

301809

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO 13

2ed



CAMPUS SAN RAFAEL

"ALMA MATER"

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

EL PROCEDIMIENTO DE TITULACION DE
TERRENOS NACIONALES Y SU APLICACION
PRACTICA

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIATURA EN DERECHO
P R E S E N T A S
LETICIA GUERRERO GOMEZ

ASESOR LIC ANA LUISA LOPEZ GARZA

REVISOR LIC. SILVIA LLITERAS ALANIS

MEXICO, D. F.

1998.

269317

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Gracias Dios por todo;

**pero sobre todo por el ser que dispusiste para mí, que con su
cariño, su mirada; sus palabras que una y otra vez me
consolaban**

como ahora, como antes, como siempre.

**Con ese amor que siempre tienes para dar, me perdonas las
lagrimas que te he hecho derramar; esa pureza de alma, esas
ganas de dar tu calor, tu cariño, tus palabras que una y otra
vez me acompañan, me amparan, me das calma, me
comprendes y perdonas.**

**Cuantos años ya y todavía en tus ojos solo amor,
tu no hablas con palabras sólo con tu corazón,
como antes como siempre mi amiga, mi todo.**

Mi Mamá.

“Algunos sueñan con alcanzar grandes logros, otros se mantienen despiertos, se esfuerzan y los hacen posibles”.

A mis queridos hermanos: Patricia y Oscar.

“No temas a los vientos de la adversidad. Ten presente que sin viento, no hay papalote que ascienda”.

Mi muy especial reconocimiento y agradecimiento más sincero a la Lic. Ana Luisa López Garza, ya que sin su orientación y apoyo no hubiera sido posible la realización y culminación de este trabajo.

“Nadie sabe qué tan alto puede volar. Tú mismo no tendrás noción hasta que te atrevas a extender tus alas”.

***Por sus tantas atenciones las gracias más cumplidas a la
Lic. Guadalupe Cortés Toledo.***

“Sino tienes el valor de perder de vista la costa, nunca podrás descubrir nuevos océanos”.

Mi profundo agradecimiento a la Lic. Silvia Eliteras Alanís.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

LA PROPIEDAD PUBLICA

1.1 Concepto de propiedad	2
1.1.1 Epoca Prehispánica	3
1.1.2 Epoca Colonial	6
1.1.3 Epoca Independiente.....	10
1.1.4 Reforma	16
1.1.5 Revolución	19
1.2 Clasificación de la propiedad	20
1.2.1 Propiedad Originaria	20
1.2.2 Dominio Eminente	21
1.2.3 Dominio Directo.....	21
1.2.4 Propiedad privada	22
1.2.5 Propiedad pública	23
1.2.6 Propiedad social	25
1.3 Medios de adquirir la propiedad	27

CAPITULO II

ASPECTO JURIDICO DE LOS TERRENOS NACIONALES

2.1 Ley de terrenos baldíos de 1863	35
2.2 Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 26 de marzo de 1894	39
2.3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	45
2.4 Decreto del 2 de agosto de 1923	63
2.5 Código Agrario de 1934	67
2.6 Código Agrario de 1940	70
2.7 Código Agrario de 1942	72
2.8 Ley General de Bienes de 31 de diciembre de 1941	74
2.9 Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 30 de diciembre de 1950	75
2.10 Decreto de 31 de diciembre de 1962 que modifico al artículo 54 del Código Agrario de 1942	84
2.11 Ley Federal de Reforma Agraria de 1971	89

CAPITULO III

PROBLEMATICA ACTUAL DE LOS TERRENOS NACIONALES

3.1 Situación jurídica de los Terrenos Nacionales	94
3.2 Situación jurídica de los poseedores de terrenos nacionales, que conforme a las disposiciones legales emitidas en el pasado, los vienen poseyendo habiendo	

solicitado su adjudicación	98
3.3 Situación jurídica de los poseedores que desconociendo las disposiciones legales promovieron Diligencias de información ad- perpetuam	100
3.4 Situación jurídica de los poseedores que vienen poseyendo sin haber realizado ninguna gestión	102
3.5 Procedimiento a seguir de acuerdo con la legislación actual	106

CONCLUSIONES

PROPUESTA

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El tema que se ha escogido, se seleccionó atendiendo a la importancia del problema de la tierra, planteada en su distribución como fuente económica, y en su régimen jurídico, motivo de conflictos.

Es innegable que en la evolución histórica de nuestro país la justa distribución de la tierra, ha sido el mayor problema que ha tenido que afrontar, y la falta de realización de esta meta, ha originado los disturbios sociales que son reconocidos en nuestro pasado, como la Independencia o la Revolución, por mencionar algunos. Todos estos conflictos son el reflejo del problema agrario que aqueja a nuestra Nación.

Así se enfoca el desarrollo del tema tratado, en forma deductiva esta tesis analiza en el primer capítulo el concepto de propiedad y los antecedentes históricos de los terrenos nacionales; en tanto que en el segundo capítulo se comentan los distintos ordenamientos que han legislado en materia agraria para conocer lo que se ha hecho en materia de terrenos nacionales y hacer el planteamiento de la situación que aún prevalece en el país y tener una visión más clara en el tercer capítulo del porque aún no se ha llegado a culminar la titulación del total de los terrenos nacionales.

El hombre desde tiempos inmemoriales ha tenido y tiene la necesidad de la tierra y de que se le adjudique en propiedad y mediante esta entrega dar respuestas reales a los problemas del campo.

Este derecho de propiedad se establece claramente en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regula y reconoce el derecho del pueblo para disponer de la tierra.

En cuanto a la legislación secundaria, el legislador ha venido legitimando la intervención estatal en los terrenos nacionales a través de la Reforma Agraria.

Pese a ello el derecho agrario no ha logrado, en materia de titulación, la culminación de la entrega del total de los títulos de propiedad. Deben en este sentido los legisladores poner mayor énfasis en lo referente a los terrenos nacionales, rompiendo los esquemas formalistas y permitir una simplificación en los trámites burocráticos y avanzar de una forma integral tanto autoridades como campesinos en la planificación y consolidación de programas acordes a la realidad social que vive la gente del campo, con métodos abiertos y creativos que nos alejen de visiones estáticas y regresivas a fin de desarrollar y utilizar el derecho, como instrumento que haga realidad la repartición de la tierra estipulada en el artículo 27 de nuestra Constitución y que define la rectoría del Estado para alcanzar de forma integral el desarrollo económico y social de México; convocando a las tareas del desarrollo a los sectores públicos, social y privado a través de sus diversos órganos del poder público con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad rural, regulando el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

En efecto, en el desarrollo del presente trabajo, se bosquejan los problemas que han venido detentando los campesinos poseedores de terrenos nacionales y en general los campesinos, y que pese a los distintos ordenamientos que se han dado no ha llegado a concretarse totalmente; concluimos formulando proposiciones al tema tratado, en la que aportamos nuestro punto de vista, respecto al procedimiento a seguir en la titulación de terrenos nacionales.

Es decir se propone un programa integral y realista como una forma de dar solución a los problemas de titulación de los terrenos nacionales, que se encuentran dentro de la problemática agraria de México y que no pueden ser por más tiempo ignoradas por las autoridades de nuestro país.

Estamos consientes, además, de que ningún programa por muy completo que sea, puede ser llevado a cabo sin la ayuda de todas las partes involucradas, ya que la colaboración indiscutible de cada uno servirá de base en el avance del proceso agrario; es por ello que sugerimos que se haga de forma integral, con conciencias críticas y abiertas, fundamentales para una nueva “revolución agraria” entendiendo “revolución” como sinónimo de cambio que México requiere para asomarse a los inicios de nuevo siglo XXI.

Con tan escasa aportación, pero tan significativa para nosotros, consideramos haber colaborado con nuestro grano de arena en la reforma agraria que todavía estamos viviendo y que tiene mucho camino que recorrer.

CAPITULO I

LA PROPIEDAD PUBLICA

1.1 CONCEPTO DE PROPIEDAD

Desde la época de los romanos se considero el derecho de propiedad diciendo "Jus utendi, fruendi et abutendi res quatenus juris ratio patitur", es decir; el jus utendi o usus, era la facultad de servirse de una cosa y de aprovecharse de los servicios que rindiera, además de sus frutos; el jus fruendi o fuctus, era el derecho que tenían sobre los frutos o productos; y el jus abutendi o abuso, era el poder de disponer hasta la consumación o destrucción de la cosa o su enajenación; la persona que reunía los tres beneficios tenia sobre su cosa, un poder absoluto¹.

En el concepto clásico define a la propiedad como el derecho real de usar, gozar y disponer de los bienes en forma absoluta, exclusiva y perpetua²; mientras que el concepto moderno afirma que el derecho de propiedad es el derecho real más amplio, para usar, gozar y disponer de las cosas, dentro del sistema jurídico, positivo de limitaciones y modalidades impuestas por el legislador de la época³.

Aplicando la definición del derecho real de propiedad, se dice que ésta se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto⁴.

En el derecho de propiedad existe una afectación jurídica de la cosa a un sujeto que bien puede ser físico, moral, público o privado. Es notorio que hay una imputación del bien a la persona; esa disposición sobre el bien, es el carácter que distingue el derecho de propiedad respecto de otros derechos reales.

¹ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. "El derecho agrario en México". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1991. P. 281.

² ROGINA VILLEGAS, Rafael. "Derecho civil mexicano". Tomo III. PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1991. P. 289

³ ROGINA VILLEGAS, Rafael. OP. CIT. P. 290.

⁴ IDEM.

Ahora que conocemos el concepto de propiedad podemos implementarlo para estudiar el derecho de propiedad en México para lo cual acudiremos a sus fuentes históricas, ya que estas son necesarias para conocer los hechos acaecidos en el pasado que dieron origen a todo aquello que rige nuestra vida actual.

Los antecedentes del derecho de propiedad en México se dividen en tres periodos históricos, mismos que obedecen más a necesidades didácticas que a la realidad de las cosas, ya que en cada evolución social resulta casi imposible delimitar con exactitud las etapas por las que ha pasado la humanidad. En este estado de cosas, estudiaremos al derecho de propiedad en las épocas Prehispánica, Colonial e Independiente; mismas que se detallan brevemente a continuación:

1.1.1 EPOCA PREHISPANICA

Hasta antes de la llegada de los españoles a México, iniciando el siglo XVI, las distintas comunidades existentes se encontraban en etapas muy diversas de progreso en su organización político-social. En términos generales, tres fueron los pueblos más importantes por su cultura y poderío que dominaron la mayor parte de lo que hoy constituye la República Mexicana que fueron: Los Toltecas, los Mayas y los Aztecas éstos últimos también llamados mexicas; y de los cuales tomaremos a éste último para nuestro estudio por que fueron los que lograron adquirir sobre todos los demás pueblos, mayor preponderancia y por que es del que tenemos versiones más verídicas de su cultura y organización territorial además de que su organización agraria ofrece gran interés pues sobreviven, algunos de sus aspectos agrarios en nuestra legislación territorial actual.

Las instituciones agrarias del pueblo mexicana eran clara proyección de su estructura social, esta se formaba de los nobles, los sacerdotes, el ejército, el pueblo en el que había agricultores, comerciantes, artesanos y los esclavos.

El rey era dueño y señor de la tierra, podía disponer de ella como propietario. Junto al monarca se agrupaban los sacerdotes los guerreros de alta designación militar y la nobleza. Abajo de estas clases sociales se encontraba el pueblo.

Las guerras fueron una fuente de ingreso territorial para los mexicas; cuando el pueblo enemigo sucumbía ante sus armas, el monarca se apoderaba de sus tierras, quedándose para sí con las mejores, repartía algunas entre aquellos guerreros que él consideraba se habían distinguido en la lucha, otras más entre los nobles, los sacerdotes, algunas las dejaban para los gastos públicos; estas tierras podían volver al poder del rey en cualquier momento, cuando éste lo desease.

La denominación que se le dio a la propiedad agraria entre los aztecas o mexicas fue la siguiente:

a) **Pillalli.**- Eran posesiones antiguas de los pipilzin, trasmitidas de padres a hijos, o concedidas por el Rey en galardón de los servicios hechos a la Corona. También había tierras de la Corona llamadas tecpanatalli, reservadas siempre al dominio del Rey y que gozaban el usufructo ciertos señores llamados tecpanpoungue y tecpantlaca, es gente del palacio. Estas clases sociales no pagaban tributos, pero en cambio prestaban al Señor servicios militares, políticos, administrativos etc.

b) **Teotlapan.**- Los productos de esta tierra llamada teotlapan (tierra de los dioses) estaban destinadas a sufragar los gastos del culto.

c) **Milchimalli**.- Estas tierras estaban destinadas a suministrar víveres al ejército en tiempo de guerra las cuales se llamaban milchimalli o cacalomilli, según la especie de víveres que daban.

d) **Altepetlalli**.- Había tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos del pueblo y Clavijero nos dice que: "el altepetlalli, esto es, de los comunes de las ciudades, se dividían en tantas partes cuantos eran los barrios de aquella población y cada barrio poseía su parte con entera exclusión e independencia de los otros"⁵. Esta institución tiene perfiles similares a lo que los Españoles llamaban propios.

e) **Calpulli**.- El calpulli, como su génesis normativa lo indica (calli, casa; pulli, agrupación), era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas, aunque muy al principio el requisito más que residiera era el parentesco entre las gentes de un mismo barrio. En Tenochtitlan había veinte barrios o calpullis; a cada barrio se le daba determinada cantidad de tierras para que la dividiera en parcelas o calpullec (plural de calpulli) y le diera una parcela a cada cabeza de familia de las que residían en ese barrio; las cabezas o parientes mayores de cada barrio (chinancalli) eran quienes distribuían los calpullec.

La propiedad de las tierras del calpulli era comunal y pertenecía al barrio o calpulli al cual había sido asignado pero el usufructo (el uso y el fruto solamente) del calpulli era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando; por lo anterior no es de extrañarnos que el calpulli no podía enajenarse, pero si dejarse en herencia.

Para que una persona pudiera obtener un calpulli debería ser residente del barrio de que se tratara, debiendo necesariamente cultivarlo sin interrupción, pues si

⁵ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. "El problema agrario en México". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1991. P. 149.

no cumplía con este requisito durante dos ciclos agrícolas, se le transfería a otra familia.

f) **Mithimalli.**- El beneficio de éstas tierras se aplicaban para sacar provecho y reunir fondos suficientes para sostener el ejército.

Tanto la tierra para la guerra como la de los dioses se daba en arrendamiento a aquellos que la solicitaban o bien eran trabajadas colectivamente por la población.

A los peones de campo se les llamaba macehuales y mayeques, los primeros no tenían derecho alguno sobre la propiedad que trabajan, mientras que a los segundos sí se les reconocían algunos privilegios.

Existían mapas en donde se limitaban por colores las tierras, al "efecto las tierras pertenecientes a los barrios estaban pintadas de color amarillo claro; las de los nobles encarnado y las del rey en púrpura"⁶.

1.1.2 EPOCA COLONIAL

Recién iniciado el descubrimiento de América, España y Portugal tuvieron diferencias respecto a la propiedad de las nuevas tierras; por lo que el Papa Alejandro VI expidió una Bula para dirimir las controversias, cediendo a los Reyes Católicos todas las tierras descubiertas o por descubrir al Poniente Sur de una línea trazada entre los Polos Articos y Antártico, que pasara a 100 leguas al Oeste de la más Occidental de las Islas Azores y Cabo Verde y al Rey de Portugal las que quedaran al Este.

⁶ MENDIETA Y NÚÑEZ. Lucio. "Sistema agrario constitucional". PORRÚA. S.A.. MÉXICO, 1974. P 47.

En virtud de la conquista y por el reconocimiento de sus derechos de propiedad de las nuevas tierras que hiciera el sumo pontífice, los monarcas españoles empezaron a repartirlas como verdaderos propietarios.

Mediante la conquista el territorio indígena dejó de ser un cúmulo de pequeñas naciones independientes para formar una nueva unidad territorial, conocida como la Nueva España.

En la Colonia la propiedad se dividió en propiedad individual y propiedad colectiva se constituyó de la siguiente manera:

1.- La propiedad individual revistió las siguientes formas.

a) **Mercedes Reales.**- Para que los conquistadores se estimularan en la Colonización, y como pago por sus esfuerzos se les repartieron grandes extensiones de terreno a los militares de alto rango. A estos repartos se les llamaron mercedados, por que para que fueran legalizadas se necesitaban una confirmación real que se llamaba merced.

b) **Caballerías.**- Era una medida de tierra que se le daba en merced a los soldados de caballería.

c) **Peonías.**- Era una medida de tierra que se le daba en merced a todos aquellos soldados de infantería.

d) **Suertes.**- Era un solar para la labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación

e) **Confirmación.**- Era un procedimiento mediante el cual el Rey confirmaba la tenencia de las tierras a favor de alguien que, o carecía de los títulos sobre ellas, o le habían sido tituladas en forma indevida.

f) **Composiciones.**- Otra institución mediante la cual algunos terratenientes se hicieron de tierras realengas o de otros particulares.

A fin de subsanar el desorden en la propiedad de la tierra fue dictada en noviembre de 1571 una Cédula en la que se ordenaba que todas las tierras que no tuvieran título legal, se les fueran restituidas a los Monarcas Españoles. Esta disposición no se cumplió de primer intento. Posteriormente, Una causa económica fue la que determinó el cumplimiento de las Reales Cédulas sobre composiciones: estando urgido el Erario, se creyó que podían obtenerse fondos exigiendo a los poseedores de tierras en las Indias, que no tuviesen justo título en el que apoyar su posición, el pago de una cantidad proporcional a la extensión y clase de tierra que de tal modo poseyesen; al efecto, Felipe IV el 17 de noviembre de 1631 expidió una Cédula, que fue la primera en producir resultados prácticos en la Nueva España, pues de esa época datan las Composiciones que en ella se efectuaron.

Considerando, dice la Cédula mencionada el mayor beneficio de nuestros Vasallos, ordenamos y mandamos a los Virreyes y Presidentes Gobernadores, que en las tierras compuestas por sus antecesores no invadan dejando a los dueños en su pacífica posesión; y los que se hubieren introducido y usurpado más de lo que les pertenece, conforme a las medidas, sean admitidas en cuanto al exceso, a moderada composición y se les despachen nuevos títulos⁷.

Las Composiciones fueron pues, arreglos que, mediante el pago de cierta cantidad de dinero la Corona Española reconoció la propiedad en aquellos terrenos en que no existía, o que de existir estaba viciada.

2.- La propiedad colectiva a su vez se estructuró de la siguiente forma:

a) **Capitulaciones.**- para que los españoles residieran en la Nueva España los Monarcas ordenaron que se fundaran pueblos, a los cuales les dieron

⁷ IBID. P 70

tierras de uso individual y tierras para uso colectivo. Es decir, fueron las Capitulaciones, tierras que se repartían a aquéllos que se comprometían a colonizar un determinado pueblo.

b) **Reducción de Indígenas.**- los pueblos de fundación indígena, al principio se denominaron Reducciones y al igual que las colonias españolas debían tener casco legal, ejido, tierras de común repartimiento, pastos y aguas.

c) **Fundo legal.**- Carlos V ordenó que los Indios no vivieran disgregados por las sierras, sin recibir los beneficios de la civilización europea y de la religión católica, por lo que se les otorgaron unos terrenos que se denominaron Fundo Legal, era el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo, su iglesia edificios públicos y casas de los pobladores.

d) **Ejido y Dehesa.**- el ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra, ni planta, destinado al solaz de la comunidad. Se creó con carácter comunal, inalienable e imprescriptible. La dehesa en España era el lugar a donde se llevaba a pastar al ganado, institución creada también con la naturaleza señalada para el ejido.

e) **Los Propios.**- Eran tierras que pertenecían a los pueblos y el producto que de ellos se sacaba se destinaba a cubrir los gastos públicos. Normalmente se arrendaban a aquéllos que los solicitaran aplicando la renta a la manutención de los mencionados gastos.

f) **Tierras de Común Repartimiento.**- Eran tierras comunales de disfrute individual que se sorteaban entre los habitantes del pueblo para que las cultivaran. Estas tierras se daban en usufructo a los pobladores con la obligación de trabajarlas siempre. Cuando un lote quedaba desocupado era repartido entre aquéllos que lo solicitaban.

g) **Las Capellanías.**- Era una propiedad eclesiástica que consistía en una finca o derecho a favor de una capilla, que una persona otorgaba, para que se celebrara un número determinado de misas a favor de su alma.

h) **Montes, Pastos y Aguas.**- tanto los españoles como los indígenas debían disfrutar en común los montes, los pastos y las aguas, así lo estableció Carlos V en una Cédula expedida el año de 1533, que disponía "Nos hemos ordenado que los pastos, montes y aguas sean comunes en las Indias... mandamos que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las provincias de las Indias, sea común a todos los vecinos de ellas"⁸

De todo lo anterior, claramente se puede apreciar que la posesión de las tierras en la Nueva España estuvo en manos de tres grupos principalmente: los españoles, de los pueblos indios y la iglesia.

