumpliendo con los requisitos antes mencionados, hacían suyo el terreno poseído; pues dicha situación no estaba sujeta a una composición ó confirmación por parte de la corona española.

Otra forma de adquirir la tierra fue mediante la adjudicación en pública subasta por parte de la corona española, tenía por objeto en obtener un alto rendimiento fiscal de las tierras baldías ó realengas en el que hasta entonces no se había pensado; los reyes de España se reservaron siempre el derecho de hacer nuevas mercedes de tierras, pero ya no de manera gratuita; sino mediante pública subasta al mejor postor; en reiteradas ocasiones fueron también los cabildos municipales los que hicieron mercedes de baldíos a particulares vecinos de la localidad en donde se celebraban los remates y además los cabildos podían adjudicarse tierras baldías, Ots Capdequí opina al respecto: “el cabildo como persona jurídica, acudía al remate de los terrenos baldíos enclavados en su territorio municipal como único postor, se hacía a favor suyo la adjudicación correspondiente y luego el propio cabildo transfería a los vecinos que le solicitaban las unidades de tierra pedida, cobrando de los nuevos adjudicatarios las cantidades correspondientes, según resultaba de la derrama al efecto establecida”.<sup>19</sup>

Mediante las subastas públicas, los particulares compraron tierras aún teniendo una merced, ya que deseaban obtener más de lo que por ella le correspondía. De esta forma, los baldíos fueron considerados como un ramo más de la hacienda pública.

Como se puede observar, toda ésta clase de repartos de la tierra y formas de adquirirla entre españoles e indígenas, sobre una base de desigualdad absoluta, acrecentó con el tiempo un problema agrario, entendido éste como: “el pueblo que tiene un sistema que implica la injusta distribución de la tierra y un régimen de explotación de la misma que no compensa dicha injusticia, se encuentra frente a un problema agrario”<sup>20</sup>; la superficie de la Nueva España era inmensa y se extendía al norte y el sur sin límites definidos y la población no excedía de los

---

<sup>19</sup> Ots Capdequí, José María. *Ibidem*. Pág. 53.

<sup>20</sup> Chávez Padrón, Martha. *El Derecho Agrario en México*. 12ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1999. Pág. 3.

seis millones de habitantes; algunas estimaciones sobre la tenencia y distribución de la tierra a finales del siglo XVIII, señalaban:<sup>21</sup>

|   |                  |
|---|------------------|
| Terrenos de comunidades indígenas,<br>Incluyendo fundos legales, propios,<br>Ejidos y pequeñas propiedades<br>particulares indígenas: | 18,000,000 has.  |
| Terrenos de los Pueblos no indígenas<br>Incluyendo el ocupado por ciudades,<br>Villas, minerales, etc.:                               | 5,000,000 has.   |
| 10,438 haciendas y ranchos:   | 70,000,000 has.  |
| Baldíos:  | 100,000,000 has. |
| Total:  | 193,000,000 has. |

En efecto, las cifras son reveladoras de un gran acaparamiento de tierras por parte de particulares; muy probablemente, buena parte de los terrenos considerados realengos ó baldíos, más del 50% del territorio nacional, pertenecieron hasta antes de la conquista a los pueblos y comunidades.

Al mismo tiempo en que se otorgaban los repartimientos de tierra a la gente venida de la península ó de las islas caribe, se promulgaban importantes disposiciones legislativas; a medida que se afianzaba y se extendía el poblamiento y colonización, se elevaba el número de poblaciones, en donde la presión demográfica era más intensa y el número de los carentes de patrimonio y de trabajo crecía sin cesar; por consiguiente la tierra aumentaba de valor y fue mas codiciada sobre todo en aquellos lugares situados no lejos de las villas y lugares ya existentes, de esta forma, tenían en la tierra un valor de uso, como instrumento de cultivo y producción, sino además, el aliciente de un valor de cambio, mediante las ventas, permutas ó arrendamientos. Esto ocasiono que lo gobernantes tuvieran que dictar normas jurídicas especiales, que hicieran posible en cada caso la adquisición y transmisión de las tierras a título propio.

---

<sup>21</sup> Ibarra Mendívil, Jorge Luis. Propiedad Agraria y Sistema Político en México. 1ª. Edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1989. Pág. 87

### 1.1.1.- Ley XIV de la Recopilación de Leyes de Indias.

Los españoles, introdujeron a los pueblos dominados el régimen jurídico castellano, incluyendo lo relativo a la propiedad de las tierras, en este sentido, implicaba trasladar la mencionada juridicidad al territorio Americano, al respecto, José Luis Soberanes, señala:<sup>22</sup>

“La primera intención de los dominadores europeos, era aplicar en las tierras recién conquistadas el derecho castellano, posteriormente se fue creando un régimen jurídico propio para esas tierras, ó sea, el derecho indiano, coexistiendo ambos ordenamientos, uno como norma general y otro como norma especial”

Para tal propósito, se creaba el Consejo de Indias, por cédula real dictada por Carlos V en 1524, con amplísimas facultades para intervenir en todos los asuntos relacionados de la Nueva España; las leyes y ordenamientos emitidos por el Consejo de Indias se reunieron en un código bajo la denominación de Recopilación de las leyes de Indias; ó también conocido como derecho indiano; en este mismo sentido, Jorge Luis Ibarra lo caracterizaba “por un casuismo acentuado y por una reglamentación minuciosa, que expresaba el deseo de la corona de no perder el control de los puntos más finos de la vida colonial.”<sup>23</sup>

En el fondo tenía un espíritu humanitario, sobre todo para el respeto de las propiedades de los indígenas. En particular, la famosa real cédula de 1591 incorporada a la Ley XIV, perteneciente a la Recopilación de Leyes de Indias que establecía:<sup>24</sup>

“Por haber nos sucedido enteramente en el señorío de las Indias y pertenecer a nuestro patrimonio y corona real los baldíos, suelos y tierras que no estuvieren concedidas por los señores reyes nuestros predecesores, ó por nos, ó en nuestro nombre, conviene que toda la tierra, que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según y como nos pertenece, para que reservando ante todas cosas lo que a nos, ó a los virreyes, audiencias y gobernadores pareciere necesario para plazas, ejidos, propios, pastos y baldíos de los lugares y consejos que están poblados, así por lo que toca al estado presente en que se hallan, como el porvenir y al aumento

---

<sup>22</sup> Soberanes Fernández, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. 4ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1996. Pág. 35.

<sup>23</sup> Ibarra Mendivil, Jorge Luis. Propiedad Agraria y Sistema Político en México. 1ª. Edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1989. Pág. 82.

<sup>24</sup> Ots Capdequí, José María. España en América. 1ª. Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1959. Pág. 30.

que pueden tener, y repartiendo á los indios lo que buenamente hubieren menester para labrar y hacer sus sementeras y crianzas, confirmándoles en lo que ahora tienen, y dándoles de nuevo lo necesario, toda la demás tierra quede y esté libre y desembarazada para hacer merced y disponer de ella a nuestra voluntad. Por todo lo cual ordenamos y mandamos á los virreyes y presidentes de audiencias pretoriales, que cuando les pareciere, señalen término competente para que los poseedores exhiban ante ellos, y los ministros de sus audiencias, que nombraren, los títulos de tierras, estancias, charcas y caballerías; y amparando á los que con buenos títulos y recados, ó a justa prescripción poseyeren, se nos vuelvan y restituyan los demás, para disponer de ellas a nuestra voluntad”.

La importancia de la citada ley es que reafirmaba la potestad del dominio eminente del estado, representado por el rey, sobre el territorio descubierto, donde ejercía su soberanía, implicaba esto, además, a los terrenos baldíos y el derecho de investigar la posible existencia, con el objeto de reivindicarlos y ejercer su propiedad imperial, de acuerdo a las instituciones jurídicas de aquella época.

Se podía por lo tanto, obtener un considerable rendimiento fiscal, en el que entonces no se había pensado; por esto y tomando en cuenta la excesiva generosidad con que se había procedido y los abusos cometidos por algunos Virreyes, Presidentes y Gobernadores, fueron sometidos a revisión fiscal todos los títulos derivados expedidos sobre el dominio privado de las tierras.

#### 1.1.2.- Real Instrucción del 15 de Octubre de 1754.<sup>25</sup>

El texto estaba conformado por 14 artículos, de los cuales en materia de terrenos baldíos establecía la facultad a los Virreyes y Presidentes de las Reales Audiencias de nombrar a Ministros Subdelegados, como autoridades encargadas de llevar a cabo la venta y en su caso la composición de las tierras realengas; el objeto era exigir a los poseedores de tierras sin título ó más allá de las extensiones señaladas, el pago de una cantidad proporcional a la extensión y clase de tierra que poseyeran. Estas composiciones exigían una serie de trabajos sumamente laboriosos, pues era necesario enviar comisiones encargadas de medir y deslindar los terrenos, en vista de que los títulos que se presentaban al efecto, contenían una

---

<sup>25</sup>Orozco Wistano, Luis. Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos. Editorial El Tiempo. México. 1895. Pág. 60.

serie de irregularidades; por primera vez, se establecía un avalúo de tales tierras en precios equitativos y proporcionales.

Mención importante era otorgar un valor legal a los diversos títulos presentados ante las autoridades, en este caso, eran ellos los que tenían que decidir sobre la legitimidad ó ilegitimidad de los títulos primordiales de propiedad, expedidos desde tiempo atrás hasta esta fecha.

Resulta conveniente hacer notar que el ordenamiento en cuestión, admitía la figura de la prescripción como un modo de adquirir el dominio privado de las tierras realengas, cumpliendo con los requisitos necesarios en relación al tiempo de posesión, que en este caso era de cuarenta años, el cultivo del terreno, la buena fe y el justo título.

#### 1.1.3.- Decreto del 13 de Marzo de 1811.<sup>26</sup>

La real corona dictaba para el territorio de la Nueva España el repartimiento de tierras a los pueblos indígenas, más no incluía a las castas; en la parte final del citado decreto prohibía a los religiosos la administración de las haciendas asentadas en terrenos de los indios, procediendo a su distribución mediante la reducción a propiedad privada.

#### 1.1.4.- Real Orden del 15 de Noviembre de 1812.<sup>27</sup>

Mejor conocido como Bando del Virrey Calleja, cuyo objeto principal era el repartimiento de tierras a los indígenas, pero ello tenían que cumplir con una serie de requisitos, tenían que ser cultivados de manera ininterrumpida, ya que si durante dos años consecutivos no los hacían se les quitaban las tierras, así mismo se les prohibía la venta ó empeño.

#### 1.1.5.- Real Decreto sobre Reducción de Baldíos de 1813.<sup>28</sup>

En un intento desesperado por mantener el control sobre el territorio de la Nueva España, las cortes españolas expidieron el mencionado decreto, con la finalidad de entregar terrenos a los pueblos y a los vecinos necesitados de ellos.

---

<sup>26</sup> Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial Harla. México. 1987. Pág. 68.

<sup>27</sup> Medina Cervantes, José Ramón. *Ibidem*. Pág. 68.

<sup>28</sup> Orozco Wistano, Luis. Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos. Editorial El Tiempo. México. 1895. Pág. 107, 108 y 109.



El citado ordenamiento, era el último acto legislativo, emanado del estado español y que se ocupaba de los terrenos baldíos. El objeto primordial era reducirlos a dominio particular. Los sujetos jurídicos a quien iba dirigido el citado ordenamiento, eran a los defensores de la patria, ya sean nacionales y como novedad, a los extranjeros y a individuos no militares.

Destacaba principalmente la facultad de las cortes y los ayuntamientos de los pueblos, de expedir los títulos de propiedad que habían de darse las tierras comunes, realengas ó baldías; y a las diputaciones provinciales de aprobar ó desaprobar las concesiones relativas; con la promulgación de dicho ordenamiento, se prohibía a los intendentes de expedir títulos de propiedad por ventas ó composiciones de tierras y si se expedieran con posterioridad a dicha promulgación, el título sería nulo.

Para que los títulos tuvieran validez, debían cumplir con dos requisitos fundamentales:

- 1.- Expedidos por el ayuntamiento dentro de cuya jurisdicción se encuentra situado el terreno.
- 2.- Los títulos contengan la aprobación de las diputaciones provinciales, en cuyo territorio esta el ayuntamiento que los expidió.

## 1.2.- Época de la Independencia.

El 27 de Septiembre de 1821, se daba por consumada la guerra de Independencia, haciendo su entrada triunfal a la Ciudad de México, Agustín de Iturbide y el ejército trigarante en alianza con importantes sectores de las élites civiles y eclesiásticas, gran parte de la legislación colonial seguía vigente; en materia agraria, el nuevo gobierno tenía que enfrentarse a un problema agrario como situación antecedente a dicho movimiento libertario; una defectuosa distribución de tierras a raíz de las disposiciones que se dictaron sobre una base de desigualdad absoluta y una pésima distribución de los habitantes sobre el territorio; la propiedad de las mismas, se concentraba principalmente en latifundios civiles, eclesiásticos y reducciones indígenas.

Los latifundios civiles formados durante los tres siglos del coloniaje español, a manos de los conquistadores y sus descendientes, continuaban subsistiendo en el México Independiente;

gracias a la facilidad de adquirir tierras, que en su mayoría eran terrenos realengos; formándose las grandes haciendas, como antecedente directo de los latifundios; para su consolidación intervino de manera importante el sentimiento que tenían los españoles de los lazos de sangre y del parentesco, aspiraban a vincular sus propiedades a un nombre, a una casa y de ser posible a un título nobiliario, de esta forma nace la institución conocida como mayorazgo; Luis de Molina citado por Francisco de Solano lo definía: “como el derecho de suceder en los bienes dejados, con la obligación que se han de quedar en la familia enteros perpetuamente”<sup>29</sup> autorizando su constitución a partir de 1550; Enrique Florescano nos dice al respecto: “fue hasta finales del siglo XVI y a lo largo del XVII cuando se multiplicaron los mayorazgos en México, Puebla, Veracruz, Querétaro, Oaxaca, Morelia y en las minas norteñas”.<sup>30</sup>

Muchos fundadores de mayorazgos entre ellos mineros, comerciantes y conquistadores se dieron a la tarea de conseguir los títulos que los ennoblecieron, algunos consiguieron el título de conde ó capitán, pero fue entre 1750 y 1800 la época de mayor auge en relación a títulos solicitados, de esta manera surgen los primeros marquesados en Jalapa, en la zona del Bajío, en Oaxaca y Tehuantepec, por citar algunos, con la firme y clara intención de crear una gran aristocracia territorial.

Por otra parte, los latifundios eclesiásticos crecieron por medio de las donaciones de bienes inmuebles que hacían los particulares, capitales e impuestos sobre bienes raíces, diezmos y derechos parroquiales. Un cálculo aproximado en el año de 1823 de estos bienes, eran de ciento ochenta millones de pesos<sup>31</sup> y, como lógica consecuencia, mientras más acrecentaba la iglesia sus bienes, más empeoraba la economía nacional, porque estos bienes no pagaban impuestos y además no se cultivaban directamente sus tierras rústicas.

En cuanto a la propiedad particular de los indígenas, ésta se redujo considerablemente debido a las grandes masas de indígenas desposeídos.

Es de destacarse que con la Independencia del país, se cortaba de tajo, toda la serie de repartimientos y formas de adjudicarse las tierras, a partir de este momento, todo el territorio

---

<sup>29</sup> Solano, Francisco de. Cedulaario de Tierras. Compilación de Legislación Agraria Colonial (1497-1820). Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1991. Pág.98.

<sup>30</sup> Florescano, Enrique. Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México (1500-1821). Ediciones Era. México. 1983. Pág. 57.

<sup>31</sup> Martínez Ríos, Jorge. Tenencia de la Tierra y Desarrollo Agrario en México. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México. 1970. Pág. 30.

de la república, era propiedad única y exclusiva de la nación; pero subsistía el problema agrario, que se desarrollo aun más durante este periodo.

Como consecuencia de lo anterior; ahora el baldío viene a tomar un nuevo nombre, idéntico en el fondo y en el concepto; ya no se llamará Yoatlalli, como los aztecas lo designaban, ya tampoco podía ser realengo, terreno del rey; el soberano rey fue sustituido por la nación, a partir de la Independencia dejo de ser el soberano, el rey, y lo fue el pueblo mismo y así los derechos que correspondía, corresponderán ahora al pueblo y de ahí que de la misma manera que el soberano daba su nombre al terreno que entonces se llamaba realengo, así también la nación, soberano a partir de la Independencia, diera su nombre a la tierra y se denominará ahora nacional. La legislación de ésta época contiene dos nombres que vienen aplicarse a un mismo concepto: baldíos y nacionales.

En este sentido, la propuesta recurrente a lo largo de casi todo el siglo XIX, era la pugna por ordenar la propiedad, mediante la expedición de disposiciones agrarias con el reparto equitativo y una mejor distribución de sus pobladores con la tarea de colonizar las tierras para crear la pequeña y mediana propiedad como formas fundamentales de tenencia en el país.

Para atender esta situación, se postularon varias vías, pero la principal fue, la establecida por Jorge Luis Ibarra Mendivil, coincidiendo con ella.<sup>32</sup>

#### 1.- La distribución de la tierra a través de la colonización de terrenos baldíos.

Por lo que respecta al citado punto, los gobiernos del México Independiente daban como una solución en dictar una serie de medidas legislativas estatales y federales, entre las que se encontraban los esfuerzos para colonizar el país, leyes que estimularan el asentamiento de nacionales y extranjeros en lugares poco poblados, en las costas y principalmente en la frontera norte, estímulos que se dirigían muchas veces como recompensa de tierras baldías a los militares que habían prestado sus servicios en las batallas por la independencia ó que daba preferencia en la adjudicación de baldíos a los vecinos de los pueblos cercanos a ellos.

Partiendo de lo anterior, estaremos en la posibilidad de conocer el gran número de leyes de colonización decretadas en esta época.

---

<sup>32</sup> Ibarra Mendivil, Jorge Luis. Propiedad Agraria y Sistema Político en México. 1ª. Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1989. Pág. 89.

### 1.2.1.- Instrucción de José María Morelos y Pavón del 2 de Noviembre de 1813.<sup>33</sup>

Como precursor de las ideas agrarias de restituirles las tierras a los indígenas, es atribuida al generalísimo la instrucción que le dio a los jefes insurgentes en la que repudiaba a todos los ricos, nobles y criollos; disponiendo de las haciendas cuyos terrenos de labor pasaran de dos leguas así como las oficinas, minas e ingenios de azúcar, a efecto de que fueran repartidas por mitad entre los vecinos pobres y la caja militar.

### 1.2.2.- Orden de Agustín de Iturbide del 23 de marzo de 1821.<sup>34</sup>

La citada orden tenía en esencia dar premios a los integrantes del ejército trigarante y que pasaron a retiro, se les concedía una fanega de tierra y un par de bueyes en el partido judicial que desearan ó en donde residieran para constituir colonias, además podían heredar a sus familias, la citada disposición se hacía extensiva a las viudas, hijos y padres de los soldados muertos en lucha.

### 1.2.3.- Decreto Concediendo Premios y Acción a Tierras Baldías del 4 de Julio de 1823.<sup>35</sup>

El objeto del citado ordenamiento era premiar ó en su caso, la forma de como el Supremo Poder Ejecutivo, repartiría las haciendas por el servicio prestado a los militares miembros del ejército insurgente que lucharon por la libertad del país; dicho beneficio se hizo extensivo a los inválidos, a las mujeres, hijos y padres de los empleados civiles que fallecieron en la guerra de Independencia.

### 1.2.4.- Ley Fundamental sobre Colonización de 1824.<sup>36</sup>

No obstante que a partir del 4 de Octubre de 1824, comenzaba la vida propiamente del estado mexicano con la expedición de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos donde adoptaba un gobierno de forma republicana y representativa, popular y federal, con asiento territorial en lo que era la Nueva España; el 18 de Agosto del mismo año,

---

<sup>33</sup> Zavala, Silvio. Apuntes de Historia Nacional 1808-1974. Secretaria de Educación Pública. México. 1975. Pág. 34.

<sup>34</sup> Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial Harla. México. 1987. Pág. 69.

<sup>35</sup> Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. 1493 – 1940. 2ª. Edición. Editorial CEHAM SRA. México. 1990. Pág. 90 y 91.

<sup>36</sup> Caso, Ángel. Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México. 1950. Págs. 400 y 401.

se expedía el decreto más antiguo que se dio sobre colonización, establecía que se repartieran los terrenos baldíos entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional, ofreciendo seguridad a los extranjeros; con preferencia en la distribución de las tierras, a los ciudadanos mexicanos con méritos y servicios a la patria.

Así mismo, la Federación tenía facultades para disponer de ellos y se limitaba a los territorios de la misma; el congreso constituyente dejaba a los Estados el dominio absoluto de los mencionados terrenos situados dentro de los límites de su demarcación y conceder títulos de propiedad a nombre del gobierno federal y dictar leyes ó reglamentos en su jurisdicción.

#### 1.2.5.- Ley General de Colonización de 1830.<sup>37</sup>

La responsabilidad de la colonización estaba en manos del gobierno federal, nombraba a los comisionados para que visitaran las colonias en los estados fronterizos y celebrar la compra de los terrenos destinados a la colonización en los Estados, así mismo el ejecutivo federal estaba facultado para tomar los terrenos en los Estados, previa indemnización ó se compensaban con los adeudos que las entidades tenían con la federación, para los mismos fines.

Los individuos a quienes iba dirigida la mencionada ley era a los extranjeros, mexicanos voluntarios ó presidiarios para colonizar y construir la infraestructura de las colonias, se creaba un fondo de colonización de quinientos mil pesos para gastos de transporte y manutención de las familias por el tiempo de un año, además para útiles de labranza y premios a los mejores agricultores.

#### 1.2.6.- Leyes Particulares de los Estados sobre Colonización.

En el territorio de Baja California, por conducto de sus jefes políticos, gobernadores u otra autoridad civil ó militar, comenzaron con las enajenaciones y expediciones de títulos de terrenos baldíos e inclusive de las islas; a partir de 1821 y que con la ley de colonización de 1824, reafirmaba la facultad concedidas a los estados y territorios para disponer de dichos terrenos dentro de los límites de su demarcación.

---

<sup>37</sup> Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial Harla. México. 1987. Pág. 79.

Continuaron posteriormente, la ley de colonización para el Estado de Coahuila y Texas<sup>38</sup> expedida el 4 de Febrero de 1834, el decreto<sup>39</sup> sobre colonización de Tamaulipas del 3 de octubre de 1843, la circular<sup>40</sup> del 31 de Agosto de 1846 encaminada a colonizar el estado de Sonora, los decretos<sup>41</sup> que sobre la materia había expedido la legislatura del estado de Chihuahua; todas ellas con el común denominador, los estados expidieron leyes sobre colonización y concedieron títulos de propiedad en nombre del Gobierno de la Unión, ya que estos obraban como simples delegados de la federación.

Pero fue hasta el 21 de mayo de 1847, en el artículo 11 de la acta de reformas, declaraba que era facultad exclusiva del Congreso General, dar las bases para la colonización de los terrenos de la nación; ya que con este precepto constitucional quedaban inhabilitados y daban por terminado las facultades a los Estados para dictar leyes sobre colonización.

#### 1.2.7.- Reglamento de Colonización de 1846.<sup>42</sup>

Bajo los efectos de este ordenamiento, se establecía de manera formal, una Dirección General de Colonización, bajo la dependencia del Ministerio de Relaciones; dicha Dirección era la encargada de que se levantaran los planos de la República que podían colonizarse; y que sin demoras se localizaran los baldíos, entendiéndose por tales los terrenos que no estaban en la propiedad de particulares, sociedades ó corporaciones.

Esta disposición contiene una característica muy singular, el reparto no tenía que hacerse de manera gratuita, sino en subasta pública y otorgando la preferencia a quienes se comprometían a llevar el mayor número de habitantes. Que en otras palabras era una venta mediante subasta pública al mejor postor, tal y como se hizo en la época colonial, para obtener por parte del gobierno un ingreso monetario.

Mención importante es, que de acuerdo a la calidad del terreno y su aprovechamiento, a propuesta de la Dirección General de Colonización, se podía aumentar el precio del terreno para su enajenación, sin existir un avalúo que determinaba su precio real.

---

<sup>38</sup> Orozco Wistano, Luis. Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos. Editorial El Tiempo. México. 1895. Pág. 204.

<sup>39</sup> Orozco Wistano, Luis. *Ibidem*, Pág. 206.

<sup>40</sup> Orozco Wistano, Luis. *Ibidem*. Pág. 209.

<sup>41</sup> Orozco Wistano, Luis. *Ibidem*. Pág. 256.

<sup>42</sup> Orozco Wistano, Luis. *Ibidem*, Pág. 219 y 220.

### 1.2.8.- Ley General de Colonización de 1854.<sup>43</sup>

Expedida el 16 de Febrero de 1854, reviste una trascendencia innegable; el objeto del citado ordenamiento era de presentar un panorama de la colonización europea en el territorio de la República de un modo conveniente; ya que el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio por medio de sus agentes en Europa, se encargaban de promover sobre las riquezas y demás circunstancias favorables del país.

Ante tal situación, se seguía soñando con la colonización extranjera, con la idea de poblar el territorio nacional con agricultores nacionales y con inmigrantes europeos; siendo éstos los sujetos jurídicos a quien iba dirigido el mencionado ordenamiento, sentando las bases legales para que los extranjeros pagaran el valor de los terrenos en cinco años.

Aparece por primera vez el Ministerio de Fomento encargado de los negocios de los terrenos baldíos y era el Ejecutivo por conducto de dicho Ministerio, quien otorgaba a los inmigrantes, los títulos de propiedad a que tenían derecho; de manera que cualquier título expedido por otra autoridad, era nulo de pleno derecho. Los terrenos cedidos á los colonos que se establecían en el país, debían estar cultivados durante el término de cinco años contados desde la fecha de su adquisición y en su caso de que no habían sido pagados ó abandonados, regresaban al dominio de la nación y podían ser denunciados como baldíos por un tercero interesado en adquirirlos.

Resulta conveniente hacer notar que la ley en cuestión, establecía la derogación de todas las leyes, reglamentos y decretos dados anteriormente en el territorio mexicano; el sentido de la derogación que establecía el artículo 15 de la citada ley, en cuanto a la legislación de los baldíos, era únicamente en todo lo que se oponía á dicha ley.

### 1.3.- Época de la Reforma.

Los regímenes gubernamentales de la época Independiente había intentado resolver el problema colonizando terrenos baldíos, pero fue un fracaso la expedición de Leyes de Colonización; con una serie de desaciertos e ineficacias, al respecto la Dra. Martha Chávez Padrón señala: “que el problema agrario debería de resolverse conforme al concepto de

---

<sup>43</sup> Orozco Wistano, Luis. *Ibídem*, Pág. 233, 234 y 235.

propiedad social y que la tierra, muy independiente si era baldía ó no, debería estar repartida en manos de muchos y no en unos cuantos.”<sup>44</sup> En ésta época la propiedad de las tierras y en gran parte las baldías, se encontraba concentrada, en poder de los españoles y descendientes de éstos y en una forma principal en manos del clero.

