

285
130



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**"EFECTOS LEGALES DEL CAMBIO DE DESTINO
EN EL USO DE TERRENOS RURALES"**

T B S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOAQUIN GARCIA ESPINDOLA

MEXICO D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**"EFECTOS LEGALES DEL CAMBIO DE DESTINO EN EL
USO DE TERRENOS RURALES".**

CAP. I.- CLASIFICACION LEGAL SEGUN LA VOCACION DE LAS TIERRAS.

1.1.- En la Constitución General de la República.-----	2
1.2.- En las Leyes Reglamentarias -----	8
a).- Ley Federal de Reforma Agraria-----	8
b).- Ley de Fomento Agropecuario-----	19
c).- Ley de Asentamientos Humanos-----	24
d).- Ley de Expropiación-----	33
e).- Ley de Bienes Nacionales-----	45
f).- Reglamentos-----	53

**CAP. II.- SISTEMAS DE TENENCIA COLECTIVA DE LA TIERRA EN MEXICO Y SU
APROVECHAMIENTO.**

2.1.- Propiedad Ejidal. -----	58
a).- Ejido Agrícola-----	63
b).- Ejido Ganadero-----	65
c).- Ejido Forestal -----	69
2.2.- Propiedad Comunal -----	71

CAP. III.-LOS APROVECHAMIENTOS DE LAS TIERRAS EN LA PEQUERA PROPIEDAD.

3.1.- Pequeña Propiedad Agrícola.-----	79
3.2.- Pequeña Propiedad Ganadera.-----	82
3.3.- Pequeña Propiedad Forestal.-----	89
3.4.- Trascendencia de éstos tipos de aprovechamiento.----	90

**CAP. IV.- CAUSAS POR LAS QUE SE CAMBIA EL DESTINO DE APROVECHAMIENTO
DE LAS TIERRAS.**

4.1.- Por la Expansión Urbana. -----	95
4.2.- Obras de Infraestructura. -----	102

4.3.- Expansión Industrial. -----	106
4.4.- Desarrollo Turístico. -----	108
4.5.- Necesidades de Orden Social e Interés Público.--	112

CAP. V.- INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN EN EL CAMBIO DE DESTINO DE LA TIERRA.

5.1.- De la Administración Pública Federal

a).- Secretaría de la Reforma Agraria.-----	114
b).- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. -----	122
c).- Secretaría de Gobernación. -----	124
d).- Secretaría de Relaciones Exteriores. -----	126
e).- Departamento del Distrito Federal. -----	128

5.2.- De la Administración Pública Paraestatal.

a).- Banco Nacional de Crédito Rural. -----	131
b).- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. -----	134
c).- Comisión de Desarrollo Urbano. -----	137
d).- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular.-----	141
e).- Gobiernos Estatales y Municipales. -----	144

CAP. VI.- SUGERENCIAS PARA ADICIONAR LA LEY Y EL REGLAMENTO EN - EL CAMBIO DE DESTINO DE LA TIERRA. -----	148
--	------------

CONCLUSIONES. -----	153
----------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA .

I N T R O D U C C I O N

El Pueblo Mexicano se ha caracterizado por su espíritu de lucha, buscando una sociedad igualitaria, en donde todos los individuos gocen de los mismos beneficios, y una de las bases para lograrlo es a través de la tierra, primer elemento de donde parte la producción y para ello es indispensable que haya una seguridad jurídica en la Tenencia de ella, tal y como lo expone el Artículo 27 Constitucional.

Con la evolución de nuestra sociedad, se ha confrontado una problemática variada, por lo que la tierra no solamente se dedica a la agricultura, sino que dada su vocación se destina a la ganadería, si vicultura o bien para satisfacer necesidades de orden social, como lo son, viviendas, servicios públicos, etc. De todas estas situaciones, que las consideré de interés, surgió la idea de investigar el fundamento y las consecuencias legales del cambio de destino de la tierra en nuestro país, para proponer algunas soluciones que se encaminen a la preservación de las tierras agrícolas con el fin de que haya prosperidad en el campo mexicano.

CAPITULO I

CLASIFICACION LEGAL SEGUN LA VOCACION DE LAS TIERRAS.

1.1.- En la Constitución General de la República.

1.2.- En las Leyes Reglamentarias.

- a).- Ley Federal de Reforma Agraria.
- b).- Ley de Fomento Agropecuario.
- c).- Ley de Asentamientos Humanos
- d).- Ley de Expropiación.
- e).- Ley de Bienes Nacionales.
- f).- Reglamentos.