1.1.3 EPOCA INDEPENDIENTE

Hacia los fines del siglo XVIII, el número de campesinos sin patrimonio y sin trabajo era muy grande; y una de las causas del movimiento de 1810, fue sin duda la pésima distribución de la propiedad rural en la Nueva España y en la movilización de grandes contingentes de hombres de campo que acudían al llamado de los iniciadores del movimiento de independencia.

Si bien es cierto que fundamentalmente tuvo carácter político este movimiento de libertad iniciado por Hidalgo; en las proclamas de independencia, no se menciona abiertamente el problema agrario como cuestión central de la lucha;

⁸ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. OP. CIT. P. 172.

sin embargo, evidentemente sólo el anhelo de emancipación, un tanto impreciso, pudo inducir a las masas populares a seguir a sus caudillos⁹.

La lucha de Independencia, a pesar de sus apariencias políticas fue, en el fondo, una *Revolución Agraria*, y aunque las gentes del campo no eran capaces por su baja cultura, de comprender los ideales de "Libertad" e "Independencia", abrazaron la causa llevados por la miseria y el odio al opresor extranjero que emerge como elemento vital de la sublevación; odio cruelmente desbordado en las batallas en las que participaron aquellas hordas salvajes, incontenibles e impetuosas. "La libertad para aquellos grupos no era un derecho, era una embriaguez no era una actitud normal, era una explosión de odio y de alegría; tenía el aspecto de una fuerza de la naturaleza en toda su violencia"¹⁰.

Al realizarse la Independencia, los criollos y mestizos de cultura europea, si bien lograron sus propósitos al obtener la independencia de México, siguieron luchando por el poder político pero ahora divididos en dos grandes facciones: Conservadores y liberales. Los indios y mestizos de cultura indígena, siguieron luchando por que con la independencia no obtuvieron nada.

El indio de México independiente se caracteriza por su apatía y por su arraigo a la tierra en donde ha nacido, vive y muere en la miseria, pero en el pueblo o en la región en que nació, a los que se halla ligado por sus costumbres, sus deudas, la familia, el parentesco, etc.

Al mismo tiempo, y al amparo de los desordenes, crecía el latifundismo formado durante el coloniaje español, a manos de los conquistadores y sus descendientes que continuaron subsistiendo en el México Independiente mediante el acaparamiento y el despojo de tierras pertenecientes a los pueblos y a sus habitantes,

⁹ SILVA HERZOG, Jesús. "El agrarismo mexicano y la reforma agraria". FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1980. P. 37

¹⁰ SIERRA. Justo. "Evolución política del pueblo mexicano". FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO. 1950. P. 109.

así como la política agraria que aún reconociendo la injusta distribución de las tierras, desvió la solución del problema hacia la colonización en terrenos baldíos. Ya veremos cómo había una serie de identificaciones entre los grandes hacendados el partido conservador, las tendencias imperialistas, y el Clero político militante, quienes se aliaron a fin de defender sus intereses y no permitir el fraccionamiento de sus bienes rústicos, ni el triunfo de ninguna idea, personaje o ley que tendiera a redistribuir en forma más justa las tierras del campo mexicano y, como lógica consecuencia, mientras más acrecentaba el clero sus bienes, más empeoraba la economía nacional, tanto por que éstos bienes apenas pagaban impuestos, como porque excepcionalmente esas propiedades llegaban a movilizarse, y por que el clero no cultivaba directamente sus tierras rústicas. Después de realizada la Independencia, el clero se dedicó a conservar su situación de privilegiado absorbente y para ello fue necesario que entraran en pugna, política y económicamente, los intereses eclesiásticos y los gubernamentales; así se explica que cada vez que este poder, político y espiritual sentía amenazados sus bienes terrenales, apoyara indirectamente a quien le ofrecía mantenerlo en el goce de todas sus prerrogativas y bienes.

En orden cronológico, Don Lucas Alamán valorizó los bienes del Clero durante esta etapa, aproximadamente en \$300.000,000.00; luego el Doctor Mora lo calculó en \$179.163,754.00; y posteriormente Don Miguel Lerdo de Tejada lo valorizó en más de \$250.000,000.00; esto nos da una idea de la gran cantidad de tierras rústicas que el Clero poseía, y que la totalidad de sus bienes influía notoriamente sobre la economía del país obligándola a la inercia y al estancamiento. Asimismo la propiedad inmueble de la iglesia aumentaba por medio de las *donaciones de sus feligreses*.

Hidalgo movido por las condiciones de existencia del pueblo, secularmente sojuzgado, abolió la esclavitud y elevó a calidad de seres humanos, a la inmensa

población rural, sobre la cual habría de fincarse la patria cuya formación se estaba iniciando.

Es en Morelos, en donde la guerra de independencia se robustece y su trascendencia, adquiere nuevos horizontes; delineó con amplitud y firmeza, el carácter esencialmente agrario del movimiento. En una de sus proclamas previene que: "Deben tambien utilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laborios pasen de dos leguas, cuando mucho, por que el inutil beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen por separado a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo o industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierra infructifera, esclavizando miles de gentes para que cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del publico... y los indios percibirán las rentas de sus tierras como suyos propios"¹¹.

De lo anterior se deduce claramente la preocupada atención con que Morelos se propuso liquidar la manifiesta desigualdad en la repartición de la riqueza rural; procurando instituir la pequeña propiedad, para que todos alcanzaran el beneficio de la redistribución en el dominio de la tierra, eliminándose de esta suerte la explotación de que era objeto los labradores del campo.

Igualmente se estatuye que deberán expropiarse las grandes posesiones de los extranjeros, propietarios de las grandes haciendas con el objeto de dividir las y adjudicarlas; procurando que las porciones repartidas, no impliquen una gran extensión a fin de alcanzar la consolidación de las pequeñas propiedades, como base de prosperidad en la explotación agrícola y medio eficaz para desterrar el vasallaje a que estaba sujeto el campesino.

¹¹ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. OP. CIT. P. 172.

De suma importancia es el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, expedido por el Congreso de Apatzingán en octubre de 1814, a pesar de su carácter marcadamente liberal, contempla la posibilidad de privar a los particulares de sus propiedades mediante indemnización, cuando así lo exigiera el interés público¹².

Poco antes de consumarse la independencia se propusieron medidas diversas para la resolución de los problemas en el país. Se dio una importancia capital al problema de poblar extensas superficies de tierras que estaban completamente deshabitadas.

Se creyó pues, que el problema agrario consistía en una mejor y equitativa distribución de la población pobre sobre la tierra, y se daba además una gran importancia a la colonización extranjera, para que viniera a elevar el nivel cultural de los indígenas, así como para desarrollar la industria, aprovechando los recursos naturales ociosos de nuestro país.

Esa política dio motivo a que el 28 de septiembre de 1822 los Síndicos Procuradores del Real de San Antonio, dictaron un acuerdo considerando válidas las concesiones de terrenos baldíos que el Ayuntamiento de Real de San Antonio de Baja California había hecho dentro de su jurisdicción. Al amparo de este acuerdo se da la autorización a favor de Esteban Austin para la introducción de 300 familias en el territorio de Texas, y dar los primeros pasos a los trabajos de colonización general, para lo cual la junta constituyente promulgó la primera Ley sobre la materia el 11 de abril de 1823 que ordenó que los terrenos baldíos se repartieran entre personas que quisieran colonizar, prefiriéndose a los mexicanos, y de éstos a los que hubieran prestado servicio a la Independencia y a los nativos del lugar, pero prohibiéndose que una sola persona fuera propietaria de más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de

¹² ZARATE, Julio. "México a través de los siglos". Tomo III GROLIER, MÉXICO, 1980. P. 780.

superficie de abrevadero¹³; y la restricción para sus adquirentes de transferirlas a las llamadas manos muertas.

Como se asentó el problema agrario trató de resolverse a través de colonización y aunque estas declaraciones generales contenidas en esta Ley resultan teóricamente muy apreciables, apenas si alcanzaron a aplicarse en cuanto a la colonización, pero nunca en cuanto a procurar la justa distribución de las tierras.

Nótese cómo durante este periodo posterior, inmediato a la consumación de la Independencia, la colonización trató de mezclarse con la conversión de los militares en agricultores; es decir, el reparto de tierras se hacía por motivos políticos y no tomando en cuenta la consideración técnica de que no toda persona es agricultor y de que es al campesino, por vocación y vecino de un lugar a quien debe de considerarse en primer término para beneficiarlo con este tipo de leyes.

Como ejemplo de esto el 19 de julio de 1823 el Supremo Poder Ejecutivo compuesto por el Lic. J. Mariano Michelena, Don Miguel Domínguez y el general Vicente Guerrero, dictó un Decreto que declaró meritorios los servicios hechos a la Patria por los insurgentes en los once primeros años de la guerra de independencia y se expresó que si no aspiraban o los creían aptos para empleo civil o militar, se les tendría presentes en el repartimiento de tierras baldías que decretare el Congreso, para que los sargentos y cabos primeros pudieran separarse del servicio y quedaran "en libertad de poder solicitar que se les asignen tierras de las que deberán repartirse en las provincias donde se han de establecer nuevas colonias. Aumentándose así el número de propietarios"¹⁴. En una Ley tras otra, se reitera la política agraria seguida por el Poder Ejecutivo durante estos primeros años del México Independiente; resolver el problema agrario a través de la colonización, en terrenos baldíos, y en intentar convertir a los soldados en agricultores.

¹³ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. OP.CIT. P. 203.

¹⁴ IBID. P. 204

El encasillamiento de la población rural, la idiosincracia de los pueblos indígenas, la inestabilidad política fueron entre otras, las causas que hicieron inoperante la política de colonización interna; en cambio, favorecieron la incontenible expansión territorial de los Estados Unidos de América.

La Colonización en las regiones en donde tuvo éxito, trajo consigo consecuencias nefastas. Como ejemplo de esto es la separación de la provincia de Texas y la subsecuente guerra con los Estados Unidos de América que significara la pérdida para el país de casi la mitad de su territorio.

El problema relativo a la posesión de grandes extensiones de inmuebles o tierras en manos de la iglesia fue aumentando, mostrándose como una necesidad la Desamortización de las fincas rústicas y urbanas de las Corporaciones religiosas.

Como la situación del tesoro público era crítica por la falta de fondos, siendo causa principal la enorme cantidad de bienes en propiedad de las manos muertas, estos impedían el desarrollo del crédito y de la producción agrícola e industrial del país.

1.1.4 REFORMA

Siendo Presidente de la República Don Ignacio Comonfort, el 25 de junio de 1856 se expidió la Ley de Desamortización de Bienes de las Manos Muertas, considerando que "uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública"¹⁵.

Fundándose en esta exposición de motivos, ordenó que "todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones

¹⁵ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. OP.CIT P. 224

civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6% anual". Lo más grave fue que se expresó que "bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida"¹⁶. Este artículo será interpretado en perjuicio de las comunidades agrarias, considerándolas como corporaciones civiles de duración perpetua e indefinida, cuyos bienes administrados por los ayuntamientos, caían bajo el imperio de la Ley de Desamortización. Los arrendamientos deberían promover la adjudicación de las fincas rústicas y urbanas en su favor, dentro del término de tres meses contados desde la publicación de la ley, en cada Cabecera de Partido. Si el arrendamiento dentro del plazo anterior no promovía la adjudicación, entonces se autorizaba el denuncia y al denunciante se le aplicaría en su favor la octava parte del precio de la finca. Todas las enajenaciones, por enajenación o remate deberían constar en Escritura Pública; otorgarse por los representantes de las corporaciones o, en su rebeldía, por la primera autoridad política o el Juez de Primera Instancia del Partido; y causarían una alcabala del 5%, cuyo pago, al igual que los gastos de remate o adjudicación estarían a cargo del comprador. Se declaró, asimismo, que "ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, y que todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones, u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares, o invertir las como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz"¹⁷. En síntesis, éste fue el contenido fundamental de la Ley de

¹⁶ IDEM.

¹⁷ IDEM

Desamortización de 1856, ésta Ley fue ratificada mediante Decreto del Congreso el 28 de junio de 1856.

Por último las propiedades adjudicadas, generalmente no estaban amparadas por los títulos de propiedad originales, por la rebeldía del Clero para presentarlos, presentando estas delimitaciones las imprecisiones en las nuevas titulaciones de sus terrenos adjudicados. Todos estos factores, contribuyeron para facilitar el despojo perpetuado más tarde por las compañías deslindadoras.

Asimismo Emiliano Zapata, un autentico campesino indígena formulo el Plan de Ayala, que estaba dedicado a las reivindicaciones agrarias; y que favorecían la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados.

Más tarde se crean órganos necesarios para ventilar todas las cuestiones agrarias, facultando a jefes militares, para dotar o restituir ejidos provisionalmente, a los pueblos que lo solicitaran tomándose para el efecto las tierras de las haciendas colindantes; es decir, establece dos vías agrarias: la restitución cuando hubieren sido los pueblos despojados de sus tierras y la de dotación cuando las necesitaran para su subsistencia.

Pero no es sino hasta la creación del artículo 27 constitucional de 1857 en donde se dispuso textualmente: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución"¹⁸.

¹⁸ IBID. P. 228.

Se establece también el principio de que la Nación tiene y tendrá en todo tiempo el derecho de crear la propiedad privada e imponerle las modalidades que convengan al interés público para lograr una distribución equitativa, cuidar de los recursos naturales y su conservación para ello se dictaran leyes con miras al fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad, la creación de nuevos centros de población y el fomento para la agricultura, e insiste, además en la restitución de las tierras despojadas a los pueblos, en la dotación de terrenos a aquellos que las necesiten, y lograr estas finalidades.

Se establece la expropiación por causa de utilidad pública mediante indemnización a fin de hacer posible las expropiaciones agrarias.

1.1.5 REVOLUCIÓN

Por otra parte la Revolución creó dos instituciones agrarias: el ejido y la pequeña propiedad. No es que antes no hayan existido en nuestro derecho; existían. pero con un sentido diverso al que le imprimió la legislación revolucionaria. El ejido colonial, como ya vimos, consistía en una extensión de tierra de propiedad y disfrute en común otorgada a los pueblos; generalmente en tierras de pasto o de monte para que pastaran los ganados de sus habitantes. No eran tierras de labor. Después con las leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional, el ejido se constituyó en tierras de labor concedidas a los pueblos que las necesitan. Su goce no es comunal. se reparte en parcelas a los ejidatarios, individualmente considerados, con la obligación de cultivarlos, pues si dejan de cultivarlos durante dos años pierden su derecho sobre ellas. No pueden venderlas ni arrendarlas; pero si pueden transmitir las por acto de última voluntad a sus parientes o a personas que dependan económicamente de ellas. Como se ve, en este punto, la moderna legislación mexicana, no es sino un retorno a las formas de propiedad precoloniales y coloniales.

Tradicionalmente sea considerado que una parte de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado son de igual naturaleza a los que forman el patrimonio de los particulares.

Sabemos que el Estado cuenta con su propiedad y para lo cual es necesario hablar del artículo 27 constitucional en el que se describe de forma amplia a la propiedad establece este artículo los principios fundamentales para la misma y que serán la base para la propia distribución del suelo mexicano.

1.2 CLASIFICACION DE LA PROPIEDAD

El artículo 27 Constitucional establece: "La propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Del artículo 27 constitucional mencionado podemos extraer tres principios en que se funda el concepto de propiedad que la Constitución Federal reconoce y establece: Propiedad originaria, dominio eminente y, dominio directo.

1.2.1 PROPIEDAD ORIGINARIA

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

Por tanto, es el patrimonio de la Nación el cual se rige y fundamenta en las normas de derecho público, las cuales deben servir de base para determinar el concepto de propiedad, así como las facultades y derechos que adquiere el propietario al serle concedida sin perder de vista el interés de la colectividad.

1.2.2 DOMINIO EMINENTE

Se trata del derecho que tiene el estado a modificar la propiedad privada por causa de utilidad, y su ejercicio se encuentra reglamentado en el párrafo segundo y en el inicio del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional:

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

1.2.3 DOMINIO DIRECTO

Su fundamento está en el párrafo cuarto del artículo 27 en estudio que a la letra señala:

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que... constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos... los yacimientos minerales volcánicos; los combustibles minerales, sólidos; el petróleo...".

El párrafo quinto del mismo artículo, establece de manera complementaria el dominio directo sobre las aguas públicas, usando la expresión: "Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales...".

De estos dos párrafos se colige que el dominio directo y la propiedad de la Nación son utilizados por la Constitución, con idénticos sentidos, en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27, cuyo régimen común se encuentra en el párrafo sexto que describe la *propiedad pública*.

El artículo 27 de la Constitución Mexicana regula y reconoce tres clases de propiedad: 1) la propiedad privada; 2) la propiedad pública y 3) la propiedad social.

1.2.4 LA PROPIEDAD PRIVADA

Está regulada por normas de derecho público (*propiedad originaria y dominio eminente*) pero las expropiaciones eventuales, a su vez, se garantizan por el párrafo siguiente:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización" (artículo 27).

En cuanto a las aguas del subsuelo, pueden ser objeto de propiedad por parte del dueño del terreno, bajo control de policía del poder público (párrafo quinto).

En síntesis, la propiedad privada en nuestra Constitución responde a los siguientes principios:

- 1) Es de origen estatutaria;
- 2) Esta bajo potestad pública su regulación y limitación;
- 3) Misión del poder público respecto de los recursos naturales;

- 4) Protección de la propiedad mediante garantías expresas;
- 5) Proyección legislativa e institucional de bienes escasos.

1.2.5 PROPIEDAD PUBLICA

La Constitución se refiere a ésta con las expresiones de dominio directo o propiedad de la Nación.

El artículo 27 constitucional al respecto menciona:

1. Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.
2. Los yacimientos minerales, incluyendo el petróleo y todos los carburos de hidrógeno.
3. Las aguas de los mares territoriales, de las lagunas y esteros marítimos, de los lagos interiores formados por corrientes constantes de los ríos y sus afluentes y otros recursos hidráulicos que precisa el mismo precepto.

Respecto a la propiedad pública descrita habría que distinguir titularidad, régimen de explotación y reglamentación legislativa.

Así tenemos que en la "Titularidad", la propiedad pública en sus dos expresiones formales (dominio directo y propiedad de la nación) la Constitución los declara inalienables e imprescriptibles en el multicitado artículo 27 (párrafos quinto y sexto) esta doble protección distingue a esta propiedad de aquellos bienes que se encuentran en el comercio y que forman parte del dominio privado de la Federación.

En cuanto al "régimen de explotación"; estos bienes de propiedad pública requieren de la institución administrativa, así como de la concesión que el Ejecutivo

Federal otorga a los particulares, según los requisitos que señalen las leyes secundarias en la materia.

La propia Constitución exceptúa el régimen de concesión al petróleo, minerales radioactivos, energía eléctrica, nuclear y derivados de hidrocarburos y al servicio público.

En cuanto a la "reglamentación legislativa", los bienes de dominio directo o propiedad pública están regulados por diversas Leyes Reglamentarias de la Constitución, tales como la minera, la petrolera, la de aguas nacionales, la de bienes nacionales, energía eléctrica, asentamientos humanos, etc.