Debido a ésta concentración de la tierra; los liberales de la Reforma, se propusieron en transformar la estructura agraria existente a mediados del siglo XIX y propinar así un severo golpe a la Iglesia, principal aliada de los conservadores, que seguía teniendo grandes extensiones de tierra.

La primera medida importante para debilitar su poder, se tomó con la Ley de Desamortización de 1856<sup>45</sup>, conocida como Ley Lerdo; el propósito era poner en circulación los bienes inmuebles, tanto de las corporaciones eclesiásticas como las civiles (ayuntamientos, cofradías y pueblos indios), se adjudicarían, previa promoción, a los arrendatarios, también se venderían en pública subasta al mejor postor, gravándose todas las operaciones a favor del gobierno federal. Con la desamortización se conseguiría que muchos de esos bienes fueran utilizados para promover la colonización del país, es decir, que el producto de las ventas de éstos se podrían invertirse en pasajes, instrumentos de agricultura y medios de transporte para los futuros colonos. No se planteaban principios sobresalientes con relación a una reforma agraria, sin embargo, tuvo efectos en la estructura de la tierra; ya que las tierras fueron consideradas corporaciones civiles entrando en un proceso de movilidad mercantil y se acapararon por grandes propietarios, creando así un clima de confusión, pues, no se presentaban títulos primordiales de propiedad, en el cual especificaran los linderos y demarcaciones de las tierras con precisión.

Posteriormente, el 5 de Febrero de 1857<sup>46</sup>, el Congreso de la Unión se había reunido para darle a la nación una nueva Constitución; en el artículo 27 consagraba un total y absoluto respeto a la propiedad y disponía que única y exclusivamente la misma podía ser ocupada por expropiación si existía una causa de utilidad pública, previa indemnización que se le pagaba al propietario.

---

<sup>44</sup> Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. 12ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1999. Pág. 247.

<sup>45</sup> Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. 2ª. Edición. Editorial CEHAM SRA. México. 1990. Pág. 103.

<sup>46</sup> Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. 12ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1999. Pág. 230.



Al reiterarse constitucionalmente la incapacidad de las corporaciones civiles ó eclesiásticas para adquirir ó administrar bienes raíces, colocaba a las comunidades indígenas en una situación de debilidad frente a los particulares que ambicionaban sus tierras y frente al Estado. Los intentos de los pueblos por defenderse de la desamortización y el despojo indiscriminado, se veían frustrados al no reconocerse su capacidad para administrar sus propios bienes.

En este sentido, sí éstos dejaban de ser propietarios de sus tierras, de hecho los terrenos que los componían quedaban sin dueño y basándose en esta consideración, numerosas personas hicieron denuncios de terrenos ejidales como baldíos; tales denuncios no prosperaron, porque el gobierno previó las nocivas consecuencias a que daría lugar un procedimiento semejante, por lo que dispuso que se midieran los fundos legales y una vez medido los terrenos excedentes, se repartieran entre los padres y cabezas de familia.

Pero fue entonces hasta el 12 de Julio de 1859, cuando acabaron con la concentración eclesiástica al expedirse la ley de nacionalización de bienes eclesiásticos<sup>47</sup>; los bienes pasaron al dominio de la Nación, al igual que las grandes extensiones de tierras obtenidas por donaciones de particulares, que a su vez las habían obtenido en buena parte de tierras realengas, que en ese entonces eran propiedad de la corona española, excepto los destinados al culto; se derogaba el derecho a ser propietario y se declaraba la separación entre la Iglesia y el Estado; pero extendieron en su lugar el latifundio y dejaron una pequeña propiedad, reducida y débil, en manos de los pueblos indígenas, incapacitada para conservarla.

Es de señalarse, de manera importante, que el gobierno de la Republica vino a subrogar los derechos de la iglesia y ésta desapareció de la clásica división territorial, quedando solamente el gran terrateniente frente al pequeño propietario; la pugna entre ambos contendientes que quedaron se fue recrudeciendo a medida que finalizaba el siglo XIX.

### 1.3.1.- Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1863.<sup>48</sup>

Dicha ley fue una de las más importantes sobre la materia y que se dio en esta época liberal a cargo de Don Benito Juárez; tenía por objeto en regular y operar con un mayor orden en

---

<sup>47</sup> Fabíla, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. 2ª Edición. Editorial CEHAM SRA. México. 1990. Pág. 120.

<sup>48</sup> Caso, Ángel. Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México. 1950. Pág. 426.

cuanto a la forma de adjudicación en base a los procedimientos administrativos que debían de realizar los solicitantes.

Las leyes anteriores habían consignado una definición legal de baldíos demasiado confusa, particularmente, la establecida en el reglamento de colonización de 1846; y este punto es importante, porque a partir de éste momento se establecía una noción, que durante el siglo pasado, evolucionó desde el simple sinónimo de terreno eriazo, hasta el concepto estricto de “terrenos que no habían sido destinados á un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso ó lucrativo, a individuo ó corporación autorizada para adquirirlos, no amparado por un título primordial”.

En este sentido, era facultad exclusiva en legislar al respecto y a partir de esta fecha, a la Federación, a través del Presidente de la República, el Ministro de Fomento y a los Juzgados Federales a quienes les correspondía la autorización de contratos y adjudicaciones, de esta forma, ya no legislaban los estados como sucedió en la ley de colonización de 1824.

Por otra parte, cabe destacar, que todo habitante de la República, como sujeto jurídico de la ley, tenía derecho ha denunciar hasta dos mil quinientas hectáreas, y no más; superficie demasiado grande solicitada por una persona, con excepción de los naturales de las naciones limítrofes de la República y de los naturalizados en ellas, quienes por ningún título podían adquirir en los Estados que con ellas linden. La autorización era general para todos los habitantes del país, por tanto, los incapacitados podían denunciar y admitir en propiedad terrenos baldíos por medio de sus representantes legítimos, lo mismo lo podían hacer, la mujer casada y el extranjero de cualquier nacionalidad y condición, con la limitación, tocante a los Estados fronterizos que instituía la citada ley.

Establecía que solamente el Presidente de la República por conducto del Ministerio de Fomento, podía celebrar los contratos de arrendamiento; pero ellos no impedirán su enajenación, con arreglo en la citada ley.

En este sentido, los arrendatarios y aparceros actuales y todos los que lo hayan recibido en virtud de un contrato que no les haya trasladado el dominio útil y directo, quedaban comprendidos en el artículo precedente, pero la rebaja para adquirirlos, les era solo de la cuarta parte del precio de la tarifa; en caso de no adjudicarse a ellos los terrenos, los adjudicatarios cumplían el contrato de aparcería ó arrendamiento por todo el tiempo de

duración, sí estaba fijado y no siendo de término fijo, hasta el fin del año en que se decretaba la adjudicación.

Así mismo, toda adjudicación de más de dos mil quinientas hectáreas, era nula y de ningún valor, por violarse con ella una disposición prohibitiva de esta ley, y establecía una sanción en su artículo 28.

Abundando al respecto, el denuncia tenía que hacerse ante el Juez de Distrito del Estado, ó Territorio en cuya jurisdicción estaba situado el terreno que se pretendía adquirir; y aunque la ley no lo prevenía, se hacía siempre por escrito y no verbalmente.

La aludida ley continuaba con las formalidades con que se procedía a nombrar peritos, citar colindantes, deslindar las tierras, levantar las actas del deslinde, publicar éste y elevarlo al conocimiento de la Secretaria de Fomento.

Resultaba de suma importancia, la disposición que prescribía para el denunciante de tener un habitante por cada 2,500 hectáreas adjudicadas, pues en caso de que no sucediera durante cuatro meses, en un año le era revocado el derecho adquirido así como el importe del mismo. Al amparo de ésta medida, se legalizaron de facto muchas de las tierras que habían sido usurpadas por grandes ó medianos propietarios a los pueblos, ayuntamientos ó rancheros. La mayoría de los solicitantes recibieron sus títulos de propiedad de los terrenos que denunciaron, hecho que fortaleció el acaparamiento de tierras y además se legalizaron aquellas que tuvieran defectos en sus títulos originales.

Una disposición que vino a ser completamente nociva, fue el pretexto de que nadie podía oponerse a que se midieran, deslindaran ó ejecutaran por orden de autoridad competente, para determinar la legalidad de un denuncia, pues bajo su aplicación vino agravar aún más el problema agrario.

Al respecto, la Dr. Martha Chávez Padrón opina:<sup>49</sup> “Que esta es, pues, la facultad que muchos acaparadores esgrimieron para irrumpir en nuevas y antiquísimas haciendas, en pequeñas y grandes propiedades, exigiendo los títulos primordiales que, al no ser exhibidos, propiciaron el camino para que tales propiedades fueran declaradas terrenos baldíos”.

---

<sup>49</sup> Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. 12ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1999. Pág. 234.

Esta ley estuvo vigente hasta la expedición de la ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de 1894 así mismo, derogaba todas las leyes y decretos expedidos en materia de colonización.

### 1.3.2.- Ley General de Colonización de 1875.<sup>50</sup>

Autorizaba al Ejecutivo para que entretanto se expidiera la ley que definitivamente determinara y arreglara todo lo relativo á colonización, hiciera ésta efectiva por su acción directa y por medio de contratas con empresas particulares.

En este ordenamiento jurídico, encontramos el inicio de las llamadas compañías deslindadoras, cuya creación influyó decisivamente en el agravamiento del problema agrario; las empresas nombraron y pusieron en acción comisiones para la exploración de terrenos colonizables, con los requisitos que debían tener de medición, deslinde, avalúo y descripción y cuando habilitaban un terreno baldío, obtenían como pago la tercera parte de dicho terreno ó su valor.

Bajo este contexto, estas compañías creadas por la citada ley, revisaron y removieron los títulos de propiedad en donde quisieron hacerlo, con el apoyo del artículo 9 de la Ley de Baldíos de 1863; de acuerdo a su criterio, los títulos cuya revisión promovían no resultaban satisfactorios, se apoderaban de las tierras al declararlas baldías, recogiendo su tercera parte en pago y vendiendo dicha parte a personas adineradas, sin importarles sí éstas poseían más extensiones de terreno rústico dentro del territorio nacional.

En cuanto a los sujetos jurídicos que amparaba la aludida ley, es decir, a los Colonos; dispuso que se les entregara como incentivo un suplemento para gastos de transporte y de subsistencia hasta un año después de establecerse, de útiles de labranza y de materiales de construcción para sus habitaciones, por mencionar algunos.

Los resultados no eran nada halagadores para la colonización, como se deseaba, pero sí provocó mayores concentraciones de terrenos baldíos a particulares y a las mencionadas compañías, a los ocho años fue retirada en sus principios fundamentales por otra ley que continuaba dándoles existencia y fuerza legal a las multicitadas compañías.

---

<sup>50</sup> Orozco Wistano, Luis. Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos. Editorial el Tiempo. México. 1895. Pág. 802.

#### 1.4.- Época del Porfiriato.

Porfirio Díaz asume en 1876, la Presidencia de la República, heredando un problema agrario en su punto más álgido. Subsistía en ese tiempo, los grandes hacendados, que concentraron inmensas extensiones de terrenos baldíos en su poder derivado de las facilidades que otorgaba la ley de amortización, de la política de colonización así como los efectos de la constitución de 1857. Ya no existían las grandes propiedades del clero, pues el gobierno había acabado con ellos incorporándolos al dominio de la nación, el gobierno subrogo los derechos que tenían obteniendo el dominio absoluto de dichos bienes.

Con las nuevas leyes de colonización en ésta época, procuraba la inmigración de extranjeros y se autorizaba la formación de compañías deslindadoras y otorgaba a quien deslindaba y media un baldío, la tercera parte del mismo como premio. La acción de dichas compañías contribuyeron a la formación de grandes latifundios, porque los terrenos deslindados de que pudo disponer el gobierno federal fueron vendidos a terceras personas y los que correspondieron a las citadas compañías como premio de sus trabajos, fueron enajenados a un pequeño número de particulares.

Posteriormente llegaron los solicitantes de baldíos, los compradores de terrenos nacionales, los denunciantes de demasías, quienes después de diversos trámites legales y apoyados por las fuerzas del gobierno, tomaban posesión de las tierras que se habían considerado libres, incluyendo en ellas hasta las rancherías cultivadas y poseídas por familias de arraigo inmemorial.

De acuerdo a estudios mas concretos por parte de Jorge Vera Estañol, citado por Lucio Mendieta y Núñez, nos dice: “de 1881 a 1889 sumaron los terrenos deslindados más de 32 millones de hectáreas de las cuales fueron cedidas a las citadas compañías en compensación de los gastos de deslinde más de 12 millones de hectáreas y fueron vendidas ó comprometidas más de 14 millones de hectáreas en manos de 29 individuos, el 14% de la superficie total del país. Además, en condiciones semejantes, de 1889 a 1892 se deslindaron 12 millones de hectáreas, de las cuales las compañías acapararon un 6% más y de 1904 a 1906, se expidieron 260 títulos a favor de ellas y se otorgaron 1,331 títulos de terrenos nacionales con un área de 4,445,665 hectáreas. En resumen, una quinta parte de la

propiedad de la tierra fue monopolizada por no más de 50 propietarios constituidos en el grupo de presión más fuerte de Díaz.<sup>51</sup>

Como consecuencia de lo anterior solo unos cuantos afortunados eran los que concentraban la propiedad de la tierra, mientras una gran mayoría de pueblos y comunidades indígenas lamentaban la pérdida de sus propiedades, que se les concedió después de desamortizarse y como no tenían un título primordial y perfecto, se vio absorbida por el gran latifundio colindante; situación que se vera mas adelante con el análisis detallado de los diversos ordenamientos jurídicos expedidos sobre la materia en esta época.

#### 1.4.1.- Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras de 1883.<sup>52</sup>

Tenía por objeto, de manera general, el deslinde, fraccionamiento y valuación de los terrenos baldíos ó propiedad nacional para la colonización, pero su contenido en esencia difirió muy poco a la ley de Colonización de 1875. Se fundaban nuevas poblaciones en los salvajes desiertos con el contingente de razas, fuertes y civilizadas, traídas de la vieja Europa, dada con la mejor voluntad, pero con el peor éxito.

En el artículo 1, contenía la facultad legislativa, en virtud del cual, eran legales todas las disposiciones que el ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Fomento, había dictado para normar el procedimiento, en las diligencias de investigación ó para fijar reglas a los jueces ó ingenieros sobre sus respectivas atribuciones.

Cabe destacar que las fracciones no excedían en ningún caso a dos mil quinientas hectáreas, siendo ésta la mayor extensión que se adjudicaba á un solo individuo, mayor de edad y con capacidad legal para contratar.

Así también y tomando en consideración las adjudicaciones mayores a la superficie antes citada, era nula de pleno derecho, por ser prohibitiva por la ley, pero la nulidad se limitaba al exceso, y podía denunciarse como baldío y adquirirse por un tercero que tenía capacidad jurídica para adquirir bienes raíces en la Nación.

---

<sup>51</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. 17ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1981. Pág. 137.

<sup>52</sup> Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México 1493 – 1940. 2ª. Edición. Editorial CEHAM SRA. México, 1990. Pág. 183.

En este orden, los terrenos deslindados, medidos, fraccionados y valuados, eran cedidos á los inmigrantes extranjeros y a los habitantes de la República, siendo estos los sujetos jurídicos a quien iba dirigido el citado ordenamiento, que deseaban establecerse en ella como colonos, con las condiciones siguientes:

- 1.- En venta, al precio del avalúo, hecho por los ingenieros y aprobados por la Secretaría de Fomento, en abonos pagaderos en diez años.
- 2.- En venta, haciéndose la exhibición del precio al contado, ó en plazos menores que los de la fracción anterior.
- 3.- A título gratuito, cuando lo solicitaba el colono, pero en éste caso la extensión no podía exceder de cien hectáreas, ni obtenía el título de propiedad sino cuando justificaba que lo había conservado en su poder y cultivado en todo ó una extensión durante cinco años consecutivos.(Art. 3)

Para considerarse colono, y tener derecho a las franquicias que otorgaba la mencionada ley, era requisito indispensable que siendo inmigrante extranjero, tenga en su poder el certificado del agente consular ó de inmigración, extendido á solicitud del mismo inmigrante ó de compañía ó empresa autorizada por el Ejecutivo para traer colonos á la República. Si el solicitante tenía su residencia en la República, acudía a la Secretaría de Fomento, ó a los agentes que la misma Secretaría había autorizado para admitir colonos, en las colonias que se fundaban en la República.(Art. 5)

Bajo estas circunstancias, los colonos eran considerados con todos los derechos y obligaciones que á los mexicanos y á los extranjeros, en su caso, con las limitaciones que imponía la Constitución Federal, gozaban de las exenciones temporales que les otorgaba la mencionada ley; pero en todas las cuestiones que se suscitaban, sean de la clase que fueran, estaban sujetos á las decisiones de los tribunales de la República con absoluta exclusión de toda intervención extraña.(Art. 13)

La colonización podía establecerse por dos vías; directamente por el ejecutivo federal ó por las compañías deslindadoras que llevaban a cabo el deslinde. Las mencionadas compañías, en compensación a sus gastos, podían beneficiarse de hasta la tercera parte de los terrenos deslindados y de exención de impuestos, pero con las condiciones precisas de no enajenar los terrenos a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni en extensiones mayores de dos mil quinientas hectáreas, bajo la pena de perder en los dos casos antes mencionados, las fracciones que habían enajenado, se incorporaban de nueva cuenta al dominio de la Nación.

No existía un precepto que marcara a las compañías un límite para adquirir tierras, por concepto de gastos en sus diligencias y sin embargo, dichos terrenos los vendían a los particulares sin respetar las condiciones establecidas en el artículo 21 de la citada ley.

Las aludidas compañías, se concretaban a deslindar y a cobrar la tercera parte de los terrenos y en cambio, no cumplían con la promoción, el transporte y el establecimiento de los colonos, tal y como lo establecía el artículo 18 de la mencionada ley.

Abundando al respecto, las multicitadas compañías contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad, porque con objeto de deslindar terrenos baldíos, llevaron a cabo innumerables abusos; se incluían también a las haciendas, pero los dueños de ellas preferían llegar a composiciones y que en muchos casos legalizaban los despojos de que fueron víctimas pequeños propietarios a favor de grandes terratenientes. Para que un propietario demostrara que su propiedad no era considerada como baldío, tenía que presentar su título para acreditar su derecho, al no tenerlo, por deficiencias de titulación, se asociaron con las compañías deslindadoras, pagándoles grandes cantidades de dinero por las extensiones de tierra que poseían sin título ó con título defectuoso, para que no procedieran en contra de ellos.

El artículo 31 de dicha ley, derogaba todas las leyes relativas á colonización anteriores á esta fecha, con lo que acaba con la vigencia de alguna ley de colonización tuviera en ese tiempo.

#### 1.4.2.- Decreto del 18 de Diciembre de 1893.<sup>53</sup>

Autorizaba al ejecutivo federal para reformar la legislación sobre terrenos baldíos, bajo las siguientes bases:

En orden de importancia, terminaba la prohibición de que cada habitante de la república podía denunciar y adquirir más de dos mil quinientas hectáreas.

Concluía igualmente la obligación hasta ahora impuesta a los propietarios y poseedores de tenerlos poblados y acotados.

---

<sup>53</sup> Colección de Leyes Sobre Tierras y Demás Disposiciones Relacionadas con las Mismas. Secretaría de Agricultura y Fomento. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1944. Pág. 21.



Cesaba también la prohibición impuesta a las Compañías Deslindadoras, de enajenar los que habían correspondido por compensación de gastos de deslinde, en lotes ó fracciones que excedían a dos mil quinientas hectáreas.

Cabe destacar la clasificación de los terrenos propiedad de la nación, definiendo con entera claridad, cuales eran los baldíos y los que debían considerarse como excedencias y demasías; dichos terrenos se enajenaban a los precios que determinaba el Ejecutivo y con la tarifa correspondiente y eran preferidos y favorecidos los poseedores, simplemente ocupados por particulares, aun sin título de ninguna clase, otorgándose rebajas en los precios relacionados con el tiempo de posesión.

La Secretaría de Fomento en base a sus funciones, estaba autorizada para celebrar arreglos y composiciones, directamente y en lo que se refería a los intereses de la nación; así mismo, las diligencias de denuncia, medición y amojonamiento, podían confiarse a los agentes administrativos de la Secretaria de Fomento. Bajo este orden, se declaraban exentos de toda revisión y composición los títulos expedidos por autoridad competente, conforme a las leyes y especialmente los que la Secretaria de Fomento hubiese otorgado desde la fecha en que comenzó a regir la ley del 20 de Julio de 1863.

#### 1.4.3.- Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1894.<sup>54</sup>

El 26 de Marzo de 1894 se expidió la citada ley y era de los ordenamientos jurídicos mas amplios y completos sobre la materia.

Clasificaba a las tierras propiedad de la nación en Baldías, Demasías, Excedencias y Nacionales.(Art.1)

“Son baldíos, 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, a individuo ó corporación autorizada para adquirirlos.”(Art. 2)

“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

---

<sup>54</sup> Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México 1493-1940. 2ª. Edición. Editorial CEHAM SRA. México. 1990. Pág. 189.

dentro de los linderos señalados en el título, y por lo mismo, confundido en su totalidad con la extensión titulada.”(Art. 3)

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

“Son nacionales, los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos, por comisiones oficiales ó por compañías autorizadas para ello, y que no hayan sido legalmente enajenados. También se reputarán terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, cuando estos hubieren abandonado el denuncia ó éste se haya declarado desierto ó improcedente, siempre que se hubiere llegado a practicar el deslinde y la medida de los terrenos.”(Art. 5)

De suma importancia lo que establecía dicho ordenamiento en esta fecha, pues, por primera vez encontramos una definición clara sobre los terrenos nacionales y la diferencia con los baldíos.

Todos estos terrenos, como los consideraba la mencionada ley, tenían la naturaleza que eran propiedad de la nación. Esta propiedad se originaba del principio más alto, a saber: el dominio eminente que todo Estado soberano tiene sobre su territorio.

Tomando en cuenta la idea planteada, remarcaba la presunción jurídica del dominio que tenía la nación sobre todos los predios que componen el territorio nacional, siempre que esos predios no se transmitieran legítimamente en propiedad a personas hábiles, para adquirirlos y poseerlos.

En su artículo 6 establecía que todo habitante de la república, como sujeto jurídico de dicha ley; mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tenía derecho para denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional; éste derecho solo se limitaba por las incapacidades que expresamente se habían establecido en la ley, ya sea el caso a los extranjeros ó respecto a las corporaciones civiles y religiosas, a quienes prohibía el artículo 27 Constitucional para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces.

Cabe destacar, que no establecía limitación alguna de la cantidad agraria, que una persona podía denunciar y adquirir á título de baldíos en el territorio nacional; habiéndose levantado en lo absoluto la prohibición de denunciar y adquirir más de dos mil quinientas hectáreas en comparación con lo que establecía el artículo 2 de la ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de 1863.

En este orden, solamente de tres maneras se podían adquirir, que eran por compra, por composición y por denuncia. Los terrenos llamados nacionales, se adquirían por compra; los demás terrenos baldíos por denuncia ó por composición. La composición era un beneficio reservado exclusivamente á los poseedores; los extraños á toda posesión y á todo título de dominio, solamente por denuncia podían adquirir dichos terrenos conforme a la citada ley.

Bajo los efectos de la mencionada ley, la Secretaría de Fomento, era la autoridad encargada de regular el procedimiento y adquisición; procedía justificadamente, en la declaración de ser pública la utilidad de los terrenos, en reserva bajo el dominio de la nación, previo informe de la sección respectiva. El pago se verificaba en un término de dos meses, contados desde el día en que la Secretaría dictaba acuerdo de adjudicación a favor del denunciante; la entrega del título y del plano significaba la tradición del terreno enajenado.

Abundando al respecto, en el artículo 11 establecía que los terrenos nacionales eran enajenados solamente por la Secretaría, a los precios y bajo las condiciones que ella determinaba en cada caso, atendiendo a la calidad y ubicación de los terrenos y al objeto a que se les destinaba. La venta podía ser al contado ó a plazos y a precios convencionales, que en ningún caso eran inferiores a los que señalaba la tarifa vigente al acordarse la enajenación.

Así mismo, todo denuncia debía promoverse ante la Secretaria; quien era competente para recibir un denuncia por vía de composición, por medio del Agente dentro de la jurisdicción en donde estaba situado el terreno que se denunciaba como baldío. Las demasías, las excedencias y los terrenos baldíos, se denunciaban, y los denuncios se tramitaban bajo un mismo procedimiento. La base del procedimiento administrativo en los negocios de baldíos era el escrito de denuncia, que se presentaba por duplicado ante el Agente y debía formularse con claridad, sencillez y concisión.

Establecía dicho ordenamiento, la figura de la prescripción, de acuerdo al artículo 44, en una cantidad de cinco mil hectáreas, bajo las mismas reglas del Código Civil del Distrito Federal.

Mención importante de la citada ley, era la aparición del Gran Registro de la Propiedad de la República, a cargo de una oficina dependiente de la Secretaría de Fomento, para hacer las inscripciones y extender certificaciones a los dueños y poseedores de tierras. De esta manera, cualquier título de propiedad que era inscrito se consideraba “perfecto e irrevocable.”

Dentro de sus disposiciones generales, se declaraban exentos de toda revisión y composición, los títulos expedidos por autoridad competente, conforme a las leyes y los que la Secretaría había otorgado desde la fecha en que empezó a regir la ley de ocupación y enajenación de terrenos baldíos de 1863.

Los títulos expedidos por autoridad competente y con los requisitos establecidos por las leyes vigentes de esa época, eran firmes y valederos, y no necesitaban de revisión alguna, siempre que en dicho título coincidía con la extensión superficial y con los linderos fijados en el terreno.

Continuaba la prohibición e incapacidad jurídica por parte de las corporaciones civiles y comunidades para administrar bienes raíces, pero se levantaba la obligación que la ley anterior imponía a los propietarios de baldíos en el sentido de colonizarlos, acotarlos y cultivarlos.

Así mismo, nadie podía oponerse, como lo establecía también la citada ley de 1863, á que se midieran, deslindaran ó ejecutaran por orden de autoridad competente para conocer la legalidad de un denuncia.

Con la aparición en esta fecha del mencionado ordenamiento, derogaba la ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de 1863 y las demás que estuvieran vigentes sobre terrenos baldíos.