1.1.- EN LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.

Gramaticalmente Constitución quiere decir organización, también - Constitución se entiende por acción y efecto de constituir o consti--- tuirse. Desde el punto de vista jurídico y con base en el sentido gra matical de la palabra Constitución, se dice que "Es la Ley que organi za o determina el modo o manera de cómo debe formarse un Estado; sencí llamente es la Ley que constituye el Estado". (1)

Según el Lic. Felipe Tena Ramírez, una Constitución es "La Ley su prema del País, expedida por el Poder Constituyente en ejercicio de la soberanía y que tiene por objeto organizar los Poderes Públicos, creán dolos y dotándolos de competencias, así como proteger frente al poder_ público ciertos derechos individuales". (2)

Ahora bien, la palabra Constitución se puede entender en sentido formal ó en sentido material:

" En sentido formal se aplica al documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado; En sentido material se aplica a la misma estructura u organización política del Estado, a la competencia de sus diversos poderes y a las relaciones de éstos con las personas." (3)

En efecto, la Constitución del Estado comprende según JELLINEK - "Las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste; su modo de creación; sus relaciones recíprocas, su competencia, y la posi ción de cada uno en relación con el poder estatal".

(1) Ortiz Ramirez, Seraffín.- Derecho Constitucional Mexicano.- Editio- rial Cultura.- México, 1961 pág. 102.

{ 2 } Ortiz Ramirez, Seraffín.- Obra citada. pág. 104

{ 3 } García Maynez, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.- -- Editorial Porrúa.- México, 1972 pág. 137.

Una vez establecido el concepto de "Constitución", tenemos que la situación económica, social y política que vivió el país a fines del siglo XIX y a principios del Siglo XX dió origen al movimiento armado de 1910, en tanto que la clase campesina del País no era dueña de las tierras en las que trabajaba, amén de sufrir una serie de injusticias pues los propietarios de grandes extensiones, además de explotar las tierras explotaban al hombre. En esas condiciones la desigualdad social se tornó cada vez más profunda.

La Carta Magna de 1857 que había consagrado en su articulado un capítulo de derechos del hombre, además de estructurar a la Nación como República Federal Democrática y Representativa, había perdido su vigencia ante la Dictadura Porfirista, provocando en consecuencia que el pueblo empuñara las armas en lo que fué la primera Revolución Social del Siglo XX.

Al triunfo de la Revolución surge la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, la cual consignó en su texto "La primera declaración de Derechos Sociales de la Historia" (4)

En efecto, nuestra Ley Fundamental consagra en el artículo 27 una de las primeras y principales garantías sociales y está destinada a promover la superación y salvaguarda de los campesinos en razón de formar un grupo mayoritario de la más baja capacidad económica no obstante su gran importancia en las actividades productivas del país.

El Artículo 27 Constitucional es uno de los principales medios mediante los que la Revolución Mexicana trató de acabar con las grandes desigualdades económicas, sociales y culturales del campo mediante la idea de dar a la propiedad o al uso del suelo, una función de beneficio so-

4) Cámara de Diputados.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "LI" Legislatura.- México, 1982 Pág. 11

cial.

El párrafo tercero de este artículo señala "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 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 el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los 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, tomando las de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación." (5)

En ese orden de ideas, tenemos que el artículo 27 Constitucional en su fracción VII establece "Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se

(5) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Obra Citada.- Pág. 68.

les hayan restituido o restituyeren".

En su fracción XV párrafo segundo el quinto señala "Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

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 monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la Ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos". (6)

A mayor abundamiento, el artículo 27 Constitucional otorga a la Nación el dominio directo de aquellos bienes cuya explotación estimaron los Constituyentes de 1917, debía de hacerse en favor de todo el Pueblo de México, de tal manera que el aprovechamiento, conservación y distribución equitativa de la riqueza pública sean reguladas por el Estado.

(6) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Obra Citada.- pág. 78.

En consecuencia, la nación ha tenido y tiene el dominio original sobre las tierras y las aguas comprendidas dentro de su territorio y puede constituir la propiedad privada.