Antes de seguir adelante es menester aclarar que bajo el común denominador de terrenos propiedad de la Nación, se encuentran los baldíos y los nacionales, así como las demasías, pero la diferencia entre los baldíos y los nacionales es que aquellos son los no medidos ni deslindados, y los últimos son aquellos que después de esos trabajos técnicos forman parte de una declaratoria; también la diferencia estriba en que los baldíos no pueden ser titulados, sino son objeto de un derecho precario de posesión que no llega a la prescripción y los terrenos ya declarados nacionales en una época fueron susceptibles de transmitirse a particulares mediante la titulación legal correspondiente.

En cuánto a las demasías es el terreno poseído por un pueblo o por particulares con título primordial, con extensión mayor que la que determina la titulación, siempre que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título y por lo mismo confundido con la extensión titulada.

Estos conceptos se verán más detalladamente en el transcurso del presente trabajo ya que podremos ver su evolución en los distintos ordenamientos legales que el legislador implemento para su comprensión y mejor desempeño de acuerdo con las finalidades que para cada caso se requiriera.

1.2.6 PROPIEDAD SOCIAL

Tres importantes corrientes han surgido entre quienes postulan la tesis de la propiedad como función social, atendiendo a los alcances y efectos de los criterios que sustentan:

"1.- La radical, que afirma que la propiedad dejó de ser un derecho subjetivo para adoptar la naturaleza de una función social, perdiendo su carácter privado para convertirse en una institución pública y responsabilizando a los propietarios por los *perjuicios sociales que el no ejercicio o mal uso del derecho causen a la comunidad.*

2.- La más atemperada sostiene que en el derecho de propiedad debemos distinguir su doble carácter, el aspecto privado e individual, que procura el beneficio de las personas, y el social o colectivo que atiende a la utilidad social.

3.- La intermedia, que afirma que la propiedad, como función social conserva su condición de derecho subjetivo en beneficio directo del titular, pero que su ejercicio está determinado por el interés colectivo que debe prevalecer en caso de conflicto"¹⁹.

Este último criterio de la forma de propiedad social tiene aplicación en el ámbito del derecho agrario, donde la propiedad ejidal y comunal se encuentran regidas por principios y normas diferentes de la propiedad inmobiliaria de derecho civil, sin constituir formas de propiedad del Estado.

Puede considerarse el ejido como "la tierra dada a un núcleo de población agrícola que tenga por lo menos seis meses de fundado, para que lo explote directamente con las limitaciones y modalidades que la ley señala, siendo en principio inalienables, inembargables, intransmisible e indivisible; además el titular

¹⁹ LEMUS GARCÍA, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1996 PP 243 y 244.

del ejido siempre es un núcleo de población agrícola que tenga por lo menos seis meses de fundado nunca un individuo o particular"²⁰.

Escriche define el ejido diciendo "que es el campo o tierra que esta a la salida del lugar y no se planta ni se labra, y es común a todos los vecinos; y viene de la palabra latina "exitus", que significa salida"²¹. Esta definición que es meramente etimológica no corresponde al concepto jurídico actual.

La función del ejido es proporcionar al campesino, a través del núcleo de población al que pertenece, una extensión de tierra, que con la inversión de su trabajo personal. le proporcione los medios económicos para subsistir en unión de su familia. La extensión de la tierra puede ser variable de acuerdo con las condiciones especiales de cada región y la calidad de las propias tierras.

Por su naturaleza, los ejidos pueden ser:

- a) Ejidos agrícolas
- b) Ejidos ganaderos.
- c) Ejidos forestales.

Los ejidos agrícolas se componen de tierras destinadas a la agricultura, al cultivo, aunque también comprenden tierras de riego, de humedad o de temporal que no estén en cultivo, pero que pueden en cualquier momento cultivarse.

Los ejidos ganaderos se forman con tierras destinadas al fomento de la industria ganadera. Para que se reconozca uno de estos ejidos, se tomará en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes, así como los campesinos que lo integran tengan al menos el 50% del ganado suficiente para cubrir la superficie que

²⁰ CASO, Angel "Derecho Agrario". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1950. PP. 221 y 222.

²¹ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. OP. CIT. P. 62.

les corresponde, o cuando el Estado esté en posibilidad de ayudarlos a satisfacer esa condición.

El ejido forestal es aquél que está destinado a la explotación silvícola, como ayuda para que los campesinos puedan resolver sus problemas.

1.3 MEDIOS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD

Las formas de adquirir la propiedad se pueden clasificar en: Adquisiciones a título universal y a título particular; adquisiciones primitivas y derivadas; y adquisiciones a título oneroso y a título gratuito.

1.- Adquisiciones a título universal y a título particular.- Se entiende por adquisición a título universal, aquella por lo cual se transfiere el patrimonio, como universalidad jurídica, o sea, como conjunto de derechos y obligaciones, constituyendo un activo y un pasivo.

La forma de adquisición a título universal reconocida en nuestro derecho es la herencia, ya sea legítima o testamentaria cuando en esta última se instituyen herederos. Cuando se instituyen legatarios, hay transmisión a título particular. En toda herencia legítima, llamada sucesión ab-intestato, hay una transmisión a título universal, por que únicamente se instituye herederos.

A título particular es aquella en que se transmite el dominio de bienes determinados. No existe la posibilidad de transmitir por contrato una universalidad jurídica integrada por activo y pasivo.

La forma habitual de transmisión a título particular es el contrato. También en los legados hay transmisión a título particular, porque el legatario recibe bienes determinados.

2.- Adquisiciones primitivas y derivadas.- Las adquisición primitiva es aquella en la cual la cosa no ha estado en el patrimonio de determinada persona, de suerte que el adquirente de la misma no la recibe de un titular anterior, sino que ha permanecido sin dueño siendo el primer ocupante de la misma.

Las formas primitivas de adquisición se presentan en la ocupación, que constituyen históricamente el medio principal de adquirir la propiedad; y en la accesión, en alguna de sus formas.

La ocupación supone que el adquirente entra en posesión de bienes que no tienen dueño, y que ejerce esa posesión con el ánimo de adquirir el dominio, por lo cual no hay transmisión de un patrimonio a otro.

En cambio las formas derivadas de transmisión del dominio suponen una transmisión de un patrimonio a otro. La cosa ha tenido dueño y ha estado en el patrimonio de una persona, que la transmite a otra, por lo cual se llama adquisición derivada. Estas formas derivadas de transmitir el dominio son las que tienen mayor *trascendencia jurídica*. El contrato, la herencia, la prescripción, la adjudicación, son formas que implican siempre que pasa un bien de un patrimonio a otro.

3.- Adquisición a título oneroso y a título gratuito.- En la primera, el adquirente paga un cierto valor en dinero, bienes o servicios, a cambio del bien que recibe, y como ejemplo tenemos los contratos onerosos: la compraventa, la permuta, la sociedad, en los cuales se transmite el dominio de una cosa a cambio de una contraprestación.

Hay contratos a título gratuito traslativo del dominio, como la donación, en los cuales el adquirente recibe un bien sin tener que cubrir una contraprestación.

Las transmisiones por acto entre vivos comprenden el acto jurídico en general y, en especial, el contrato. Las transmisiones por causa de muerte pueden revestir dos formas: la herencia legítima y testamentaria, y la transmisión por legado.

Independientemente de estas formas de transmisión del dominio conviene hacer también una distinción de formas especiales, que encajan en alguna o algunas de las clasificaciones ya enunciadas. Estas son el contrato, que es el medio fundamental y de mayor importancia en el derecho para transmitir el dominio; la herencia, la ley, la ocupación, la prescripción, la accesión y la adjudicación.

a) **Contrato.**- El contrato como forma de transmisión a título particular puede ser oneroso o gratuito, de manera que encaja en las clasificaciones anteriores. En el derecho moderno y, principalmente, en el que deriva del Código Napoleón, el contrato es un medio eficaz para la transmisión del dominio por sí solo, respecto de cosas ciertas y determinadas; es decir, la propiedad se transfiere como consecuencia directa e inmediata del contrato, sin necesidad de recurrir a ninguna forma o solemnidad más, como ocurría en el derecho romano. Se distinguen los contratos traslativo de dominio, los cuales operan en forma inmediata la transmisión de la propiedad sin que sea necesaria la entrega de la cosa, o traditio en el derecho romano, en nuestros ordenamientos que dicen que en las enajenaciones de cosas ciertas y determinadas, la transmisión de la propiedad se opera por efecto directo e inmediato del contrato, sin necesidad de tradición, ya sea natural o simbólica.

Son dos los requisitos de la transmisión: en primer lugar, el acuerdo entre propietario y adquirente sobre el traspaso de la propiedad; en segundo lugar, un convenio entre ellos sobre una relación jurídica en virtud de la cual el adquirente obtenga la posesión mediata la retención de la cosa por el enajenante tiene, pues que justificarse jurídicamente por la circunstancia de convertirse éste en mediador posesorio del adquirente.

b) **Herencia.**- Es la sucesión en todos los bienes del difunto y en todos sus derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte. La herencia se difiere por la voluntad del testador o por disposición de la ley. La primera se llama testamentaria, y la segunda legítima.

c) **Prescripción.**- Constituye otro medio de adquirir la propiedad. Es una forma adquisitiva mediante la posesión en concepto de dueño, que debe ser en forma pacífica, continua, pública y por cierto tiempo.

d) **Ley.**- La Ley como medio de transmitir la propiedad ha sido muy discutido. Su estudio se ha hecho a propósito del acto jurídico y de sus consecuencias; pero tiene un alcance más general. No sólo nos interesa saber hasta qué punto concurren el acto jurídico y la Ley en la producción de efectos (y entre ellos el adquirir y transmitir la propiedad), sino que también, si cuando se realiza un hecho o un acto jurídicos podemos determinar el papel o función que juega la Ley; y como en todas las formas de transmisión de la propiedad encontramos, o un acto o un hecho jurídicos, concurriendo con la Ley, convendrá entonces precisar el papel de la misma.

Bonnet ha sostenido que "la Ley establece una situación jurídica abstracta, es decir, que la norma es un cuadro o hipótesis general que prevé un conjunto de situaciones que vendrían a realizarse cuando se verifica un acto o un hecho jurídicos"²². La situación jurídica abstracta establecida en la Ley, no produce con relación a determinada persona ningún efecto, sino que implica simplemente una posibilidad para el caso de que, implicada la norma, se realicen con respecto a ciertas personas determinados efectos; y la norma se aplica por medio del acto o del hecho jurídico.

El acto o el hecho jurídico vienen a originar, entonces, situaciones jurídicas concretas que ponen en movimiento a la Ley para aplicarla con respecto a *determinada o determinadas personas*.

²² ROGINA VILLEGAS, Rafael. OP. CIT. P. 314.

e) **Ocupación.**- La ocupación es una forma de adquirir el dominio de gran trascendencia en el origen de la propiedad y en el derecho primitivo, es en todas las formas, la de mayor valor y más interés para la adquisición del dominio. Tiene aplicación muy reducida en los pueblos de civilización adelantada, no sólo porque la vida social restringe el número de las cosas nullius, sino porque además, las legislaciones tienden a atribuir al Estado la propiedad de los bienes abandonados o que carecen de dueño.

Desde el punto de vista jurídico, la ocupación es el modo de adquirir la propiedad de una cosa que no pertenece a nadie, o sobre la cual nadie formula reclamación, por medio de la toma de posesión, acompañada de la intención de hacerse propietario de ella. La ocupación supone los siguientes requisitos: la aprehensión o detención de una cosa; ejecutar esta aprehensión en forma permanente y con ánimo de adquirir el dominio; y recaer en cosas que no tengan dueño o cuya legítima procedencia se ignore.

El tercer requisito es esencial para que haya ocupación, pues esta es una forma primitiva de adquirir la propiedad, no implica la transmisión de un patrimonio a otro, y, además, supone que los bienes objeto de ocupación no han tenido dueño. Si lo tienen la forma de adquirir será distinta (la prescripción por ejemplo), y entonces se tendrá una posesión también, con el ánimo de adquirir la propiedad; pero esta posesión se fundará en el animus domini o en un justo título, es decir, en un título que se considere bastante para la transmisión del dominio, o que se repute fundamente suficiente. De manera que la prescripción, entonces, supone que la cosa ha tenido y tiene dueño, y que el poseedor, fundado en un título de transmisión bastante o viciado, tiene el ánimo de adquirir la propiedad mediante el transcurso de cierto tiempo y ejerciendo una posesión pacífica continua y pública.

f) **Accesión.**- Esta es un medio de adquirir la propiedad mediante una extensión del dominio. Todo lo que sea una o incorpora natural o artificialmente a

una cosa, pertenece al dueño de ésta por virtud del derecho de accesión. Es, por tanto, un medio de adquirir la propiedad mediante la unión o incorporación de una cosa secundaria a una principal. El dueño de la principal adquiere la accesoria.

En la doctrina se hacen diversas clasificaciones: Se distingue la accesión *natural* y la *artificial*. La *natural* supone la unión o incorporación de cosas sin la intervención del hombre y por tanto, no puede haber en ella buena o mala fe. En cambio la *artificial* supone que la unión o incorporación se lleva a cabo por el hombre y en ésta sí cabe determinar si hay buena o mala fe.

La accesión natural presenta las siguientes formas: 1) aluvión; 2) avulsión; 3) nacimiento de una isla; 4) mutación del cauce de un río.

1) **Aluvión.**- Es el acrecentamiento natural que sufren los predios colindantes a las riberas de los ríos, por el depósito paulatino de materiales que la corriente va formando en esas riberas. El propietario del predio adquiere por aluvión aquella fracción de tierra que va formándose por ese depósito de materiales arrastrados por el agua.

2) **Avulsión.**- Se presenta cuando la corriente logra desprender una fracción reconocible de terreno y la lleva a un predio inferior o a la ribera opuesta; o cuando arranca árboles o cosas.

3) **Nacimiento de una Isla.**- Esta puede ocurrir en tres hipótesis: 1º La isla se forma por aluvión es decir, por el depósito que se hace en el cauce del río, de materiales que llegan a constituir una fracción de terreno rodeada de agua. 2º La isla se forma por avulsión, es decir, cuando la corriente arranca una fracción de terreno de un predio y queda situada en medio del cauce. 3º Puede abrirse la corriente del río en dos brazos o ramales, de suerte que quede una porción de terreno rodeada de agua.

4) **Mutación de cauce.**- En este caso también es preciso distinguir si la corriente es nacional o de propiedad de particular. Si es de la Nación, el cauce abandonado sigue siendo propiedad de la Nación, y el que se ocupe también lo será.

Si es propiedad particular, el cauce abandonado pertenecerá al dueño del mismo predio, que simplemente ve restringida su posesión por la inundación o cambio de corriente; pero puede ejercer sobre esas aguas que están dentro de su predio el dominio dentro de las posibilidades físicas que existan.

g) **Adjudicación.**- Esta, en rigor no es una forma atributiva de dominio, sino *simplemente declarativa*. Por virtud de la adjudicación el Juez simplemente declara que con anterioridad una persona ha adquirido el dominio de una cosa. Por esto la adjudicación no tiene efecto atributivo, sino sólo declarativo. Ocurre principalmente en los siguientes casos:

1.- En la Herencia; los herederos adquieren el dominio y posesión de los bienes desde el momento de la muerte del autor de la sucesión. Es, por lo tanto, la herencia el medio de adquirir el dominio; pero tramitado el juicio sucesorio, una vez que se llega a la partición y división de los bienes, el Juez adjudica cosas determinadas o partes alcuotas, determinando la proporción que corresponda a los herederos.

2.- En la Venta Judicial y Remate; cuando se pide por el acreedor la adjudicación de los bienes objeto de la subasta debido a que no se presentan postores, el Juez dicta una resolución adjudicando esos bienes.

CAPITULO II

ASPECTO JURIDICO DE LOS TERRENOS NACIONALES

2.1 LEY DE TERRENOS BALDIOS DE 1863

Los gobiernos liberales surgidos de la Guerra de Reforma, se dieron cuenta de los pocos beneficios que reportaban a las clases pobres del país las Leyes de Desamortización y de Nacionalización con que se había pretendido resolver el problema del acaparamiento y la inmovilidad de la propiedad rural.

La Ley de Terrenos Baldíos surgió como solución a los problemas emanados de la irregularidad en que habían sido ocupadas las tierras desde la época colonial.

Esta Ley vino a poner término a la anarquía de la Legislación sobre baldíos, pues como la Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824 facultaba a los Estados *para disponer de sus baldíos*, muchos de ellos dictaron Leyes y Decretos sobre el particular y procedieron a enajenarlos en una forma ruinoso para los intereses públicos. Desde la fecha indicada (20 de julio de 1863), todas las cuestiones referentes a tierras baldías quedaron exclusivamente dentro de la competencia Federal.

Las Leyes sobre terrenos baldíos tienen relación muy estrecha con las que se refieren a colonización; unas y otras tienden a un mismo fin, aumentar las fuerzas sociales de la República, atrayendo elementos extranjeros para el trabajo agrícola y procurar una equitativa distribución de la tierra facilitando la adquisición de baldíos por los particulares en general.

Desgraciadamente muchas veces la letra de la Ley no respondió a su espíritu y otras, como vamos a verlo, fue su realización práctica lo que desvirtuó sus propósitos.

Con este propósito se expidió en San Luis Potosí el 20 de julio de 1863 la Ley de Terrenos Baldíos dictada por Don Benito Juárez, y mediante la cual todas las cuestiones referentes a tierras baldías quedaron exclusivamente dentro de la Competencia Federal. Las leyes de terrenos baldíos se identificaban plenamente con

las que se refirieron a colonización, ya que paralelamente ambas desean aumentar las fuerzas sociales de la República procurando una equitativa distribución de la tierra, facilitando la adquisición de baldíos a los particulares en general.

Dicha Ley definió a los terrenos baldíos en la siguiente forma: "... Los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello por la Ley, ni cedidos por la misma, a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos"²³. Por tanto, fueron denunciables como baldíos los terrenos ocupados y los ocupados por quienes no tenían derecho para ello, ya por carecer de título o porque el título en que fundaran su posesión proviniese de autoridad incompetente, y también los ocupados por las personas incapacitadas por la Ley para adquirir tierras baldías²⁴.

Estableció que todo habitante de la República estaba facultado para denunciar terrenos baldíos en una extensión no mayor de dos mil quinientas hectáreas con excepción de los naturales de los países limítrofes a quienes se negó el derecho de poseer esta clase de tierras en los Estados colindantes.

Al no aclararse la calidad de las tierras que podían comprarse, el Ejecutivo y el adquirente quedaban en libertad para escoger las tierras que se comprarán. así *podía darse el caso de que se llegaran a adquirir tierras de primera calidad hasta por 2.500 hectáreas, o bien, que estando los terrenos ubicados en zonas áridas, aplicando la misma disposición no se podían adquirir tierras por mayor superficie, resultando insuficientes para su adecuada explotación quedando claro que no es lo mismo adquirir 2,500 has. de tierras de agostadero a la misma cantidad pero en tierras de riego.*

²³ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. OP. CIT. P. 232.

²⁴ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio OP. CIT. P. 142

Todos estos vicios se derivan de la imprevisión del legislador al no determinar la calidad de las tierras que la nación estaba enajenando concretándose a señalar arbitrariamente un límite tope, sin importar que tipo de tierras se vendía.

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

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

Conforme a la del denuncia de baldíos se debía hacer ante el Juez de Distrito de la jurisdicción, procediéndose al apogeo y levantamiento de planos por el perito nombrado por el Juez. No habiendo oposición se decreta, sin más trámite, la adjudicación al denunciante, la que surtirá plenos efectos previa la aprobación del Ministerio de Fomento. El Juez realiza la entrega del terreno, comprobando el interesado haber cubierto a la oficina correspondiente su precio.

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

La Ley obligaba a los propietarios de baldíos a mantener cuando menos un habitante por cada doscientas hectáreas adjudicadas, bajo pena de perder el derecho al terreno y lo que por él hubiera exhibido, si dejaba de tener los habitantes correspondientes durante cuatro meses en un año.