#### 1.4.4.- Reglamento para los Procedimientos Administrativos en Materia de Terrenos Baldíos, Nacionales, Excedencias y Demasías.<sup>55</sup>

El citado ordenamiento expedido el 5 de Junio de 1894, estaba conformado en cuatro capítulos, a saber de la siguiente manera:

---

<sup>55</sup> Colección de Leyes Sobre Tierras y Demás Disposiciones Relacionadas con las Mismas. Secretaría de Agricultura y Fomento. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1944. Pág. 40.

El capítulo I, se refería principalmente a las atribuciones, nombramientos y los requisitos que debían reunir los agentes de tierras de la Secretaría de Fomento.

El capítulo II, indicaba el procedimiento que debía seguirse en la tramitación de las solicitudes de denuncia, la integración del expediente, las operaciones de deslinde y notificaciones así como el plazo para efectuarlo, contenía también las posibles oposiciones que se presentaban y el pago del terreno y su respectiva titulación.

El capítulo III, comprendía los arreglos y composiciones que los poseedores de terrenos baldíos, excedencias y demasías, con más de veinte años, podían realizar directamente a la Secretaría, presentaban toda la documentación ó los títulos traslativos de dominio, para su estudio y análisis así como la respectiva declaración.

Por último, el capítulo IV, abarcaba las disposiciones generales, relacionadas con las facultades de los agentes de tierras para recibir solicitudes que se les presentaban, relativas a la adquisición de terrenos nacionales y los denuncios de los poseedores de terrenos baldíos, excedencias y demasías ante las autoridades locales y federales ó ante la Secretaría, según sea el caso.

#### 1.4.5.- Ley sobre Cesión Gratuita de Terrenos Baldíos y Nacionales.<sup>56</sup>

Dicho ordenamiento es un documento interesante y poco conocido del testimonio y de los intentos legislativos efectuados por el congreso nacional frente a la política de desamortización puesta en práctica por el gobierno federal durante la segunda mitad del siglo XIX. El citado ordenamiento concedía terrenos a los labradores pobres, la mayoría de ellos eran indígenas, siendo estos, los principales sujetos a quien iba dirigida y fue expedida el 6 de Septiembre de 1897. Estaba integrada en dos capítulos, que se referían a:

Capitulo I.- De la adjudicación de terrenos baldíos y nacionales a los labradores pobres.

Capitulo II.- De la adjudicación gratuita de terrenos baldíos y nacionales, para la fundación de nuevas poblaciones.

---

<sup>56</sup> Escobar Ohmstede, Antonio. Guía del Archivo Histórico de Terrenos Nacionales. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. 1ª. Edición. México. 1999. Pág. 305.

En este orden de importancia, eran considerados labradores pobres aquellos que estaban en posesión de terrenos baldíos y nacionales ubicados en los Estados, Distrito Federal y territorios, cuyo valor fijado por las respectivas oficinas de contribuciones, en el último año fiscal, no excedía de doscientos pesos.

Bajo estos supuestos, no eran objeto del mencionado reglamento, los terrenos poseídos por los pueblos ó por comunidades, a título de ejido ó de común repartimiento, los cuales seguían fraccionándose y adjudicándose con arreglo a las leyes federales y locales vigentes en la materia.

Tampoco se podían solicitar la adjudicación que a la fecha de expedición del reglamento, habían sido ya objeto de algún convenio en el que se hubiese pactado su enajenación.

Para gozar de los beneficios que otorgaba dicho ordenamiento, los poseedores tenían que comprobar ante la Secretaría de Fomento que habían estado en posesión continua y pacífica del terreno por lo menos 10 años, ó que lo habían poseído por más de un año y un día anterior, anteriores a la fecha de la ley, con título traslativo de dominio. La comprobación se hacía por medio de información judicial levantada ante el juez local de cuya jurisdicción se encontraba el terreno poseído.

Era de destacarse que el solicitante de cesión gratuita, estaba obligado a deslindarlo y medirlo por su cuenta, para determinar la superficie y posteriormente se le otorgaba el título de propiedad respectivo.

Con relación a las cesiones gratuitas con destino a la fundación de nuevas poblaciones, el gobierno del estado ó territorio que pretendía erigir la nueva población, se dirigía a la Secretaría de Fomento, exponiendo la posibilidad y la conveniencia del establecimiento del mismo e indicando la extensión de terrenos baldíos ó nacionales que a su juicio se necesitaban para tal objeto. Si por algún motivo no se llegaba a fundarse, no podía darse por el gobierno del estado ó territorio otro destino al terreno, el cual volvía al dominio de la Federación.

#### 1.4.6.- Decreto del 30 de Diciembre de 1902.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Colección de Leyes Sobre Tierras y Demás Disposiciones Relacionadas con las Mismas. Secretaría de Agricultura y Fomento. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1944. Pág. 56.

Autorizaba al ejecutivo federal para reformar la ley del 26 de marzo de 1894 y su respectivo reglamento, de acuerdo a las siguientes bases:

Bajo los efectos del citado decreto, derogaba la clasificación que establecía la ley de tierras del 26 de marzo de 1894, en terrenos baldíos, nacionales, demasías y excedencias, quedando subsistente sólo una clase que se llamaba en general baldíos y que definía en forma análoga a la del artículo 2 de dicha ley.

Cabe destacar que en un artículo por separado, eran numerados los terrenos que se consideraban fuera del dominio de la nación y que no podían ser enajenados con el carácter de baldíos.

En ese sentido, los terrenos baldíos que estaban ó no comprendidos dentro de los linderos señalados por algún título, eran divididos en cuanto a los requisitos necesarios para su adquisición en deslindados ó no deslindados. Los primeros eran enajenados directamente por la Secretaría de Fomento, al precio que ella fijaba, siempre que no fuera inferior a la tarifa de baldíos no deslindados y bajo las condiciones que la misma Secretaría tenía a bien determinar en cada caso; los segundos, solo podían adquirirse mediante denuncia ó composición hechos ante los funcionarios y con los requisitos que la ley determinaba.

En cumplimiento de sus funciones, el ejecutivo tenía facultades para mandar deslindar los terrenos por medio de comisiones oficiales; se derogaba de una manera expresa y terminante para lo futuro, cualquier disposición que autorizaba el deslinde por empresas ó compañías deslindadoras y no se podía hacer el pago de subvenciones con terrenos baldíos, ni mucho menos contraer obligaciones pagaderas con terrenos de la misma clase.

La Secretaría de Fomento podía hacer la declaración a favor de quien hubiese prescrito un terreno baldío.

Mención importante lo que establecía el artículo 15, donde el ejecutivo federal mandaba reservar temporalmente los terrenos baldíos que juzgaba conveniente no enajenar, destinándolos a fundar colonias ó reservas de bosques.

#### 1.4.7.- Decreto del 18 de Diciembre de 1909.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Secretaria de Agricultura y Fomento. *Ibidem*. Pág. 59.

Antes de terminar su periodo, Porfirio Díaz dictaba lo que sería los últimos ordenamientos sobre la materia durante su gestión.

Con relación al citado decreto en el artículo 1 establecía que entretanto se reformaba la legislación sobre terrenos baldíos, con arreglo a las bases del decreto del 30 de diciembre de 1902, quedaban en suspenso las disposiciones de la ley vigente del 26 de marzo de 1894, en lo relativo a denuncios; en consecuencia no se admitía, en lo sucesivo por las Agencias de la Secretaría de Fomento, ningún denuncia de dichos terrenos, pero se continuaba hasta su terminación y con arreglo a los preceptos de la citada ley del 26 de marzo de 1894, los denuncios que existieran en tramitación en la fecha de la presente ley.

Ante tal situación, continuaban en todo su vigor las disposiciones vigentes que proporcionaban a los poseedores de baldíos ó demasías, los medios de perfeccionar sus derechos, obteniendo el título legítimo. La Secretaría de Fomento continuaba celebrando composiciones con las personas que estaban en posesión, cumpliendo con los requisitos que señalaba la ley del 26 de marzo de 1894.

Así mismo, en el artículo 2, suspendía la facultad que las leyes otorgaban al ejecutivo para enajenar terrenos nacionales, perdurando hasta que eran rectificadas por las comisiones oficiales los deslindes practicados con anterioridad.

Abundando al respecto, ordenaba el artículo 4, que los contratos de enajenación ó promesa de enajenación de terrenos nacionales se daban por terminados al vencerse los plazos estipulados sin que por ningún motivo pudieran revalidarse ni prorrogarse.

Como consecuencia de lo anterior, disponía el artículo 5, el Ejecutivo de la Unión, por conducto y creación de la Dirección Agraria dependiente de la Secretaría de Fomento, procedía por medio de dichas comisiones a la rectificación de los deslindes, complementándose las rectificaciones con los datos geográficos que fijaban las disposiciones administrativas ó reglamentos.

El artículo 6 establecía que el Ejecutivo podía enajenar los terrenos que eran medidos y deslindados y que no eran destinados a otro objeto como en el caso de la colonización; pero no podían hacerse ninguna enajenación a favor de una sola persona por cantidad mayor de 5,000 hectáreas, así mismo, se reservaban los terrenos para bosques los que para ello fueran adecuados.



Así mismo, las resoluciones que administrativamente se pronunciaban, podían ser reclamadas judicialmente por los que se habían opuesto durante las operaciones de deslinde, dentro de un plazo de 30 días, contados desde la fecha en que se les comunicaba la resolución.

Por último, el artículo 7 disponía la preferencia en la enajenación a los ocupantes de los mismos desde hace diez años ó más; la ocupación podía comprobarse ante el juez de distrito correspondiente.

### 1.5.- Época Revolucionaria.

La aplicación de leyes de baldíos y colonización realizada en el porfiriato así como el acaparamiento de tierras por parte de las compañías deslindadoras, trajo como consecuencia que la situación agraria del país antes de 1910 era que solo 276 propietarios se encontraban en posesión de una superficie de 47,968,814 hectáreas, entre quienes se contaban los favorecidos por los gobiernos anteriores, los españoles así como sus descendientes y las no menos citadas compañías quienes abarcaban 72 millones de hectáreas, que sumadas a las anteriores en su totalidad abarcaban más de las tres cuartas partes de la superficie total de la nación, lo que constituyó uno de los factores más sobresalientes de inconformidad en todo el territorio nacional, desembocando en una lucha revolucionaria.

Pronto surgieron los líderes del movimiento revolucionario, en el norte del país, Francisco Villa y Emiliano Zapata en el sur; Francisco I. Madero proponía crear la pequeña propiedad, pero sin despojar de las propiedades a los grandes terratenientes, dando origen a que publicará el 5 de Octubre de 1910, el Plan de San Luis, y es en su artículo tercero donde contiene una disposición netamente agraria.<sup>59</sup>

“Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento ó por fallos de los Tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos que se les despojó de un modo tan arbitrario, se les declaran sujetas a revisión tales disposiciones ó fallos y se les exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral ó tan arbitrario, ó a sus herederos, que

---

<sup>59</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa, México, 1975, Pág. 180.

los restituyan a sus primitivos propietarios a quienes pagarán una indemnización por los perjuicios sufridos”

Sin embargo, en el Plan de San Luis, no hace un análisis profundo del problema agrario; era natural que así fuera, hasta cierto punto, realmente lo más ostensible del régimen Porfirista con relación a la cuestión agraria, había sido la ley de baldíos y los abusos que al margen de ella se habían originado; la revolución tomó ese cauce aparente, para usarla como bandera en la lucha contra el régimen opresor.

Se aborda el problema agrario y plantea como aparente solución; la restitución de las propiedades del que fueron despojados numerosos pequeños propietarios, dejando a un lado la expropiación de latifundios civiles y el reparto de tierras como consecuencia de ello, éstos últimos aspectos fueron los que originaron la división entre Madero y Zapata, pues, al no estar de acuerdo con él, el líder sureño se consideraba traicionado al no pensar el jefe máximo de la Revolución en repartir las tierras, tanto entre quienes habían sido despojados como entre quienes carecían de ellas.

Como respuesta a sus diferencias, por lo que hace a la problemática agraria con Madero; Zapata firma en Villa de Ayala el 28 de Noviembre de 1911 el Plan de Ayala, considerado como uno de los más valiosos antecedentes de la actual legislación y política agraria de México. Dicho documento integrado por quince artículos; contenía propuestas para la solución del problema agrario que aquejaba el país y en su artículo 6 establecía:<sup>60</sup>

“Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos ó caciques, a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos ó ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión. Y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.”

La disposición es similar al artículo tercero del Plan de San Luis, pero el Plan de Ayala es más completo y comprende procedimientos prácticos para realizar las restituciones. Pedía

---

<sup>60</sup> Sotomayor Garza, Jesús G. Compendio de Derecho Agrario. Editorial Universidad Autónoma de Coahuila. Pág. 89.

como requisito esencial para que procediera la restitución, el que se contara con el título que amparara la propiedad que era objeto de reclamo. Proponía la innovación de tribunales especiales con el triunfo de la Revolución, puesto que en ese momento los tribunales ordinarios, emitían fallos parciales a favor de latifundistas y poderosos, despojando a los que reclamaban sus tierras.

Muy diversas fueron las propuestas para resolver el problema agrario, que iba desde el respeto a la propiedad como un derecho natural; así como la restitución de las propiedades que fueron despojadas las comunidades indígenas; hasta la nacionalización de la tierra.

El 12 de Diciembre de 1914, en la Ciudad de Veracruz, Don Venustiano Carranza, expide el Plan de Veracruz, dando respuesta a las cuestiones sociales que debían de ser tratadas para buscar soluciones; declara subsistente el Plan de Guadalupe del 26 de Marzo de 1913 hasta el triunfo completo de la Revolución y en su artículo segundo dispone:<sup>61</sup>

“El primer jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para restablecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí, leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios, restituyendo a los pueblos las tierras de que injustamente privados.”

Carranza prometía en dicho plan, poner en vigor leyes agrarias que formaran la pequeña propiedad, disolver los latifundios y restituir a los pueblos las tierras de las que fueron injustamente privados.

Como resultado de tales disposiciones, sucedieron una serie de ordenamientos entre los que destaca la Ley Preconstitucional del 6 de Enero de 1915.

#### 1.5.1.- Decreto del 24 de Febrero de 1912.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Sotomayor Garza, Jesús G. *Ibíd.*, Pág. 93.

<sup>62</sup> Colección de Leyes sobre Tierras y Demás Disposiciones Relacionadas con las Mismas. Secretaría de Agricultura y Fomento. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1944. Pág. 70.

Estando ya en el poder, Francisco I. Madero, expidió el citado decreto, mediante el cual ordenaba nuevamente a la Secretaría de Fomento para que enviara las comisiones oficiales al interior del país, con el objeto de rectificar los deslindes de los terrenos nacionales, poniendo especial cuidado de respetar las propiedades legítimamente adquiridas ó poseídas.

Los aludidos terrenos que eran medidos y deslindados se fraccionaban en lotes que se enajenaban a precios sumamente módicos y de fácil pago.

#### 1.5.2.- Ley del 6 de Enero de 1915.<sup>63</sup>

Fue Don Venustiano Carranza quien expide la citada ley en su carácter de primer jefe del ejército constitucionalista; el objeto se deduce a la conveniencia de restituir por la vía de la justicia y en dotar por necesidad las tierras a los pueblos carentes de ellas ó desposeídos mediante los múltiples despojos hecho por las enajenaciones, composiciones, ventas concertadas, apeos y deslindes. Los puntos esenciales de dicha ley eran:

- 1.- Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechas por las autoridades de los estados en contra de lo dispuesto en la ley del 25 de Junio de 1856.
- 2.- Declara igualmente nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal ilegalmente y a partir del 1 de Diciembre de 1870.
- 3.- Declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras ó por autoridades locales ó federales en el periodo de tiempo antes indicado, si con ello se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones ó comunidades indígenas.
- 4.- Se intuye para la resolución de todas las cuestiones agrarias, una Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria por cada estado ó territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada estado se necesiten.

Dicho ordenamiento sistematiza en su contenido los puntos referentes a la revisión de los títulos de propiedad, de los nuevos deslindes y denuncios, de la forma de enajenar los terrenos de la Nación así como lo referente a la prescripción de las tierras nacionales.

---

<sup>63</sup> Mendieta y Núñez, Lucio, ob. cit. por Ponce de León Armenta, Derecho Procesal Agrario. Editorial Trillas. México. 1988. Pág. 60.

## 1.6.- Época Contemporánea: de 1917 a 1992.

Con la promulgación de la Constitución de la República en 1917, el artículo 27 constitucional sentaba las bases fundamentales de la organización agraria, ya que fue el resultado de una serie de proyectos de ley y la eliminación de alternativas que no parecían viables para solucionar el llamado problema agrario.

En base a esta norma primaria que incluye las cuestiones básica del uso y la tenencia de la tierra, se fueron elaborando la reglamentación correspondiente, desde la expresión de circulares y decretos hasta llegar a las múltiples leyes reglamentarias y los diferentes códigos agrarios, por lo que se refiere a los terrenos baldíos y nacionales, se intentaba regular jurídicamente con ordenamientos que se expedían a medida en que se advertían determinadas necesidades ó que se presentaban problemas en la aplicación de las leyes fundamentales, con un frecuente cambio de criterio que imponía su reforma ó derogación.

Después de 1917, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, florecían como las principales figuras de una reforma agraria con nuevos rumbos, con supuestos adelantos pero con estancamientos reales ya que pasaron varios años sin que se dictara ninguna medida importante para cumplirse. Carranza había marginado el problema agrario; Obregón simplificaba el procedimiento para la adquisición de tierras y puso en marcha las disposiciones que establecía la constitución; Calles, fue un firme partidario de la propiedad privada, ponía especial énfasis a la atención de la política legislativa en asuntos referidos en colonización y para ello expedía en 1926 la ley sobre la materia antes aludida.

Durante el régimen de Lázaro Cárdenas se hace realidad la reforma agraria en su estructura y su organización; su acción se apoyaba en el recién creado Departamento Agrario y su política contaba con la orientación normativa desprendida del Código Agrario de 1934; la labor era el resultado de las acciones de todo tipo que se acumularon desde 1915. Introducía los cambios en las instituciones agrarias, reformas administrativas, legales, de organización de campesinos en la Confederación Nacional Campesina y podía decirse que en el momento en que terminaba su régimen, con la creación de un marco legal adecuado y la aprobación del Código Agrario de 1940, acababa la reforma agraria como tal.

A partir de 1940 y hasta 1964, en cuanto a los presidentes que gobernaron el país, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos, respectivamente, las metas y las preferencias han sido notablemente similares, cada uno

había buscado por distintos medios dentro del sector agrario identificarse como revolucionario, preocuparse por el grupo de campesinos pobres, tal era el caso de Alemán que expedía en 1950 la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, contemplando en dicho ordenamiento la adquisición de terrenos nacionales de manera gratuita.

Hacia fines del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz ya se manifestaba una crisis agraria, ya que en su periodo se calificaba de un “agrarismo estadístico” por la manipulación de las cifras en relación a las solicitudes así como la lentitud y rezago de los tramites agrarios de terrenos baldíos y nacionales.

Posteriormente, en 1970 durante el periodo de gobierno de Luis Echeverría Álvarez, tomaba como estrategia la modificación de las leyes agrarias y la reorganización de las instituciones encargadas para ello, los rasgos mas sobresalientes de la política agraria echeverrista fue la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria, que entraba en vigor a mediados de 1971; para 1975, transformaba al Departamento de Asuntos Agrarios en Secretaria de la Reforma Agraria, con lo que generaba expectativas de que la reforma administrativa aceleraría los rezagos agrarios existentes.

La política agraria llevada en el gobierno de José López Portillo se caracterizaba por las medidas tomadas para terminar con el rezago de los expedientes agrarios, ya que los datos oficiales no reflejaban la realidad existente del país, eran simples datos estadísticos, la misma Secretaría de la Reforma Agraria a principios de 1981 reconocía la existencia de dicho rezago y coincidía con las denuncias hecha por las centrales campesinas a principios de 1983.

El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado recogía los postulados de los gobiernos anteriores pero acentuaba de manera especial sobre las cuestiones referentes a la seguridad de la tenencia de la tierra, sobresale la cuestión referida, la certidumbre jurídica de los propietarios de la tierra; quedando de manifiesto en las reformas constitucionales realizadas en Diciembre de 1982.

Fue en el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, al enviar la iniciativa de ley para reformar el artículo 27 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Enero de 1992, en ella, modificaba situaciones jurídicas que durante mucho tiempo se mantuvieron inamovibles, culminaba una parte importante de la historia agraria y con ello el nacimiento de una etapa con la significación de una nueva propuesta novedosa, basada en

un nuevo marco jurídico al expedirse el 26 de Febrero de 1992, la ley agraria reglamentaria al artículo 27 constitucional.

Entre las innovaciones de dicha reforma, ponía fin a la obligación gubernamental de dotar tierras a los núcleos de población, lo que significaba que se tenía por concluido el reparto agrario. En este orden de ideas, los terrenos baldíos, nacionales y en general los terrenos rústicos propiedad de la Federación, ya no podían ser objeto de afectaciones para satisfacer necesidades agrarias de dotaciones o ampliaciones a los núcleos de población.

Al finalizar el reparto agrario, se lograba también el propósito de devolver, al menos en la legislación agraria, la seguridad jurídica a los pequeños propietarios, pues uno de los problemas, era precisamente el de la inseguridad en la tenencia de la tierra, derivada de que cualquier propiedad, incluidos los terrenos baldíos y nacionales, eran susceptibles de afectaciones agrarias.

Se elevaban a rango constitucional, de manera clara, las diversas modalidades de la propiedad en el campo, pues, si bien es cierto que en el pasado las diversas leyes reglamentarias emanadas del artículo 27 Constitucional regulaban estos aspectos, también es cierto que en el propio texto de dicho precepto no eran mencionados en forma precisa.

Por otra parte, para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y en general para la administración de la justicia agraria, se creaban los Tribunales Agrarios, para dirimir, sustanciar y resolver las controversias que se suscitaban con motivo de la aplicación de la ley agraria, dotados de plena autonomía y jurisdicción, así como de un órgano para la procuración de justicia agraria denominado Procuraduría Agraria; en este mismo sentido, el Registro Agrario Nacional es el órgano de control y registro de toda la propiedad rural; en dichas instituciones descansa la tarea más significativa de la administración de la justicia agraria.

Para mayor comprensión de lo antes expuesto, a continuación analizaremos la evolución de las leyes, decretos y demás ordenamientos jurídicos mas importantes que se dieron sobre la materia en este periodo.

#### 1.6.1.- Artículo 27 de la Constitución General de la República de 1917.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Ponce de León Armenta, Luis M. *Ibíd.*, Pág. 64.

La Constitución General de la República, expedida en Querétaro el 5 de Febrero de 1917, establece en el Artículo 27, una serie de innovaciones, pues, consideraba al problema agrario en todos sus aspectos, y trataba de resolverlo por medio de principios generales; éstos de alguna forma implicaba lo relativo a los terrenos propiedad de la nación, destacaba los siguientes:

- 1.- La Nación es la propietaria originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
- 2.- Las expropiaciones por causa de utilidad pública se hacían mediante el pago de la indemnización correspondiente.
- 3.- La facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.
- 4.- Otorga capacidad para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones sólo a los mexicanos por nacimiento ó por naturalización y a las sociedades mexicanas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos Bienes.
- 5.- Niega a las asociaciones religiosas denominadas iglesias capacidad para adquirir, poseer ó administrar bienes raíces y capitales impuestos sobre ellas. Los templos destinados al culto público, son propiedad de la nación, representada por el gobierno federal.
- 6.- Las Instituciones de beneficencia pública ó privada, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto.
- 7.- Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer ó administrar fincas rústicas.

Cabe destacar, que en el primer párrafo contiene la noción de la propiedad originaria de la Nación, es decir, la propiedad de todas las tierras y aguas; bajo éste concepto de terrenos propiedad de la nación se incluyeron los baldíos y nacionales.

Por otra parte y con relación a las expropiaciones, éstas se sujetarán a un elemento esencial que es el interés público y mediante el pago de la indemnización correspondiente; a grandes rasgos se da la substitución de un bien jurídico por otro, en razón del interés público; el cambio de la propiedad por la indemnización; de la experiencia histórica-jurídica se deduce



que el interés máximo es el nacional y que este implica a los demás, que son, el interés público y el social.

La propiedad privada tendrá un máximo permisible, por lo que la adquisición de los terrenos baldíos se deberá sujetar a tales disposiciones. Del citado artículo derivan la propiedad de la nación, la propiedad social de las comunidades y los ejidos y las propiedades particulares; pero algo importante del citado precepto es el concepto de propiedad con una función social, entendida ésta en que el propietario no fuera solo para sí el ejercicio de un derecho exclusivamente personal, sino que lo fuera también para la sociedad, manteniendo constantemente la explotación de la tierra.

Los sujetos jurídicos que ampara el citado artículo constitucional es solo a los mexicanos por nacimiento ó por naturalización, así como a las sociedades mexicanas; y con limitaciones a los extranjeros; continuaba la prohibición a las asociaciones religiosas de adquirir bienes raíces y establece las limitaciones a las instituciones de beneficencia pública y privada así como a las sociedades comerciales.

Como consecuencia de lo anterior, muchos fueron los puntos de vista con relación a la solución del problema agrario del país, pero fueron los principios generales establecidos en el artículo 27 constitucional los que respondieron ampliamente al viejo problema agrario y que regirán las relaciones jurídicas de la mayoría del pueblo mexicano.

#### 1.6.2.- Decreto del 2 de Agosto de 1923.<sup>65</sup>

Pasaron varios años para legislar en materia relativa a tierras baldías; el mencionado decreto facultaba a los mexicanos de nacimiento ó naturalizados, mayores de dieciocho años, carentes de tierras y que no podían comprarlas, para adquirirlas gratuitamente sobre limitadas extensiones de tierras nacionales ó baldías, no reservadas por el gobierno, sin más requisito que ocuparlas y acotarlas personalmente y dedicarse a la explotación durante dos años consecutivos, el ejecutivo de la unión le expedía el título correspondiente sin ningún gasto y sin mas trámite que la solicitud del interesado y la justificación por parte del mismo ante la Dirección de Tierras de la Secretaria de Agricultura y Fomento, por medio de dos

---

<sup>65</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. 17ª Edición, Editorial Porrúa. México, 1981. Pág. 225.

testigos hábiles, de la exactitud de la posesión y que la tierra había sido trabajada por el tiempo aludido.

Los límites en las solicitudes, variaban de acuerdo a la calidad de las mismas, si éstas eran de riego, hasta 25 hectáreas; si eran de temporal de primera, hasta 100 hectáreas; de temporal de segunda, hasta 200 hectáreas y de temporal de tercera, cerriles ó pástales, hasta 500 hectáreas.

El decreto referido se conocía también con el nombre de “Tierras Libres” y en sus dos primeros años de vigencia, se recibieron en la Secretaría de Agricultura y Fomento, señalada como autoridad responsable y encargada para ello, cientos de avisos de ocupación de terrenos nacionales, amparando una superficie aproximada de 3,000,000 de hectáreas.