En razón del interés público o social, el Estado esta facultado - constitucionalmente para imponer al derecho de propiedad a través de - la ley, las modalidades que dicte el interés público, por ejemplo: La - prohibición absoluta de vender inmuebles a extranjeros dentro de deter- minadas zonas; la prohibición de arrendar, vender o gravar tierras eji- dales, etc; para expropiar bienes propiedad de particulares por causa de utilidad pública (realización de obras públicas o de beneficio so- cial) y mediante el pago de la correspondiente indemnización, y; prohi- bir o limitar el ejercicio del derecho de propiedad a determinadas per- sonas físicas (extranjeros) o morales (corporaciones, asociaciones y - sociedades que determinan las fracciones I, II, III, IV, V y VI del pá- rrafo séptimo de éste Artículo.)

Las modificaciones hechas a este Artículo publicadas en el "Dia- rio Oficial" de la Federación el 6 de Febrero de 1976, se dirigen fun- damentalmente a :

"1º.- Lograr un desarrollo armónico del País que implica mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo y de la ciudad, -- porque en efecto, las clases mayoritarias sean rurales o urbanas en un alto número carecen de un bienestar aceptable y con demasiada frecuen- cia su vida transcurre en condiciones precarias. Nuestra Sociedad se caracteriza entre otros aspectos por no haber podido superar las gran- des desigualdades económicas y culturales que dividen a la población."

"2º.- La explosión demográfica en México se ha visto acompañada - por un proceso, hasta ahora incontenible, de migración interna, que ha agudizado la desigual distribución de la población en el Territorio Na

cional. El éxodo del campo hacia la ciudad ha propiciado el rápido crecimiento de unas cuantas urbes, especialmente el monstruoso que padece el D. F., que en 1940 tenía alrededor de un millón y medio de habitantes y 40 años después el área metropolitana llega a los catorce millones. Esta macrocefalia es totalmente enfermiza e inconveniente y sin embargo, la historia demuestra lo difícil que es tan sólo pretender atenuar el proceso. Con tal propósito se atribuyó conjuntamente al Gobierno Federal, a los Gobiernos Locales y a los Municipios la facultad de "Planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población" y "Ordenar los asentamientos humanos". Se expidió la Ley reglamentaria respectiva y se atribuyó la función específica a nivel Federal a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas." (7)

(7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-Obra Citada.- Pág. 85.

1.2.- EN LAS LEYES REGLAMENTARIAS.

a).- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Antes de abordar este inciso, es necesario definir que es una Ley, que es una Ley Reglamentaria y que es un Reglamento.

"Ley, es el precepto dictado por la suprema Autoridad, en que se manda o prohíbe una cosa en consonancia con la Justicia o para el bien de los gobernados. La Ley es, pues, el pronunciamiento solemne del derecho por los órganos facultados socialmente". (8)

"Ley Reglamentaria es aquella que tiene por objeto facilitar la aplicación de las disposiciones constitucionales, determinando cómo debe hacerse, creando los organismos especiales, cuando sean necesarios, y definiendo los casos en que tales disposiciones deben observarse"(9)

Ahora bien "Reglamento es el conjunto de normas secundarias (desarrollo de preceptos) que hace el Jefe del Ejecutivo Federal para hacer fácil el cumplimiento de las Leyes. Los Reglamentos explican y ajustan las Leyes a las modalidades que presentan las relaciones sociales a las cuales van a ser aplicadas". (10)

De las transcripciones anteriores se concluye que la Ley Federal de Reforma Agraria es una Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, que tiene como motivo fundamental el dar a la clase campesina del País esencialmente, el instrumento jurídico que le permite hacer valer los principios constitucionales enunciados en el artículo 27 de nuestra Ley Fundamental.

(8) Luna Arroyo, Antonio Y/O. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano.- Editorial Porrúa. México, 1982 Pág. 457.

(9) Luna Arroyo, Antonio.- Obra Citada. Pág. 475.

(10) Luna Arroyo, Antonio.- Obra Citada. Pág. 720.

"Concibe al ejido constituyendolo, como patrimonio de un núcleo - de población campesina, con todos los recursos naturales que lo constituye, otorgándole personalidad jurídica, para explotar lícita e íntegramente el conjunto de tierras, bosques y aguas que lo integran".(11)

Contempla los 3 regímenes de propiedad en el campo: Ejidal, Comunal y Pequeña Propiedad. Perfecciona las acciones agrarias de dotación y restitución de tierras. Asimismo declara nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías o congregaciones que se hayan invadido u ocupado ilegalmente, prevé las medidas necesarias para la afectación de latifundios y la creación de Nuevos Centros de Población Ejidal.