El artículo 9º va a ser el que más repercusión tendría para los años subsecuentes y para la complicación del problema agrario ya que señalaba que nadie puede oponerse, a que se midan, deslínden o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad

de un denunciado, en terrenos que no sean baldíos; pero que siempre que la sentencia declare no ser baldío en todo no en parte el terreno denunciado, daba derecho a la indemnización de los daños y perjuicios que por el denunciado se eroguen, a reserva de la acción criminal, como de haber lugar a ella²⁵. Con ello pues creó una facultad que sería usada posteriormente por las Compañías Deslindadoras en forma desmedidas y que les daría las bases para cometer una serie de atropellos en contra de los propietarios que tenían defectos en sus títulos o medidas y que por alguna razón sus tierras resultaran deseables.

Obtenida la aprobación y presentada la constancia de haber enterado a la oficina respectiva el valor del terreno, el Juez hacía la entrega del terreno y del título de propiedad o posesión al denunciante.

Respecto de los efectos de esta Ley, el maestro Lemus García señala lo siguiente: "Propósito ostensible de la Ley comentada era el producir un movimiento migratorio de importancia promoviendo simultáneamente el *fraccionamiento territorial* con base en los baldíos. El objetivo quedó desvirtuado en la práctica, porque, como lo expresa la Secretaría de Fomento en la memoria de 1896 presentada al Congreso de la Unión"²⁶, "suponía, en efecto en el denunciante, el conocimiento de la existencia y ubicación de las tierras que tenía derecho a denunciar, y lo suponía igualmente, en posesión de los recursos pecuniarios y demás elementos para consumir la adquisición, y estos supuestos, realizables en multitud de casos estaban lejos de ser lo bastante para que la Ley surtiera la plenitud de sus efectos"²⁷

²⁵ FABIOLA, Manuel "Cinco siglos de legislación agraria". PORRÚA. S.A., MÉXICO, 1941 P 133

²⁶ LEMUS GARCÍA. Raúl. "Derecho agrario mexicano". PORRÚA, S.A., MÉXICO. 1996 P 174 y 175

²⁷ IDEM

2.2 LEY SOBRE OCUPACION Y ENAJENACION DE TERRENOS BALDIOS DEL 26 DE MARZO DE 1894

El 26 de marzo de 1894 se expide la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos en los Estados Unidos Mexicanos, que entro en vigor el 1º de julio del mismo año y que vino a derogar según lo señala el artículo 79, la Ley del 20 de julio de 1863.

Esta Ley se compone de 79 artículos, divididos en cinco Títulos y una parte de Disposiciones Transitorias.

El *Título Primero* que se denomina “De los terrenos baldíos y nacionales, de las demasías y excedencias y bases generales para su ocupación y enajenación”. Esta ley dividió los terrenos propiedad de la Nación clasificándolos de la siguiente Manera:

- 1.- Terrenos baldíos.
- 2.- Demasías.
- 3.- Excedencias.
- 4.- Terrenos Nacionales.

Los siguientes artículos de la Ley definieron cada una de estas clases:

"Artículo 2º.- **Son baldíos** los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos.

Artículo 3º.- **Son demasías** los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor que la que éste determine, siempre que el

exceso se encuentre dentro de los linderos señalados y en el título y, por lo mismo confundido en su totalidad con la extensión titulada.

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

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

También se reputarán terrenos nacionales los baldíos nacionales por particulares cuando estos hubieren abandonado el denuncia o éste se haya declarado de cierto o improcedente, siempre que se hubiere a practicar el deslinde y la medida de los terrenos²⁸.

Establecía además que todo habitante de la República con capacidad legal para contratar y que fuera mayor de edad podía denunciar terrenos cualquiera que esta fuera su característica sin limitación de superficie, quedando exceptuado de lo anterior los extranjeros en los que se refiere que no podían adquirir terrenos en las fronteras.

Así mismo, por medio de ésta Ley cesa la obligación que tenían los propietarios y hacedores de terrenos baldíos de mantenerlos poblados acotados y cultivados; igualmente quedaba sin efecto la disposición que señalaba que las Compañías Deslindadoras no podían enajenar las tierras que les hayan correspondido por compensación a los gastos de deslinde en superficies mayores de dos mil quinientas hectáreas.

²⁸ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. "El problema agrario en México". PORRÚA, S.A., 1977. PP 144 y 145.

La forma de adquirir terrenos baldíos, demasías y excedencias era mediante el denuncia, existiendo también la disponibilidad de otorgarlas por composición, cuando existiera la posición amparada únicamente con título traslativo de dominio, emanado de autoridad pública no autorizada para enajenar terrenos baldíos; respecto de los terrenos nacionales estos únicamente podían ser enajenados por la Secretaría de Fomento a los precios y bajo las condiciones que ella determinara atendiendo a la calidad y ubicación de los terrenos y al objeto para que se fueran a destinar.

Los precios por medio de los cuales se enajenaban los terrenos baldíos, se encontraban establecidos en un Decreto que el Ejecutivo de la Unión, mandaba a publicar durante el mes de enero de cada año, el precio variaba según la ubicación del terreno y la calidad del mismo; del precio de los terrenos, ingresaba al Erario Federal dos tercios, y un tercio al Erario de la Entidad en que se encontrará ubicado, cuando los terrenos se encontraban dentro del Distrito y Territorios Federales, el precio de los mismos ingresaban íntegramente al Erario Federal; es conveniente aclarar que cuando se enajenaban terrenos nacionales el precio de los mismos era ingresado al Erario Federal no importando su ubicación en alguna Entidad Federativa.

Los terrenos baldíos que se encontraren en islas, podían ser enajenadas en los mismos términos que los que se encontraran en el territorio nacional, pero con la salvedad de que a parte de la zona marítima que era obligatoria, deberían contar además con cincuenta hectáreas mismas para el establecimiento de poblaciones y otros usos públicos; como era intención del legislador de que los terrenos se mantuvieran en explotación, se estableció que la Secretaria de Fomento pudiera celebrar contratos de arrendamiento o aparcería en aquellos terrenos que no hubieran sido denunciados, otorgándoles a los arrendatarios el derecho del Tanto, para que cuando el terreno fuera denunciado por otra persona lo hiciera valer en un término de un mes.

El Título Segundo se denomina “De la manera de adquirir los terrenos que son objeto de esta Ley”, señala que en cada Entidad Federativa, en el Distrito Federal y en los Territorios Federales, se establecerán Agencias, las cuales estarán a cargo de personas nombradas por la Secretaría de Fomento, las que se encargarán de recibir los denuncios de los terrenos; una vez recibido el denuncia el Agente procedía a registrarlo en un libro que al efecto llevaba consignado la fecha y hora de recepción; a partir de la fecha de recepción el Agente contaba con quince días para investigar si el terreno no había sido deslindado o estaba reservado para bosque, colonia o reducción de indios, sino se encontraba en ninguno de estos casos, procedía a admitir el denuncia y a tramitarlo *conforme señalarán los procedimientos administrativos*; una vez admitido el denuncia el Agente procedía a publicarlo, tanto *en el local de la agencia como el periódico Oficial del Estado* donde se encontrara ubicado; hechas las publicaciones a la medición y deslinde del terreno, lo cual era efectuado por un perito nombrado por el denunciante y aprobado por el agente, el perito se encargaba de levantar el plano del terreno, mismo que junto con el expediente se turnaba a la Secretaria de Fomento por conducto del Gobernador del Estado, para que ésta se encargara de revisarlos; revisado el expediente y el plano del terreno y encontrándose que se habían cumplido con los trámites requeridos por la ley y sus reglamentos y que los trabajos periciales relativos al levantamiento del plano y al deslinde se habían ejecutado debidamente la Secretaría adjudicaba el terreno al denunciante y le notificaba que procediera a hacer el pago del precio del terreno, teniendo el denunciante un plazo de dos meses para efectuar el pago, si pasaba de este plazo y no se presentaban ante la Secretaría los comprobantes del pago, el denunciante perdía todo derecho que hubiere adquirido y el terreno se incorporaba a los nacionales. Respecto de los terrenos nacionales éstos *únicamente* eran enajenados por la Secretaría de Fomento, al contado o a plazos y a precios convencionales.

El Título Tercero que se denomina "De las franquicias que se conceden a los poseedores de terrenos baldíos, demasías y excedencias". Señala que todo poseedor de demasías gozaba de una rebaja en el precio del sesenta y seis por ciento en relación con el que señalaba la tarifa autorizada, y los de excedencias y baldíos con título traslativo de dominio y con una posesión de más de veinte años gozaban de un descuento del cincuenta por ciento, y para los que tuvieran más de diez años y menos de veinte obtenían un descuento del treinta y tres por ciento.

El artículo 44 de esta Ley establece que los terrenos baldíos, a partir de que entre en vigor la Ley podrán ser prescritos hasta por una superficie hasta de cinco mil hectáreas de conformidad con lo que establezca el Código Civil de la Entidad Federativa a que pertenezca.

El Título Cuarto, que se denomina "Del Gran Registro de la Propiedad de la República", establece que este estará a cargo de una oficina dependiente de la Secretaría de Fomento y en el cual se inscribirán los títulos primordiales de terrenos baldíos o nacionales y los expedidos en virtud de las composiciones y arreglos que hubiesen celebrado la Secretaría de Fomento; la inscripción en el Gran Registro era voluntaria, para los dueños y poseedores de tierras y por lo mismo la no inscripción no les privaba de ningún derecho respecto a sus bienes, pero existía una ventaja que tenían todos aquellos que inscribían sus bienes que era su propiedad era considerada por el Gobierno Federal como perfectamente irrevocable y exenta de todo tipo de revisión, que en ese tiempo era muy común.

Asimismo se hace mención a los requisitos que debería contener toda inscripción y a los derechos que deberían pagarse.

El Título Quinto se refiere a las "Disposiciones Generales" señala que se declaran exentos de toda revisión y composición los títulos expedidos por autoridad competente y especialmente lo que la Secretaría de Fomento hubiese expedido de la fecha en que se comenzó a regir la Ley del 20 de julio de 1863 los cuales

expresamente se confirmaban y ratificaban; igualmente se confirmaban y ratificaban las enajenaciones de terrenos baldíos y nacionales que la Secretaría hubiere hecho a título de composición; ratifica la prohibición e incapacidad jurídica que tenían las comunidades y corporaciones civiles para poseer bienes raíces.

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

Como hemos podido apreciar la gran preocupación de nuestros gobernantes en el siglo XIX, fue la de poblar el inmenso territorio nacional, auspiciando una tenaz política colonizadora con resultados altamente negativos, históricamente comprobados, que culmina con el establecimiento de las odiosas Compañías Deslindadoras y Colonizadoras, instrumento de la dictadura que consolida el régimen latifundista mexicano, sistematizando el despojo y la injusticia. Estas compañías so pretexto de deslindar, acotar, valuar y poblar terrenos baldíos recorrieron todo el Territorio de la República de norte a sur y de este a oeste, sin reconocer ni respetar los derechos de los propietarios y poseedores de tierras, siendo sus víctimas más propiciatorias las comunidades indígenas que generalmente, carecían de la titulación primordial que les era exigida, por lo que afirma Don Wistano Luis Orozco "que siempre que una Compañía Deslindadora emprendía sus trabajos en un Estado la zozobra y el temor invadía a sus moradores y el valor de la propiedad descendía rápidamente por las crueles usurpaciones que han hecho a sus débiles vecinos"²⁹.

²⁹ LEMUS GARCÍA, Raúl. OP. CIT. P. 179.

2.3 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada en la Ciudad de Querétaro en 1917 fue, para su época, instrumento original y renovador. Durante los años posteriores, en su aplicación a un pueblo que surgía de los avatares de una gran revolución social política y económica, ha constituido el esquema básico para ordenar una vida institucional, pacífica y de progreso para los mexicanos.

La Constitución, es pues, la respuesta legítima y estatuaría a los cambiantes intereses e ideales de un pueblo. Por ello, los sucesivos gobiernos revolucionarios, a fin de mantener un estado de derecho en donde las leyes prevalezcan sobre los hombres, han tenido, con diferentes tonalidades, pero siempre respetando la estructura original de nuestra carta magna, la necesidad de adicionar y reformar nuestra carta fundamental adecuándola a las exigencias del momento.

La situación social, económica y política fue la que dio origen a la Revolución Mexicana. Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y sufrían una vida llena de injusticias, pues los propietarios en lugar de explotar la tierra explotaban al hombre.

Con la promulgación de la constitución vino a formar una guerra multilateral, pues afectó los intereses de los Patrones, el Clero, las Compañías Extranjeras y a los Hacendados; de modo que produjo un efecto muy peligroso no obstante Carranza ofreció a los representantes de estos intereses que no se daría a la Constitución el cumplimiento rígido aparente ya que no se llevaría a cabo su ejecución literal.

Nuestra Constitución de 1917, adoptó importantes ideas sociales en sus artículos 27 y 123, que fueron inspirados por los grandes hombres como Don Luis

Cabrera, Andrés Molina Enríquez, Francisco J. Mújica, estos artículos tienden al logro del bien común a partir de la reivindicación de los derechos de las masas campesinas y obreras, que por siglos había padecido injusticias.

En el artículo 27 Constitucional, se consignan primordialmente, los postulados estructurales de la Reforma Agraria; en consecuencia, haremos una exposición panorámica del contenido de éste artículo en su texto vigente reformado por el Decreto promulgado el 3 de enero de 1992 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del mismo año.

El primer párrafo expresa: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada"³⁰.

Dicha Norma Constitucional, contiene un principio declarativo que enuncia y confirma la soberanía del Estado Mexicano sobre su territorio, reiterando el dominio eminente que éste tiene reservado dentro de los límites del territorio nacional.

El párrafo segundo establece que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización"³¹.

De esto se desprende, la expropiación que significa, privar de la propiedad de un bien a su titular, por motivos de utilidad pública y otorgándole, a cambio, una indemnización. El elemento formal de la expropiación es la indemnización que lo distingue de la confiscación. El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada posea su patrimonio.

La utilidad pública en sentido genérico, abarca tres cosas específicas: la utilidad pública en sentido estricto o sea, cuando el bien expropiado se destina

³⁰ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". SISTA S.A. de C.V , MÉXICO, 1997. P. 17.

³¹ IDEM.

directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y medianamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política y como entidad internacional.

El propio párrafo comentado, señala que la expropiación debe realizarse mediante indemnización. La expropiación debe ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente, según su competencia constitucional atendiendo a lo que se establece en el inciso segundo, fracción VI, párrafo noveno del artículo 27 constitucional.

Sin lugar a dudas, uno de los párrafos más importantes y trascendentales del artículo 27 constitucional, por sus proyecciones económico-sociales, así como por las amplias facultades que otorga al Estado Mexicano para lograr la justicia social distributiva, es el tercero, cuyo texto vigente, a partir de la Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, es el siguiente:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley reglamentaria, la organización y

explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad"³².

En el texto original se ordenaba el respeto y desarrollo de la pequeña propiedad, en términos generales; a partir de la reforma de 1992, según es de verse, se establece el respeto y fomento de la pequeña propiedad a condición de que sea agrícola y esté en explotación en mérito a la función social que le impone la Ley Constitucional.

La última parte de la disposición comentada, en su texto original, hablaba de "los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas..."³³, y fue substituida por el concepto "núcleo de población" en la Reforma de 1934, con el propósito de evitar los graves problemas y grandes dificultades en la aplicación de la Reforma Agraria, suscitados a consecuencias de las "categorías políticas" instituidas en la Legislación Reglamentaria, del párrafo que analizamos. Debemos señalar, además, que la reforma de 1934 suprimió el párrafo que figuro al final del texto original: "por tanto se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915, la adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública"³⁴, y que también se suprimió en las modificaciones de 1992 el párrafo referente a "los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas

³² IDEM.

³³ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. OP.CIT. P. 299.

³⁴ IDEM.

de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación”³⁵

Tres importantes facultades a favor del Estado, otorga originalmente el párrafo tercero: una, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; otra, la de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación; y la última, dotar a los núcleos de población de tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades, afectando las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Para determinar los alcances de la primera de las facultades, es pertinente considerar qué se entiende por modalidad en el campo jurídico.

Diremos que por modalidad a la propiedad privada entendemos la forma variable, y determinada legalmente, que puede imponerse a la Institución sin que se consuma su substancia o se destruya su esencia.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que: "por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la figura jurídica de la propiedad"³⁶.

Ahora bien, las modalidades a la propiedad privada solamente pueden establecerse por motivo de interés público al que ya nos referimos cuando hablamos de la expropiación.

La facultad de imponer modalidades corresponde al Estado Mexicano, representado por los Poderes de la Federación. La H. Suprema Corte de Justicia a

³⁵ IDEM.

³⁶ LEMUS GARCÍA, Raúl. *OP. CIT.* P. 242.

establecido: "la Nación es única, sus derechos y obligaciones no pueden ser representados sino por el poder Federal. La facultad de la Federación y de los Estados para determinar en sus respectivas jurisdicciones los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, está subordinada al derecho que tiene la Nación, representada por sus órganos propios, para dictar las Leyes Federales en relación con la facultad que tiene de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público"³⁷.

En relación con la disposición que faculta al Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación, estimamos que constituye un derecho de la mayor relevancia por cuanto permite al Estado orientar su política hacia la plena realización de la justicia social distributiva, tan necesaria para el pueblo de México, abrumado de necesidades y carencias. Para lograr tal propósito el párrafo que analizamos ordena que se dicten las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Entendemos que estas medidas son enunciativas y no limitativas de la facultad que corresponde al Estado Mexicano en esta materia.

La última de las facultades permite al Estado Mexicano afectar la propiedad privada, con la sola excepción de respetar la pequeña propiedad agrícola en explotación, para hacer efectivo el derecho dotatorio de tierras y aguas que establece la propia disposición a favor de los núcleos de población necesitados.

El párrafo tercero, en concordancia con el primero, del artículo 27 constitucional, viene a cambiar en concepto clásico o romanista de la propiedad, por

³⁷ IDEM

cuanto hace prevalecer la función social de la Institución, dándole un carácter dinámico al derecho.

Es así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 sanciona, por vez primera, a nivel constitucional, el principio de la función social de la propiedad, dándole un sentido dinámico al derecho en beneficio de la sociedad hasta la fecha. De esta reestructuración conceptual del derecho de propiedad, han derivado importantes innovaciones en la organización legal de la Institución. En efecto, el dominio eminente y la propiedad originaria se reservan al Estado, otorgándoseles a los particulares solamente el dominio útil, con la obligación ineludible de aprovecharlo sistemáticamente por la utilidad que reporta a la colectividad. Se faculta al Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Con esta base se ha proscrito el latifundio, tanto en su forma de tenencia como en el de explotación de la tierra. Se ha limitado la extensión de la propiedad privada rural; medida que también puede ser aplicable a la urbana en lo futuro, si lo demanda el interés social. Declara inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles los bienes ejidales y comunales.

Reconoce y regula la propiedad privada como un derecho subjetivo, pero supedita este derecho al interés social. En esta virtud, la pequeña propiedad agrícola o ganadera sólo es respetable constitucionalmente, siempre y cuando esté en explotación cumpliendo la función social que le compete.

En el párrafo cuarto estipula que: "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, mesas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los

productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional³⁸.

El agua desde la antigüedad ha sido un recurso altamente importante en el desarrollo y progreso de los pueblos, sobre todo cuando su economía tiene un perfil preponderantemente agrícola; esto explica la razón y fundamento que tuvo el constituyente de 1917 para fijar las bases generales de la estructura jurídica en materia de aguas determinando constitucionalmente las que son propiedad de la Nación, cuyo dominio se declara inalienable e imprescriptible. En efecto, el párrafo quinto del artículo 27 expresa:

"Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados *directamente a corrientes constantes*; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las *corrientes constantes o intermitentes* y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al Territorio Nacional o dos Entidades Federativas, o cuando pase de una Entidad Federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por las líneas divisorias de dos o más Entidades o entre la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas

³⁸ IBID. PP. 17 y 18.

marítimas cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o estros de Propiedad Nacional, y las que se extraigan de las minas; y los causes, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la Ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de esta agua se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados." ³⁹.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las Leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las Leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de ésta. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la

³⁹ IBID. P. 18.

explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En ésta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las Leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.⁴⁰

Como podemos apreciar bajo tales lineamientos, se ha constituido la propiedad privada así como el derecho de imponerlas las medidas que dicte el interés público, así como el regular el aprovechamiento público de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación.