El mencionado decreto, volvía al antiguo procedimiento, consistente en autorizar a los particulares el denuncia de las tierras y al extremo de autorizar también la ocupación inmediata, sin que previamente se comprobara la calidad de las mismas. El procedimiento perjudicaba a los ocupantes y a la propiedad agraria, pues, aunque adquirieran la posesión de la tierra, no era propietario definitivo de ella, sino hasta que se les expidiera el título de propiedad correspondiente, y para expedirlo se requería de trabajos de identificación, deslinde y medición, de los cuales resultaba, en varios casos, que las tierras ocupadas no eran ni baldías, ni nacionales.

#### 1.6.3.- Decreto del 10 de Junio de 1926.<sup>66</sup>

El referido decreto, suspendió la aplicación de la ley de tierras libres del 2 de agosto de 1923 hasta que se reglamentara la ley de colonización expedida en abril del mismo año y que estipulaba que era materia de colonización los terrenos de propiedad de la nación.

Con relación a la tramitación de los expedientes de ocupaciones hechas con anterioridad a la fecha, continuaban su procedimiento, procurando que los interesados se sujetaran estrictamente a las condiciones y obligaciones que la misma ley de tierras libres les imponía.

#### 1.6.4.- Reglamento de la Ley Federal de Colonización.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Chávez Padrón, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. 6ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1989. Pág. 317.

Plutarco Elías Calles, expidió el 6 de enero de 1927 el citado reglamento, mediante el cual, consideraba a los terrenos nacionales y no obstante de ser un ordenamiento con fines de colonización, de la siguiente manera:

- I.- Los que se declaren con este carácter por las leyes vigentes.
- II.- Los que recobre la nación por virtud de rescisión, caducidad ó nulidad de los títulos y concesiones, que respecto de ellos se hayan otorgado.
- III.- Los que vuelvan a la nación a celebrar con los particulares composiciones por excedencias y demasías, caso en el cual la composición se referirá únicamente a la extensión necesaria para completar los máximos que se establece en la fracción precedente.

Asimismo, eran materia de colonización de acuerdo a la ley federal de colonización:

- I.- Los terrenos propiedad de la nación.
- II.- Los terrenos que adquiriera el Banco Nacional de Crédito Agrícola.
- III.- Los terrenos de propiedad particular.

Dicho reglamento establecía que antes de proceder a la enajenación, la Secretaría de Agricultura y Fomento, mandaba inspeccionarlo a cuenta del interesado, pero con personal dependiente de ella; si dicho terreno resultaba apto para la colonización, no se enajenaba y solo podría arrendarse mientras se realizaba el proyecto de colonización, en caso contrario, se verificaba la enajenación conforme a las leyes respectivas.

El gobierno federal autorizaba la colonización en terrenos de los particulares cuando lo solicitaban voluntariamente sus propietarios cumpliendo con los requisitos establecidos en dicho reglamento.

Mención importante lo que establecía el aludido reglamento en el artículo 79; pues continuaba en suspenso la aplicación de la ley de tierras libres del 2 de agosto de 1923, hasta que se reglamentara la ocupación de los terrenos nacionales ocupados por los campesinos pobres.

---

<sup>67</sup>Colección de Leyes Sobre Tierras y Demás Disposiciones Relacionadas con las Mismas. Secretaría de Agricultura y Fomento. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1944. Pág. 91.

#### 1.6.5.- Decreto del 16 de Agosto de 1928.<sup>68</sup>

Cabe destacar que el mencionado decreto, reformaba los artículos 7, 22 y 24 del decreto del 2 de agosto de 1923. Los citados artículos disponían que los ocupantes que justificaban ante la Agencia de Fomento, por medio de dos testigos y haber trabajado los terrenos personalmente durante dos años consecutivos, tenían el derecho de que se les expidiera gratuitamente el título de propiedad y la clasificación de las tierras lo hacían los técnicos de la Secretaría y Fomento; la reforma consistía en que la justificación del trabajo de las tierras podía hacerse por los medios que juzgaba conveniente la citada Secretaría; con relación a la clasificación de las tierras podía hacerse por peritos que proponían los interesados y aceptara la Secretaría y que el título de propiedad se expedía si la superficie no excedía de los límites que fijaba el citado decreto.

#### 1.6.6.- Decreto del 8 de Noviembre de 1928.<sup>69</sup>

Dicho decreto expedido también por el presidente Plutarco Elías Calles, tenía el objeto de modificar los artículos 7 y 8 del anterior decreto del 24 de febrero de 1912, sobre la enajenación de los terrenos nacionales; los citados artículos reformados disponían que los terrenos se fraccionaran en lotes de 200 hectáreas, los que se venderían de acuerdo a la tarifa que se establecía en las leyes respectivas, pero que la Secretaría de Fomento podría mandarlos valuar cuando sean valiosos y la modificación consistía en que se fraccionaban en lotes que no excedían de los límites fijados en la ley de colonización, los que se vendían indefectiblemente al precio de avalúo previo, practicados por los peritos de la Secretaría de Fomento y que solo se aplicaba la nueva tarifa que indicaba cuando los terrenos eran de ínfima categoría.

#### 1.6.7.- Decreto del 11 de Abril de 1929.<sup>70</sup>

Reformaba el artículo 4 del decreto del 24 de febrero de 1912, relativo al deslinde, fraccionamiento y enajenación de los terrenos nacionales.

---

<sup>68</sup> Secretaría de Agricultura y Fomento. *Ibíd.* Pág. 111.

<sup>69</sup> Secretaría de Agricultura y Fomento. *Ibíd.* Pág. 115.

<sup>70</sup> Chávez Padrón, Martha. *El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos*. 6ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1989. Pág. 319.

Mención importante lo que disponía el artículo 4, que los terrenos medidos y deslindados se fraccionaban en lotes que se enajenaban conforme a las condiciones que iba fijando la Secretaría de Agricultura y Fomento y el objeto de la reforma consistía en que las enajenaciones se verificaban siempre mediante subasta pública, sujetas a las prescripciones establecidas.

#### 1.6.8.- Decreto del 13 de Junio de 1929.<sup>71</sup>

El aludido decreto reformaba el artículo 4 del decreto del 24 de febrero de 1912 y derogaba el decreto anterior del 11 de abril de 1929 que disponía que las enajenaciones se harían por subasta pública.

Bajo este contexto, la reforma consistía en nuevas condiciones en las que se sujetaban las subastas públicas, entre las que figuraban la forma de adjudicación que se hacía al mejor postor, siempre que la oferta excedía a la del solicitante del terreno en las proporciones que se indicaban; en las subastas tenían preferencia los ocupantes que se encontraban en el caso del artículo 7 del decreto del 18 de diciembre de 1909; la declaración de adjudicación lo hacía la Secretaría de Agricultura y Fomento.

#### 1.6.9.- Decreto del 21 de Noviembre de 1929.<sup>72</sup>

Adicionaba al decreto del 24 de febrero de 1912, reformado por el de 13 de junio de 1929 y relativo al deslinde, fraccionamiento y enajenación de los terrenos nacionales, en el sentido de que cuando eran medidos, deslindados y fraccionados, solicitados por los campesinos pobres, quedaban exceptuados de la subasta pública y se sujetaba la venta a las disposiciones que se indicaban, quedando en todo su vigor y fuerza las demás prevenciones del decreto que se reformaba.

Con relación a la extensión máxima que podía venderse a campesinos a quien se refería el citado decreto, era: para terrenos de temporal de tercera, cerriles ó pástales, hasta quinientas hectáreas; de temporal de segunda, hasta doscientas hectáreas; de temporal de primera, hasta cien hectáreas y de riego hasta veinticinco hectáreas. El precio de los terrenos que se vendían, podía pagarse al contado ó en abonos en un plazo que no excedía de 10 años; una

---

<sup>71</sup> Colección de Leyes Sobre Tierras y Demás Disposiciones Relacionadas con las Mismas. Secretaria de Agricultura y Fomento. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1944. Pág. 119.

<sup>72</sup> Secretaría de Agricultura y Fomento. *Ibidem*. Pág. 121.

vez cubierto el importe total del precio de venta, se expedía el título de propiedad correspondiente.

#### 1.6.10.- Decreto del 17 de Julio de 1930.<sup>73</sup>

Autorizaba a la Secretaría de Agricultura y Fomento cuando solicitaban en venta un terreno nacional y era procedente su enajenación conforme a las leyes relativas, a falta de perito oficial que ejecute los trabajos de deslinde, acepte, para llevarlos a cabo peritos particulares, los trabajos eran revisados y aprobados por la propia Secretaría. La reforma y autorización se hacía extensiva para aquellos casos en que se estaba tratando alguna solicitud para la enajenación de terrenos nacionales.

#### 1.6.11.- Código Agrario del 22 de Marzo de 1934.<sup>74</sup>

La hipótesis central era la revisión de las leyes agrarias a efecto de agilizar los procedimientos y así los solicitantes de tierras pudieran incorporarse a los trabajos agrícolas; al mismo tiempo serviría para la distribución de la riqueza rural, entre el mayor número de personas. A efecto de satisfacer las demandas agrarias, las grandes propiedades rústicas pertenecientes a la Federación ó a los estados, quedaban sujetas a las afectaciones ejidales; todas ó bien fraccionadas entre pequeños agricultores.

En concordancia con la primera reforma al artículo 27 constitucional del 10 de Enero de 1934, consideraba como autoridades agrarias, en primer término al Presidente de la República, al Jefe del Departamento Agrario, los Gobernadores de las Entidades Federativas, las Comisiones Agrarias Mixtas, los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados Ejidales.

#### 1.6.12.- Decreto del 1 de Junio de 1934.<sup>75</sup>

De suma importancia lo que proponía este decreto, distinguía los terrenos baldíos de los nacionales, de manera diferente a las que ya se tenía con anterioridad, de la siguiente forma: los baldíos eran los deslindados y medidos por personal autorizado por la Secretaria, siempre que no haya sido reservados por la misma para colonización, reservas forestales ó que se

---

<sup>73</sup> Secretaría de Agricultura y Fomento. *Ibíd.* Pág. 129.

<sup>74</sup> Medina Cervantes, José Ramón. *Derecho Agrario*. Editorial Harla. México. 1987. Pág. 218.

<sup>75</sup> Chávez Padrón, Martha. *El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos*. 6ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1989. Pág. 133.

encuentren sujetos a las disposiciones de las leyes de irrigación; los cauces y vasos de las corrientes, lagos, lagunas y esteros, a dichos terrenos se denominaran para los efectos de esta ley, con el nombre de “Nacionales”.

Abundando al respecto, los mexicanos por nacimiento ó naturalización, mayores de edad y en pleno ejercicio de sus derechos, las sociedades mexicanas legalmente constituidas y los extranjeros cuando cumplían los requisitos estipulados en la ley orgánica de la fracción I del artículo 27 constitucional, eran los sujetos a quienes iba dirigido el citado decreto para adquirir terrenos nacionales.

Bajo estos supuestos, aumentaban las superficies que podían enajenarse a una sola persona ó sociedad y que no tenían en propiedad algún otro predio rural, eran: 150 hectáreas de terrenos de riego; 300 de terrenos de temporal; 5,000 hectáreas de terrenos de agostadero ó 10,000 de terrenos cerriles.

Tomando en cuenta lo anterior, la venta era al contado ó a plazos con el respectivo avalúo aprobado por la Secretaría; y mención importante era que los terrenos se vendían sin el requisito de subasta pública.

#### 1.6.13.- Reglamento al Decreto del 1 de Junio de 1934.<sup>76</sup>

Establecía que todas las gestiones que las Agencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento tenían que hacer ante la misma con motivo de la tramitación de todos los asuntos relacionados con la venta de los terrenos nacionales, se hicieran por conducto de la Dirección de Población Rural, Terrenos Nacionales y Colonización, dependiente también de dicha Secretaría.

Mención importante es que no podían enajenarse a ninguna persona que tenía en propiedad otro terreno en cualquier parte del país, cuando la superficie poseída era igual ó excedía a la que en forma legal podía adquirirse en propiedad conforme a las disposiciones contenidas en el decreto que se reglamentaba.

Así mismo, prevenía a todo solicitante conforme al decreto del 1 de junio, la obligación de ponerlo en explotación inmediata, otorgándosele un plazo de 3 meses.

---

<sup>76</sup>Colección de Leyes sobre Tierras y Demás Disposiciones Relacionadas con las Mismas. Secretaria de Agricultura y Fomento. Talleres gráficos de la nación. México. 1944. Pág. 140.

#### 1.6.14.- Decreto del 27 de Julio de 1934.<sup>77</sup>

Dicho decreto, ponía en vigor nuevamente desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la aplicación del decreto del 2 de agosto de 1923, con todas sus adiciones y reformas.

En este sentido y tomando en consideración lo anterior, modificaba los artículos 1, 4 y 9 del decreto del 2 de agosto de 1923 que establecía que todo mexicano por nacimiento ó naturalización, mayor de 18 años que carecían de tierra y que no las podían obtener por algún título, podían adquirirla de los terrenos de la nación que no estaban reservadas por el gobierno para colonización, para fines forestales ó para otros fines, de acuerdo con las leyes ó disposiciones expresas.

#### 1.6.15.- Decreto del 26 de Abril de 1940.<sup>78</sup>

Otorgaba facultades a la Secretaría de Agricultura y Fomento para revisar inmediatamente todos los expedientes relativos a la ocupación de los terrenos baldíos y nacionales al amparo del decreto del 2 de agosto de 1923, con el objeto de conocer quienes habían cumplido con todos los requisitos legales y que solo faltaba la medición y deslinde.

Una vez cubiertos con todos los requisitos, faltando solo el deslinde, se les expedía un título provisional de propiedad, el cual era canjeado por el título definitivo al llevarse a cabo la medición y deslinde.

#### 1.6.16.- Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940.<sup>79</sup>

Se recogían las experiencias del primer código agrario de 1934, influenciado por el Plan Sexenal, también las reformas que le fueron introducidas y por supuesto nuevos planteamientos para agilizar el reparto agrario conjuntado con el apoyo para el desarrollo de las instituciones agrarias. Por lo que toca a la magistratura agraria, se establecía una separación entre autoridades y órganos agrarios, considerando que estos últimos nunca ejecutan, en tanto que esa responsabilidad recae en las autoridades agrarias; consideraba en primer término al Presidente de la República, los Gobernadores, el Jefe del Departamento del

---

<sup>77</sup>Secretaría de Agricultura y Fomento. *Ibíd.* Pág. 137.

<sup>78</sup>Secretaría de Agricultura y Fomento. *Ibíd.* Pág. 157.

<sup>79</sup>Cervantes Medina, José Ramón. *Derecho Agrario*. Editorial Harla. México. 1987. Pág. 236.



Distrito Federal, el Secretario de Agricultura y Fomento, los Jefes de los Departamentos Agrarios y Asuntos Indígenas; como ejecutoras de las resoluciones agrarias, los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados Ejidales y Comunales. Como órganos agrarios se ubicaba al Cuerpo Consultivo Agrario, pasaba de cinco a ocho miembros, el Secretario General, el Oficial Mayor, los Delegados Agrarios, todos ellos del Departamento Agrario; con igual jerarquía se consideraban a las Comisiones Agrarias Mixtas, las Asambleas Generales de ejidatarios y comuneros, los Consejos de Vigilancia y demás instituciones que se fundaran para ello.

Un apartado importantes es el concerniente de la afectación preferente a las propiedades de los estados para resolver las demandas agrarias.

#### 1.6.17.- Ley General de Bienes Nacionales de 1941.<sup>80</sup>

Dicha Ley, iniciaba la distinción entre los bienes del dominio público constituidos por los de uso común, inmuebles destinados a la Federación, los declarados inalienables e imprescriptibles y los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean sustituible; y los bienes del dominio privado, que eran las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, susceptibles de enajenación a los particulares, los bienes vacantes en el Distrito Federal y Territorio Federales, los que hayan formado parte de una corporación pública y se extinga y todos los inmuebles y muebles que por cualquier título adquiriera la Federación.

#### 1.6.18.- Código Agrario del 31 de Diciembre de 1942.

Abrogaba el código agrario de 1940; continuaba con la división de autoridades y órganos agrarios, considerando entre los primeros a: el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y territorios federales y el jefe del Departamento del Distrito Federal; el jefe del Departamento Agrario; el Secretario de Agricultura y Fomento; y el jefe del Departamento de Asuntos Indígenas; se eliminan como autoridades ejecutoras de las resoluciones agrarias, los comités ejecutivos agrarios y los comisariados ejidales y comunales; como órganos agrarios se clasificaban el Departamento Agrario, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrarios, las Comisiones Agrarias Mixtas, la Secretaria de Agricultura y Fomento y el Departamento de Asuntos Indígenas.

---

<sup>80</sup> Diario Oficial de la Federación 14 de Enero de 1942. Pág. 2

En cuanto a la redistribución de la propiedad agraria, lo más sobresaliente lo ocupa la inclusión de los terrenos nacionales para cubrir necesidades agrarias y los servicios públicos; la prohibición de su venta al igual que su colonización; así como la proscripción de la colonización de las propiedades privadas.

#### 1.6.19.- Ley Federal de Colonización de 1946.<sup>81</sup>

Dicha ley establecía al mismo tiempo que los códigos agrarios de 1934, 1940 y 1942, los procedimientos de colonización, ambas con un marco normativo diferente; por un lado, la de carácter privado a cargo de la Ley Federal de Colonización; y por la otra parte, la de carácter social en el Código Agrario.

En los aspectos principales destacaban los terrenos no colonizables entre ellas las reservas ó las zonas protectoras forestales ó las que estuvieran destinadas a un fin específico por la ley.

En este mismo sentido, la colonización se podía llevar a cabo en terrenos propiedad de los estados ó de los particulares, de manera obligatoria ó voluntaria, estableciéndose el procedimiento correspondiente en ambos casos. La autoridad principal era la Comisión Nacional de Colonización que dependía de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la citada Comisión realizaba el estudio y dictaminación de los trabajos técnicos y de deslinde, para determinar si los terrenos eran aptos para la colonización y si los eran, el Ejecutivo Federal hacía la declaratoria de utilidad pública; la extensión de los lotes los fijaba la mencionada Comisión y no podían exceder los límites de la pequeña propiedad, ni mucho menos ser menor que la parcela ejidal.

Algo importante que destacar era que en el fondo la propiedad estaba homologada con la del pequeño propietario y además gozaba de inafectabilidad.

##### 1.6.19.1.- Caso Concreto # 1.

Lo es el acuerdo presidencial del 14 de Noviembre de 1949<sup>82</sup> en el que se declara de utilidad pública la colonización con fines agrícolas y ganaderos los terrenos propiedad de particulares denominados “El Tule, las Partidas y Malovaco” propiedad de la Sra. Amparo Anaya

---

<sup>81</sup> Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial Harla. México. 1987. Pág. 393.

<sup>82</sup> Diario Oficial de la Federación, Pág. 6.

Rodríguez Vda. De Nussgen, con una superficie de 12,865 hectáreas, ubicada en el Municipio de Tomatlán, Estado de Jalisco y cumpliendo con los requisitos establecidos en los artículos 1, 3 y 6 de la Ley Federal de Colonización y su respectivo reglamento, se publica el decreto de declaratoria en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Octubre de 1949.

La entonces Secretaria de Agricultura y Ganadería por conducto de la Comisión Nacional de Colonización, zona norte, realizo los trabajos técnicos e informativos y al no estar reservados por ley para algún fin específico y no existir sobre los mismos terrenos alguna petición de dotación ejidal ó expediente instaurado con anterioridad, establece la colonia “Adolfo Ruiz Cortines”, misma que arrojo un total de 107 lotes agrícolas y ganaderos de acuerdo al plano elaborado, con una superficie de 120 hectáreas cada uno, para el mismo número de colonos.

Se establecía la asamblea general de colonos y se elige al consejo de administración como órgano de representación de la colonia, con un presidente, secretario y tesorero, quiénes en repetidas ocasiones y en coordinación con la Secretaria de la Reforma Agraria regularizo hasta 1994 los lotes de la citada colonia expidiéndose respectivamente su título de propiedad.

En la actualidad existen litigios que se ventilan en el los Tribunales Agrarios por parte de núcleos de población solicitantes de tierras y la referida colonia, en donde se han dictado diversas resoluciones agrarias, la referente en el juicio número 325/97, que en el fondo resuelve de manera procedente la acción de dotación de tierras promovida por un grupo de campesinos del poblado denominado “Lomas de Malovaco” cuya solicitud data desde 1977, respecto de una superficie total de 3,389-18-03 que se tomaran de los 21 lotes de la citada colonia y predios adyacentes, resultando afectables de conformidad a los establecido en el artículo 251 de la Ley Federal de Reforma Agraria, interpretado a contrario sensu, sin respetar los títulos de propiedad expedidos con anterioridad y mucho menos el acuerdo donde se declara de utilidad pública los terrenos para la colonización, consideradas inafectables.

Pero lo mas grave, es que el Tribunal Superior Agrario no tenga un criterio firme para resolver las controversias suscitadas, ya que en la resolución agraria del juicio número 569/93, promovida por el núcleo de población “El Avalito”, en el considerando cuarto se desprende que dentro del radio legal de afectación se localizaron parte de los mismos terrenos de la referida colonia, donde considera y respeta como inafectables, propiciando un clima de inseguridad, violencia y confrontación entre ambas partes.

### 1.6.20.- Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 1950.<sup>83</sup>

El Presidente Miguel Alemán, promulgó el 30 de Diciembre de 1950, el aludido ordenamiento, constaba de 88 artículos, divididos en 7 capítulos y disposiciones transitorias, de la siguiente manera:

Capitulo I.- De los terrenos baldíos, nacionales y demasías

Capitulo II.- De la enajenación a título oneroso de terrenos nacionales y demasías

Capitulo III.- De la enajenación a título gratuito

Capitulo IV.- De los arrendamientos

Capitulo V.- Del reconocimientos de derechos de propiedad y de las compensaciones

Capitulo VI.- De los deslindes

Capitulo VII.- Disposiciones generales y transitorias

Clasificaba a los terrenos propiedad de la nación en:

- I.- Baldíos
- II.- Nacionales
- III.- Demasías

Se conservaban las fracciones I, II y IV referentes a los terrenos baldíos, nacionales y demasías, de la anterior Ley sobre Ocupación y Enajenación de 1894, quedando fuera de regulación jurídica las excedencias, de éste nuevo ordenamiento jurídico.

Eran baldíos, los terrenos de la nación que no habían salido de su dominio por título legalmente expedido y que no habían sido deslindados, ni medidos.

---

<sup>83</sup> Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías. 37ª edición. Editorial Porrúa. México. 1991. Pág. 2.

Definía a los terrenos nacionales de la siguiente manera:

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

Las demasías, eran los terrenos poseídos por particulares, con título primordial, pero con extensión mayor que la que éste determinaba, encontrándose dentro de los linderos demarcados por el título.

Correspondía a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, de encargarse de dar trámite a los procedimientos respectivos; para la adquisición de los terrenos nacionales se establecían tres formas, a título oneroso, a título gratuito y en arrendamiento a particulares; en cuanto a las demasías, en composición con los poseedores.

En este sentido, todo mexicano por nacimiento ó por naturalización, mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tenía derecho, en los términos de la citada ley, de adquirir a título oneroso terrenos nacionales y sus demasías en las extensiones fijadas por la misma. Tratándose de extranjeros podía concedérsele el mismo derecho, siempre y cuando convenían ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de los terrenos que adquirirían, y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refería a aquellos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los que hubieran adquirido; las sociedades mexicanas sólo podían adquirir y poseer terrenos nacionales en los casos y para los fines del artículo 27 constitucional.

Era de destacarse, que tenían preferencia para adquirir a título oneroso, los poseedores a que se refiere el artículo 18, los arrendatarios y los primeros solicitantes, en ese orden.

Con relación a las superficies máximas que a partir de éste periodo se permitían solicitar, se igualaron a las señaladas por la Constitución, de acuerdo a la reforma del 12 de febrero de 1947 para la pequeña propiedad, en donde empezó a surgir la idea, aunque tardía, de que los nacionaleros se identificaban más con los pequeños propietarios, que con los ejidatarios

como originalmente fue. La superficie que podían enajenarse a una sola persona, con fines agrícolas ó ganaderos, eran:

- a) 100 hectáreas de riego ó de humedad de primera.
- b) 200 hectáreas en tierras de temporal ó de agostadero susceptible de cultivo.
- c) 150 hectáreas cuando las tierras sean susceptibles de dedicarse al cultivo del algodón.
- d) 300 hectáreas cuando vayan a destinarse al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, cacao ó árboles frutales.
- e) En terrenos de agostadero no susceptibles de cultivo podrá enajenarse la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor ó su equivalente en ganado menor, de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos.

En cuanto a las extensiones máximas a título gratuito que podían adquirirse de acuerdo con el artículo 25, eran las siguientes:

- I.- Hasta 10 hectáreas de riego ó de humedad de primera;
- II.- Hasta 20 hectáreas de temporal;
- III.- Hasta 50 hectáreas de agostadero susceptible de cultivo, con aguas subterráneas.

Tratándose de terrenos de agostadero no susceptibles de cultivo, la superficie necesaria para mantener hasta cuarenta cabezas de ganado mayor ó su equivalente en ganado menor.

Los terrenos nacionales se vendían al contado ó a plazos; el precio de venta era fijado por un perito de la Secretaría sobre la base del valor comercial del terreno. Acordada la venta, la Secretaría celebraba con el interesado, contrato de compraventa en el que se estipulaba que el título correspondiente acreditaba que el terreno había salido del dominio nacional, se expedía hasta que, por una parte, se había cubierto el precio total y por la otra parte, el comprador comprobaba que tenía el terreno debidamente acotado y lo estaba aprovechando en un 30% cuando menos; satisfechos los requisitos, el ejecutivo de la unión expedía al solicitante el título respectivo.

Resultaba conveniente hacer notar, que no podían enajenarse los terrenos nacionales reservados para compensaciones a propietarios afectados ejidalmente; los que no cumplían

las condiciones que exigía el artículo 5 de la ley forestal para abrir nuevas tierras al cultivo; los aptos para la colonización y los que así lo prevenían expresamente las leyes.

Por ningún motivo, en cuanto a los terrenos baldíos, no podían ser objeto de las operaciones de adquisición, es decir, no se enajenaban a título oneroso, gratuito ó arrendarse, como lo establecía en su artículo 7.

Cabe destacar que los solicitantes no traspasaban sus derechos de preferencia, sí no era con la autorización de la autoridad competente, en éste caso por la citada Secretaría.

A su vez, se declaraban revisables por lo dispuesto en la fracción XVIII del artículo 27 Constitucional, todos los contratos celebrados hasta esta fecha.