"Su denominación de Ley Federal de Reforma Agraria se debe a que no se limita a recoger disposiciones legales preexistentes, es Federal porque su mandato emana del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria por ser una Institución Política y de la Revolución Mexicana." (12)

Establece también el mecanismo para promover la explotación agrícola y ganadera.

Trata de determinar la posibilidad de comercialización, industrialización y diversificación de las actividades productoras del campesino lo cual implica una participación de órganos gubernamentales del sector rural.

Ahora bien, según la vocación de las tierras, la Ley Federal de Reforma Agraria las clasifica en :

- (11) LFRA.- Colección Justicia Agraria.- Presidente José López Portillo 1976-1982.- Comité Interno de Ediciones Gubernamentales de la S.R.A.- México, 1982 Pág.II.
 (12) LFRA.- Obra Citada.- Pág. III.

Tierras Agrícolas.- Son aquellas tierras de cultivo o cultivables, las cuales pueden ser de riego, de humedad, de temporal ó de humedad de primera.

En efecto, son tierras cultivables las de cualquier clase que no estan en cultivo, pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios -- puedan aportar por si mismos, o con ayuda del crédito (Artículo 220 -- LFRA).

Tierras Ganaderas.- Son aquellas en las que pueda desarrollarse económicamente una explotación pecuaria, su superficie no será menor en el caso de una unidad de dotación en el Ejido ganadero a la necesaria para mantener 50 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes y se determina teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes. (Artículo 225 LFRA).

Tierras Forestales.- Aquellas superficies boscosas en las que pueda desarrollarse económicamente una explotación forestal, las cuales en el caso de dotación ejidal se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen. Dicha cantidad se calculará tomando en consideración la calidad y el valor de los recursos forestales. (Artículos 224 y 225 LFRA).

Los ejidos ganaderos y forestales deberán explotarse en forma colectiva, salvo que se demuestre que es más conveniente otro sistema de explotación.

En cuanto a la Pequeña Propiedad, la Ley Federal de Reforma Agraria establece según la vocación de las tierras a saber:

Pequeña Propiedad Agrícola .- Es aquella que no exceda de las si

güentes superficies (Artículo 249 LFRA).

I .- Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el Artículo 250.

II .- Hasta 150 hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo.

III .- Hasta 300 hectáreas en explotación cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar , café, henequén, hule, cocotero, - vid, olivo, quina, vainilla, cacao ó arboles frutales.

Artículo 250.- "La superficie que deba considerarse como inafectable, se determinará computando por una hectárea de riego, dos de temporal y 4 de agostadero de buena calidad y 8 de monte o de agostadero en terrenos áridos. Cuando las fincas agrícolas a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo anterior, esten constituidas por terrenos de diferentes calidades, la determinación de la superficie -- inafectable se hará sumando las diferentes fracciones de acuerdo con -- ésta equivalencia."

Pequeña Propiedad Ganadera.- (Artículo 260 LFRA) "Se considerarán como terrenos de agostadero, aquellos que por su precipitación pluvial, topografía y calidad, produzcan en forma natural o cultivada, -- pastos y forrajes que sirvan de alimento del ganado.

Los propietarios de predios destinados a la ganadería cuya superficie no rebase la extensión necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en base a los coeficientes de agostadero determinados conforme al Reglamento respectivo, -- tendrán derecho a la expedición de Certificados de Inafectabilidad de Pequeña Propiedad Ganadera.

Conforme a lo dispuesto por el Artículo 256, los propietarios de predios ganaderos que cuenten con Certificados de Inafectabilidad, podrán mejorar la calidad de la tierra y aumentar la capacidad productiva de sus predios, mediante el trabajo y las inversiones que realicen, a fin de dedicar parte de los mismos, a la producción de forrajes, todo ello con el propósito de aumentar el número y el peso del ganado, - conservando la pequeña propiedad ganadera su carácter de inafectable.

La producción de forrajes, deberá destinarse al consumo del ganado que se tenga en el predio. Si llegare a demostrarse que se comercia con esa producción, en vez de aplicarla al fin señalado, la propiedad dejara de ser inafectable, se determinará la extensión de la pequeña propiedad agrícola y el resto se aplicará, a la satisfacción de necesidades agrarias.