Esta modalidad se creó con el fin de evitar que como en el pasado se concentrara la propiedad de la tierra o se sirvan de ella como instrumento de opresión y explotación.

⁴⁰ IBID. P. 19.

El mismo artículo establece:

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas"⁴¹.

Esta prohibición absoluta tiene como fundamento y razón una amarga experiencia histórica, con motivo de la aplicación de las Leyes de Baldíos y Colonización en el siglo XIX.

"El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su Ley Reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar,

⁴¹ IBID PP. 19 y 20.

exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto con los requisitos y limitaciones que establezca la Ley Reglamentaria

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la Ley Reglamentaria.

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La Ley Reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, corresponde a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la Ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia Ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por ésta fracción;

V. los bancos debidamente autorizados, conforme a la leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la república, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas Leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las Oficinas Catastrales o Recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las Oficinas Rentísticas

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; dentro de éste procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII. se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La Ley con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la Ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente a 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la Ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la Ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la Ley Reglamentaria⁴².

⁴² IBID PP 20 Y 22

“VIII. se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierra, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad Federal, desde el 1° de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde; transacciones, enajenaciones o remates practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas;

IX. la división o reparto que se hubiera hecho con apariencia legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando a sí lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una

cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

Las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, fueron Derogadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992⁴³.

“XV. en los Estados Unidos mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal, o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor a su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando en

⁴³ IBID. P. 23.

virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por ésta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la Ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que corresponda a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora.

XVI. Derogada.

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán Leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contada a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la Ley Reglamentaria.

Las Leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

XVIII. se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas o riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

XIX. con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica, en la tenencia de la tierra *ejidal, comunal y de la pequeña propiedad*, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción Federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualesquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la Ley instituirá Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Comisión Permanente.

La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria. y

XX. el estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación, asistencia técnica. Asimismo, expedirá la Legislación Reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándola de interés público”⁴⁴.

⁴⁴ IBID. PP. 24,25 y 26.

Una vez iniciada la vigencia de las disposiciones constitucionales se requirió de la expedición de Leyes Reglamentarias que regularan las distintas formas que en el Nuevo Derecho Agrario Mexicano exigía cuya solución se adoptaba casi sobre la marcha del proceso revolucionario de restitución y dotación de tierras cumpliendo el artículo 27 constitucional con el principio fundamental y a la luz de que la tierra debe cumplir con una función social y ser de quien la trabaja, fortaleciendo así su espíritu revolucionario.

Pero en el fondo, la Constitución fue el resultado de los esfuerzos, de las luchas y de los pesares del pueblo mexicano, de miles de hombres anónimos que generosamente vivieron los azares de una cruel guerra, con la esperanza de constituir una mejor patria.

2.4 DECRETO DEL 2 DE AGOSTO DE 1923

Este ordenamiento es en su género, el primero expedido después de la constitución de 1917 destinado a regular el régimen jurídico de la traslación de terrenos nacionales y baldíos a particulares, que se da a conocer como uno de los pasos de mayor trascendencia efectiva dados por la Revolución para transformar en hechos la eterna aspiración de libertad de nuestro pueblo y considerando; que el poder público emanado de la Revolución está en el deber de procurar que las tierras nacionales y baldías que se encuentren inactivas sean trabajadas en su mayor parte por mexicanos.

Denominada "Ley de aprovechamiento de las tierras baldías y nacionales", su texto original consta de 24 artículos en cuyo contenido se delinea la política gubernamental sobre la materia.

La exposición de motivos considera las siguientes razones:

"1.- Que deben abrirse alternativas diferentes al ejido y comunidad por medio de los cuales los mexicanos puedan vivir de la tierra explotándola en forma individual en su provecho.

2.- que debe evitarse la emigración de campesinos a otros países proporcionándoles el Estado un pedazo de tierra para que la exploten por sí mismo.

3.- Que es deber del Estado el procurar que las tierras nacionales y baldías inactivas sean trabajadas por mexicanos para evitar su deserción de las labores agrícolas, en un sistema agrícola económico que no permita el acaparamiento de la riqueza sino por el contrario, su correcta distribución.

4.- Que la transmisión del dominio de terrenos nacionales y baldíos se fomenta, en cumplimiento a la primera parte del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, la pequeña propiedad y las labores agropecuarias.

5.- Por último se hace expresa referencia a la circunstancia de que se legisla con base en el artículo 11 transitorio de la constitución que otorga facultades al ejecutivo para atender los problemas agrario y laboral entre tanto el Congreso de la Unión emite las Leyes que correspondan"⁴⁵.

Se facultó a todo mexicano por nacimiento o por naturalización mayores de 18 años, y las viudas jefes de familia mexicanas, que careciera de tierra y no la pudiera obtener por otro título adquirirla de las nacionales y baldías que no estuvieren reservadas por el gobierno, sin más requisito que ocupar personalmente la tierra.

El procedimiento para obtener terrenos nacionales y baldíos se iniciaba con un aviso por escrito que el interesado o daba a la Secretaría de Agricultura y

⁴⁵ Decreto de 2 de agosto de 1923. "Ley de tierra libre". COLECCIÓN DE LEYES AGRARIAS, SARH, MÉXICO, 1944. P. 80.

Fomento enviando un ejemplar del mismo (copia) a la Agencia de dicha Secretaría así como también de la ubicación del predio al Registro Público de la Propiedad correspondiente. El aviso debe contener expresa mención de la posesión del predio así como su acotamiento.

Se señalaron como superficies máximas a ocupar y poseer hasta 25 hectáreas de riego; 100 hectáreas de temporal de primera; 200 hectáreas de temporal de segunda; y 500 de temporal de tercera, cerriles o pástales.

Del texto de los artículos sexto y séptimo se desprende que el particular tendrá amplias libertades para usar y disfrutar de la superficie poseída y pasados dos años durante los cuales explotó el predio, adquiriría el derecho para que el titular del Ejecutivo Federal le expidiera gratuitamente el título de propiedad sin más trámite.

que la solicitud del interesado y la justificación testimonial (de la persona) de la exactitud del término de la posesión y de que el inmueble se explotó directamente por el interesado durante el lapso aludido, especificándose que respecto a tierras destinadas a la agricultura la explotación se justifica demostrando que fuera aprovechado por la cría de ganado, así como haber establecido con razonable desarrollo pequeñas industrias derivadas de la cría de ganado.

El derecho de la propiedad cubre la superficie adquirida, tenía la limitación de no poder ser transmitida a ningún extranjero, ni a ningún mexicano por nacimiento o naturalización que tuviera una extensión igual o mayor que la fijada en el artículo tercero.

La sanción derivada de la violación de este precepto consistía en la pérdida del derecho a su parcela, la cual retornaba al dominio de la Nación, y así mismo no podía adquirir otra en la misma Municipalidad, Cantón o Distrito.

Ninguna persona tenía derecho de adquirir la propiedad de más de una parcela.

El derecho protegió el derecho de los herederos causa habientes del propietario de los terrenos nacionales, al disponer que las autoridades civiles, administrativa y militares tenían obligación de proporcionar todas las facultades para que éstos tomaran posesión de las mismas.

El control cronológico de las solicitudes y de sus movimientos se llevaría por tres dependencias: La Dirección de Tierras de Agricultura y Fomento, las Agencias de la misma y las Oficinas del Registro Público

El artículo 19 consagra el respeto al principio de la aplicación no retroactiva de la Ley en perjuicio de persona alguna, al disponer que:

"Las tierras nacionales o baldíos que estén ocupados, sin título pero con posesión legal, antes de la vigencia de este decreto, serán respetados en la proporción de que habla el artículo 3º para cada ocupante, y si la ocupación estuviere hecha por una sociedad o herederos, cuya porción todavía no estuviese dividida, se respetara a cada socio o heredero, una porción igual a la fijada en dicho artículo para cada individuo"⁴⁶.

Por virtud del artículo 20 se derogan todas las Leyes, Decretos y Disposiciones en todo lo que contravenga o se oponga a la ejecución del Decreto.

El resto de los artículos regula cuestiones procedimentales.

⁴⁶ IBID P. 84.

2.5 CODIGO AGRARIO DE 1934

Es el primer código agrario del país fue expedido el 22 de marzo de 1934, bajo el régimen presidencial de Abelardo L. Rodríguez, en el se abarcan los aspectos de la reforma agraria que se refieren a la distribución de la tierra.

Como ya vimos el artículo 27 constitucional, sienta las bases de la Reforma Agraria dirigida a realizar el anhelo de que el campesino tenga el disfrute de la tierra que trabaja, los cauces constitucionales para este propósito podemos mencionar:

a) La desaparición del latifundio, antiguo sistema creador de enormes desigualdades económicas, sociales y culturales en la vida rural mexicana.

b) El establecimiento de límites a la pequeña propiedad y el absoluto respeto (inafectabilidad) para ella.

c) La restitución de tierras a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden estado comunal, otorgándoles capacidad jurídica para disfrutarlas.

d) La entrega de tierras a los núcleos de población carentes de ellas, señalando la superficie mínima de la unidad de dotación, a fin de que sea suficiente para el sostenimiento de la familia campesina.

e) La constitución de autoridades agrarias y ejidales, y las bases del proceso legal para llevar acabo la Reforma Agraria.

f) La Reforma Agraria no sólo comprende el reparto de las tierras, debe procurar también al campesino medios para explotarlas y para que su labor sea económicamente más productiva, con el objeto de que así se eleven los niveles de vida de la clase rural.

Así pues en éste ordenamiento jurídico se compilan todas las leyes que en materia agraria, hasta entonces habían sido expedidas, las cuales sufrieron

constantes cambios que sólo provocaron la confusión de los campesinos y "por éstos motivos se pensó en la conveniencia de reducir todas las disposiciones de la tierra a la reforma agraria, en un solo ordenamiento que se designó con el nombre de Código Agrario"⁴⁷.

Este Código conservo en parte, la estructura y espíritu de la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, además compacta las disposiciones de otras leyes como el Reglamento sobre Repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio ejidal de 19 de diciembre de 1925, entre otras.

Debido a la excedencia de solicitantes de parcela ejidal, se tuvo que crear una "Ley sobre la Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola" la del 9 de septiembre de 1932, y éste Código consideró la materia de ésta Ley, pero desde un punto de vista completamente diverso, ya que mientras que la Ley aludida era una especie de Ley de Colonización, el Código liga al procedimiento dotatorio para la solución de la excedencia de solicitudes de tierra la creación de nuevos centros y como mencionamos anteriormente por esta disposición se derogó la ley de 9 de septiembre de 1932.

El contenido del código de 34 no es tan solo la concentración de disposiciones legales sino también de incorporación de innovaciones fundamentales, entre otras las referentes a nuevos centros de población agrícola, y sobre la pequeña propiedad.

En su artículo 33 establecía que: "Para dotar núcleos de población que tengan derecho conforme a este Código, se tomarán tierras, bosques y aguas de las propiedades públicas o privadas que legalmente deban afectarse.

⁴⁷ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. OP. CIT. P. 245.

Las propiedades de la Federación, de los Estados o Municipios, cuando son susceptibles para contribuir para las dotaciones o ampliaciones de Ejidos o para la creación de Nuevos Centros de Población Agrícola, serán afectados preferentemente a las Propiedades Privadas⁴⁸.

El párrafo 2° de este precepto nos indica que los Terrenos Baldíos y Nacionales al ser de la Federación serán empleados también para la creación de Nuevos Centros de Población, así como para Dotaciones o Ampliaciones de Ejidos.

Como podemos darnos cuenta se respetaba la pequeña propiedad inafectable conservando el sistema de la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas, aquí se consideraba pequeña propiedad inafectable, en caso de dotación una superficie de ciento cincuenta hectáreas de riego y de quinientas hectáreas de temporal, y en reducir estas extensiones en una tercera parte, "cuando dentro del radio de 7 kilómetros a que se refiere el artículo 34, no hubiere las tierras suficientes para dotar a un núcleo de población"⁴⁹.

El primer efecto positivo de este Código, fue el de unificar disposiciones que se encontraban dispersas en varios ordenamientos presentados todos en un solo cuerpo legal debidamente coordinados⁵⁰ y distribuidos en diez títulos con un total de 178 artículos, mas siete transitorios.

El primero se refiere a las autoridades agrarias y sus atribuciones.

El segundo, regula la restitución y la dotación como derechos.

El tercero, establece disposiciones generales en materia de dotaciones.

El cuarto, norma el procedimiento dotatorio de tierras.

⁴⁸ IBID. P. 248.

⁴⁹ IDEM.

⁵⁰ LEMÚS GARCÍA, Raúl OP CIT. PP. 385 y 386.

El quinto alude a las dotaciones de aguas.

El sexto, se refiere a la creación de nuevos centros de población agrícola.

El séptimo, regula el registro agrario nacional.

El octavo, señala el régimen de la propiedad agraria.

El noveno, establece las posibilidades y sanciones.

El décimo, contiene disposiciones generales.

2.6 CODIGO AGRARIO DE 1940

Este Código Agrario fue expedido el 23 de septiembre de 1940 bajo el régimen de Presidente General Lázaro Cárdenas del Río, el cual era una réplica del Código agrario de 1934, integrado por siete libros, disposiciones generales y artículos transitorios.

En relación con el contenido de Código Agrario de 1940 nos vamos a permitir hacer la relación de las principales innovaciones que introdujo invocando textualmente los considerandos de la exposición de motivos del citado ordenamiento legal.

I.- En el capítulo de autoridades agrarias establece la distinción entre autoridades y órganos, estimando que éstos son auxiliares técnicos que nunca ejecutan con el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

II.- Establece que las dotaciones no sólo pueden hacerse en terrenos de riego y de temporal sino también en los de otras clases en los que pueda realizarse una explotación numerativa para evitar el desplazamiento inútil del campesino.

III.- Faculta al Gobierno Federal para disponer de los excedentes de aguas restituidas, que no utilicen los núcleos beneficiados.

IV.- Considera como simulados los fraccionamientos de propiedades afectables que se hayan operado con el deliberado propósito de eludir la aplicación de las Leyes Agrarias.

V.- Autoriza la constitución de ejidos ganaderos y forestales, cuando no se disponga de terrenos laborables.

VI.- A los requisitos para normar la capacidad individual del ejidatario se agrega la condición de que no tenga un capital agrícola superior a los cinco mil pesos.

VII.- En su terminología legal sustituye el término "parcela" por el de "unidad normal de dotación".

VIII.- Apunta la conveniencia de desarrollar la explotación colectiva del ejido, con base en la ciencia económica.

IX.- Establece que los fondos comunales de los pueblos serán administrados por ellos y depositados en la institución crediticia ejidal.

X.- Respecto a procedimientos agrarios, los plazos de tramitación se reducen hasta el mínimo.

XI.- Se incluye en materia procesal el procedimiento relativo a la titulación de bienes comunales, cuando no tienen conflictos de límites.

XII.- Se reglamenta el procedimiento constitucional en materia de conflictos de límites con una primera instancia que falla el Ejecutivo Federal y una segunda que resuelve la H. Suprema Cortes de Justicia de la Nación.

XIII.- por último se faculta a los núcleos de población en posesión de bienes comunales para continuar con el régimen tradicional de propiedad y explotación de los mismos o para optar por el sistema ejidal.

Consto de 334 artículos y seis transitorios, aún cuando refrendó los lineamientos generales del Código agrario, se notó mejor orden técnico.

El periodo de vigencias de este Código fue muy breve, pero sus efectos debemos evaluarlos, considerando el grado de perfeccionamiento y la técnica jurídica que introdujo en las instituciones agrarias en su innegable influencia en el Código Agrario de 30 de diciembre de 1942.

2.7 CODIGO AGRARIO DE 1942

Este Código fue el tercero y se expidió el 30 de diciembre de 1942 por el General Manuel Avila Camacho constó originalmente de 365 artículos, incluyendo los transitorios, divididos en 5 libros, 12 títulos, 42 capítulos, 2 secciones y un cuerpo de disposiciones generales y otro de artículos transitorios, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943.

Podemos afirmar que éste es un Código mejor estructurado que los de 1934 y 1940, y que aunque con muchas modificaciones duró vigente hasta 1971 en lo que substituyó la Ley Federal de Reforma Agraria.

En su Libro Primero trata de la organización y competencia de las autoridades y órganos agrarios; y órganos ejidales; el Libro Segundo se refiere a la redistribución de la propiedad agraria; en el Tercero se regula el régimen de propiedad y explotación de bienes ejidales y comunales; los procedimientos agrarios

constituyen la materia de Libro Cuarto; y el Quinto establece las sanciones en materia agraria.⁵¹

Podemos afirmar que no obstante sus deficiencias el Código Agrario de 1942, significó una nueva etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria y fue un claro intento por perfeccionarlo, aunque no se halla logrado en la totalidad de sus objetivos.

Aflora una nueva tendencia política en éste Código ya que fomenta la propiedad colectiva, buscándose satisfacer las necesidades de grupos solicitantes de tierra, ya no promoviendo totalmente la propiedad privada, sino la comunal y al mismo tiempo respetando las posesiones de todos aquellos que la tenían derivada de un título como de aquellos otros que poseían terrenos propiedad de la Nación al amparo de la Ley de "Tierra Libre" de 2 de agosto de 1923.

Este Código como los anteriores fue reglamentado en la parte agraria del artículo 27 Constitucional.

En el Código Agrario que se viene estudiando, contempla que tratamientos y derechos tendrá este, para los poseedores de Terrenos Nacionales disponiendo que: "Quienes en nombre propio y a título de dominio posean, de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, siempre que la posesión sea cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario"⁵².

Del presente Código el Maestro Mendieta y Nuñez expresa lo siguiente: "Para substituir al Código Agrario de 23 de septiembre de 1940 se dictó un ordenamiento

⁵¹ CHAVÉZ PADRÓN, Martha. OP. CIT. P. 335.

⁵² Legislación agraria en México. Tomo III Secretaría de la Reforma Agraria. BODONI, S.A., MÉXICO, 1980. P. 21.

el 31 de diciembre de 1942, resultando que entonces, de 25 años de elaboración jurídica sobre la Reforma Agraria, estuvo vigente la friolera de 29 años a pesar de que, siendo como era mejor que el anterior, también contenía innumerables lagunas, deficiencias y preceptos anticonstitucionales entre los cuales se encontraban los relativos a las concesiones de inafectabilidad ganadera, institución ésta, si así puede llamarse, que se conservó a pesar de las críticas que había suscitado por que favorecía a un sector poderoso de terratenientes; pero lesionaba los intereses de un campesinado ignorante, desvalido incapaz de destruirla por medio del juicio de garantías⁵³.

2.8 LEY GENERAL DE BIENES DE 31 DE DICIEMBRE DE 1941

El 31 de diciembre de 1941 se expide la Ley General de Bienes Nacionales, que viene a aclarar algunas lagunas señaladas por la diversidad de Acuerdos y Decretos expedidos. Esta Ley manifestó la distinción expresa entre los Bienes de Dominio Público; los de Uso Común; los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público; los declarados por la propia Ley como inalienables e imprescriptibles; los inmuebles de propiedad Federal, que por su naturaleza no fueran sustituibles; los bienes de dominio privado de la Federación como las tierras y aguas comprendidas dentro del Territorio Nacional, susceptibles de enajenación a particulares; los nacionalizados; los bienes vacantes en el Distrito y Territorios Federales; los que hayan formado parte de una corporación pública que se hubiere extinguido y los demás inmuebles y muebles que por cualquier título adquiriera la Federación.