En el mismo sentido, se establecía el procedimiento para conocer y determinar las tierras propiedad de la nación sobre la base de las operaciones de deslinde practicadas por la Secretaría, tramitadas por conducto de una Dirección General de Terrenos Nacionales.

Algo muy importante, de éste ordenamiento, fue el régimen jurídico de los terrenos propiedad de la nación; que eran imprescriptibles e inembargables y que solamente podían ser titulados por la Federación.

Dentro de sus disposiciones transitorias establecía que los ocupantes de terrenos baldíos ó nacionales al amparo del decreto del 2 de Agosto de 1923, podían continuar con su ocupación, pero la resolución de cada caso se sujetaba estrictamente, por lo que se refería a las extensiones cedibles gratuitamente y demás requisitos, establecidos en el capítulo 3º. de la mencionada ley.

La aludida ley derogaba todas las leyes y disposiciones sobre terrenos baldíos, nacionales y demasías expedidas hasta esa fecha.

#### 1.6.20.1.- Caso Concreto # 2.

Lo es en relación al Capítulo III, que establecía la enajenación de los terrenos nacionales a título gratuito; en el sexenio de 1988 al 1994, se estableció el programa de titulación gratuita y en particular para los estados de Hidalgo, Puebla y Veracruz.

El procedimiento de acuerdo a lo establecido en la ley de terrenos baldíos, nacionales y demasías de 1950, se iniciaba con la solicitud por parte del Ejecutivo Estatal, se realizaban los trabajos técnicos e informativos por parte de la entonces Dirección General de Procedimientos Agrarios y la Dirección de Colonias y Terrenos Nacionales, para elaborar las declaratorias de terrenos nacionales de manera global; es decir, se tomaba como referencia toda la superficie de un municipio, se elaboraban las notificaciones a los colindantes y se publicaba el aviso de deslinde y la respectiva declaratoria en el Diario Oficial de la Federación, dentro de dicha poligonal se excluían las superficies correspondientes del fundo legal del municipio así como los ejidos y comunidades con resolución presidencial dictada con anterioridad. Posteriormente se integraban de manera individual los expedientes de titulación cubriendo los requisitos establecidos en la ley de 1950 y otorgándoseles el título de propiedad respectivo.

De esta manera, se pudo concluir con los rezagos sociales que existían principalmente en la zona de la huasteca, en Huejutla, Hidalgo, otorgándose más de 12,000 títulos de propiedad; en Puebla, el 90% de la superficie del estado se vio beneficiada con este programa, ya que se entregaron más de 300,000 títulos de propiedad durante todo el sexenio y en Veracruz con 15,000 títulos, en los municipios serranos de la zona de Zongolica y Perote y de escasos recursos económicos, también se vieron beneficiados con dicho programa de titulación gratuita.

#### 1.6.21.- Decreto del 23 de Diciembre de 1958.<sup>84</sup>

El mencionado precepto reformaba la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y a partir de ésta fecha se iniciaba el regreso de la legislación de terrenos baldíos a su sentido original, ya que disponía que la Dirección General de Terrenos Nacionales pasara de la Secretaría de Agricultura y Fomento al recién creado Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, encargado del manejo de los terrenos baldíos y nacionales.

#### 1.6.22.- Decreto del 31 de Diciembre de 1962.<sup>85</sup>

Un cambio fundamental en las solicitudes para adquirir terrenos nacionales se produjo con la modificación del artículo 58 del Código Agrario de 1942 en los siguientes términos:

---

<sup>84</sup> Diario Oficial de la Federación del 24 de Diciembre de 1958. Pág. 2.

<sup>85</sup> Diario Oficial de la Federación del 22 de Enero de 1963. Pág. 5.



“Artículo 58.- Las propiedades de la Federación, de los Estados ó de los Municipios serán afectadas preferentemente a las propiedades privadas para dotar ó ampliar ejidos ó para crear nuevos centros de población agrícola.”

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

Cabe destacar que a partir de la fecha citada, marcaba el límite divisorio en los trámites de expedientes, pues, ya no se podía, ni debía, admitirse solicitudes para adquirirlos individualmente por compra; lo que ocasionaba una serie de problemas en la tramitación y fue el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, mediante la expedición de un acuerdo el 12 de Agosto de 1968, en el que desconocía los títulos expedidos de colonias y terrenos nacionales en el período del 1 de Enero al 30 de Diciembre de 1964, por las irregularidades presentadas, dando un término a los interesados para que iniciaran de nueva cuenta el trámite de regularización.

Por otra parte y de suma importancia; la reforma prohibía establecer más colonias dentro del territorio nacional sobre la base de los citados terrenos y derogaba la ley federal de colonización de 1946, terminaba el concepto tradicional de colonización iniciada desde el siglo pasado, abandonando el estéril sistema y emprendiendo la tarea de una colonización ejidal, con la creación de nuevos centros de población.

#### 1.6.22.1.- Caso Concreto # 3.

Con el pretexto de afectar terrenos nacionales para satisfacer necesidades agrarias y crear de esta forma ejidos ó nuevos centros de población, surgió un clima de inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra; por un lado los posesionarios de terrenos nacionales en vías de regularización y por el otro los solicitantes de tierras ejidales con procedimientos agrarios de dotación ó ampliación en espera de ejecutarse totalmente y conforme a los términos de la respectiva resolución presidencial.

Una situación real se encuentra en el Estado de Nayarit, con el terreno nacional denominado “Las Guineas”, de 546-90-00 hectáreas, promovido por el C. Javier Silva Izaz, quien

cumpliendo con todos los requisitos de la ley agraria, solicito la regularización del terreno nacional antes mencionado a la entonces Dirección de Colonias y Terrenos Nacionales dependiente de la Dirección General de Procedimientos Agrarios, primero lo hizo su señor padre en 1967 y ratificándola por la vía de cesión de derechos en 1994, los avisos de deslinde se publicaron en el Diario oficial de la Federación el 16 de Mayo de 1994, así mismo la declaratoria de propiedad nacional el 13 de febrero de 1998 se publico en el citado Diario Oficial sin que existiera inconformidad alguna; realizando el pago del valor del terreno respectivo se le expidió el titulo de propiedad correspondiente número 957215 el 18 de Diciembre del 2000 e inscrito en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad, respectivamente; el cual mediante juicio agrario número 550/2001, promovido por el ejido "San Rafael Vicenteño – Huamiloya, ubicado en el Municipio de el Nayar, Estado de Nayarit; el Tribunal Agrario resolvió dejar sin efectos dicho documento, en virtud de que la Secretaria de la Reforma Agraria se aparto de lo dispuesto por los artículos 157 al 162 de la Ley Agraria y sus correlativos 116 al 125 del Reglamento en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, al no valorar en forma exhaustiva todos y cada uno de los medios de prueba aportados por el ejido al procedimiento y el derecho preferencial, obligando a dicha dependencia en reponer el procedimiento a partir de la segunda etapa procesal relativa a la enajenación del terreno nacional y no privar al ejido actor de su derecho de petición y garantía consagradas a su favor por los artículos 8, 14 y 16 de la ley suprema, así como verificar quien de ambas partes denunció primero el citado terreno nacional controvertido, de no ser suficientes los medios de convicción vigentes y supletorios se remitan a lo que establece los artículos 53, 65, 68, 84 y 88 de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 1950, 58 del Código Agrario de 1942 y 204 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

Mientras por la vía de la acción agraria de ampliación se ventila y se tramita el expediente ejidal, por otra parte el procedimiento de titulación de terrenos nacionales también continua, como si se tratara de una carrera a ver quien culmina primero; al declararse propiedad nacional, y al existir un título de propiedad de terrenos nacionales, este no se respeta, dándole la razón al ejido de "San Rafael Vicenteño – Huamiloya", confrontándose ambas partes dentro de un clima de inseguridad y desconfianza.

Otro claro ejemplo fue el que se dio en la zona indígena zoque de los Chimalapas, que es una región de casi 600,000 hectáreas que conforman la selva del Estado de Oaxaca y Chiapas; San Miguel Chimalapa es uno de los dos municipios en que se divide el pueblo, ubicado en el istmo de Tehuantepec, el otro municipio es Santa María Chimalapa, ambos

municipios constituyen la comunidad del pueblo zoque; catalogado como un foco rojo por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria; primero, por la inexactitud e indefinición de los límites territoriales entre los estados de Oaxaca, Veracruz y Chiapas lo que ha provocado invasión territorial, especulación de tierras y saqueo de recursos naturales; cada Estado reclama los derechos de las tierras de su jurisdicción; segundo, la existencia legal y jurídica de la acción agraria del reconocimiento y restitución de los bienes comunales a favor de los zoques, tienen dos resoluciones presidenciales expedidas en Marzo de 1967 que le dan a San Miguel la posesión de 134,000 hectáreas y a Santa María 460,000 hectáreas, teniendo una superficie conjunta de 594,000 hectáreas; sin embargo, desde un inicio de las resoluciones presidenciales han sido violadas e ignoradas y objeto de conflictos agrarios con 28 ejidos que comprenden más de 160,000 hectáreas de los dos municipios, predios particulares y con la colonia agrícola y ganadera “Cuauhtémoc” constituida en 1957 en el extremo Norponiente de Santa María, ocupando 40,000 hectáreas, quienes poco a poco los terratenientes de dicha colonia han despojado a los zoques de un total de 11,000 hectáreas, violando sus derechos territoriales; a todo esto hay que agregar la integración errónea de más de 100 expedientes por parte de la entonces Dirección de Colonias y Terrenos Nacionales dependiente de la Dirección General de Procedimientos Agrarios de supuestos posesionarios de terrenos nacionales dentro de la zona comunal de Santa María denominada “San Isidro la Gringa” impulsados y con fuertes intereses en la zona, principalmente, por parte de ex gobernadores de Chiapas.

Sin duda alguna que los propios problemas surgieron en las diversas administraciones de la citada dependencia e intereses creados, no puede ser posible que se integren expedientes de supuestos posesionarios de terrenos nacionales dentro de la zona comunal de Santa María Chimalapa; el entonces Secretario de la Reforma Agraria, Víctor Cervera Pacheco, en 1994, expedía un acuerdo administrativo mediante el cual dejaba sin efecto y de manera improcedente todas aquellas solicitudes, declaratorias, títulos expedidos y entregados así como predios pagados; instrumentando de manera conjunta con el gobierno del estado de Chiapas las respectivas indemnizaciones a dichos solicitantes de terrenos nacionales.

Por otra parte, se llegó al convenio con la colonia agrícola y ganadera “Cuauhtémoc” después de innumerables juicios agrarios, conciliaciones, saqueos clandestinos, narcotráfico y brotes de violencia, en pagarle a los colonos una indemnización para entregar sus tierras de manera voluntaria, como quedaba totalmente demostrado en base a la pruebas ofrecidas, entre ellas el plano agrario definitivo que forman parte las tierras, bosques y aguas de los bienes comunales de Santa María Chimalapa y de esta forma se concluía con la expedición de un

acuerdo administrativo que dejaba sin efecto el que creaba a dicha colonia desde los años cincuenta.

#### 1.6.23.- Decreto del 2 de Julio de 1965.<sup>86</sup>

Modificaban los artículos 166, fracción I y 170 del Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y autorizaba a la Dirección General de Terrenos Nacionales a dar curso a las solicitudes individuales de los campesinos que se encontraban en posesión de los terrenos nacionales, baldíos ó demasías, cuyas posesiones eran anteriores de 1962, ó sea, tenían el requisito de esencia para regularizar el requisito de forma; en anteponer una solicitud posterior a 1962, pero con la posesión fehacientemente comprobada anterior a dicha fecha.

Fue válido hasta 1971 por un acuerdo que así lo determinaba, pues, la reforma al Código Agrario aprobado por el Congreso de la Unión, solo podía ser complementado, mas no contrario ó revocado; por una norma material del Poder Ejecutivo. A partir de ese año, la mencionada Dirección General, procedía a catalogar las solicitudes con relación a la fecha de su interposición, fecha de inicio de posesión, número de hectáreas, calidad de las mismas, etc.

#### 1.6.24.- Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.<sup>87</sup>

Desde el Código Agrario de 1934, pasando por el de 1940 y 1942, hasta la presente ley, publicada el 16 de Abril de 1971, no se había dado un cambio significativo en la composición de las autoridades agrarias; dentro de esta jerarquía se ubicaba en primer término al Presidente de la República, los Gobernadores de los estados, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de la Reforma Agraria y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, respectivamente, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

El Presidente de la República era considerado como la máxima autoridad agraria, por lo tanto sus resoluciones no podían ser modificadas; dentro de sus atribuciones podía enajenar terrenos nacionales a título oneroso y gratuito, conforme a la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 1950; correspondía a la Secretaria de la Reforma Agraria la

---

<sup>86</sup> Chávez Padrón, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. 6ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1989. Pág. 324.

<sup>87</sup> Ley Federal de Reforma Agraria. 37 edición. Editorial Porrúa. México. 1991.

aplicación de la normatividad agraria contenida en el artículo 27 constitucional y de las demás leyes agraria y sus reglamentos, en coordinación con el Registro Agrario Nacional.

Mención importante de dicha ley es que aplicaba de manera reiterativa en el artículo 204, las reformas al artículo 58 del Código Agrario de 1942 y establecía en el segundo párrafo:

“Los terrenos baldíos, nacionales y, en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la federación, se destinarán a constituir ejidos ó a establecer nuevos centros de población ejidal de conformidad con esta ley. No podrán ser objeto de colonización, enajenación a título oneroso ó gratuito, ni adquisición por prescripción ó información de dominio y, solo podrá destinarse, en la extensión estrictamente indispensable, para fines de interés público y para las obras y servicios públicos de la Federación, de los estados ó de los Municipios.”

Como se podía observar, se le daba un destino ejidal a los terrenos propiedad de la nación, al ser estos afectables por diversas acciones agrarias.

#### 1.6.25.- Decreto del 31 de Diciembre de 1974.<sup>88</sup>

Reformaba diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y en el artículo 17, transformó al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización con el nombre que se le conoce actualmente, el de Secretaría de la Reforma Agraria.

#### 1.6.26.- Decreto del 30 de Diciembre de 1983.<sup>89</sup>

El artículo quinto transitorio del citado decreto, establecía:

“Se faculta al Secretario de la Reforma Agraria para que, previo el examen pormenorizado de las posesiones de terrenos baldíos y nacionales iniciadas con anterioridad al 23 de Enero de 1963, que hubieren generado derechos a favor de quienes los ejerzan ó de sus causahabientes, conforme a las disposiciones de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, derogadas por el decreto que adicionó el artículo 58 del Código Agrario entonces vigente y que entró en vigor el día

---

<sup>88</sup> Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1974. Pág. 9.

<sup>89</sup> Diario Oficial de la Federación del 17 de Enero de 1984. Pág. 11

mencionado, anteriormente, extienda con la intervención que corresponda a las Dependencias legalmente competentes, en cuanto proceda y se encuentren en explotación los terrenos respectivos, los títulos de dominio sobre los mismos, previa la expedición de Declaratorias de terrenos nacionales, sobre las áreas en cuya comprensión se localicen.”

Luego entonces se tenían que especificar los derechos y por lo tanto la consecuente titulación de los terrenos adquiridos antes de 1963.

La reseña anterior marcaba la evolución de las leyes, decretos y los procedimientos para la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el destino que se les daba una vez que eran declarados nacionales así como las instituciones agrarias encargadas para tal efecto, esta situación prevaleció como anteriormente se había dicho, hasta la reforma constitucional del artículo 27 del 6 de Enero de 1992 y por consiguiente la expedición de la ley reglamentaria del 26 de Febrero del mismo año.

## CAPITULO II

### MARCO CONCEPTUAL

## 2.1.- Concepto de Terrenos Baldíos y Nacionales.

El presente capítulo se inicia exponiendo en forma breve lo que se entiende por terrenos baldíos y nacionales y como se fue dando el rezago de expedientes.

El artículo 27 de la Constitución General de la República establece en el primer párrafo y que a la letra, dice:<sup>1</sup>

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada”.

Contiene dicho artículo el principio más alto a saber, el dominio eminente que todo estado soberano tiene sobre su territorio, es decir, la propiedad originaria por parte de la Nación de las tierras y aguas, el cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares y que bajo éste concepto se incluyeron los terrenos baldíos y nacionales.

Estos terrenos propiedad de la nación forman parte del patrimonio nacional y la Ley General de Bienes Nacionales<sup>2</sup> los clasifica en bienes del dominio público y del dominio privado. Son bienes del dominio público, los bienes que cualquier persona puede utilizar, pero que son de la Federación. Dicho ordenamiento jurídico, considera a los terrenos baldíos y nacionales como parte del dominio privado de la Federación, con la naturaleza esencial de que son inembargables e imprescriptibles, susceptibles de enajenación a particulares, correspondiendo a la Ley Agraria el marco legal de aplicación, siempre y cuando no sean requeridos para satisfacer necesidades de las dependencias y entidades federales, estatales y municipales.

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los E .U. M. 141ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2002. Pág. 31.

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación del 8 de Enero de 1982. Pág. 2



De acuerdo a lo que establece el artículo 157 de la Ley Agraria reglamentaria del artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Febrero de 1992, se entiende por terrenos baldíos:<sup>3</sup>

“A los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos.”

En el artículo 158 del citado ordenamiento jurídico, define a los terrenos nacionales de dos formas:<sup>4</sup>

- 1.- “ A los terrenos baldíos deslindados y medidos, y
- 2.- “A los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.”

Bajo el común denominador de terrenos propiedad de la nación se encuentran los terrenos baldíos y los nacionales, pero la diferencia entre ambos es la que establece la Dr. Martha Chávez Padrón al respecto: “Y es que los terrenos baldíos son los no medidos ni deslindados, y los nacionales, son aquellos que después de esos trabajos técnicos forman parte de una declaratoria; otra diferencia estriba en que los baldíos no pueden ser titulados y los terrenos ya declarados nacionales, son susceptibles de transmitirse a particulares mediante el procedimiento correspondiente de enajenación y titulación”.<sup>5</sup>

El Lic. Armando López Nogales, tomando en cuenta las ideas planteadas, establece: “únicamente los terrenos nacionales pueden ser enajenados a título oneroso; por lo tanto, los terrenos baldíos a que se refiere el artículo 157 no pueden ser objeto de enajenación, hasta en tanto sean deslindados y medidos para adquirir la categoría de la fracción I del artículo 158 de la ley”.<sup>6</sup>

Por otra parte y con el objeto de definir con mayor precisión, hay que señalar, que se entiende por rezago, y que en su acepción general es: “La acumulación de asuntos que deben resolverse y que por exceso de trabajo, falta de personal u otra causa similar, no han sido resueltos todavía”.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Gallardo Zúñiga, Rubén. Prontuario Agrario. Editorial Porrúa. México. 2001. Pág. 156.

<sup>4</sup> Gallardo Zúñiga, Rubén. *Ibidem*. Pág. 156.

<sup>5</sup> Chávez Padrón, Martha. El Proceso Social Agrario. Pág. 315.

<sup>6</sup> López Nogales, Armando y Rafael. Ley Agraria. Pág. 309.

<sup>7</sup> Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Ediciones Mayo. México. 1981. Pág. 1199.

Partiendo de tal acepción y en términos de las disposiciones contenidas en el tercero transitorio del decreto de reformas del artículo 27 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Enero de 1992, el Rezago Agrario se puede definir: “Como el conjunto de expedientes de naturaleza agraria que se encuentran en trámite ó sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva y que deban pasar a ser de la competencia de los Tribunales Agrarios”.

Cabe puntualizar, en este orden de ideas, que al utilizarse la expresión “no se haya dictado resolución definitiva”, se enmarca a todos aquellos asuntos agrarios que son competencia de los tribunales agrarios y que forman parte del rezago agrario los expedientes relativos a dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población ejidal, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, entre otras, como parcialmente lo señala el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Pero también hay que señalar y dejar bien claro, que al utilizar la expresión, “el conjunto de expedientes de naturaleza agraria, que se encuentran en trámite”, se enmarcan todos aquellos asuntos relativos a la titulación y enajenación de los terrenos baldíos y nacionales, regularización de las colonias agrícolas y ganaderas, elaboración de los dictámenes y proyectos de expropiación, que también forman parte del rezago agrario.

Cabe destacar que dentro del Sector Agrario y con el objeto de identificar y ubicar, conforme a las disposiciones agrarias, el conjunto de expedientes que forman el rezago agrario. Lo ha diferenciado en tres rubros, a saber:

1.- Rezago Jurisdiccional: integrado por aquellos expedientes de las acciones agrarias anteriormente mencionadas y que no han culminado con una resolución definitiva y que son competencia de los Tribunales Agrarios.

2.- Rezago Administrativo: son aquellos expedientes que implican el cumplimiento de una obligación por parte, en este caso, de la Secretaria de la Reforma Agraria dependiente del Ejecutivo Federal y que se identifican en este rubro a los expedientes de titulación y enajenación de los terrenos baldíos y nacionales.

3.- Rezago Jurídico: compuesto por los expedientes vinculados con el cumplimiento de ejecutorias dictadas por las autoridades judiciales federales.

## 2.2.- Origen y Motivos del Rezago de Expedientes.

El origen del rezago surge a mediados del siglo XIX, como resultado del cúmulo de solicitudes hechas ante la Secretaría de Fomento, debido a la aplicación de las diversas leyes expedidas sobre la materia, la relativa titulación de las propiedades privadas y aun más, las comunales, que carecían de reconocimiento legal, ó las que definían cuales terrenos pertenecían a la nación y cuales sus mecanismos de adjudicación.

Posteriormente y a raíz del triunfo de la Revolución y con la promulgación de la Constitución General de la República de 1917, se proponía en resolver la problemática agraria del país, otorgando un reparto de tierras de manera equitativa, en donde todos los mexicanos, con capacidad legal, tenían la posibilidad de obtener los terrenos baldíos ó nacionales suficientes para cubrir sus necesidades, sin más requisito que ocuparlos y tenerlos en explotación, esto trajo como consecuencia se elevara aún más el número de expedientes de adjudicación.

Con el Decreto del 2 de Agosto de 1923, conocido como “Ley de Tierras Libres”, en sus dos primeros años de vigencia, la Secretaría de Agricultura y Fomento, recibió más de 16,000 avisos de ocupación de terrenos baldíos y para el 26 de Abril de 1941, en donde se expidió un decreto para la revisión de expedientes, había más de 22,000 ocupantes de terrenos baldíos, sobre una superficie aproximada de cuatro millones de hectáreas; a partir de este momento comienza una serie de integración de expedientes sin que hasta la fecha puedan resolverse y concluir con su trámite.

A todo esto hay que agregar las solicitudes instauradas antes de 1963, que dio pie a que se permitiera la enajenación a particulares de manera gratuita; otras tantas de 1963 a 1992, cuando los terrenos nacionales podían ser afectados para satisfacer necesidades agrarias a los diversos núcleos de población a lo largo y ancho del país y, otras más de 1992 a la fecha, en la que no se había cumplido con la normatividad dispuesta por la ley agraria.

El archivo de terrenos nacionales, es el encargado de resguardar los expedientes correspondientes a la segunda mitad del siglo XIX y nueve décadas del XX, conserva gran parte de la memoria histórica agraria del país; el material existente en el archivo nos permite contar con los elementos necesarios para entender mejor el por qué de la consolidación de las grandes propiedades características de la época, las diversas legislaciones agrarias de ese tiempo, los procedimientos y formas que revistieron las concesiones de terrenos baldíos

y nacionales y el fraccionamiento de las grandes propiedades, se pueden reconstruir los distintos proyectos de colonización en el territorio mexicano así como conocer la formación y consolidación de los trabajos de alguna compañía deslindadora de terrenos baldíos.

De esta forma se tiene un panorama general de los diversos asuntos que en su momento atendió el Ministerio de Fomento primero y después de 1917, la Secretaria de Agricultura y Fomento, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y bajo el resguardo actualmente de la Secretaria de la Reforma Agraria y en proceso de transferencia al Archivo General Agrario.

El acervo de expedientes abarca los siguientes rubros:

- a) Venta de terrenos nacionales.
- b) Deslindes hechos por compañías autorizadas así como la parte que le correspondía al gobierno.
- c) Fraccionamiento y reparto en terrenos ejidales.
- d) Enajenación a colonos.
- e) Compensaciones por gastos de deslindes.
- f) Declaraciones de no haber baldíos.
- g) Adjudicaciones de baldíos.
- h) Compensaciones por demasías.
- i) Cesiones gratuitas a los labradores pobres.
- j) Subvenciones a compañías ferroviarias.
- k) Fraccionamiento en ejidos a los pueblos.

El archivo de terrenos nacionales y los expedientes instaurados son una fuente de riqueza, es un “archivo vivo” con escasa difusión sobre su existencia, una tarea fundamental es poner a disposición a las personas interesadas y a los investigadores la información necesaria y que no sean de uso exclusivo de las instancias agrarias para resolver procedimientos relativos sobre la materia. A partir de la reestructuración de la Secretaria de la Reforma Agraria y del Registro Agrario Nacional con motivo de la reforma al artículo 27 Constitucional del 6 de Enero de 1992, existían en el Archivo de Terrenos Nacionales un total de 72,622 expedientes, distribuidos de la siguiente manera:<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Fuente: Archivo de Terrenos Nacionales. Secretaria de la Reforma Agraria. 1992.

|                  |        |
|------------------|--------|
| AGUASCALIENTES   | 546    |
| BAJA CALIFORNIA  | 4,345  |
| CAMPECHE         | 3,321  |
| COAHUILA         | 2,157  |
| COLIMA           | 629    |
| CHIAPAS          | 15,425 |
| CHIHUAHUA        | 5,128  |
| DISTRITO FEDERAL | 427    |
| DURANGO          | 2,965  |
| GUANAJUATO       | 1,347  |
| GUERRERO         | 1,748  |
| HIDALGO          | 2,135  |
| JALISCO          | 1,673  |
| MÉXICO           | 727    |
| MICHOACÁN        | 829    |
| MORELOS          | 410    |
| NAYARIT          | 612    |
| NUEVO LEON       | 1,478  |
| OAXACA           | 1,760  |
| PUEBLA           | 2,247  |
| QUERETARO        | 489    |
| QUINTANA ROO     | 2,431  |
| SAN LUIS POTOSI  | 1,173  |
| SINALOA          | 2,541  |
| SONORA           | 3,762  |
| TABASCO          | 4,074  |
| TAMAULIPAS       | 1,693  |
| TLAXCALA         | 307    |

|                      |        |
|----------------------|--------|
| VERACRUZ             | 1,875  |
| YUCATÁN              | 3,549  |
| ZACATECAS            | 819    |
| TOTAL DE EXPEDIENTES | 72,622 |

Por otra parte es de enfatizar y agregar los motivos que hicieron que el rezago de expedientes fuera acrecentándose día con día, sin que se llegara a soluciones concretas, en dichos motivos hay que destacar: los políticos, los económicos y los jurídicos.