No se considerará en este último caso, a quienes manteniendo en número de cabezas que corresponde el coeficiente de agostadero aplicable conforme al reglamento respectivo, comercien con los excedentes de forrajes que lleguen a obtener. Los interesados, deberán obtener las autorizaciones correspondientes para el ejercicio de este derecho, ante la Secretaría de la Reforma Agraria, la que tendrá la obligación de extenderlas cubriéndose los supuestos a que se refiere este párrafo".

Pequeña Propiedad Agropecuaria.- (Artículo 258 LFRA) "El Certificado de Inafectabilidad a petición del interesado, podrá ser agrícola, ganadero o agropecuario.

El último se otorgará a quienes integren unidades en que se realicen, en el mismo predio, actividades agrícolas con propósitos de comercialización y actividades ganaderas, una vez que se hubiere fijado la extensión agrícola y la proporción correspondiente de la extensión ganadera en tierras de agostadero.

Para la expedición del certificado de inafectabilidad agropecuaria, las tierras susceptibles de aprovechamiento agrícola y las de ganadería se determinarán conforme a lo dispuesto en los artículos 250 y 259 de esta Ley, y nunca excederán en su conjunto, de las superficies que como inafectables señala el artículo 249 de este ordenamiento.

De lo anterior se concluye que las tierras ejidales agrícolas podrán explotarse individual y colectivamente; las ganaderas y forestales solo podrán explotarse en forma colectiva.

En cuanto a la Pequeña Propiedad esta deberá estar en explotación para tener el carácter de inafectable.

La Ley Federal de Reforma Agraria en los artículos 249 al 263 reglamenta la inafectabilidad de la pequeña propiedad y de otras superficies de Propiedad Nacional; también establece los procedimientos para determinar la inafectabilidad, como conservarla, como obtener el certificado, así como la pérdida de ambos.

Lo dispuesto en el artículo 251, que tiende a conservar la inafectabilidad esta encaminado también a evitar que la propiedad productiva se encuentre ociosa.

Tenemos también que el artículo 252 establece derechos y obligaciones por igual tanto para los poseedores a nombre propio y a título de dominio como para los propietarios con títulos debidamente requisitados, en el caso de terrenos boscosos con permiso correspondiente; -- con la salvedad de que los terrenos poseídos sean de carácter ejidal o comunal. Lo anterior se justifica por las siguientes razones: La posesión es un derecho reconocido por las leyes civiles. El poseedor es un sujeto de derecho capaz de mantener en explotación sus tierras; es frecuente la falta de títulos debido a la ignorancia, la incomunica---

ción y lo oneroso de la titulación.

El siguiente artículo de la ley que se comenta precisa en favor - de los propietarios de predios afectables, el derecho de elegir la localización de su pequeña propiedad en los terrenos en cuestión, en caso de no hacerlo, las autoridades agrarias lo harán.

Se establece un derecho importante para aquellos propietarios que modifiquen favorablemente la calidad de sus tierras, toda vez que no - serán incluidos en la dotación las mejorías que éstos efectúen en sus tierras como lo son la irrigación, el drenaje, etc.

No obstante esto se afectan excedentes (Artículo 256 LFRA).

La fracción II de dicho artículo prevee que para lograr dichos beneficios, la propiedad debe encontrarse en explotación y amparada con su correspondiente certificado de inafectabilidad.

Lo anterior resulta problemático para los pequeños propietarios o poseedores, en tanto que no todas las tierras son susceptibles de explotarse en su totalidad, siendo en todo caso subexplotaciones tratándose de tierras de monte, de agostadero de mala calidad y las áridas.

Dicho artículo en su fracción tercera señala como requisito para obtener los beneficios citados, la superficie que deberá tener la pequeña propiedad y la fracción IV indica el trámite a seguir, esto es, avisar a la Secretaría de la Reforma Agraria del inicio y conclusión - de obras a fin de obtener de ella la constancia respectiva.

Ahora bien, el artículo 257 de la LFRA establece el derecho a obtener certificado de inafectabilidad así como las causas para cancelar el mismo. El siguiente artículo de la misma ley, establece las clases

de certificados de inafectabilidad, el cual podrá ser agrícola, ganadero, o agropecuario. El certificado de inafectabilidad agropecuario se otorgará a aquellos que combinen la producción de plantas forrajeras - con la ganadería.

En cuanto a dicho certificado de inafectabilidad, independientemente que el mismo no es un documento constitutivo del derecho de inafectabilidad, sí constituye una defensa de la pequeña propiedad.