En un Decreto expedido el 9 de septiembre de 1942, se concedió un plazo de tres meses a los solicitantes de terrenos nacionales que no estuvieran en posesión de las tierras, para que realmente las ocuparan, estableciéndose que de no hacerlo, se

⁵³ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. OP. CIT P. 259.

concedía el mismo plazo para que se les considerase como desistidos de su solicitud, quedando libre el acceso para que otra persona presentara solicitud sobre dichos terrenos.

En ese mismo Código Agrario del 31 de diciembre de 1942, en su artículo 58 se expresó que las propiedades de la Federación serían destinadas preferentemente a dotar o ampliar ejidos, o bien para crear nuevos centros de población.

2.9 LEY DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASÍAS DE 30 DE DICIEMBRE DE 1950

Esta Ley, concentra a su vez las disposiciones expedidas en la materia a partir de la Constitución de 1917, de cuyas particularidades nos ocuparemos en este apartado.

La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías fue expedida el 30 de diciembre de 1950, bajo el gobierno del Presidente Miguel Alemán Valdés por el Congreso de la Unión en ejercicio de las facultades que le confiere nuestra Constitución en su artículo 27, fracción XIX; la ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, la cual es aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1951.

Siendo recibida por los particulares que venían detentando Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías con la esperanza de resolver con la aplicación de su contenido la regularización de su posesión, la cual como sabemos era precaria en la mayoría de los casos pues carecían de título así como por todos aquellos particulares que deseaban adquirir un bien de estas características por medio de las vías consignadas en esta Ley.

Consta de un Capítulo preliminar; seis Capítulos más y un Apartado con sus artículos Transitorios.

El Capítulo Preliminar está enfocado a establecer que la Ley se referirá a la Secretaría de la Reforma Agraria ya que anteriormente se refería a la Secretaría de Agricultura y Fomento, y la expresión “Reglamento” para citar el reglamento de la misma, también se define la manera de computar los términos o plazos que ésta Ley establece.

En el Capítulo Primero de ésta Ley encontramos ya perfectamente definidos los conceptos y naturaleza jurídica de los terrenos propiedad de la Nación, determinando además, que solamente pueden ser enajenados a título gratuito u oneroso por el Ejecutivo de la Unión o para arrendarse a particulares capacitados, conforme a las disposiciones de esta Ley, a las cuales nos referiremos más adelante.

Los terrenos propiedad de la Nación que son objeto de la presente Ley, se considera, para sus efectos, divididos en: Baldíos, Nacionales, Demasías.

I.- **BALDIOS**, son los terrenos de la nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos.

II.- **NACIONALES:**

- a) Los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos del capítulo VI de esta Ley
- b) Los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquieran
- c) Los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieran otorgado.

III.- **DEMASIAS**, los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor de la que éste determine, encontrándose el

exceso dentro de los linderos demarcados por el título y por lo mismo confundido en su totalidad con la superficie titulada.

Conforme a ésta Ley, para que un terreno deba considerarse como Nacional bastará que sea deslindado y medido, pero para que tal cosa suceda, deben cumplirse con los requisitos consistentes en la aprobación de los trabajos de deslinde y la publicación en el Diario Oficial de la Federación la Declaratoria de Propiedad Nacional del Terreno, publicación que hará los efectos de notificación y que podrá ser recurrida en un término de quince días; puede darse el caso de que existan terrenos deslindados de conformidad con el Capítulo VI y que por haberse hecho la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Declaratoria de propiedad Nacional, deberán éstos considerarse como baldíos, pues sólo es Nacional un terreno que sea declarado como tal y haya transcurrido el término de quince días que señala la Ley, sin que se haya presentado oposición fundada por parte de terceros.

Interpretando literalmente la fracción II del artículo 5 no será necesaria la declaración de propiedad nacional para aquellos casos en que los terrenos tengan el carácter de Nacionales por provenir de Demasías. La preferencia de los poseedores para adquirir demasías con respecto a cualquier otro solicitante tuvo vigencia limitada a un año a partir de la publicación de la Ley de acuerdo con lo que señala el artículo 3º transitorio, por lo que pasando ese término, pueden ser solicitados por cualquier persona que llene los requisitos que establece el artículo 8 consistente en ser mexicano por nacimiento o naturalización, mayor de edad con capacidad legal para contratar. Pasado el término de un año sin que el poseedor haya solicitado las demasías, la Nación adquiere el derecho que la Ley le confiere respecto de todo terreno nacional cuando el ocupante no lo solicite, consistente en ordenar la desocupación del mismo a quién lo estuviere ocupando.

A la Secretaría de Agricultura y Ganadería, se le facultó para dar trámite a los procedimientos respectivos.

Por otro lado la Ley que nos ocupa faculta al Ejecutivo de la Unión para enajenar a título oneroso, gratuito o arrendar a los particulares capacitados conforme a ésta Ley Terrenos Nacionales.

El Capítulo Segundo trata de las "Enajenaciones a Título Oneroso" de los Terrenos Nacionales; la superficie enajenable a título oneroso puede ser hasta el máximo permitido para la pequeña.

Cuando el terreno solicitado en compra sea de agostadero, la pequeña propiedad se fijará tomando como base el índice de aridez del terreno, el cual se determina mediante la inspección que debe hacer un perito adscrito a la Dirección de Terrenos Nacionales. De acuerdo con el artículo 12 de la Ley, en la Diligencia de Inspección se hará el avalúo del terreno que sirva de base a la autoridad para enajenarlo.

Todas estas diligencias son previas a la operación de compraventa, pero es irrelevante para la aplicación de la Ley, que sean antes o después del deslinde y de la declaratoria de propiedad nacional. Todos los requisitos que deben llenarse van encaminados a la enajenación del terreno y con tal de que se satisfagan antes de la compra no importa que sea con anterioridad o posterioridad al deslinde, se cumple con la Ley, ya que no están relacionados los requisitos que fijan los preceptos citados con las operaciones de deslinde, como para hacer depender esas diligencias del cumplimiento de los mismos.

Al hacer el pago de un terreno, el adquirente adquiere el pleno dominio del mismo, ya que en la Ley no hay ninguna disposición que diga lo contrario, que ponga limitaciones al dominio mientras no expida el título de propiedad. Y si hemos de ser consecuentes, la compraventa se perfecciona desde que se fija el precio del terreno y este es aceptado por el solicitante, en los términos del derecho civil, y por tanto, la autoridad tiene la obligación de sostener el precio fijado y el comprador la de pagarlo, so pena de rescindirse el contrato si por su culpa no se efectúa la

operación. En éstos casos la Nación desempeña el papel de un particular y se rige por las normas del derecho común. En el caso que nos ocupa el título expedido viene a ser el documento público en que se hace constar la compraventa, y que otorga la calidad de propietario.

También se establecen los máximos permitidos de superficie de terrenos nacionales que puedan enajenarse a una sola persona, la cual los destine a fines agrícolas y ganaderos, en sus diversas clases y equivalentes.

Los equivalentes a que se refiere son de:

"Una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o agostadero de mala calidad"⁵⁴.

El Capítulo Tercero "De las Enajenaciones a Título Gratuito", la enajenación a título gratuito es un régimen especial, que como tal, se rige por normas que difieren mucho de las que reglamentan la enajenación a título oneroso. El supuesto de la titulación gratuita, es la de que el adquirente es una persona de escasos recursos, que carece de los medios suficientes para adquirir por otros medios los terrenos necesarios para su sostenimiento.

El artículo 27 de la Ley reduce la superficie enajenable a título gratuito hasta 10 hectáreas de riego o de humedad de primera; hasta 20 hectáreas de temporal; hasta 50 hectáreas de agostadero susceptibles de cultivo, con aguas subterráneas y tratándose de terrenos de agostadero no susceptibles de cultivo, la superficie necesaria para mantener 40 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

⁵⁴ Ley de terrenos nacionales Legislación agropecuaria. S.A.R.H. MÉXICO, 1981. P.71.

Independientemente de las disposiciones del artículo 28 que marca una serie de restricciones que hacen imposible en la práctica la operancia de este sistema de adquisición, pues al efecto dice: "Las disposiciones del presente capítulo no son aplicables a los terrenos de las islas de ambos mares: a los que circunden ríos, lagos y esteros navegables o agujajes de uso común; ni a los que se encuentren a menos de diez kilómetros de las poblaciones que tengan la categoría política de ciudades, de las carreteras, vías férreas, litorales o vías fluviales navegables; ni a los situados en lugares en que los terrenos nacionales sean escasos a juicio de la Secretaría"⁵⁵. Como se ve, las restricciones a la aplicación del capítulo III son tantas que es difícil encontrar terrenos que se ajusten a las hipótesis anteriores y que por lo tanto, puedan ser adquiridos a títulos gratuitos. Pero toda vía más, la parte final del artículo 28 reserva a la Secretaría el determinar cuando los terrenos nacionales sean escasos. Y a juicio de la Secretaría nunca serán abundantes los terrenos nacionales, pues siempre es mejor vender que regalar.

Por lo demás, en la enajenación a título gratuito los trámites se simplifican en una aparente pretensión de hacer más accesible la adquisición a personas de recursos modestos. Por ejemplo, los deslindes deberán ser efectuados por personal adscrito a la Secretaría; disposición meramente simbólica, ya que nunca ha habido personal para estos efectos. En los pocos casos en que un terreno solicitado a título gratuito ha llegado a deslindarse, ha sido por cuenta del interesado.

Por todas las consideraciones apuntadas en los párrafos anteriores llegamos a la conclusión de que aunque la Ley reglamenta en todo un capítulo, la enajenación a título gratuito en la práctica no opera.

Como limitación, se dispone que sólo serán motivo de este tipo de enajenación los terrenos nacionales.

⁵⁵ MENDIETA NUÑEZ, Lucio. OP. CIT. PP. 436 y 438

El Capítulo Cuarto "De los Arrendamientos", se establecen aquí los requisitos que deberán reunir los solicitantes, así también fija las extensiones máximas rentables, que son las mismas a que se señalaron para la enajenación a títulos onerosos; a las equivalencias de los mismos que tampoco varían, se señalan también las reglas a que se sujetarán los contratos de arrendamiento y por último se implantan las sanciones para los arrendatarios que hayan dado lugar a una causa de rescisión, desde luego las que son imputables a éste.

El Capítulo Quinto habla "Del Reconocimiento de Derechos de Propiedad y de las Compensaciones", más que una adquisición, se trata del reconocimiento oficial que hace la Nación a aquellos ocupantes de terrenos nacionales que han venido poseyendo a título de dueños amparados con títulos de propiedad anulables o anulados, pero siempre que demuestren haber explotado el terreno, pues el dato fundamental del que parte este tipo de titulación es el de la posesión. La posesión debe ser de buena fe, y también la adquisición debe estar originada por un acto de buena fe, pero si alguien ha adquirido, conociendo los vicios del título, no queda amparado por estas disposiciones.

El Capítulo Sexto habla "De los Deslindes", para cualquier tipo de enajenación debe seguirse el procedimiento de medición y deslinde a que se refiere el capítulo VI. Los peritos deslindadores deben ser técnicos en su materia y pueden ser de dos tipos: Oficiales, dependientes de la Dirección de Terrenos Nacionales, o bien Particulares autorizados a propuesta del solicitante. En este último caso, el solicitante contratará libremente los servicios profesionales del perito y éste se obliga a efectuar los trabajos observando en todo caso las disposiciones legales correspondientes y haciéndose responsable de su trabajo; en caso de incumplimiento o irresponsabilidad, le podrá ser cancelada su autorización de acuerdo con lo previsto por el artículo 82, al perito oficial, como empleado, de incurrir en responsabilidad se le sanciona de acuerdo con la Ley correspondiente.

Debemos hacer notar la obligación que entraña para todo perito respetar la disposición del artículo 67 que dispone que: "A quien compruebe encontrarse en posesión, con contrato privado de compraventa, o sin él, de algún terreno con superficie no mayor de las señaladas en el artículo 27 y haberlo venido explotando por un período mínimo de cinco años consecutivos anteriores a la fecha del deslinde, deberá sujetarse a todas las disposiciones del Capítulo III, con los inconvenientes ya señalados". Sin embargo, la intención es buena, sólo que el legislador en su afán de restringir al mínimo la aplicación de las disposiciones relativas a la enajenación a título gratuito, acabó por anularla casi totalmente.

El Capítulo Séptimo es "De las Disposiciones Generales y Transitorios", que establecen la creación de la Dirección General de Terrenos Nacionales. Aquí se señalan también las características que deben reunir los títulos que se expidan conforme a la Ley.

Esta Ley deroga parcialmente a la Ley de Bienes Nacionales al declarar que los terrenos nacionales son imprescriptibles e inembargables y que su adquisición sólo puede hacerse en los términos de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías.

El Dr. Mendieta y Nuñez crítica ésta Ley, y señala como su deficiencia fundamental su falta de coordinación con el sistema de la reforma agraria, reprochando al legislador de 1950 el que se considere los terrenos nacionales con un criterio particularista "casi aislándolos como si se tratara de ponerlos a salvo de la contaminación ejidal"⁵⁶.

Descubre el autor citado, en la mencionada Ley, como preocupación central de la misma, el problema de la colonización, ya que para ella destina primordialmente las tierras nacionales y por desgracia no se ocupó de los nuevos

⁵⁶ IDEM.

centros de población agrícola, ni establece justas preferencias a favor de ejidatarios con derechos a salvo.

"La Ley está redactada con tanto descuido dice el autor citado que, la colocación de no pocos de sus preceptos, su título no corresponde al contenido; tampoco se sustenta en una doctrina sólida, más bien carece de toda doctrina, de toda técnica de una idea directriz que al relacionarla con todas las leyes que se refieren a la distribución del agro mexicano, formara con ellas un gran sistema unitario en torno a las finalidades de la Reforma Agraria de la Revolución"⁵⁷.

A su vez la Dra. Martha Chávez Padrón opina lo siguiente de esta Ley: "En términos generales la Ley siguió respetando la filosofía revolucionaria de que la tierra debe ser para quien la trabaje preferentemente, no para el inversionista; por eso menciona reiteradamente a los poseedores de terrenos baldíos o nacionales"⁵⁸.

Estamos de acuerdo con lo que señala la Dra. Martha Chávez ya que ése era el espíritu de la Ley en estudio en tanto que el juicio crítico emitido por el Dr. Mendieta y Nuñez en los términos que se han transcrito, nos parecen justos. Es en efecto lamentable que la legislación destinada a regir los terrenos propiedad de la nación, se desconecte de la vida real y del acervo jurídico del país, para normar en materia en la que concurren intereses vitales de la sociedad.

⁵⁷ IDEM.

⁵⁸ CHÁVEZ PADRÓN, Martha "El proceso social agrario y sus procedimientos". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1979. P. 362.

2.10 DECRETO DE 31 DE DICIEMBRE DE 1962 QUE MODIFICÓ AL ARTÍCULO 58 DEL CÓDIGO AGRARIO DE 1942.

Por decreto de fecha 31 de diciembre de 1962, publicado el Diario Oficial de la Federación de 22 de enero de 1963, el Poder Legislativo Federal modificó el texto del artículo 58 del Código Agrario de 1942, derogando asimismo, en su artículo Primero Transitorio, la Ley Federal de Colonización y la Ley que creó la Comisión Nacional de colonización expedida el 3 de diciembre de 1946.

En su Artículo Único, el Decreto de 31 de diciembre de 1962 adiciona el artículo 58 del Código Agrario en los términos que siguen:

Artículo 58. - "Las propiedades de la Federación, de los Estados o de los Municipios serán afectados preferentemente a las propiedades privadas para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población agrícola.

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

Queda prohibida la colonización de propiedades privadas los núcleos de población Indígena, tendrán preferencia para ser dotadas con las tierras y aguas que hayan venido poseyendo⁵⁹.

El Segundo Párrafo del precepto en cita, al prohibir la venta y la colonización de los terrenos nacionales deroga tácitamente la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías de 30 de diciembre de 1950, por cuanto señala como objeto exclusivo de las tierras propiedad de la Federación, de los Estados y de los municipios, la

⁵⁹ IBID. P. 323

constitución de ejidos o nuevos centros de población agrícola, la ampliación de ejidos y, excepcionalmente el de las obras o servicios públicos, y por cuanto prohíbe terminantemente que tales terrenos se destinen a la colonización y a la venta.

Como ya hemos expresado, el propósito de las causas sociales que dieron origen a la citada Ley de Baldíos que esta parece desvincular los terrenos nacionales de las prescripciones legales que sustentan la política fundamental de la Revolución en materia Agraria, por que omite toda referencia al hecho de que tales terrenos deban ser destinados a satisfacer las necesidades de la Reforma Agraria, mediante su reparto entre ejidatarios, y que pese a esta omisión la mayor parte de esos terrenos han sido repartidos para estos últimos fines debido a las condiciones sociales imperantes en ese entonces.

La sola circunstancia de que la Ley sobre Baldíos haya quedado tácitamente derogada por el Decreto que adiciona el artículo 58 del Código Agrario, pone de manifiesto que el aumento demográfico del país ha hecho completamente innecesario la colonización como lo establecía dicha Ley, puesto que además las tierras disponibles de particulares son ahora insuficientes para dotar con ellas al campesinado cuyo número y cuyas necesidades aumentan con el tiempo por lo que las nacionales serán para satisfacer necesidades agrarias por la vida ejidal.

Respecto del decreto citado, comenta el Dr. Mendieta y Núñez que en México las primeras disposiciones sobre colonización datan de 1823 y hasta la fecha habían dictado varias leyes sobre esa materia al igual que disposiciones sobre terrenos baldíos y que, sin embargo, hasta el año de 1952 se había creado sólo 379 colonias beneficiando a 27, 576 colonos constituyendo ésto un pobre balance de la colonización en 118 años.

Continúa diciendo el autor citado que tuvieron mucha razón los Diputados del Sector Rural cuando en apoyo de su proyecto para derogar la Ley Federal de Colonización expresaron que era bien sabido que la colonización no había producido

resultados efectivos en beneficio de la población rural y que por ésta razón y para lograr los ideales revolucionarios, la experiencia aconsejaba abandonar el estéril sistema de colonización buscando una mejor manera de distribución de la población rural por medio de nuevos centros ejidales. Además de lo anterior, el decreto mencionado crea confusiones lamentables. La primera, entre centros de población agrícola y centros de población ejidal. El artículo 27 de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, se refiere solamente a los primeros, en forma tal que resulten enteramente distintos a los ejidos, ya que éstos se conceden a los núcleos de poblaciones existentes y se constituyen con tierras tomadas de las propiedades inmediatas que deben expropiarse al efecto, mediante indemnización. En cambio, los nuevos centros de población agrícola se crean en cualquier parte del territorio⁶⁰.

La opinión de la Dra. Martha Chávez Padrón al respecto del mismo decreto cita la exposición de motivos del decreto transcribiéndola parcialmente en la siguiente forma: "dentro del amplio y vigoroso proceso en que ahora se desarrolla la Reforma Agraria debe destacarse, el nuevo concepto de la colonización que se ha venido a establecer y el destino que se ha dado al importante patrimonio que representan los terrenos nacionales y, en general, los terrenos rústicos propiedad de la Federación. El Jefe del Ejecutivo ha abandonado el concepto tradicional de la colonización para dar a ésta un sentido revolucionario, encauzándola a favor de los campesinos sin tierra y sin recursos y organizándola dentro del nuevo concepto de propiedad la posesión de la tierra con el trabajo de la misma, para ponerla así, de modo permanente, en manos de los auténticos agricultores. Es bien sabido que la colonización iniciada desde el siglo pasado con el propósito de acrecentar la producción agrícola y distribuir mejor la población rural no ha producido resultados efectivos. También es cierto que la colonización, en éstos últimos tiempos. autorizada con relación a terrenos particulares, ha sido un camino propicio para eludir la aplicación del Código Agrario. Así es que no solamente por razones de

⁶⁰ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. OP. CIT PP. 453 y 454.

justicia social, ni por motivos de fidelidad a los ideales de la Revolución, sino por que la experiencia lo aconseja, se debe abandonar el estéril sistema de colonización y emprender la tarea de una mejor distribución de la población rural a través de la creación de nuevos centros de población"⁶¹.