1.- Motivos de carácter político.- Un alto porcentaje de expedientes fue generado por instituciones gubernamentales, instancias oficiales y personajes diversos, entre jefes políticos, militares, secretarios, etc., con el pretexto de una distribución social y que permitiría un desarrollo integral. Durante los periodos de gobierno de los distintos titulares del Poder Ejecutivo Federal, éstos impulsaban ó imponían trabas al procedimiento de titulación, conforme a sus políticas agrarias que en su momento consideraban más conveniente.

Unas veces por interés personal y otras bajo la presión de influencias políticas, desvirtuaron las cifras oficiales de expedientes instaurados y las actividades de las instituciones agrarias que en su momento se encargaban de cumplir con compromisos de trabajo, muchas veces, servía de instrumento político para justificarse en campañas de gobierno ó para que mediante la celebración de actos agrarios se tratara de justificar las tareas que en materia de terrenos baldíos y nacionales se venían realizando, con la entrega masiva de los respectivos títulos de propiedad, tal era el caso del programa de titulación gratuita llevado a cabo en los estados de Hidalgo, Puebla y Veracruz. No existía una planeación, ni programas específicos que apoyarán la regularización y enajenación de los terrenos propiedad de la Nación.

2.- Motivos de carácter económico.- A principio de Siglo XX y con los movimientos sociales y armados que se dieron en todo el país, las instituciones encargadas de regular los procedimientos de adjudicación, no contaban con un presupuesto amplio para realizar sus funciones y al no disponer de dichos recursos, se reflejaba en un elevado número de expedientes instaurados; por la carencia de recursos materiales y humanos, no se disponía con el personal calificado y mal remunerado, entre ellos, ingenieros topógrafos, abogados, técnicos y empleados administrativos, indispensables para llevar a cabo los programas agrarios y despachar con rapidez los expedientes y que solían tardar mucho tiempo para culminar con el procedimiento de titulación.

3.- Motivos de carácter jurídico.- Como resultado de la aplicación que generó los diversos ordenamientos jurídicos expedidos sobre la materia, elevó en un gran número, la integración de expedientes. Este motivo tiene particular importancia, pues, a finales del siglo XIX las citadas leyes y reglamentos, adolecieron de una pobreza de técnica jurídica y de medios de realización práctica, con la necesidad de reglamentar y reformar el procedimiento, que en ese momento consideraban lo mas apropiado y no siempre atinados.

En un principio, el legislador fue improvisado y falto de una clara visión jurídica del problema agrario en que legislaba. La legislación agraria, en un principio adoleció de un exagerado empirismo, ocasionando lagunas jurídicas, que se orientaban hacia la realización práctica inmediata con total carencia de criterio jurídico.

Sin duda alguna y como consecuencia del conjunto de éstas consideraciones antes expresadas, fue que originaron y motivaron en gran medida un alto número de expedientes que conforman el rezago que se hace referencia.

### 2.3.-- Programas de Abatimiento y Regularización.

El Plan Nacional de Desarrollo es la guía de un Poder Ejecutivo Federal que, acatando fielmente el mandato constitucional, se compromete en replantear la estructura de la Administración Pública Federal, para imprimirle eficacia, acabar con el burocratismo, terminar con la corrupción y con el dispendio y de establecer una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, una relación cimentada en el respeto, la transparencia y la rendición de cuentas, con servidores públicos resueltos, no solo atender a los ciudadanos, sino a trabajar con ellos.

Para cumplir eficientemente las tareas, el gobierno ha creado tres comisiones que agrupan a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto.

Es precisamente, la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la encargada de realizar los diagnósticos y promover las estrategias que abarquen con los planes y programas establecidos para el abatimiento de rezagos en materia agraria. Tiene como objetivo central, coordinar las inversiones en justicia social, eliminar los desequilibrios sociales extremos y

procurar una vida digna para todos, promoviendo la iniciativa individual y colectiva de los mexicanos, en especial para aquellos que, por tiempos inmemoriales, aguardan la justicia y cotidianamente sufren la miseria, el abandono, la ignorancia y la violencia.

La respuesta gubernamental y confianza en las instituciones, tiene como diagnóstico: Que en las zonas rurales los rezagos en el ordenamiento, la regularización de la propiedad rural y la falta de una procuración de justicia agraria expedita impiden crear un clima de certidumbre, esencial para el desarrollo social y el crecimiento económico en el campo.

El objetivo rector 6, tiene la tarea de ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones; como estrategia establece:<sup>9</sup>

1.- Ordenar y regularizar la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los agentes y sujetos del sector rural dando vigencia en el Estado de Derecho en México.

Instrumentar acciones concretas de ordenamiento y regularización de la propiedad rural, que brinden certeza jurídica a los habitantes del medio rural, así como sentar las bases para solucionar los conflictos derivados de la tenencia de la tierra, creando así condiciones de paz y estabilidad social y, con ello, incrementar las posibilidades de inversión en el campo.

2.- Disminuir la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano, por lo cual se procurará justicia agraria rápida y expedita, privilegiando la conciliación de intereses en la solución de conflictos.

Fortalecer la procuración de justicia, apoyando y asesorando a los agentes y sujetos del sector rural para que ejerzan los derechos que la legislación les concede, además de lograr que la conciliación sea el principal instrumento utilizado para la resolución de conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.

Sin duda que estas dos estrategias, son el objetivo primordial del gobierno federal establece para acabar con el rezago agrario, mediante la implementación de planes y programas bien definidos para la regularización y titulación de terrenos rústicos; una gran cantidad de

---

<sup>9</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006. Poder Ejecutivo Federal. Pág. 94.



propietarios rurales carece de títulos ó solo dispone de escrituras privadas cuyas especificaciones no permiten su inscripción en los Registros Públicos de la Propiedad.

Bajo este contexto, la enajenación de terrenos nacionales a particulares y el otorgamiento de concesiones de colonias agrícolas y ganaderas, fueron esquema de reparto de la tierra, de carácter individual y colectivo, respectivamente. Actualmente la Secretaría de la Reforma Agraria tiene el compromiso de tener debidamente ordenados los terrenos nacionales al término del sexenio; enfrenta una demanda expresada en regularizar el equivalente a 18 millones de hectáreas y desahogar 19,000 solicitudes de adjudicaciones de terrenos nacionales.<sup>10</sup> Este número se incrementa en un 30% aproximadamente al año.

Entre los propósitos fundamentales que establece el Programa Sectorial Agrario 2001 – 2006, y cumplir cabalmente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, se encuentran las siguientes líneas de acción, y destacan las siguientes:<sup>11</sup>

- Otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a los poseedores de terrenos Baldíos ó Nacionales.

El proceso de ordenamiento y regularización de la tenencia de la tierra que realiza la Secretaria de la Reforma Agraria, traerá consigo que los actuales poseedores se beneficien con la garantía que otorga el Estado Mexicano, en tanto se les brinda la seguridad y protección jurídica, reconociéndoles sus legítimos derechos sobre las tierras que detentan en forma pública, pacífica y sin perjuicios a terceros, mediante la emisión del título de propiedad correspondiente.

- Emitir resoluciones declaratorias de terrenos nacionales.

Implica incorporar los terrenos baldíos al dominio privado de la Nación para regularizarlos por medio de la enajenación onerosa a sus poseedores ó solicitantes del servicio. Con este procedimiento se trata de favorecer en mayor grado, las zonas que presentan muy alta marginación y presencia indígena, por lo que se privilegia la emisión de declaratorias en estas áreas. La meta que se pretende alcanzar en el periodo 2001 – 2006, es la emisión de 900 declaratorias de terrenos nacionales. La responsable del cumplimiento de ésta meta es la Subsecretaria de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

---

<sup>10</sup> Programa Sectorial Agrario 2001 – 2006. Presidencia de la República. Pág. 16

<sup>11</sup> Ibídem. Pág. 36

- Titulación y regularización de terrenos nacionales.

Una vez incorporados los terrenos al dominio de la nación, la fase siguiente es otorgar seguridad y certeza jurídica a los poseedores de terrenos nacionales, quienes en la mayoría de los casos, han tenido la posesión desde hace varias generaciones y no cuentan con un documento legalmente expedido por autoridad competente. La seguridad jurídica y certidumbre documental se otorga a través de la enajenación del predio y su posterior titulación. Para el 2006 la meta acumulada es generar y entregar un total de 45,000 títulos de propiedad sobre terrenos nacionales. La responsable de la meta lo es también, la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

### CAPITULO III

#### LA ENAJENACION Y TITULACION DE LOS TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES

### 3.1.- Marco Jurídico de los Terrenos Baldíos y Nacionales.

#### 3.1.1.- Ley Agraria de 1992.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Febrero de 1992 y es reglamentaria del artículo 27 constitucional, lo cual significa que en ella se desarrolla y en detalle lo establecido por dicho precepto en lo concerniente a materia agraria; fue reformada por decreto del 30 de Junio de 1993, publicado en el mencionado Diario el 9 de Julio del mismo año.

El citado ordenamiento jurídico está estructurado en diez títulos con 200 artículos y con ocho artículos transitorios, que se refiere a:<sup>1</sup>

Título Primero.- Disposiciones preliminares. (artículos 1 a 3)

Título Segundo.- Del desarrollo y fomento agropecuarios. (artículos 4 al 8)

Título Tercero.- De los ejidos y comunidades. (artículos 9 al 107)

Este título comprende cinco capítulos que se refiere a:

Capítulo primero.- Los ejidos:

A su vez se subdivide en tres secciones que tratan de:

- a) Disposiciones generales.
- b) De los ejidatarios y vecindados, y
- c) De los órganos del ejido

Capítulo segundo.- Las tierras ejidales.

A su vez este se subdivide en siete secciones referentes a:

- a) Disposiciones generales.
- b) De las aguas del ejido.
- c) De la delimitación y destino de las tierras ejidales.
- d) De las tierras de asentamiento humano.
- e) De las tierras de uso común.
- f) De las tierras parceladas.

---

<sup>1</sup> Ley Agraria. Editorial Berbera. México. 2002. Pág. 9.

g) De las tierras ejidales en zonas urbanas.

Capítulo tercero.- La constitución de nuevos ejidos.

Capítulo cuarto.- La expropiación de bienes ejidales y comunales.

Capítulo quinto.- De las comunidades.

Título Cuarto.- De las sociedades rurales. (artículo 134 al 147)

Título Quinto.- De la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales. (artículos 115 al 124)

Título Sexto.- De las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales. (artículos 125 al 133)

Título Séptimo.- De la procuraduría agraria. (artículos 134 al 147)

Título Octavo.- Del registro agrario nacional. (artículos 148 al 156)

Título Noveno.- De los terrenos baldíos y nacionales. (artículos 157 al 162)

Título Décimo.- De la justicia agraria. (artículos 163 al 200)

Este título comprende seis capítulos que se señalan:

Primero.- De las disposiciones preliminares.

Segundo.- De emplazamientos.

Tercero.- Del juicio agrario.

Cuarto.- De ejecución de las sentencias.

Quinto.- Disposiciones generales.

Sexto.- Del recurso de revisión.

### Artículos transitorios.

De suma importancia el nuevo marco jurídico que plantea la Ley Agraria y se sujeta a la regulación establecida en el Capítulo Noveno que contiene los artículos 157 al 162 en lo relativo a los terrenos baldíos y nacionales.

El artículo 157 define a los terrenos baldíos como los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos. Esta disposición repite textualmente el contenido de la derogada Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 1950 en su artículo 4.

El artículo 158 define a los terrenos nacionales en dos fracciones, de la siguiente manera:

- 1.- “ A los terrenos baldíos deslindados y medidos, y
- 2.- “A los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.”

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

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

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

Se entiende por Inembargables: <sup>2</sup> “A la protección legal excepcional para ciertos bienes que impide el embargo ó la intervención judicial, y remate ó adjudicación para garantizar ó, en su caso, para saldar alguna obligación.”

---

<sup>2</sup> Vázquez Alfaro, Guillermo Gabino. Derecho Procesal Agrario. Instrumento Metodológico. 1ª. Edición. División de Universidad Abierta. UNAM. México. 1997. Pág. 69.

Y por Imprescriptibles.<sup>3</sup> "Que con el paso del tiempo no priva ó concede un derecho a una persona."

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

En caso de controversia, establece el procedimiento específico que los Tribunales Agrarios deberán apearse para dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de aplicación de la ley y que les sean puesto bajo su conocimiento en un plazo de quince días hábiles siguientes en que haya surtido efectos la notificación personal al interesado ó de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación en caso de que se desconozca el domicilio.

En su artículo 161, estatuye la posibilidad de que la Secretaria de la Reforma Agraria enajene a título oneroso y fuera de subasta, terrenos nacionales a particulares dedicados a la actividad agropecuaria, de acuerdo con el valor que fije el Comité Técnico de Valuación de la propia Secretaria. Los terrenos turísticos, urbanos, industriales ó de otra índole no agropecuaria, la Secretaria igualmente estará facultada para enajenarlos de acuerdo al valor comercial que determine la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales.

En ésta disposición ya no se permite la enajenación a título gratuito a favor de particulares que establecía la legislación derogada para satisfacer necesidades agrarias, siendo ésta una consecuencia del fin del reparto agrario.

Conforme al presente precepto jurídico, únicamente los terrenos nacionales pueden ser enajenados a título oneroso; por lo tanto, los terrenos baldíos a que se refiere el artículo 157 no pueden ser objeto de enajenación, hasta en tanto no sean deslindados y medidos para adquirir la categoría de la fracción I del artículo 158 de la Ley Agraria vigente. Esta interpretación que se deriva del texto mismo de esta disposición, era regulada expresamente en el último párrafo del artículo 7 de la legislación derogada.

---

<sup>3</sup> Vázquez Alfaro, Guillermo Gabino. *Ibíd.* Pág. 69.

Lo innovador resulta ser el artículo 162, que establece la preferencia a favor de los poseedores que hayan explotado los terrenos en los últimos tres años, excluye la aplicación de los actos de administración y disposición contenidos en el artículo 58 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Por otra parte, instituye la creación de la Procuraduría Agraria, como un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal sectorizada a la propia Secretaría, estableciendo sus características, estructura, organización, competencia y atribuciones, las cuales se centran primordialmente en la defensa de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, nacionaleros, cuando así se lo soliciten ó de oficio en los términos que establezca dicha ley.

Establece al Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado de la Secretaría, para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de ésta ley y en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal, propiedades particulares, terrenos nacionales y los denunciados como baldíos.

De suma importancia lo que instituye el artículo segundo transitorio, en que deroga diversas leyes, en especial, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, como anteriormente se mencionaba; ya que se continuará aplicándose y en lo que no se oponga, las disposiciones reglamentarias y administrativas vigentes a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley Agraria, tan es así, que existen cientos de expedientes al amparo de dicho ordenamiento jurídico derogado y como lo establece el Lic. Trinidad García: “Las relaciones jurídicas sujetas a una ley, no desaparecen automáticamente cuando ésta es substituida por otra; los efectos realizados de tales relaciones pueden así mismo sobrevivir a la ley suprimida, y aun hay la posibilidad de que surjan nuevos efectos, ya dentro de la vigencia de la nueva ley; ésta encuentra con frecuencia situaciones jurídicas anteriores, que envuelven derechos y obligaciones ya nacidos, ó pueden dar lugar a ellos.”<sup>4</sup>

Esta situación la consagra el artículo 14 de nuestra Constitución Política, que establece: “A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser

---

<sup>4</sup> García, Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. 29ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1991. Pág. 113.



privado de la vida, de la libertad ó de sus propiedades, posesiones ó derechos, sino conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”<sup>5</sup>

### 3.1.2.- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural de 1996.

El mencionado ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 1996 y es reglamentario de la Ley Agraria, tiene por objeto, el establecer las bases de los procedimientos y lineamientos aplicables para el ordenamiento de la propiedad rural, de las colonias agrícolas y ganaderas y de los terrenos baldíos y nacionales así como la expropiación de terrenos ejidales y comunales; consta de 167 artículos, divididos en siete títulos y ocho artículos transitorios, que se refiere a:<sup>6</sup>

Título Primero. Capítulo único.- Disposiciones generales. (artículo 1 al 6)

Título Segundo. Del procedimiento para la investigación y enajenación de excedentes de la propiedad rural.

Capítulo I.- Disposiciones generales. (artículos 7 al 14)

Capítulo II.- De las denuncias de excedentes. (artículo 15 al 24)

Capítulo III.- De los excedentes en tierras ejidales. (artículo 25 al 42)

Capítulo IV.- De los excedentes de predios rústicos propiedad de las sociedades civiles ó mercantiles. (artículos 43 al 52)

Capítulo V.- De los excedentes de predios rústicos de propiedad privada. (artículos 53 al 58).

Título Tercero. De la expropiación de bienes ejidales y comunales.

Capítulo I.- Del procedimiento expropiatorio. (artículos 59 al 65)

---

<sup>5</sup> Constitución Política de los E.U.M. 141ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2002. Pág. 19.

<sup>6</sup> Zúñiga Gallardo, Rubén. Prontuario Agrario. Editorial Porrúa. México. 2001. Pág. 227.

Sección I.- De la ocupación previa. (artículos 66 al 69)

Sección II.- De los trabajos técnicos. (artículos 70 al 72)

Sección III.- Del avalúo. (artículo 73 al 75)

Sección IV.- Del decreto expropiatorio. (artículo 76 al 79)

Sección V.- Del pago de la indemnización. (artículos 80 al 87)

Sección VI.- De la ejecución del decreto expropiatorio. (artículos 88 al 89)

Capítulo II.- De la reversión. (artículos 90 al 98)

Título Cuarto. De los terrenos baldíos y nacionales.

Capítulo I.- Disposiciones generales. (artículos 99 al 103)

Capítulo II.- De la investigación y deslinde de los terrenos baldíos. (artículos 104 al 110)

Capítulo III.- De las resoluciones sobre terrenos nacionales. (artículos 111 al 115)

Capítulo IV.- De la enajenación de los terrenos nacionales. (artículo 116)

Sección I.- De la enajenación onerosa de terrenos nacionales fuera de subasta. (artículos 117 al 125)

Sección II.- De la enajenación onerosa por subasta de terrenos nacionales. (artículos 126 al 133)

Título Quinto. De las colonias agrícolas y ganaderas.

Capítulo I.- Disposiciones generales. (artículo 134 al 152)

Capítulo II.- De la organización interna de las colonias. (artículo 153 al 158)

Título Sexto. Del fondo para el ordenamiento de la propiedad rural.

Capítulo único. (artículos 159 al 162)

Título Séptimo. Del comité técnico de valuación.

Capítulo único. (artículos 163 al 167) y Transitorios

El citado reglamento es de suma importancia, en especial el Título Cuarto que norma el procedimiento de enajenación y titulación de los terrenos Baldíos y Nacionales.

Bajo este contexto, faculta a la Secretaría de la Reforma Agraria para investigar la existencia de los terrenos baldíos y verificar de oficio ó a petición de la parte interesada, las posesiones que existieran en ellos. En su caso, la Secretaría realizará los trabajos de campo necesarios para la identificación de los predios respectivos y mantener permanentemente actualizada la información sobre los terrenos propiedad de la nación.

En cumplimiento de sus funciones por parte de la citada Secretaria, tiene la obligación de informar anualmente a la Secretaría de la Función Pública, quien funciona como un órgano fiscalizador, sobre el inventario de los terrenos baldíos y nacionales, así como las enajenaciones que realice.

Para la práctica de los trabajos técnicos de deslinde y levantamiento topográficos de los terrenos identificados como baldíos, la Secretaría los realizará por sí ó a través de terceros, bajo las normas y especificaciones técnicas que determine el Registro Agrario Nacional.

Sobre las disposiciones contenidas en el artículo 160 de la ley agraria y retomado por el artículo 108 del aludido reglamento, establecen las reglas específicas del procedimiento de deslinde.

Parte importante del reglamento es la que se refiere al procedimiento de enajenación, ya que se requiere la información previa por parte de la Secretaría de la Función Pública, en un plazo de treinta días naturales, y manifieste ésta, si existen ó no solicitudes por parte de las

dependencias y entidades federales, estatales ó municipales, que requieran dichos terrenos para la atención de sus servicios.

Si transcurre dicho plazo y no se recibe respuesta ó ésta es negativa, se podrán enajenar de la siguiente manera:

- I.- En subasta pública, los terrenos nacionales de cualquier índole.
- II.- A título oneroso y fuera de subasta, los terrenos nacionales dedicados a la actividad agropecuaria.

De igual manera, tienen el derecho de preferencia a las enajenaciones, los poseedores que hayan explotado los terrenos por lo menos en los últimos tres años.

Finalmente en el caso de terrenos destinados a las actividades agrícolas, ganaderas ó forestales, la Secretaría sólo enajenará terrenos nacionales con superficies que no excedan del cincuenta por ciento de los límites establecidos a la pequeña propiedad.

Con relación a los artículos transitorios, el reglamento entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Abroga diversas disposiciones; y en tanto no se expidan los acuerdos, circulares y demás disposiciones en la materia, continuarán aplicándose los expedidos con anterioridad, en lo que no se opongan al presente Reglamento.

El artículo sexto transitorio es de suma importancia, ya que establece que los poseedores de terrenos nacionales que hubieren solicitado a la Secretaría la adquisición de los mismos, tendrán un plazo de seis meses a partir de la publicación del presente Reglamento, para actualizar su solicitud.

Para tal efecto, deberán presentar copia de la misma, constancia actualizada de posesión, croquis ó plano del predio de que se trate, con la identificación de la superficie y colindancias.

La Secretaría contará con un plazo de noventa días para resolver la procedencia de la solicitud, previa compulsas con la documentación que al efecto obre en la misma.

Transcurrido el plazo de seis meses a que se refiere el párrafo primero, se ordenará el archivo de los expedientes de solicitudes de terrenos nacionales, que no hubieren presentado su actualización.

Sobre éste punto en particular, debe observarse lo que establece la tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Sexta Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen Tercera Parte, XLVIII, Página 56, que a la letra dice:

“TERRENOS NACIONALES. NO CADUCA LA SOLICITUD DE COMPRA.”

El artículo 6º de la Ley Federal de Colonización del 30 de diciembre de 1946, y los puntos tercero y cuarto del decreto presidencial del 21 de Julio de 1948, no establecen que los solicitantes de terrenos nacionales cuyas peticiones fueron presentadas con anterioridad a la vigencia de los dispositivos legales antes mencionados, están obligados a ratificar ó a insistir en sus solicitantes de compra, ni menos que éstas caduquen si pasa un determinado tiempo sin hacerse gestión alguna y, por otra parte, como la resolución que desecho la oposición que presento la sucesión quejosa no ésta fundada y motivada, debe concederse el amparo para el efecto de que se estudie la aludida oposición.

### 3.1.3.- Autoridad Administrativa encargada del manejo de los Terrenos Baldíos y Nacionales.

Desde Abril de 1853 cuando se creó el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio como la instancia que interpretara y llevara a cabo las diversas leyes en torno a la cuestión de la tierra y el control territorial, comenzaba la paulatina transformación administrativa, mediante el cual, afectó los mismos procedimientos legales que en ese entonces se dirimían en torno a la propiedad de la tierra; sus funciones se mantuvieron hasta 1863 cuando pasó a ser formalmente la Secretaria de Fomento, continuando como tal hasta 1917, año en el cual se agregaron a sus funciones originales, las de dotación de tierra y fraccionamiento de latifundios; el 26 de Diciembre del mismo año, cambió su denominación por la de Secretaria de Agricultura y Fomento, agregándosele la capacidad de restituir tierras.

En Marzo de 1934, las tareas relativas a la organización del territorio nacional y aplicación de las leyes agrarias; fueron transferidas al Departamento Agrario creado en esa fecha; pero los

asuntos en materia de terrenos baldíos y nacionales se encargaban la citada Secretaría; en Diciembre de 1958 el control y manejo de los terrenos propiedad de la nación pasaron de la Secretaría de Agricultura al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con el nuevo nombre asignado en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado expedida al final del sexenio de Ávila Camacho.

En Diciembre de 1974, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se eleva al rango de Secretaría de estado con el nombre que actualmente se le conoce, el de Secretaría de la Reforma Agraria; dicha Institución forma parte de la Administración Pública Centralizada y es la encargada de conocer de los asuntos que establece el artículo 41, fracción IX de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal de “manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías”.<sup>7</sup>

A raíz de la publicación del decreto del 6 de Enero de 1992, que reformó el artículo 27 Constitucional y que evidentemente vino a constituir el nuevo marco legal bajo el cual se regulan las nuevas relaciones agrarias; es en dicha Secretaría donde se tuvieron que adecuar sus objetivos y modificar su estructura orgánica para dar cumplimiento cabal a las necesidades en materia de terrenos baldíos y nacionales; con el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria<sup>8</sup>, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Julio de 1995 y reformado el 30 de marzo de 1998, se le asignan atribuciones en las diversas acciones agrarias, que incuestionablemente repercuten en las funciones y los procedimientos llevados y que a partir de ésta fecha y con el nuevo ordenamiento legal citado se le conoce con el nombre de Dirección General de Ordenamiento y Regularización.

De dicha Dirección General, depende la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural, como la encargada de resolver la problemática existente en materia de terrenos de presunta propiedad de la nación, para declararlos nacionales e incorporarlos al dominio de la nación y poder satisfacer las necesidades de regularización a los posesionarios ó solicitantes de terrenos presuntos nacionales.

Los principales objetivos de la citada Dirección, son:<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2ª. Edición. Ediciones Delma. México. 2002. Pág. 50

<sup>8</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Editorial Berbera. México. 2002. Pág. 126.

<sup>9</sup> Secretaría de la Reforma Agraria. Manual de Organización de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización. México. 1996.

- a. Vigilar la aplicación de los preceptos legales contenidos en la ley agraria, relativos a los terrenos baldíos y nacionales.
- b. Aceptar las solicitudes de regularización de terrenos nacionales, para que mediante revisión y de conformidad en los términos legales que dicta la ley agraria, se proceda a su tramitación.
- c. Elaborar los proyectos de declaratorias de terrenos nacionales en los términos que establece la ley, de los predios localizados y deslindables de presunta propiedad de la nación y llevar el control de los que por ley ó disposición de autoridad competente, regresen al dominio de la nación.
- d. Normar, dirigir y coordinar las actividades tendientes a localizar y deslindar los terrenos de presunta propiedad de la nación, poseídos ó no por particulares.
- e. Tramitar la inscripción de las declaratorias de terrenos nacionales en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la entidad que corresponda, así como de ejercer el control y vigilancia de los terrenos en posesión de particulares.
- f. Solicitar los avalúos al Comité Técnico de Valuación, en predios dedicados a la actividad agropecuaria de conformidad a los valores que fije el Comité; así como solicitar a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN); los dictámenes valuatorios correspondientes en todos aquellos terrenos que se clasifiquen como turísticos, urbanos, industriales ó de otra índole agropecuaria, así según lo estipule el artículo 161 de la ley agraria.
- g. Revisar y autorizar en su caso. Las solicitudes de cesiones de derecho en los respectivos expedientes.
- h. Emitir los acuerdos y títulos de propiedad respectivos a los poseedores que cumplan con los requisitos establecidos de acuerdo a la ley agraria.
- i. Atender a las solicitudes de los terrenos nacionales que acudan a realizar consultas ó tramites.
- j. Coordinarse con la Dirección General de Asuntos Jurídicos, sobre las propuestas que realicen para el perfeccionamiento del marco jurídico en materia agraria y asesorarse jurídicamente de las consultas que le sean formuladas.