"Por las razones anteriores explícitas por sí mismas, se modifico el artículo 58 del Código Agrario de 1942 en los términos ya transcritos; por lo tanto, se le dio destino ejidal a los terrenos propiedad de la nación; y se reiteraron dichas medidas en el artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, vigente.

Junto con esta reforma, también se produjo la colateral en materia de colonias, prohibiéndose establecer más y derogando en esta parte la Ley respectiva; es decir, lo mismo aconteció tanto en terrenos nacionales, como en colonización..."⁶².

EL Licenciado Antonio Luna Arroyo comenta sobre el decreto de referencia, expresa que el mismo fue efecto de una misma aplicación incorrecta de las Leyes de Colonización hasta entonces vigentes, misma que a su juicio propiciaron el que propiedades particulares fuesen declaradas inafectables en perjuicio de los núcleos agrarios, expresando que "para corregir violaciones a la Constitución, el Presidente López Mateos, al iniciar su mandato, dispuso que la función colonizadora se le retirara a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y se incorporara al Departamento Agrario, que tomó la denominación de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. A pesar de ésta medida no se corrigieron totalmente los inconvenientes por lo que, el propio Presidente López Mateos promovió ante el Congreso la reforma al Código Agrario entonces en vigor, en lo relativo a la afectación preferente a los predios pertenecientes a la Federación, los Estados y los Municipios. En esa misma reforma se decretó la abrogación de la Ley Federal de

⁶¹ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. OP. CIT. PP. 363 y 364.

⁶² IDEM.

Colonización de 1946 y para complemento, se estableció en ella la prohibición terminante de colonizar los predios propiedad del Estado y los de propiedad privada, con lo cual se puso fin a la colonización. La Ley Federal de Reforma Agraria de marzo de 1971 reprodujo la reforma a la legislación anterior y, por tanto, subsiste la suspensión definitiva de la colonización"⁶³.

El licenciado Antonio de Ibarrola en su libro de texto de derecho agrario opina lo siguiente: "...al adicionarse el artículo 58 del Código Agrario (Diario Oficial de la Federación del 22 de enero de 1963) se derogaron la Ley Federal de Colonización y la que creó la Comisión Nacional de Colonización naturalmente el DAC debe seguir vigilando las colonias ya existentes y ejerciendo las funciones de la extinta comisión.

Desaparecida la colonia que funcionara en terrenos nacionales, éstos habrán de destinarse al establecimiento de nuevos centros de población ejidal. De ser de propiedad privada, se convertían en afectables.

Alabó Alfonso Caso la medida (del 24 de enero de 1963) campeando como defensor del ejido en contra de la propiedad privada, seguramente abrigó el ilustre e inolvidable catedrático el temor de que los indígenas a su cargo (INI) no estuvieran como de hecho aún no lo están, suficientemente preparados para convertirse en propietarios se mostró pues contrario a las ideas de Mendieta y Núñez"⁶⁴.

⁶³ LUNA ARROYO, Antonio. "Diccionario de derecho mexicano". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1962. P. 120.

⁶⁴ DE IBARROLA, Antonio. "Derecho agrario". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1983. P. 509.

2.11 LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA DE 1971

Se forma por siete Libros que se compone, a saber: Autoridades agrarias; el ejido; organización económica del ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimiento agrario; el registro y planificación agraria; y responsabilidades.

El 2 de mayo de 1971, entró en vigor la Ley Federal de Reforma Agraria que en lo referente a los terrenos rústicos pertenecientes al dominio privado de la Nación, en nada modificó lo ya establecido, limitándose a transcribir el artículo 58 del Código Agrario el cual quedó plasmado en el artículo 204 del Capítulo de Bienes Afectables, el artículo 66 del mismo Código por el artículo 252 del Capítulo de Bienes Inafectables.

El artículo 204 expresa que:

"Las propiedades de la Federación de los Estados y Municipios, serán afectables para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población.

Los terrenos baldíos, nacionales y, en general; los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación, se destinarán, a constituir y ampliar ejidos de conformidad con esta Ley. No podrán ser objeto de colonización, enajenación a título oneroso o gratuito, ni adquisición por prescripción o información de dominio y, sólo podrán destinarse, en la extensión estrictamente indispensable, para fines de interés público y para las obras o servicios públicos de la Federación, de los Estados o de los Municipios.

Queda prohibida la colonización de propiedades privadas"⁶⁵.

⁶⁵ Ley Federal de Reforma Agraria. PAC, MÉXICO, 1991. P. 68

En este precepto encontramos tres procedimientos por los cuales se podrán adquirir los terrenos baldíos y nacionales, que son: la dotación y ampliación de ejidos y el de creación de nuevos centros de población agrícola.

a) **Vía de dotación**, éste procedimiento es de tipo administrativo como todos los agrarios y en consecuencia se tramita ante las autoridades agrarias, los interesados presentarán su solicitud ante el Gobernador de la Entidad a que pertenezcan sin olvidar llevar una copia a la Comisión Agraria Mixta.

b) **Ampliación de ejidos**, éste procedimiento nos lo comenta la Ley en un sólo artículo que a la letra dice: Si al ejecutarse una resolución presidencial de restitución o dotación, se comprueba que las tierras integradas son insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades del poblado, se tramitará de oficio el expediente de dotación complementaria o ampliación. El procedimiento de ejecutará a lo prevenido para la dotación de tierras en lo que fuera aplicable.

c) **Nuevos centros de población ejidal**, éste procedimiento inicia de dos formas: De Oficio; que es cuando en un procedimiento de dotación la resolución fuese negativa o a Solicitud de Parte Interesada quienes podrán señalar el o los predios presuntamente afectables y declararán su voluntad expresa de trasladarse al sitio donde sea posible establecerlo y su decisión de arraigarse en él. Esta solicitud se presentará ante el Delegado Agrario de cuya jurisdicción sean vecinos los solicitantes.

Tanto el artículo 58 del Código Agrario de 1942, como el 204 de la Ley de Reforma Agraria, no hacen alusión a la modalidad del arrendamiento, pues en relación a éste los dos preceptos dicen que sólo se destinarán a constituir y ampliar ejidos o a establecer los nuevos centros de población.

En el artículo 204 se conservan las características de la imprescriptibilidad y naturaleza jurídica de los terrenos nacionales así como la de su destino exclusivo

para satisfacer necesidades agrarias a fines de interés público y para obras y servicios públicos de la Federación, los Estados y Municipios.

También la Ley de Reforma Agraria en sus artículos 413, 414, 416 y 417, establece el procedimiento de nulidad de los contratos o concesiones a que se refiere la fracción XVIII, del párrafo 7 del artículo 27 Constitucional.

En el artículo 2º transitorio de la Ley de Reforma Agraria ordena la derogación de todas las Leyes, Reglamentos, Decretos, Circulares y demás disposiciones que se le opongan, se ha planteado el problema relativo así el referido artículo 204 deroga o no la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 30 de diciembre de 1950, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1951.

Al hacer el análisis jurídico del problema de la interpretación legal relativo a la derogación de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías consideramos derogada dicha Ley al entrar en vigencia la Ley Federal de Reforma Agraria.

Tratando de definir los alcances del artículo 204 y su aplicabilidad, así como la interpretación que debe dársele al artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el entonces Secretario de la Reforma Agraria Lic. Jorge Rojo Lugo expide la circular número uno, sin fecha registrada el 4 de marzo de 1978, dirigida a los Consejeros Agrarios, Directores Generales y Delegados Agrarios en los Estados, que en su parte medular señalo lo siguiente:

“El C. Presidente de la República, pendiente de las condiciones que privan en el agro mexicano ha tenido a bien dictar instrucciones en el sentido de que con fundamento en lo estipulado en la Ley de terrenos baldíos, nacionales y demasías y en la propia Ley de Reforma Agraria, se regularicen todas aquellas posesiones que de terrenos nacionales detentan particulares, substanciando para ello las solicitudes presentadas, con el propósito de que

los beneficiados con tal regularización disfruten de las garantías y créditos a que constitucionalmente tienen derecho, incrementando así la productividad del campo.

En virtud de lo expuesto y en debida concordancia con los ordenamientos legales que rigen la materia, todos aquellos predios baldíos, nacionales o de presunta propiedad nacional en explotación por solicitantes y poseedores cuya superficie rebase el límite que para la pequeña propiedad agrícola y ganadera determina la Ley, quedan a salvo de toda acción agraria a fin de no privar los derechos generados por los posesionarios, conservando con ello lo establecido en los artículos 204 y 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Respecto al supuesto previsto en el artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la finalidad del mismo proyecta exclusivamente sobre todos los terrenos nacionales vacantes o libres que guardan tal situación, tomando como punto de partida la publicación de la solicitud agraria respectiva y no sobre terrenos nacionales ya ocupados y en trámite de regularización"⁶⁶.

Como hemos podido observar, ha existido la inquietud por parte de la Secretaria de la Reforma Agraria para tratar de regularizar a los solicitantes de terrenos nacionales que se encuentran en posesión.

La Ley Federal de Reforma Agraria se derogó al ser reformado por Decreto el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 6 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación y entrar en vigor la Nueva Ley Agraria.

⁶⁶ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. OP. CIT.PP. 452 y 453.

CAPITULO III

PROBLEMATICA ACTUAL DE LOS TERRENOS NACIONALES

3.1 SITUACION JURÍDICA DE LOS TERRENOS NACIONALES

La solución del problema agrario no depende, como ya está comprobado de la sólo entrega de la tierra al campesino y de la protección legal de la pequeña propiedad. Por ello, la ampliación de los terrenos nacionales no supone sino una aportación; desde luego que importante a esa solución.

Bajo el signo ominoso de la corrupción administrativa imperante en todas las esferas, la entrega de la tierra al campesino constituye, en muchos de los casos una simulación con fines de propaganda; una estafa en otros y una acción de rutina burocrática en los más, igualmente la entrega del crédito al ejidatario sigue el mismo patrón.

Por otra parte, la falta de preparación del campesino, su aislamiento y su sumisión a los intereses personales de políticos sin escrúpulos, son circunstancias negativas que inciden en el problema agrario.

Por consiguiente, la solución de tal problema no depende de ninguno de los factores que concurren, considerados de manera independiente, sino de la conjugación de todos ellos en un equilibrio funcional: moralidad, entrega total de la tierra, autenticidad campesina del beneficiario, crédito barato y oportuno, precios razonables de garantía y eficientes medios de distribución. He aquí los elementos constitutivos de la solución al problema agrario de México, todas ellas al alcance de la voluntad de las autoridades, pero impracticables mientras sean los políticos de "éxito"; quienes en lugar de los profesionales y de los técnicos manejen las cuestiones relativas.

Por lo concerniente a la situación de los terrenos nacionales, como ya se vio en el capítulo que antecede, en los distintos ordenamientos legales como por ejemplo la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 30 de diciembre de 1950, la situación que privaba en esa época en los mismos era la de destinar las

propiedades de la Federación de los Estados y de los Municipios, para que fueran afectadas, preferentemente frente a las tierras de propiedad privada.

Ahora bien, dichas Leyes fueron derogadas el 26 de febrero de 1992 por la Nueva Ley Agraria y que respecto a los terrenos nacionales establece lo siguiente:

Artículo 158.- Son Nacionales:

I. Los terrenos Baldíos deslindados y medidos en los términos de este título; y

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

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

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

Teniendo entonces que los Terrenos Nacionales han sido, y siguen siendo, destinados a la satisfacción de diversos tipos de necesidades agrarias; lo que importa determinar en este punto es en qué medida contribuye esa afectación de los terrenos nacionales a la solución del problema agrario en nuestro país. Naturalmente la importancia de tal afectación no puede ser subestimada por nadie ya que ello constituye el primer paso a la solución del problema.

Asimismo la Secretaria de la Reforma Agraria llevará a cabo las operaciones de deslinde que fueren necesarias, directamente o por conducto de la persona que designe. El deslindador formulará aviso de deslinde en el que señalará el lugar donde tenga instaladas sus oficinas, en las que deberá poner los planos relativos a los terrenos que se van a deslindar a disposición de cualquier interesado para su consulta. Dicho aviso será publicado por una sólo vez en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa en que se encuentre el

terreno que se va a deslindar y en uno de los Diarios de mayor circulación de la propia Entidad Federativa, fijándolo además en los parajes cercanos al mismo terreno. En este último caso, al aviso se agregará un croquis en el que se indiquen los límites y colindancias del terreno. Los propietarios, poseedores, colindantes y aquellos que se consideren afectados por el deslinde, tendrán un plazo de treinta días hábiles para exponer lo que a su derecho convenga.

El deslindador notificará a quienes se hubieren presentado el día, hora y lugar en que principiarán las operaciones de deslinde a efecto de que concurren por sí o designen representante. Se levantará acta de las Diligencias realizadas, en la que firmarán el deslindador, dos testigos y los interesados que estuvieren o no conformes; en caso de inconformidad se hará constar esta circunstancia, sin que la falta de firma de estos últimos afecte la validez del acta. Los propietarios o poseedores de predios prestarán toda clase de facilidades para que se lleven a cabo los trabajos de deslinde. En caso de oposición, el deslindador solicitará la ayuda de la fuerza pública.

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

En caso de controversia respecto de las resoluciones que dicta la Secretaría de la Reforma Agraria, el interesado podrá someter el asunto al conocimiento de los Tribunales Agrarios, en un plazo de quince días hábiles siguientes al en que hayan surtido efectos la notificación personal al interesado, o de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación en caso de que se desconozca su domicilio (artículo 160).

En la República mexicana existen un sin número de personas que resultan ser poseedores y muchas veces solicitantes de terrenos nacionales, esparcidos en todo el país y éstos se encuentran registrados en la Dirección de Terrenos Nacionales de la Secretaría de la Reforma Agraria, las cuales las podemos clasificar de la siguiente manera:

1.- Quienes con forme a la multitud de disposiciones legales emitidas en el pasado los vienen poseyendo, habiendo solicitado su adjudicación en forma gratuita u onerosa.

2.- Quienes desconociendo las disposiciones legales promovieron diligencias de información ad perpetuum ante diversos Tribunales Locales o Federales.

3.- Quienes vienen poseyendo desde tiempo inmemorial, desde sus abuelos y padres, sin haber formulado ninguna solicitud, ni haber realizada gestión alguna tendiente a su titulación.

Se desconoce el número exacto de títulos pendientes de regularizar, ya que debido a la poca atención a éste problema por las autoridades agrarias anteriores, no fue posible llevar una estadística veraz sobre esta situación.

Existe actualmente la disposición por parte de las autoridades agrarias de regularizar todos éstos títulos provisionales que quedaron pendientes por los prometidos títulos definitivos.

Particularmente vinculadas a la problemática de los terrenos nacionales se encuentran los propietarios y poseedores de terrenos nacionales pues las distintas disposiciones agrarias como ya se expresó en el capítulo anterior no han sido del todo claras, olvidando que deben interpretarse en el sentido de respeto a los campesinos poseedores de tierras.

3.2 SITUACION JURIDICA DE LOS POSEEDORES, QUE CONFORME A LAS DISPOSICIONES LEGALES EMITIDAS EN EL PASADO, LOS VIENEN POSEYENDO HABIENDO SOLICITADO SU ADJUDICACION.

Como quedó expresado anteriormente se hicieron intentos por brindar ayuda a los poseedores de terrenos nacionales, por parte del Poder Ejecutivo, para alcanzar seguridad y certeza jurídica en los derechos del sector rural.

Tales situaciones de hecho y de derechos, fueron analizadas y consideradas por el legislador, razón por lo que en la Ley Agraria vigente se faculta a la Secretaría de Reforma Agraria para analizar, reconocer e instrumentar lo necesario para asegurar a los ocupantes de Terrenos Nacionales la certeza jurídica de sus derechos; criterio que quedó claramente precisado en el Artículo Tercero Transitorio, que a la letra dice:

"La Ley de Reforma Agraria que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentren en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Por lo que hace a los asuntos relativos a las materias mencionadas en el párrafo anterior, cuyo trámite haya terminado por haberse dictado acuerdo de archivo de expediente como asunto concluido o dictamen negativo, así como los asuntos relativos a dichas materias en los que en lo futuro se dicten, se estará a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992.

Los demás asuntos que corresponda conocer a los Tribunales Agrarios, se turnarán a éstos por la Comisión Agraria Mixta o el Cuerpo Consultivo Agrario,

según corresponda, en el estado en que se encuentren, una vez que aquéllos entren en funciones.

La autoridad agraria deberá prestar a los Tribunales la colaboración que le soliciten para la adecuada substanciación de los expedientes, a fin de que se encuentren en aptitud de dictar la resolución que corresponda"⁶⁷.

Fundamentándonos en todo lo anteriormente expuesto consideramos. que todos aquellos poseedores de terrenos nacionales que hayan solicitado la adjudicación de dichos terrenos, tienen absoluto derecho para que se les expida su *título de propiedad correspondiente siempre y cuando llenen los requisitos que establece la Ley Agraria y sus Reglamentos para obtener la adquisición de predios de presunta propiedad Nacional.*

⁶⁷ *Ley Agraria* PAC MÉXICO. 1998. PP. 89 y 90

3.3 SITUACION JURIDICA DE LOS POSEEDORES QUE DESCONOCIENDO LAS DISPOSICIONES LEGALES PROMOVIERON DILIGENCIAS DE INFORMACION TESTIMONIAL AD- PERPETUAM

Los poseedores de terrenos nacionales que promovieron Diligencias de Información Ad perpetuum, en nuestro concepto se encuentran en la siguiente situación jurídica.

Pueden presentar dicha información como prueba de los años que llevan poseyendo los terrenos nacionales y de ésa manera comprobar los derechos adquiridos por la posesión; ya que las informaciones ad perpetuum tienen por objeto justificar, generalmente mediante prueba testimonial, la existencia de algún hecho, para que conste, de manera fehaciente y a perpetuidad, tanto por lo actuado ante el órgano jurisdiccional, como por la protocolización que de lo actuado se haga.

Cabe recordar que las informaciones ad perpetuum podrán decretarse cuando no tenga interés más que el promovente y se trate de justificar algún hecho o acreditar un derecho; cuando se trate de justificar la posesión como medio para acreditar el dominio pleno de un inmueble y cuando se trate de comprobar la posesión de un derecho real.

En los dos primeros casos, la información se recibirá con citación del Ministerio Público, y en la última, con la del propietario o de los demás partícipes del derecho real. No puede surtir efectos definitivos contra tercero, ni puede ser estimada en juicio contradictorio pues vuelve improcedente la información.

Al respecto el Lic. Rafael Pérez Palma menciona en la Guía de Derecho Procesal Civil que: "El que tenga la posesión jurídica de bienes inmuebles por el tiempo y con las condiciones exigidas para prescribirlos, y no tenga título de propiedad, podrá demostrar ante el Juez competente que ha tenido esa posesión, rindiendo la información respectiva en los términos que establezca el Código de

Procedimientos Civiles, pero se requiere que el inmueble no esté inscrito a favor de ninguna persona en el Registro Público de la Propiedad"⁶⁸.

Las Informaciones se protocolizarán en el Protocolo del Notario que designe el promovente, quien dará al interesado el testimonio respectivo para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

Cabe señalar que las Informaciones Testimoniales Ad perpetuum, son actos de jurisdicción voluntaria y que tiene por objeto llevar a cabo una averiguación o prueba destinada a justificar algún hecho o acreditar un derecho, para que en lo sucesivo conste inequívocamente, no constituyendo de ningún modo forma alguna de adquirir la propiedad y que según criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, significa presunción legal de verdad mientras no se demuestre lo contrario, demostrándose con ello su relatividad.

Sin embargo se puede decir que éstos poseedores de presunta propiedad nacional, se encuentran al amparo de la correcta interpretación del artículo cuarto transitorio de la Ley Agraria que a la letra dice:

"Se reconoce plena validez a los documentos legalmente expedidos con base en la legislación que se deroga. Los títulos y certificados que amparen derechos de cjidatarios y comuneros servirán como base, en su caso, para la expedición de los certificados previstos en esta Ley.

Los certificados de inafectabilidad expedidos en los términos de la Ley que se deroga, podrán ofrecerse como prueba en los procedimientos previstos por esta Ley y tendrán validez para efectos de determinar la calidad de las tierras, al igual que las constancias de coeficientes de agostadero que haya expedido la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos"⁶⁹.

⁶⁸ PEREZ PALMA, Rafael "Guía de derecho procesal civil" CARDENAS, MÉXICO, 1986. PP. 962 y 963

⁶⁹ Ley Agraria PAC. MÉXICO. 1998 P. 90

Lo cual nos hace llegar a la conclusión de que aún sin contar con documentos o títulos mediante los cuales pueda acreditar su legitimidad de sus derechos de posesión, en atención al espíritu de éste precepto, estos poseedores se encuentran en una situación de privilegio, puesto que conforme a dichos ordenamientos deben ser considerados preferentemente, siempre y cuando cumplan con los requisitos de posesión y explotación pacífica y continua de los últimos tres años.

Una vez hecho esto, demuestran a la Autoridad su posesión para adquirir preferentemente dichos terrenos tal como lo prevee el artículo 162 de la Ley Agraria.

3.4 SITUACION JURIDICA DE LOS POSEEDORES QUE VIENEN POSEYENDO SIN HABER REALIZADO NINGUNA GESTION

Los poseedores de terrenos nacionales que no han realizado gestión alguna respecto a la titulación pero que cuentan con elementos para probar la posesión, siempre y cuando las pruebas que se presenten sean válidas y fehacientes, a juicio de la Secretaría de la Reforma agraria, se podrán fundamentar en el artículo 162 de la Ley Agraria, por sus derechos adquiridos.

En este sentido encontramos que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta el criterio de que la prueba testimonial es la idónea para acreditar el hecho de la posesión del predio a que se refiere, y debe ser en forma Pública. Pacífica. Continúa, en nombre propio y a título de dueños por un lapso no menor de tres años anterior a la fecha de publicación de la solicitud de dotación; con las características indicadas en el predio aludido⁷⁰.

⁷⁰ Semanario Judicial de la Federación, Tercera parte Volumen 18. Segunda Sala. Tesis ejecutoriadas 1917-1985. Edición 1985. P. 285

En tal caso, está obligado a probar:

- a) Que es poseedor de las tierras en forma pública, pacífica y continúa, en nombre propio y a título de dueño, por un lapso no menor de tres años anteriores a la fecha de publicación de la solicitud agraria o del acuerdo por virtud del cual se inició, de oficio, el procedimiento;
- b) Que las tierras que posee se encuentran en explotación; y
- c) Que la extensión de su predio no exceda del límite fijado para el de la pequeña propiedad.

La posesión y afectación de las tierras cuestionadas en el juicio no solamente pueden acreditarse con las pruebas testimonial y pericial sino que además el Tribunal Agrario está facultado para conocer de las controversias que se susciten por la tenencia de la tierra conforme lo dispuesto por la Fracción XIV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en relación con el cuarto párrafo del artículo 160 de la Ley Agraria, valiéndose de todas las pruebas aportadas por las partes y concederles valor probatorio pleno

Por todo lo que ya se ha expresado podemos concluir, que conforme de lo previsto en la Ley Agraria y sus Reglamentos, es posible que pueda llevarse a cabo la regularización no sólo de aquellos posesionarios que bajo el amparo de la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías del 31 de diciembre de 1950, hicieron solicitud de compraventa, y que tienen expediente instaurado, sino también para aquéllos que no habiendo realizado ninguna gestión demuestren la posesión, siempre y cuando como ya se dijo estén en explotación del terreno pacífica y continúa durante los últimos tres años.

Estamos convencidos de que el interés público radica en satisfacer las necesidades de los solicitantes de tierras, y que el Estado mexicano en uso de las facultades que le confiere el artículo 27 constitucional tiene libertad absoluta para señalar el destino que debe darse a los terrenos propiedad de la Nación.

El problema de los poseedores de terrenos propiedad de la Nación, radica esencialmente en la titulación, por ser de ahí de donde se deriva el uso, goce y disfrute que cada propietario puede hacer de su pedazo de tierra y éste debe ser analizado desde el punto de vista del derecho agrario

Es deber ineludible de las autoridades agrarias dar solución al problema de los poseedores de terrenos nacionales de una vez por todas, darles el título de propiedad con el objeto fundamental de que éste gran número de campesinos puedan integrarse, de inmediato a la producción nacional agropecuaria. Ya que la falta de titulación de los predios que poseen los campesinos solicitantes de terrenos propiedad de la nación, trae como resultado la negación de créditos por parte de las instituciones de la banca, basándose ésta en la inseguridad de la tenencia de las tierras dando lugar al atraso de los campesinos, sus familias y de la misma producción agropecuaria.

Si esto se lleva a cabo, con ello estaríamos dando un gran avance para llevar el crédito y el progreso a los lugares más apartados en donde están ubicados los poseedores de terrenos nacionales.

Después de realizar el estudio jurídico y social del problema de los poseedores de terrenos propiedad de la nación, nos daremos cuenta de que en su origen las Leyes revolucionarias de baldíos no se hicieron para que especuladores e inversionistas obtuvieran tierras propiedad de la Nación por el simple hecho de interponer una solicitud como requisito de forma y tener dinero para adquirirlos sino que la condición de esencia era y es que se trate de mexicanos, cuya ocupación

habitual sea la explotación de la tierra y su relación con ésta se constituya con el trabajo diario de la misma.

Con base en lo anteriormente expuesto, se requiere que el problema de los poseedores de terrenos nacionales se le dé soluciones apegadas a la realidad social, ya que por otra parte existen campesinos solicitantes de acciones agrarias que para satisfacer sus necesidades se deben utilizar los terrenos nacionales, y es por eso que se debe tomar en cuenta el número de hectáreas que se le debe titular a cada poseedor de terrenos de presunta propiedad nacional.

3.5 PROCEDIMIENTO A SEGUIR DE ACUERDO CON LA LEGISLACION ACTUAL

El análisis de la secuela histórica de las Leyes sobre terrenos propiedad de la Nación en materia agraria que vimos en el capítulo anterior, presenta como en otros temas agrarios, un ciclo evolutivo que parte de una idea revolucionaria, hace un largo recorrido que parece desviarlo de su sentido original, pero luego, por diversas circunstancias, vuelve a la idea inicial; por éso un artículo 27 constitucional, con todas sus diversas y variadas Leyes Reglamentarias, a la luz de su principio fundamental de que la tierra debe cumplir una función social y ser de quien la trabaja, fortalece su espíritu revolucionario y se presenta con fuerza unitaria, que a su vez une a todos los trabajadores de la tierra, cuando lo son auténticamente, así se llamen comuneros, ejidatarios, colonos o nacionaleros.

Antes de seguir adelante recordemos que bajo el común denominador de terrenos propiedad de la Nación se encuentran los baldíos y los nacionales y que son nacionales, los terrenos baldíos deslindados y medidos declarados como tales y los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de

ellos se hubieren otorgado; además de que los terrenos baldíos y los nacionales serán inembargables e imprescriptibles.

La Secretaría realizará las acciones de investigación para mantener permanentemente actualizada la información sobre los terrenos baldíos y nacionales, anualmente le informará a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo sobre el inventario de los terrenos baldíos y nacionales, así como de las enajenaciones que realice. (Artículo 102)⁷¹.

De la investigación y deslinde de los terrenos la Secretaría está facultada para investigar la existencia de terrenos baldíos, así como del procedimiento de deslinde. (Artículo 107).

De las resoluciones sobre terrenos nacionales la Secretaría dictaminará si el terreno es o no nacional, si dentro de la superficie deslindada existen o no terrenos nacionales. El dictamen deberá contener lo siguiente:

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

⁷¹ Diario Oficial de la Federación. "Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural". S.R A , MÉXICO, 1996.

VI.- El acuerdo que proceda. (Artículo 111)⁷².

El titular de la Secretaría con base en el dictamen, emitirá la resolución que declare o no un terreno nacional, la que deberá contener 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 o no del terreno como nacional;

IV.- Lugar y fecha de la resolución y

V.- Firma del Secretario. (Artículo 112)⁷³.

Las resoluciones deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación y se notificarán personalmente a los interesados, dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha de su publicación. (Artículo 113).

En caso de controversia respecto de las resoluciones que dicte la Secretaría, el interesado podrá acudir a los Tribunales Agrarios, en un plazo de quince días hábiles siguientes al que haya surtido efecto la notificación personal o a la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación. (Artículo 114).

Las resoluciones deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional y además en el Registro Público de la Propiedad y el de Comercio de la Entidad Federativa de que se trate, en el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria

⁷² IDEM.

⁷³ IDEM

Federal como lo indica el artículo 115 de Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural de 4 de enero de 1996.

Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en el artículo 161 de la Ley Agraria la Secretaría de la Reforma Agraria estará facultada para enajenar a título oneroso, fuera de subasta, los terrenos nacionales a los particulares, dedicados a la actividad agropecuaria de acuerdo con el valor que fije el Comité Técnico de Valuación de la propia Secretaría. Los terrenos turísticos, urbanos, industriales o de otra índole no agropecuaria, la Secretaría de la Reforma Agraria igualmente está facultada para enajenarlos de acuerdo al valor comercial que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Los dos supuestos anteriores procederán siempre y cuando los terrenos no se requieran para el servicio de las Dependencias y Entidades Federales, Estatales o Municipales y su utilización prevista no sea contraria a la vocación de las tierras.

Tendrán derecho de preferencia, los poseedores que hayan explotado los terrenos por lo menos en los tres últimos años según lo dispuesto por el artículo 162 de la Ley Agraria.

El solicitante de la enajenación deberá presentar los siguientes documentos que establece el artículo 117 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural:

1.- Solicitud en la que se establezca nombre, edad, estado civil, ingreso mensual y anual aproximado y ocupación del solicitante, así como la superficie y ubicación del predio;

2.- Constancia que acredite la nacionalidad mexicana, y

3.- En su caso, constancia de posesión y superficie en explotación, emitida por la autoridad correspondiente.

Recibida la solicitud, la Secretaría integrará el expediente correspondiente y lo evaluará. Cuando corresponda, deberá dictar acuerdo de procedencia de la enajenación y solicitar al Comité Técnico de Valuación de la propia Secretaría, la realización del avalúo correspondiente. Este avalúo deberá incluir valores catastrales y comerciales, ubicación geográfica del terreno, características topográficas, uso y clase de la tierra, vías de comunicación e hidrografía. (Artículo 118 y 119).

En caso de inconformidad con el avalúo emitido, los interesados tendrán treinta días hábiles para formular sus observaciones. Si éstas se consideran procedentes, el Comité emitirá un nuevo avalúo. (Artículo 120).

Asimismo, la Secretaría requerirá el pago correspondiente dentro de un término no mayor a treinta días a la emisión del acuerdo, que deberá ser cubierto en un plazo no mayor de ciento ochenta días a partir de su requerimiento y podrá ser prorrogado por una sola vez hasta por noventa días. Cuando el adquirente sea el poseionario del terreno nacional a enajenar la Secretaría podrá acordar otorgarle un plazo no mayor de cuatro años. (Artículo 122).

Una vez cubierto el pago total al Fondo para el Ordenamiento de la Propiedad Rural, se elaborará el título de propiedad respectivo, el cual será suscrito por el titular de la Secretaría. (Artículo 123).

La Secretaría podrá subastar públicamente los terrenos nacionales que no hayan sido enajenados. La convocatoria para la subasta pública deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación de la Entidad Federativa de que se trate, con treinta días naturales de anticipación a la celebración de la misma. (Artículo 126 y 127).

La convocatoria deberá contener los siguientes datos que menciona el artículo 129 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural:

- 1.- Lugar, fecha y hora de la subasta;
- 2.- Nombre, ubicación y superficie del predio;
- 3.- Manifestación de que la postura legal no podrá ser inferior al valor señalado en el avalúo respectivo;
- 4.- Valor mínimo y la forma para garantizar la oferta de adquisición, y
- 5.- Lugar y fecha para la recepción de las posturas que deberán presentarse en sobre cerrado.

Tratándose se subasta de terrenos de cualquier otra índole, se estará al valor comercial que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. (Artículo 130).

La subasta estará presidida por los servidores públicos que designen la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; en caso de declararse desierta la subasta, se levantará el acta en que se haga constar y se notificara a la misma Secretaría. . (Artículo 132).

CONCLUSIONES

Atendiendo a las razones expuestas en el desarrollo del presente estudio hemos llegado a las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- En nuestra Legislación el patrimonio del Estado se forma con los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado. Son bienes de dominio público los inmuebles y muebles propiedad de la Nación que por su naturaleza o por disposición de la Ley, se encuentran fuera del comercio.

SEGUNDA.- Los terrenos que por su naturaleza o por Ley sean destinados a un uso público, no son susceptibles de constituir la propiedad particular. Son bienes de dominio público y por lo mismo inalienables e imprescriptibles. Los permisos, contratos o concesiones que se otorgan para la ocupación o explotación de dichos terrenos, no crean para el beneficiario derechos reales ni acción posesoria, Esos contratos, permisos y concesiones no se dan por tiempo indefinido y son revocables en todo momento.

TERCERA.- El artículo 27 de la Constitución de 1917, declaró expresa y claramente que: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada” y que “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”.

En relación con lo que antes se señaló podemos concluir que la idea del legislador fue respetar la propiedad privada, con las limitaciones que le impone el interés público y a la vez crear la propiedad ejidal comunal.

CUARTA.- La política gubernamental sobre la transmisión de terrenos nacionales a particulares, en nada afectó los programas agrarios, puesto que las superficies transmitidas o en trámite de adquirirse, no rebasarían nunca los límites de la pequeña propiedad inafectable, aún cuando estos límites hubieren variado en las disposiciones reglamentarias.

Más aun estas acciones emprendidas formaron parte de las medidas oficiales orientadas a la destrucción de la gran propiedad y simultáneamente a la formación de agricultores dueños de pequeñas propiedades.

QUINTA.- Las superficies de terrenos nacionales transmitidas o en trámite de hacerlo, a los particulares, fueron invariablemente respetadas en los procedimientos dotatorios de ejidos, atento a lo dispuesto por los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942.

SEXTA.- Las circunstancias de que los poseedores de terrenos nacionales no hubiesen obtenido título de propiedad, no es argumento suficiente para convertir a una determinada superficie en afectable, pues en la inmensa mayoría de los casos, la falta de títulos es imputable a la falta de acción de las autoridades obligadas a expedirlo.

SÉPTIMA.- Por otro lado se observó como la aplicación de las disposiciones comentadas sobre la materia tales, como el decreto del 2 de agosto de 1923 entre otras, se orientaron a crear una comunidad de pequeños agricultores, que por las razones que fueren no habían sido dotados de ejidos.

El espíritu de estas disposiciones, en congruencia con la política dotatoria y restitutoria de tierras, aguas, bosques no era otra que considerar en la propiedad rústica como factor de justicia distributiva, así, las acciones gubernamentales en este campo complementa las medidas agrarias adoptadas.

OCTAVA.- Es correcto afirmar entonces que éstas Leyes fomentarán la autentica pequeña propiedad, aunque en la mayoría de los casos no se expidieran los títulos de propiedad correspondientes.

NOVENA.- Lograr la exterminación del rezago agrario en lo referente a la expedición de títulos de propiedad sobre Terrenos Nacionales, que de culminarse traerían como consecuencia grandes beneficios como el de la seguridad en la tenencia de la tierra, el otorgamiento de créditos y demás apoyos institucionales de que han carecido los "nacionaleros" por su imprecisa situación jurídica.

DÉCIMA.- La Nueva Ley Agraria hace mención únicamente a la enajenación y la adquisición preferente por lo que a los poseedores para adquirir dichos terrenos lo pueden hacer vía subasta o bien por contrato de compraventa.

PROPUESTA

Es pertinente hacer el planteamiento de reformas y actualización a la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, conforme a la situación imperante en el país, y con base a ello titular a los poseedores de terrenos nacionales por ejemplo. En este sentido, cabe señalar que se han publicado en el Diario Oficial De la Federación diversos ordenamientos legales mediante los cuales la Secretaría de la Reforma Agraria amplía la cobertura de los servicios que otorga en el interior del país aunque sin los resultados esperados. Esto debemos lograrlo a través del fortalecimiento de mecanismos con mayor grado de operatividad para el cumplimiento ágil y oportuno de aquellas acciones, que por su naturaleza precisan de resolverse en la entidad o región en la que se demanden, en beneficio del sector campesino.

Si esto se llevara acabo, con ello estaríamos dando un gran avance para llevar el progreso al campo, y daríamos solución al grave problema que representan los poseedores de los terrenos de propiedad nacional.

El presente trabajo tiene el propósito de plantear las políticas para cumplir cabalmente los compromisos adquiridos con la sociedad rural.

PRIMERA.- La política primordial es la de cumplir la realización del desarrollo rural integral y el cambio estructural, formulando programas directamente encaminados a otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y avanzar en la organización de los campesinos.

SEGUNDA.- Es imperativo continuar la reordenación económica del campo para resolver complejos problemas que originan una deficiente productividad, financiando las bases para ello.

TERCERA.- Actualizar el programa estratégico del Registro Nacional Agrario, que permita la identificación plena y total de la distribución del Territorio

Nacional según su régimen de tenencia mediante la modernización de las tareas normales de la Reforma Agraria, lo que debe traducirse en significativos logros en materia de regularización de la tenencia de la tierra.

CUARTA.- En el marco de la titulación agraria deberá implementarse el programa de instrumentación y operación para regularizar la propiedad a poseesionarios de terrenos nacionales *inmediatamente*. En este caso títulos de propiedad servirán para reconocer plenamente a todos los poseedores de terrenos nacionales.

BIBLIOGRAFIA

- BURGOA, IGNACIO. "Derecho constitucional mexicano". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1996.
- CASO, ANGEL. "Derecho agrario". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1950.
- CHÁVEZ PADRÓN, MARTHA. "El derecho agrario en México". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1988.
- _____. "Instituciones agrarias de la revolución mexicana". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1969.
- _____. "Proceso social agrario y su procedimiento". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1979.
- DE IBARROLA, ANTONIO. "Derecho agrario". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1983.
- FABILA, MANUEL. "Cinco siglos de legislación mexicana". SRA CEHAM, MÉXICO, 1941.
- FRAGA, GABINO. "Derecho administrativo". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1985.
- GONZALES DE COSIO, FRANCISCO. "Historia de la tenencia y explotación del campo en México". SRA CEHAM, MÉXICO, 1971.
- GUTIERREZ GONZALEZ, ERNESTO. "El patrimonio". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1993.
- LEMUS GARCÍA, RAÚL. "Derecho agrario mexicano". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1996.
- LUNA ARROYO, ANTONIO. "Diccionario de derecho agrario mexicano". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1982.

MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO. "El sistema agrario constitucional". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1974.

_____. "El problema agrario de México". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1974.

_____. "Efectos sociales de la reforma agraria". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1977.

_____. "El derecho precolonial". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1937.

OROZCO, WISTANO LUIS. "Legislación jurisprudencia sobre terrenos baldíos". IMPRENTA EL TIEMPO, MÉXICO, 1945.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. "Derecho administrativo". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1959.

SIERRA, JUSTO. "Evolución política del pueblo mexicano". FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1950.

SILVA HERZOG, JESÚS. "El agrarismo mexicano y la reforma agraria". FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1980.

TENA RAMIREZ, FELIPE. "Leyes fundamentales de México". PORRÚA, S.A., MÉXICO, 1973.

ZARATE, JULIO. "México a través de los siglos". Tomo III. GROLIER, MÉXICO, 1980.

CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
SISTA. S.A. DE C.V., MÉXICO, 1997.

LEY AGRARIA. PAC. S.A., MÉXICO, 1998.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. PAC. S.A., MÉXICO.1991.