La mencionada Dirección, esta integrada estructuralmente para desarrollar sus actividades con una Subdirección de terrenos nacionales, así como de cuatro jefaturas de departamento, a saber; investigación y análisis, resoluciones, titulación y el de integración y regularización.

Con relación a las actividades de avalúo de los terrenos nacionales, la aludida Dirección se apoya en el Comité Técnico de Valuación, creado por el acuerdo<sup>10</sup> que establece las reglas generales de operación del Comité de Administración del Fondo para el Ordenamiento de la Propiedad Rural y los lineamientos y prioridades para la asignación de los recursos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Octubre de 1996.

El citado acuerdo tiene por objeto establecer los lineamientos de operación del Fondo para el Ordenamiento de la Propiedad Rural; quien tiene como propósito administrar y asignar los recursos que se obtengan de la enajenación de terrenos nacionales y de la venta y regularización de la tenencia de la tierra de las colonias agrícolas y ganaderas. En apego a la normatividad vigente, los recursos que se integren al citado Fondo, se utilizarán para cubrir los gastos administrativos y de operación del Comité de Administración y del Comité Técnico de Valuación, así como de las áreas de la Secretaría que con motivo del desahogo de los programas relacionados con la regularización de los terrenos nacionales y las colonias agrícolas y ganaderas.

El Comité Técnico de Valuación en base a lo que establece su Reglamento de Operación<sup>11</sup>, tiene por objeto establecer los lineamientos para el óptimo funcionamiento y desempeño, como la instancia técnica de la Secretaría de la Reforma Agraria responsable de la emisión de avalúos de predios rústicos. Dicho Comité está integrado por cinco peritos en la materia designados por el titular de la Secretaría y presidido por uno de ellos, electo por insaculación, que durará un año en el encargo.

Para el cumplimiento de los objetivos y de llevar a cabo los trabajos de campo necesarios para dar atención a las solicitudes que reciba el Comité, se formará un padrón nacional de peritos valuadores.

El objeto de los avalúos será el de estimar el valor comercial del predio, que servirá como referencia para establecer el valor de la enajenación.

### 3.2.- El Procedimiento Administrativo de Enajenación y Titulación.

---

<sup>10</sup> Diario Oficial de la Federación del 21 de Octubre de 1996. Sección Primera. Pág. 72.

<sup>11</sup> Diario Oficial de la Federación del 22 de Octubre de 1996. Primera Sección. Pág. 40.



En su acepción mas general, se entiende por procedimiento: “A la sucesión de actos que se realizan con el objeto de alcanzar alguna finalidad jurídica, adoptar una decisión, emitir una resolución.”<sup>12</sup> El licenciado Rafael de Pina Vara define el procedimiento: “Como el conjunto de formalidades ó trámites a que esta sujeta la realización de actos jurídicos administrativos.”<sup>13</sup>

Partiendo de estas acepciones y tomando en consideración lo anterior, el procedimiento de enajenación y titulación de terrenos baldíos y nacionales, señala la secuencia lógica y cronológica de una serie de actividades traducidas a un procedimiento, indicando quien las realizara, que actividades han de desempeñarse y la justificación de ellas, siempre apegadas al marco normativo de la ley agraria y su respectivo reglamento.

### 3.2.1.- Instauración, Integración y Sustanciación de Expedientes.

Bajo este contexto, el procedimiento para adquirir terrenos propiedad de la nación requiere de la constante coordinación entre el poseionario ó solicitante y la coordinación agraria de la entidad federativa en donde se localiza el terreno para la integración rápida y oportuna de la documentación en los expedientes, es por ello que se convinieron estrategias con el área operativa de las coordinaciones agrarias para que las actividades de integración de expedientes se realicen en el campo mismo y así remitir el expediente completo para la conclusión del procedimiento de enajenación y titulación a la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural.

El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud de regularización, cesión de derechos ó sucesión ante la misma coordinación agraria del estado ó a la citada Dirección, quienes solicitan la documentación comprobatoria, conteniendo los datos generales del poseionario ó solicitante y un croquis del terreno; en caso de ser una cesión de derechos, ésta deberá contener la certificación del Notario Público ó por la Autoridad Municipal, con relación a las sucesiones intestamentarias, copia certificada de la sentencia a su favor. Así mismo, la Secretaría iniciará la investigación del terreno en cuestión ante el Registro Agrario Nacional, el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y la Oficina de Catastro de la entidad federativa correspondiente.

En este orden, solicita al interesado el acta de nacimiento ó documento que acredite la nacionalidad mexicana, a falta de ésta se podrá suplir con resolución judicial de identidad,

---

<sup>12</sup> Diccionario Jurídico ESPASA. Madrid. 1992. Pág.

<sup>13</sup> Pina Vara, Rafael de. Diccionario de Derecho. 13ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1998. Pág. 399.

cartilla del servicio militar ó credencial del Instituto Federal Electoral ó pasaporte vigente. Se requiere necesariamente la constancia de posesión y explotación expedida por el presidente municipal con el fin de acreditar la posesión ininterrumpida del predio en cuestión, también son válidas las testimoniales públicas dictadas por el juez civil.

En cumplimiento de su función, el perito deslindador solicita oficio de comisión al coordinador agrario para realizar los trabajos técnicos informativos y topográficos; solicita también las publicaciones del aviso de deslinde en el periódico oficial del estado y en el periódico de mayor circulación en la región; además se fijará en los parajes más cercanos con el croquis del terreno a deslindar; elabora el aviso de deslinde que remitirá a la mencionada Dirección para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El perito deslindador comisionado, señalará el lugar donde tenga instaladas sus oficinas, en las que deberá poner los planos relativos al terreno que se va a deslindar a disposición de cualquier interesado para su consulta. El perito recorre e identifica los linderos del predio a deslindar acompañado de todos los interesados con el apoyo del plano fotoidentificado emitido por catastro rural y recaba las firmas de las notificaciones. Los propietarios, poseedores, colindantes y aquellos que se consideren afectados por el deslinde, tienen un plazo de treinta días hábiles para exponer por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de que se acredite fehacientemente la propiedad de terceros sobre los terrenos a deslindar, se suspenderá la diligencia de deslinde y se remitirán los documentos a la Secretaría de la Reforma Agraria para su valoración.

Transcurrido el plazo, notifica a quien se hubiera presentado, para que comparezca por sí ó a través de representante, en la fecha día y hora de la diligencia del deslinde. La notificación deberá realizarse con una anticipación no menor de tres días a su inicio.

Sirve de apoyo al respecto, la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Quinta Época, publicada en el Apéndice de 1995, Tomo III, parte Ho, tesis 1090, página 855, cuyo texto es el siguiente:

“TERRENOS NACIONALES, NOTIFICACIÓN PARA EL DESLINDE DE.”

Aunque el artículo 55 de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, previene que la notificación a los colindantes e interesados se haga por medio de avisos en los periódicos y por anuncios que se pongan en el terreno; sí ésta ordenado que los emplazamientos para el deslinde se hagan por cédulas individuales, no basta

los avisos publicados, y si no se satisface ese requisito indispensable de notificación personal y se extienden títulos de dominio, los afectados tienen el carácter de terceros ajenos al procedimiento y se violan en su perjuicio garantías individuales.

También es aplicable la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Sexta Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen Primera Parte, CI, página 66, que dice lo siguiente:

“TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES, LEY DE. GARANTÍA DE AUDIENCIA.”

La Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales, Demasías y Excedencias, no priva a los causantes del derecho de audiencia establecido por el artículo 14 constitucional, ya que, el aviso de deslinde a que la misma se refiere, es una convocatoria dirigida a todos los posibles afectados, como pueden serlo los propietarios, poseedores, colindantes, y quien quiera que tenga algún derecho sobre los terrenos que vayan a deslindarse. Es verdad que las publicaciones en el Diario Oficial no hacen las veces de notificación a los interesados, de conformidad con la tesis jurisprudencial 363 de la última compilación; pero ella misma exceptúa los acuerdos de interés general, es decir, aquellos que van dirigidos a un ilimitado grupo de personas que reúnan ciertas condiciones, y en el caso no se trata de una notificación a un particular, sino de una convocatoria dirigida en general a todos los interesados en el deslinde, cuyos nombres y domicilios desconoce el deslindador y por ello los llama publicando el aviso relativo. Una vez que los interesados concurren, deben dar sus nombres y domicilios para hacerles las notificaciones correspondientes en forma personal. En todo caso, esta garantizado el derecho de audiencia, en los términos del artículo 69 de la ley, precepto éste que debe entenderse en concordancia con el 519 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y, por tanto, los afectados pueden ocurrir al juicio civil federal para hacer valer sus derechos contra la nacionalización, que debe serles notificada por oficio en su domicilio, conforme a lo previsto por el artículo 68 de la citada ley.

Una vez terminados los trabajos, el perito levanta el acta de deslinde de conformidad, anotándose en ella las inconformidades que sobre el particular hagan los interesados y elabora el plano digitalizado del polígono, que es el documento donde se identifican los rumbos y las distancias en los recorridos de los linderos, con la superficie total, localización geográfica, colindantes y firmas de los responsables; de ser necesario, solicita información del predio a deslindar a la delegación del Registro Agrario Nacional. Sobre este punto en particular, se le atribuye al citado Registro, cuestiones que legalmente no están contempladas

en la legislación agraria vigente; en materia de regularización de terrenos nacionales, le atribuye la facultad para la ejecución de los trabajos técnicos, topográficos y cartográficos que se requieran para la integración de expedientes (artículo 12 Fracción XXV), lo que contraviene abiertamente lo dispuesto en el artículo 160 de la ley agraria en que debe basarse el citado procedimiento.

En este mismo sentido, elabora un informe de inspección con fines de avalúo, este documento contiene las características del predio en cuanto a su clasificación de la tierra, tipo de explotación, infraestructura realizada en el predio así como el precio estimativo por hectárea, que sirve como referencia al Comité Técnico de Valuación para establecer el precio de venta.

Por último, integra la opinión en sentido positiva del coordinador agrario con la afirmación expresa de que el terreno nacional en cuestión no está señalado por alguna afectación agraria y que no existe solicitud publicada pendiente de resolución con anterioridad y con dicha opinión, en consecuencia, versa sobre la continuación del trámite y se remite con toda la documentación en referencia a la multicitada Dirección para su enajenación y titulación.

#### 3.2.1.1.- Caso Practico # 4.

Lo es el terreno de propiedad nacional denominado "Agua Dulce" propiedad del C. Francisco Pelayo de Niz, ubicado en el Municipio de Tomatlán, Estado de Jalisco, con una superficie de 67-25-50 Hectáreas; una vez hecha la solicitud a la Dirección de Colonias y Terrenos Nacionales en 1992 y cumpliendo con los requisitos establecidos en la ley agraria y su respectivo reglamento, se integró el expediente número 507574, personal autorizado de dicha Dirección realizaron las notificaciones a los colindantes, los trabajos técnicos y el aviso de deslinde se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Septiembre de 1993, posteriormente se declaró como propiedad nacional el 16 de Julio de 1994, publicándose en el citado Diario Oficial, así mismo, se cubrió el valor total del terreno de referencia, otorgándose el título de propiedad de terrenos nacionales número 565702 de fecha 26 de Agosto de 1994; pero fue hasta el año del 2004, donde un particular promueve un juicio de garantías, argumentando la violación a su derecho de audiencia, dejando mediante resolución dictada en el juicio 912/2004 por el juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, la insubsistencia del título de propiedad así como de reponer el procedimiento, desde la notificación al particular con dicho deslinde,

garantizándole de esta forma su derecho de audiencia consagradas a su favor por el agraviado en los artículos 14 y 16 de la ley suprema.

La irregularidad en el procedimiento queda de manifiesto por parte de la Secretaria de la Reforma Agraria, al no acatar lo establecido en el artículo 105 del Reglamento de la ley agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, donde debió de realizar una exhaustiva investigación ante el Registro Agrario Nacional, el Registro Público de la Propiedad y de la Oficina de Catastro de la entidad federativa correspondiente, para saber si existía algún antecedente registral del terreno en cuestión, pues, el particular demostró que mediante escritura pública del año de 1993, había adquirido dicho predio, por lo que el citado juzgado expide la resolución y ordena a la Secretaría dejar insubsistente el título de propiedad y reponer el procedimiento desde la notificación personal al particular afectado cumpliendo de esta forma su derecho de audiencia.

Lo que también resulta inexplicable, es el por que después de 10 años de haberse expedido el título de propiedad correspondiente, aparezca un particular reclamado los derechos del mismo y algo muy importante de establecer es que no se encuentra en posesión del citado predio, sino que el poseedor desde hace más de 15 años como quedo demostrado en el expediente que lleva la Secretaria, lo es el C. Francisco Pelayo de Niz, retrocediendo el procedimiento de titulación aludido.

### 3.2.2.- Declaratoria de Terrenos Nacionales.

Una vez enviado el expediente a la Dirección, ésta ha encomendado al Departamento de Investigación y Análisis, la función de llevar a cabo la recepción, control y revisión de todos los expedientes que remiten las coordinaciones agrarias del interior del país y que cumplan con los lineamientos establecidos en la ley agraria.

Revisado el expediente, se elabora un acuerdo de radicación, que en su acepción legal significa el de: “Estar ó encontrarse ciertas cosas en determinado lugar”.<sup>14</sup> Se le asigna número de expediente para su control documental. Se solicita en su caso, la documentación complementaria de los expedientes incompletos a la coordinación agraria correspondiente.

---

<sup>14</sup> Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Ediciones Mayo. México. 1981. Pág. 1129.

Por otra parte, se elabora la solicitud para su correspondiente publicación en el Diario Oficial de la Federación de los avisos de deslinde.

Una vez publicado el aviso de deslinde en el Diario Oficial de la Federación, corresponde al Departamento de Resoluciones, dictaminar técnicamente los trabajos de deslinde y planos del expediente y resolverá si el terreno solicitado es ó no nacional ó si dentro de la zona que abarca el deslinde existen ó no terrenos presuntos nacionales. El dictamen deberá contener:

- I.- Identificación del terreno, nombre del predio, municipio y entidad federativa;
- II.- Superficie, medidas, colindancias, clave única catastral del predio de que se trate y número de expediente del terreno deslindado;
- III.- En su caso, nombre de los poseedores y antigüedad de la posesión;
- IV.- Descripción de los trabajos de deslinde y fecha del acta de deslinde;
- V.- Análisis de las inconformidades que se hubieren presentado con motivo de las diligencias de deslinde; y
- VI.- El acuerdo que proceda.

Sobre la declaración si es ó no terreno nacional, es de observarse y sirve de apoyo a lo anterior la tesis del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiente a la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, tomo XII, Agosto del 2000, tesis I.4º. A. 314 A, página 1242, cuyo texto es el siguiente:

“TERRENOS NACIONALES Y BALDIOS, LA DECLARACIÓN DE, ES COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA Y NO DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO.”

El Tribunal Superior Agrario, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 27, fracción XIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tercero transitorio de las reformas constitucionales de tres y siete de enero de mil novecientos noventa y dos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de los días seis y veintisiete del mismo mes y año; 1º. Y 9º. Fracción XVIII y cuarto transitorio fracción II, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, no tiene competencia para determinar si un predio rústico es nacional ó constituye una demasía. En otro orden de ideas es inexacto que la Secretaría de la Reforma Agraria solo tenga competencia para deslindar terrenos baldíos ó nacionales cuando haya existido solicitud de parte interesada para adquirir terrenos que tenga esa característica, pues el artículo 160 de

la Ley Agraria confiere competencia a aquella dependencia del Poder Ejecutivo para llevar a cabo las operaciones de deslinde, que fueren necesarias y establece el procedimiento, los fines que se persiguen con los deslindes, inclusive los de enajenar a título oneroso y fuera de subasta los terrenos nacionales a los particulares, para lo cual deben satisfacer los requisitos que el capítulo noveno de la Ley Agraria dispone. Sin embargo, es el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de mil novecientos noventa y seis, el que en su título cuarto denominado "De los terrenos baldíos y nacionales", determina la competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria para llevar a cabo todos los actos relacionados con los terrenos que tienen esa naturaleza jurídica. De la lectura de los artículos 20. y 104 del reglamento se concluye que es a esa Secretaría a la que compete la investigación y determinación de cuáles terrenos tienen el carácter de nacionales ó baldíos.

En este sentido y de ser procedente, se elabora la resolución de declaratoria de terreno nacional, para la firma de las autoridades de la Secretaría. Dicha resolución contendrá los siguientes datos:

- I.- Resultandos, que contendrán número de expediente, nombre del predio, superficie, entidad federativa, municipio, ubicación geográfica e identificación de las colindancias del terreno, fecha de emisión y sentido del dictamen;
- II.- Considerandos, que contendrán la fundamentación y motivación de las pruebas aportadas;
- III.- Resolutivos, que establezcan la declaración ó no del terreno como nacional;
- IV.- Lugar y fecha de la resolución.

La resolución es publicada en el Diario Oficial de la Federación y se notificará personalmente al interesado, dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha de su publicación; en caso de que se desconozca el domicilio del interesado, la publicación que se haga en el mencionado Diario, hará las veces de notificación personal.

Cabe destacar que en caso de controversia de las resoluciones que dicte la Secretaria de la Reforma Agraria, el solicitante ó poseedor sobre la base del último párrafo del artículo 160 de la ley agraria, podrá someter el asunto al conocimiento de los tribunales agrarios, en un plazo de 15 días hábiles siguientes en que haya surtido efectos la notificación personal al interesado ó de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación. La resolución

deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la entidad federativa correspondiente, en el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal, así como en el Registro Agrario Nacional.

En este sentido el artículo 163 de la ley agraria tiene por objeto en sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en el citado ordenamiento por medio de juicios agrarios que conocerán los Tribunales Agrarios sobre la base del análisis del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, tomo X, Noviembre de 1999, tesis P. LXXIX/99, página 49, cuyo texto es el siguiente:

“TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS ENTRE GOBERNADOS, Ó ENTRE ÉSTOS Y LAS AUTORIDADES AGRARIAS, EN LA QUE SE INVOLUCRE LA PROPIEDAD Ó LA POSESIÓN DE UN TERRENO PRESUNTO NACIONAL.”

Conforme a la interpretación literal de lo dispuesto en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, a partir del siete de enero de mil novecientos noventa y dos, la justicia agraria tiene por objetivo fundamental garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y la pequeña propiedad, es decir, todas aquellas tierras que constituyen la propiedad rural; y el ámbito de esa justicia no se reduce a las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales se encuentren pendientes ó se susciten entre dos ó más núcleos de población, ni a las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y las comunidades, sino que va más allá, tutelando la correcta aplicación de las normas que rigen todo aquello que, a juicio del legislador ordinario, por trascender a la propiedad rural, se incorpore dentro de la materia agraria. Por otra parte, de lo previsto en los artículos del 157 al 162 de la Ley Agraria, así como en su segundo transitorio, mediante el cual se abrogó la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, y en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, deriva la intención del legislador de sujetar las cuestiones relativas a los terrenos nacionales al régimen jurídico que emana de la Ley Agraria, insertándolas dentro de un ordenamiento establecido, específicamente, para regular y solucionar la problemática de la propiedad rural. En ese sentido, si en el artículo 163 de la mencionada Ley Agraria se establece como ámbito de la justicia agraria todos aquellos juicios que tengan por objeto sustanciar, dirimir y resolver



controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en el propio ordenamiento, y del análisis del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se advierte que éstos conocen de controversias que se susciten entre gobernados, ya sea de los anteriormente considerados sujetos del derecho agrario, pequeños propietarios ó sociedades, ó bien entre éstos y las autoridades agrarias, a través de una competencia análoga a la contenciosa administrativa, resulta inconcuso que los juicios agrarios son todos aquellos en los que en la materia litigiosa ó de mera jurisdicción voluntaria, se involucra la aplicación ó interpretación de normas sustantivas que integran la Ley Agraria, con independencia de que los conflictos se susciten entre las autoridades agrarias y los gobernados, ó entre éstos últimos. De ahí que ante la voluntad patente del legislador de incorporar la regulación de los terrenos nacionales en la ley Agraria y en sus reglamentos, debe concluirse que dentro del cúmulo de atribuciones que legalmente corresponden a los tribunales Unitarios Agrarios se encuentra la de conocer y dirimir las controversias en las que se involucre la propiedad y la posesión de un presunto terreno nacional. No obsta a lo anterior que en el artículo 53, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se otorgue competencia a los Jueces de Distrito especializados en materia civil federal para conocer de los juicios que afecten bienes de propiedad nacional –norma competencial que materialmente ha existido desde la expedición de la diversa Ley Orgánica del propio Poder, del treinta de diciembre de mil novecientos treinta y cinco, en cuyo artículo 43, fracción II, se establecía lo conducente- , pues si bien los juicios en que se pueda ver afectada la propiedad nacional corresponden, generalmente, a la jurisdicción ordinaria federal, respecto de los terrenos nacionales, cuya propiedad es de esa naturaleza, ha sido voluntad del legislador extraer de ese ámbito jurisdiccional los conflictos que involucren un predio de esa clase, lo que deriva de la emisión de una serie de normas que, al regular en forma especial lo atinente a los terrenos nacionales y a las controversias relacionadas con ellos, privan sobre la mencionada norma de competencia de carácter general, la cual rige, entonces, para los conflictos que se suscitan en relación con diversos bienes propiedad de la nación, que no se encuentran sometidos a una jurisdicción diversa a la ordinaria civil.

### 3.2.3.- Enajenación de Terrenos Nacionales a Particulares Fuera de Subasta.

Publicada la resolución de la declaratoria de terreno nacional, la Dirección dicta el acuerdo de procedencia de la enajenación y por medio del Departamento de Titulación presenta al

Comité Técnico de Valuación la solicitud de avalúo, en dicho formato deberá ir acompañado de una cédula de información donde consten los antecedentes que sean necesarios para efectuar los trabajos valuatorios, en su caso, incluirá copia del dictamen técnico que valide los trabajos técnicos de medición y deslinde, además de la calidad de las tierras; el Comité procede a analizarla con el objeto de designar al perito valuador.

Designado el perito, se le expide la orden de trabajo correspondiente, acompañándola del formato de avalúo foliado y la cédula de información; el perito, deberá efectuar los trabajos y remitir el formato de avalúo y la cédula de información en un plazo máximo de 10 días contados a partir de la recepción de la orden de trabajo; cuando a juicio del Comité, los trabajos requieran de más tiempo para su realización, éste podrá ampliar el plazo en el término que estime conveniente.

La estimación del valor comercial del predio con base a los trabajos valuatorios, incluye una valuación física, otra basada en el método de capitalización de rentas y una más atendiendo a los precios del mercado prevalecientes en la zona donde se ubique el terreno. La valuación física se efectúa a partir de la clasificación del predio considerando el uso del suelo, ya sea agrícola, forestal, frutícola, así como su topografía y la climatología e hidrografía prevalecientes en la zona. También se incluye los valores de todos los bienes distintos de la tierra que no haya sido costeados por el poseionario, referidos a las construcciones y edificaciones, instalaciones propias y especiales y otros, cuantificados a su valor neto de reposición; se incluye, también, las consideraciones de carácter socioeconómicas del solicitante y de la región en que este ubicado el terreno nacional correspondiente.

Una vez enviado el formato de avalúo y la cédula de información al Comité, éste la somete a revisión y análisis y contará con un plazo no mayor a 30 días hábiles para elaborar el dictamen valuatorio y notificar a la Secretaría el valor del predio a enajenar, quien a su vez, verificará que el predio que se trata existan poseedores y, de ser el caso, les notificará el derecho de preferencia para su adquisición, el cual deberán ejercerlo dentro de un término de 30 días naturales, contando a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Al respecto, sirve de apoyo la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Quinta Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXXIX, Página 790, que dice lo siguiente:

“TERRENOS BALDIOS, NOTIFICACIÓN A COLINDANTES AFECTADOS CON VENTA DE.”

De acuerdo con el artículo 55 de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, aparte de la publicación en el Diario Oficial de la Federación se establecen otros medios de dar a conocer una determinación, a saber: el Diario Oficial del Estado, el periódico que más circule en la región, la fijación del aviso en las oficinas del Municipio y en los parajes cercanos al terreno que trata de deslindarse: así, si no se atacó en sí la ley sino también la ejecución, por ello, las autoridades debieron haber comprobado que hicieron sabedores de los actos a los quejosos, por medios distintos al Diario Oficial de la Federación, y si no lo llevaron a cabo, al concretarse a publicar en el aludido Diario Oficial de la Federación, el acuerdo Presidencial en el cual incluso no se dispone se dé a conocer a los probables afectados, la resolución, sino que se reduce a autorizar al Secretario de Agricultura para que firme los títulos de propiedad de los lotes de terrenos que fueron medidos, deslindados y fraccionados, por tanto, al no haberse empleado medio alguno de dar a conocer a los quejosos los actos que reclaman, es necesario conceder el amparo para el efecto de que se les respete la garantía de audiencia previa consagrada por el artículo 14 constitucional, en relación a la violación del artículo 55 de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías.

De no existir poseedores, ó en caso de que éstos no hubieren ejercido el derecho de preferencia, se le notificará al interesado la procedencia de la enajenación y el valor de la misma. Al respecto y en observancia a lo que establece el artículo 162 de la ley agraria tienen preferencia para adquirir terrenos nacionales, a título oneroso, los poseedores que los hayan explotado en los últimos tres años. Sobre este punto, sirve de apoyo la tesis Segundo Tribunal Colegiado del Decimocuarto Circuito correspondiente a la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, Diciembre 1996, Página 362, que establece lo siguiente:

“AMPARO EN MATERIA AGRARIA. PROCEDE CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS CONTENIDOS EN LOS ARTICULOS 162 Y 163 DE LA LEY DE LA MATERIA AUNQUE NO SE AGOTE EL JUICIO AGRARIO.”

Tratándose de los procedimientos contenidos en los artículos 162 y 163 de la ley agraria, no es necesario agotar el juicio agrario previo a instaurar el de garantías, dado que ni la propia ley agraria, ni en el artículo 18 de la ley orgánica de los Tribunales Agrarios, que establece diversos supuestos de procedencia del juicio agrario, se desprende la posibilidad de impugnar mediante éste procedimiento las resoluciones que dicte la Secretaría de la Reforma Agraria en relación con la enajenación a título oneroso de terrenos nacionales ni en lo relativo a la preferencia

de los poseedores de dichos bienes cuando los hayan explotado durante los últimos tres años; de ahí que contra estas últimas resoluciones puede acudir directamente al juicio de amparo, sin que ello implique violación alguna al principio de definitividad que lo rige.

En caso de inconformidad con el avalúo emitido, el interesado contará con 30 días hábiles a partir de la notificación para solicitar al Comité la revisión del valor establecido. El Comité, con base en la revisión, emitirá un nuevo dictamen, que en su caso, ratificará ó modificará el valor del predio y tendrá el carácter de inapelable.

La vigencia del dictamen valuatorio no podrá exceder del plazo de 6 meses, en caso de que se solicite condiciones de pago que excedan del avalúo, la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la Secretaría, establece criterios para su actualización, garantizando que los montos cobrados sean equivalentes al valor real establecidos en la fecha del dictamen de avalúo. En caso de que el adquirente sea el posesionario del terreno a enajenar, la secretaría podrá acordar en otorgarle un plazo no mayor de 4 años.

Al manifestar la conformidad del precio por parte del interesado, y éste procede a pagarlo en su totalidad, envía la póliza a la aludida Dirección, quien solicita la impresión del acuerdo y título de propiedad y lo remite para las firmas del titular de la Secretaria de la Reforma Agraria y del Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural; firmados los documentos respectivos, se tramita la inscripción del título en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la entidad federativa donde se localiza el terreno en cuestión, previo pago de los derechos de inscripción por parte del interesado.

Así mismo, remite el título debidamente firmado y registrado al coordinador agrario de la entidad federativa correspondiente para su entrega personal, recabando acuse de recibo del mismo, remitiéndolo a la señalada Dirección, quien a su vez, elabora el acuerdo de archivo respectivo para la culminación del procedimiento de titulación y enajenación, enviando el expediente como asunto totalmente concluido al archivo de terrenos nacionales.

#### 3.2.3.1.- Caso Concreto # 5.

Siguiendo con el caso del terreno nacional denominado las "Guineas" con una superficie de 546-90-00 hectáreas, en el Municipio de Santiago Ixcuintla, Estado de Nayarit, y una vez que

el ejido “San Rafael Vicenteño – Huamiloya” y otros particulares demostraron estar en posesión de una parte del terreno en cuestión, este se enajenó y título de manera irregular por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La irregularidad quedó demostrada en virtud de que la citada dependencia violó los derechos que tiene todo particular establecidos en los artículos 8, 14 y 16 de la Ley Suprema, al no ajustar el procedimiento de enajenación a los particulares fuera de subasta, ya que el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural en cuestión, ordena en particular el artículo 121, verificar si en el predio se encuentran poseedores y de ser afirmativo, notificarles el derecho de preferencia para su adquisición, lo que originó de parte del núcleo ejidal interpusiera un juicio de nulidad de actos y resoluciones por parte de la Secretaría, promovido ante el Tribunal Agrario número 550/2001, resolviendo a su favor dicha controversia, dejando sin efectos la resolución y el título de propiedad número 957215 de fecha 18 de Diciembre del 2000 de terrenos nacionales expedido por dicha dependencia, según expediente número 68564, así mismo se condena a la Secretaría reponer el procedimiento desde la notificación del derecho de preferencia para su adquisición, de esta manera se da cabal cumplimiento a los derechos establecidos en los citados artículos de la Ley Suprema, lo que origina un retroceso considerable por no apegarse de manera completa y oportuna al procedimiento de enajenación y titulación aludido.

## CAPITULO IV

### ANALISIS CRITICO Y PROPUESTAS DE REFORMA.

#### 4.1.- Deficiencias en el Procedimiento de Enajenación y Titulación Actual.

Se entiende el término deficiencia como: “Un defecto ó imperfección de una cosa; falta ó carencia de algo, defectuoso ó incompleto”.<sup>1</sup> El procedimiento de enajenación y titulación de terrenos baldíos y nacionales contiene una serie de deficiencias, ya sea por carencia ó falta de algo ó por encontrar defectos e imperfecciones durante el desarrollo del procedimiento y sus ordenamientos jurídicos en que se basa.

Las principales deficiencias que se encontraron en el procedimiento son:

1.- De acuerdo a los artículos 157 y 158 de la ley agraria, contempla solo a los terrenos baldíos y nacionales, quedando fuera de regulación la figura jurídica de las demasías contemplada en la legislación anterior, como consecuencia a la reforma al artículo 27 constitucional que da por terminado el reparto agrario, ya que éstos terrenos estaban destinados a satisfacer necesidades agrarias; sin embargo, no se regula la situación de los poseedores de demasías, aunque la ley actual no lo diga, son propiedad de la Nación.

2.- El artículo 160 de la ley agraria establece el procedimiento para el deslinde de los terrenos nacionales, haciendo notar que la labor del legislador fue de manera improvisada y que en un solo artículo quiso explicar la forma de llevar a cabo las operaciones de deslinde, con una falta de técnica jurídica y medios de realización práctica, dando pie a irregularidades procesales.

Es común que durante el desarrollo del procedimiento de deslinde y de enajenación, los comisionados no observen las formalidades esenciales establecidas en la ley que deban cumplir en la integración de los expedientes de titulación, en particular, las notificaciones personales del deslinde y de la enajenación a los colindantes. Bajo este contexto, cabe destacar que el ordenamiento jurídico mencionado este completamente mal, sino que al aplicar la ley e integrar los expedientes debe de respetarse y cumplirse las garantías individuales de legalidad y audiencia que todo ciudadano tiene y consagrados en los artículos 14 y 16 de nuestra carta magna.

La observancia de las formalidades esenciales del procedimiento tiende a garantizar la efectividad de un régimen jurídico en el planteamiento y en la tramitación de las

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe. Tomo XLVII. 1979. Pág. 1306.

controversias, para asegurar que los contrincantes tendrán la oportunidad de hacer valer y de comprobar sus derechos y también para evitar la actuación arbitraria de los tribunales; las formalidades esenciales consisten en la competencia, la procedencia de la acción, el emplazamiento ó notificación, la oportunidad de aportar pruebas, las resoluciones congruentes, fundadas y motivadas y la posibilidad de interponer los recursos instituidos.

En consecuencia, al no observarse las formalidades esenciales del procedimiento dan motivo a irregularidades procesales, lesionando los intereses de algunas de las partes, dicho proceder es violatorio de las citadas garantías de legalidad y audiencia, por lo tanto procede a favor de los afectados, el juicio de amparo, ocasionando retraso en el procedimiento de enajenación y titulación, acumulándose en el mencionado rezago de expedientes.

3.- Sobre las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, se observa que operativamente se le atribuye al Registro Agrario Nacional cuestiones que legalmente no estaban contempladas en la legislación agraria vigente.

En materia del procedimiento de enajenación y titulación de terrenos nacionales, se le atribuye facultades para la ejecución de los trabajos técnicos, topográficos y cartográficos, que se requieran para la integración de los expedientes (Art. 12 fracción XXV del Reglamento Interior de la SRA.) lo que contraviene abiertamente a lo dispuesto en el artículo 160 de la ley agraria.

Ante tal situación, es de observarse lo que establece el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y se ha pronunciado al respecto, con la tesis jurisprudencial: TERRENOS NACIONALES Y BALDIOS, LA DECLARACIÓN DE, ES COMPETENCIA DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA Y NO DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO, Novena época, número de registro 191,410, tomo XII, Agosto del 2000, tesis I.4º.A.314 A, página 1242, que al respecto el artículo 160 de la ley agraria confiere competencia a la Secretaria de la Reforma Agraria para llevar a cabo las operaciones de deslinde que fueren necesarias y establece el procedimiento; en cuanto al Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, de la lectura de los artículos 2º. Y 104 del citado reglamento, se concluye que es la Secretaría a la que le compete la investigación y determinación de cuales terrenos tiene el carácter de nacionales ó baldíos.



4.- En el procedimiento de enajenación establecido en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en su artículo 116 del último párrafo establece: "Tratándose de terrenos destinados a las actividades agrícolas, ganaderas ó forestales, la Secretaría sólo enajenará terrenos nacionales con superficies que no excedan del cincuenta por ciento de los límites establecidos a la pequeña propiedad". Lo que no establece como debe de considerarse las solicitudes por parte de los particulares en donde tenga una superficie mayor del cincuenta por ciento y el procedimiento para integrar el expediente respectivo, ya que en la anterior legislación y en particular el artículo 10 de la ley de terrenos baldíos, nacionales y demasías, consideraba superficies máximas que de terrenos nacionales pudieran enajenarse al equivalente de los límites permitidos a la pequeña propiedad. Es necesario dejar bien claro esta situación para que no se presenten actos de simulación ó de acaparamiento de terrenos, en relación a las extensiones de las superficies donde ya no puede ser el propietario, respetando las disposiciones agrarias establecidas.

5.- Con relación al artículo 6 transitorio del mencionado Reglamento de la ley agraria que establece la actualización de la solicitud para poder continuar con el procedimiento, dentro de un plazo de seis meses, esto es una medida poco atinada, para depurar de alguna forma el ya elevado número de expedientes que se tienen integrados en el archivo de terrenos baldíos y nacionales.

Pero hace caso omiso a la tesis jurisprudencial: TERRENOS NACIONALES, NO CADUCA LA SOLICITUD DE COMPRA, Sexta época, Segunda sala, número de registro 267,489, Volumen tercera parte, XLVIII, página 56, que establece que los solicitantes de terrenos nacionales estén obligados a ratificar ó a insistir en sus solicitudes de compra, ni mucho menos que éstas caduquen si pasa un determinado tiempo, lo cual es de suma importancia que la Secretaria tome en cuenta tal situación al respecto.

Cabe destacar, el artículo 117 del reglamento de la ley agraria con relación a la enajenación onerosa de terrenos nacionales, que establece que el solicitante deberá de presentar la solicitud, documento que acredite la nacionalidad mexicana y la constancia de posesión y explotación, por lo que crea una duplicidad para la integración y seguimiento del procedimiento.

6.- Siendo el juicio de amparo un medio de defensa que tiene todo individuo cuando se viola alguna de sus garantías individuales ó sociales, son considerados amparos agrarios únicamente los que promuevan y beneficien a ejidatarios, comuneros y núcleos de población,

por lo tanto, los poseionarios de terrenos nacionales, a manera de distinción de los sujetos anteriores, no se considera el juicio de garantías como un amparo agrario, como lo establece el libro segundo de la ley de amparo, sin tener los amplios beneficios procesales que de manera ostensible y extensa protección a favor de las comunidades agrarias y de sus integrantes.

Tal es la situación que consagra el artículo 217 de la ley de amparo de hacer ilimitado el término para interponer la demanda de amparo contra actos que afecten ó puedan afectar derechos agrarios de una comunidad ó de sus integrantes, en el caso de los poseionarios de terrenos nacionales y de acuerdo a la jurisprudencia ya citadas, el término para interponer dicha demanda es de quince días y se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución ó acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos ó de su ejecución ó se haya ostentado sabedor de los mismos.

#### 4.2.- Propuesta de Modificación.

Por propuesta se entiende: “La proposición ó idea que se manifiesta y propone a uno para un fin; manifestar con razones una cosa para conocimiento de uno, ó para inducirle adoptarla”.<sup>2</sup>

Las propuestas para el procedimiento de titulación de terrenos baldíos y nacionales; y en caso, de ser necesario adoptarlas son:

1.- La creación de un ordenamiento en el campo del derecho agrario, en este caso un Código Federal de Procedimientos Agrarios; al legislar al respecto se acabaría con la supletoriedad que establece los artículos segundo y 167 de la ley agraria en donde se ordena la aplicación de la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia que se trate. No quiero decir que las leyes supletorias sean malas en sí mismas; es que con la instauración de un procedimiento ordenado, específico y adecuado, se estaría en mejores condiciones jurídicas, en todos los aspectos, en el desarrollo de los procedimientos, en este caso, el de titulación de terrenos baldíos y nacionales que establece el extenso y confuso artículo 160 de la mencionada ley.

---

<sup>2</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe. Tomo XLVII. 1979. Pág. 1017.

En este orden de ideas, es necesario separar el derecho sustantivo del procedimental que engloba la citada ley en vigor, con normas de naturaleza propia, que conjunte todos y cada uno de los procedimientos necesarios e indispensables para la interpretación y aplicación correcta de la ley. En este aspecto se incorporaría para regular a las demasías no previstas en los ordenamientos jurídicos vigentes.

Con la propuesta de crear un Código Federal de Procedimientos Agrarios y al no existir impedimento válido para su creación, se garantiza las condiciones de legalidad, de seguridad y de confianza jurídica, a las partes que intervienen; al aplicar un procedimiento deficiente y no contar con un ordenamiento específicamente aplicable en cuanto al procedimiento, conlleva a que el procedimiento se vuelva tardío y en algunos casos injustos, violando de manera tajante la legalidad y seguridad que en todo procedimiento pueda observarse, de acuerdo a lo que se establece en los artículos 14 y 16 constitucional.

2.- Al ser el procedimiento de titulación, un procedimiento mixto, en el que comienza como un procedimiento administrativo y puede terminar, en algunos casos, como un procedimiento agrario ante un órgano jurisdiccional, es necesario que no exista la desigualdad entre los sujetos que tutela el amparo agrario, pues si bien es cierto que los ejidatarios, comuneros y los núcleos de población tienen ostensibles beneficios procesales, sería positivo que los poseedores de terrenos nacionales se haga extensible el cúmulo de beneficios y protecciones dentro del juicio de garantías considerado amparo agrario.

3.- Es necesario que en el procedimiento de enajenación y titulación de terrenos baldíos y nacionales se observen las formalidades esenciales establecidas en la ley agraria, en el respectivo Reglamento y en la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Agrarios que sobre la materia exista, de ésta manera se cumple con el principio de legalidad establecido en los artículos 14 y 16 Constitucional y no lesiona intereses en alguna de las partes; al cumplirse con las formalidades necesarias que el procedimiento debe de reunir, no se viola por ningún motivo las garantías individuales, y por consecuencia no se tiene que recurrir al juicio de amparo, haciéndolo más tardado; de ésta forma el procedimiento es más ágil y simplificado en la medida en que se tenga el conocimiento claro y conciso del marco jurídico que engloba a los terrenos baldíos y nacionales.

4.- Es necesario y a manera de propuesta, la aplicación clara y concisa de un programa de regularización de terrenos baldíos y nacionales, que termine con el rezago de expedientes de

titulación, a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria, mediante el cual requiera de un cambio institucional en sus esquemas laborales y administrativos; que sea la Dirección de Ordenamiento de la Propiedad Rural, la encargada de ejecutarlo y llevar las medidas necesaria de control, con el apoyo del Registro Agrario Nacional.

Dicho programa debe integrar al elemento humano, técnico y económico para fortalecer a la Secretaría, en lugar de proyectar su desaparición, con una adecuada capacitación y mejoramiento de los esquemas que simplifiquen los procedimientos apegados al marco normativo y así cumplir con los objetivos establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 y en el Programa Sectorial Agrario 2001-2006.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Con la consumación de la Independencia de nuestro país, se corta de tajo con el dominio y los repartimientos para adjudicarse la tierra; ahora el territorio de la República es propiedad única y exclusivamente de la nación, recobrando el dominio eminente que tiene todo Estado sobre su territorio.

SEGUNDA.- El artículo 27 constitucional establece que la nación es la propietaria originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, bajo este marco legal, los terrenos nacionales son susceptibles de transmitirse a particulares mediante la desincorporación del dominio de la nación, a través del procedimiento de titulación llevado por la Secretaria de la Reforma Agraria.

TERCERA.- Con la reformas al artículo 27 constitucional, con el que deroga la ley federal de reforma agraria y da por terminado el reparto agrario; los terrenos baldíos, nacionales y en general los terrenos rústicos propiedad de la nación, ya no podrán ser susceptibles de afectación para satisfacer necesidades agrarias de dotaciones, ampliaciones ó la creación de nuevos centros de población. Al no exceder los solicitantes de terrenos nacionales, los limites máximos establecidos en el artículo 27 constitucional a la pequeña propiedad y mientras no salgan del dominio de la nación, estos se consideraran como poseedores de terrenos rústicos en explotación.

CUARTA.- El procedimiento de enajenación y titulación de terrenos baldíos y nacionales, no escapa a las imperfecciones técnica y jurídica así como los medios de realización práctica; el cual trae como consecuencia el no atacar a fondo los rezagos agrarios existentes, con la urgente necesidad de legislar dentro del marco jurídico actual el procedimiento de titulación.

QUINTA.- El procedimiento de enajenación y titulación al tener imperfecciones técnicas y jurídicas, tiene enmiendas con los criterios jurisprudenciales que se emiten sobre la materia los órganos del poder judicial y los respectivos tribunales agrarios; los cuales deben de ser tomados en cuenta para la integración completa de los expedientes de titulación.

SEXTA.- La aplicación del procedimiento de enajenación y titulación debe apegarse a su marco normativo en la que respete las garantías establecidas en la constitución, en las que protejan la dignidad humana y el respeto de los derechos personales y patrimoniales y tratar

de producir en las personas la confianza en las relaciones con la autoridad, ya que esta procederá de acuerdo con las reglas legales, es decir, se requiere sustancialmente que las autoridades se atengan precisamente a lo que establece la ley, en sus procedimientos y en sus decisiones que de cualquier modo se refieran a las personas ó a sus derechos.

SEPTIMA.- El procedimiento de titulación es un procedimiento mixto, que comienza en el ambito administrativo ante la Secretaria de la Reforma Agraria y se puede tranferir, en algunos casos, a un organo jurisdiccional; que corresponda a los tribunales agrarios, en resolver las cuestiones agrarias con motivo de la aplicación correcta de la ley; con el reclamo siempre por parte de los nacionaleros de hacer mas cercana y expedita la impartición de la justicia agraria.

OCTAVA.- Con la creación de un Código Federal de Procedimientos Agrarios, se pretende unificar en un solo ordenamiento adjetivo, todos los procedimientos agrarios, incluido el de terrenos baldíos y nacionales y acabar de manera tajante con la incertidumbre jurídica de todos aquellos expedientes rezagados por años en la Secretaria de la Reforma Agraria.

NOVENA.- Es necesaria la separación sustantiva y adjetiva, que contiene la ley agraria, que contenga las normas jurídicas de naturaleza propia, que conjunte todos y cada uno de los procedimientos necesarios e indispensables para la interpretación y aplicación concreta de la ley. Al tener un marco jurídico propio y autónomo, no debe de ser necesario la aplicación supletoria de otros ordenamientos jurídicos según la materia que se trate.

DECIMA.- Con la creación de un Código Federal de Procedimientos Agrarios, se pretende simplificar y agilizar el procedimiento de titulación de terrenos baldíos y nacionales, tomando en consideración los principios jurídicos fundamentales y las necesidades de los nacionaleros, eliminando confusiones, duplicidad y obscuridad en el desarrollo del procedimiento, buscando con ello evitar la desconfianza por parte de los solicitantes de terrenos baldíos y nacionales.

DECIMA PRIMERA.- Con la creación de un Código Federal de Procedimientos Agrarios, se pretende introducir mecanismos de defensa de los derechos de los nacionaleros, en relación a las resoluciones que emita la Secretaria de la Reforma Agraria; muy independiente a la garantía constitucional que tenga en recurrir al juicio de amparo.

DECIMA SEGUNDA.- Es necesario que los nacionaleros al recurrir al juicio de amparo no exista la desigualdad que tutela el amparo agrario y se haga extensible el cúmulo de beneficios procesales y extensa protección que se da a otros núcleos agrarios.

DECIMA TERCERA.- Es necesario dejar en claro dentro del marco jurídico, las facultades y atribuciones ejecutivas que tiene la Secretaria de la Reforma Agraria y así evitar duplicidad de funciones con el Registro Agrario Nacional en la integración de los expedientes de titulación, ya que originalmente le corresponde a la Secretaria, por conducto de la Dirección de Regularización de la Propiedad Rural; y el Registro Agrario Nacional, solo sea un órgano de consulta en la integración de los expedientes de titulación.

DECIMA CUARTA.- Es indispensable la ejecución de un Programa Nacional de regularización de terrenos baldíos y nacionales en el que se instrumente acciones concretas de ordenamiento y regularización de la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra. La seguridad jurídica y certidumbre documental se otorga a través de la enajenación del predio y de su posterior titulación; así como sentar las bases para acabar de fondo con los rezagos agrarios en la regularización de expedientes de titulación de terrenos baldíos y nacionales.

DECIMA QUINTA.- Es necesario una reforma legislativa a la ley agraria en vigor en la que se incluya de nueva cuenta la enajenación de los terrenos nacionales a título gratuito, tal y como lo contemplaba la ley de terrenos baldíos, nacionales y demasías de 1950, así como las superficies máximas que puedan adquirirse, en las que se instrumenten verdaderos programas de apoyo, dirigidos única y exclusivamente a los grupos sociales más desprotegidos, fuera de cuestiones políticas, otorgando mediante la titulación respectiva, seguridad jurídica y documental de sus tierras.

DECIMA SEXTA.- Es necesario la aplicación de un Programa de Capacitación en materia agraria que integre a los recursos humanos, técnicos y administrativos del personal de la Secretaria de la Reforma Agraria; el cual domine ampliamente los ordenamientos jurídicos agrarios para su mejor aplicación práctica en la integración de los expedientes de titulación.

DECIMA SEPTIMA.- De esta forma se dará cumplimiento a los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006 y en el Programa Sectorial Agrario 2001 – 2006 otorgando beneficio con la garantía que otorga el Estado Mexicano a los actuales poseedores de terrenos baldíos y nacionales y que antes no tenían la certeza y ni seguridad jurídica,

reconociéndoles sus legítimos derechos sobre las tierras que detentan de manera pública, pacífica y sin perjuicio con terceros, desincorporándolas del dominio de la nación mediante la emisión del título de propiedad correspondiente.



## BIBLIOGRAFIA

Bazdresch, Luis. Curso Elemental de Garantías Constitucionales. 1a. Edición. Editorial Jus. México. 1977.

Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. 8ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1991.

Caso, Ángel. Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México. 1950.

Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. 12ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1999.

Chávez Padrón, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. 6ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1989.

De la Veracruz, Fray Alonso. Sobre el Dominio de los Indios y la Guerra Justa. UNAM. Facultad de Filosofía y Letras. 2004.

Escobar Ohmstede, Antonio. Guía del Archivo Histórico de Terrenos Nacionales. 1ª. Edición. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México. 1999.

Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México 1493 – 1940. 2ª. Edición. CEHAM SRA. México. 1990.

Florescano, Enrique. Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México (1500-1821). Ediciones Era. México. 1983.

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

García, Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. 29ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1991.

González Roa, Fernando. Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana. Editorial SRA-CEHAM. México. 1981.

Ibarra Mendivil, José Luis. Propiedad Agraria y Sistema Político en México. 1ª. Edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1989.

Manzanilla Shaffer, Víctor. Reforma Agraria Mexicana. 1ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1977.

Martínez Ríos, Jorge. Tenencia de la Tierra y Desarrollo Agrario en México. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México. 1970.

Maza, Francisco de la. Código de Colonización y terrenos baldíos, 1451 – 1892. Tipografía de la Secretaria de Fomento. México. 1893.

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

Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. 17ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1981.

Orozco Wistano, Luis. Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos. Editorial El Tiempo. México.

Ots Capdequi, José Maria. España en América. 1ª. Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1959.

Payno, Manuel. Tratado de la Propiedad. Editorial SRA-CEHAM. México. 1981.

Ponce de León Árrmenta, Luis M. Derecho Procesal Agrario. 1ª. Reimpresión. Editorial Trillas. México. 1991.

Soberanes Fernández, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. 4ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1996.

Schmelkes, Corina. Manual para la Presentación de Anteproyectos e Informes de Investigación. Editorial Harla. México. D. F. 1988.

Solano, Francisco de. Cedulario de Tierras. Compilación de Legislación Agraria Colonial (1497-1820). Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1991.

Vázquez Alfaro, Guillermo Gabino. Derecho Procesal Agrario. 1ª. Edición. División de Universidad Abierta. UNAM. México. 1997.

Warman, Arturo. Los Campesinos Hijos Predilectos del Régimen. Editorial Nuestro Tiempo. México. 1979.

Weckmann, Luis. Las Bulas Alejandrinas de 1493 y la Teoría Política del Papado Medieval. UNAM. Instituto de Historia. 1949.

Zavala, Silvio. Apuntes de Historia Nacional 1808-1974. Secretaria de Educación Pública. México. 1975.

Zavala, Silvio. Las Instituciones Jurídicas en la Conquista de América. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1988.

#### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

Diccionario Jurídico. ESPASA. Madrid. 1992.

Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1984.

Enciclopedia Jurídica OMEBA.

Enciclopedia Universal Ilustrada. ESPASA CALPE. 1979. Tomo XLVII.

Nueva Enciclopedia Jurídica. Editorial Francisco Seix S.A. Barcelona. 1962. Tomo X.

Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Editorial Mayo. México. 1981.

Pina Vara, Rafael de. Diccionario de Derecho. 13ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1988.

#### LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 141ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2002.

Colección de Leyes sobre Tierras y Demás Disposiciones Relacionadas con las Mismas. Secretaria de Agricultura y Fomento. Talleres gráficos de la nación. México. 1944.

La Legislación Agraria en México 1914 – 1979. Secretaria de la Reforma Agraria. Editorial Bodoni. México. 1980.

Ley Agraria. Editorial Berbera. México. 2002.

Ley de Amparo. 2ª. Edición. Editorial Delma. México. 1998.

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

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

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

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

López Nogales, Armando y Rafael. Ley Agraria. Editorial Porrúa. México. Editorial Porrúa. México. 2002.

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

Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Editorial Berbera. México. 2002.

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

Ius 2001. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917 – 2001.

#### REVISTAS Y PERIODICOS.

Revista de los Tribunales Agrarios. Año VIII. Número 24. Mayo – Agosto. México. 2000.

Revista de los Tribunales Agrarios. Año X. Número 29. Enero – Abril. México. 2002.

Diario Oficial de la Federación del 17 de Enero de 1934.

Diario Oficial de la Federación del 14 de Enero de 1942.

Diario Oficial de la Federación del 24 de Diciembre de 1958.

Diario Oficial de la Federación del 22 de Enero de 1963.

Diario Oficial de la Federación del 31 de Enero de 1974.

Diario Oficial de la Federación del 8 de Enero de 1982.

Diario Oficial de la Federación del 17 de Enero de 1984.

Diario Oficial de la Federación del 6 de Enero de 1992.