En efecto, el Código Agrario de 1942 instituyó defensas de la pequeña propiedad rural, las cuales tienen en común que se basan en que el Presidente de la República (Suprema Autoridad Agraria) es quien ha declarado que se trata de una pequeña propiedad inafectable, éstas defensas se clasifican en tres categorías:

La primera que se establecía en dicho código, en sus artículos -- 105, 292 y 293 (correlativos a los artículos 253, 350 y 353 de la LFRA) que se referían a la localización del área inafectable dentro de una finca afectable; dichas disposiciones presuponen que el propietario de un predio afectable, pero aún no afectado solicita la localización de la superficie inafectable, anticipándose a la afectación. Este reconocimiento de la pequeña propiedad recibe el nombre de Declaratoria.

La segunda, que contenía el artículo 294 del mencionado código agrario (correlativos de los artículos 353 y 354 de la LFRA) En este caso el reconocimiento de inafectabilidad por parte del Presidente de la República, recibe la denominación de Certificado de Inafectabilidad, incluyendo el doble objeto de proteger los predios que por su extensión son inafectables. (pequeña propiedad de origen) y aquellos que -- sin Declaratoria Presidencial hubieran quedado reducidos a esa extensión.

Estas dos figuras salvo la denominación, se equiparan en cuanto a

la tramitación, la autoridad que expide el documento, la publicación - en el "Diario Oficial" y la inscripción en el Registro Agrario Nacional.

La tercera es la que contenía el artículo 252 (correlativo del -- 305 de la LFRA) en su fracción II, que disponía que las resoluciones - presidenciales dotatorias contendrán "Los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que se hubieran identificado durante la tramitación del expediente y localizado en el plano informativo correspondiente".

Al igual que en los casos antes anotados en este también es la su prema autoridad agraria quien señala la pequeña propiedad inafectable a que queda reducida la que se afecta. La diferencia con la declarato ria de la primera categoría radica en que en aquella la inafectabili-- dad se declara antes de la afectación, aquí se hace con motivo de ella.

De éstas tres formas de reconocimiento de la pequeña propiedad -- inafectable sólo una se denomina "Certificado de Inafectabilidad", sin embargo no existe ningún indicio en el proceso de la reforma constitu-- cional de 1942 de que la misma hubiera tenido la intención de elegir só lo este medio de protección como único para acudir al amparo, sino se - refirió a los Certificados de Inafectabilidad, en cuanto su expedición, "es el reconocimiento de parte del estado, de que efectivamente se tra-- ta de una auténtica pequeña propiedad" según reza textualmente la ini-- ciativa.

En consecuencia de lo anterior "los tres medios o formas expuestas son igualmente idóneos para abrir las puertas del amparo, en defensa -- dentro de la esfera judicial, de la pequeña propiedad reconocida como - inafectable por el Presidente de la República". (13)

(13) Apéndice 1917-1975 -- Semanario Judicial de la Federación.- Segun-- da Sala Tesis 13 .- Pág. 27

El Maestro Raúl Lemus define así: "El Certificado de Inafectabilidad es un documento público expedido por el Presidente de la República, como suprema autoridad agraria, en favor del pequeño propietario o poseedor de un predio rústico que por su extensión, calidad y tipo de -- cultivos no debe ser afectado por la vía dotatoria". (14)

En cuanto a los requisitos de existencia y validez del certificado de inafectabilidad señala el maestro Lemus los siguientes :

a).- Acuerdo presidencial que ordene su expedición, previa la integración del expediente correspondiente, donde se compruebe que se -- trata de una auténtica pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación.

b).- La publicación del acuerdo en el "Diario Oficial" de la Federación.

c).- La inscripción en el Registro Agrario Nacional, de conformidad con lo ordenado por el artículo 446, fracción VII de la Ley Federal de Reforma Agraria.

d).- Formalmente el certificado debe contener el nombre del propietario, la ubicación, la denominación y colindancias del predio, calidad de las tierras, así como los preceptos legales en que se fund da". (15)

En cuanto a su naturaleza jurídica la doctrina ha establecido que dicho documento no engendra ni otorga un derecho real ni personal, sino que sólo es un documento que acredita que el dueño o poseedor de un

(14) Lemus García, Raúl.- Ley Federal de Reforma Agraria.- Editorial - Limsa.- México, 1983 Pág. 351

(15) Lemus García, Raúl.- Obra Citada.- Pág. 351.

predio rústico en explotación, goza de la prerrogativa de que el Estado no afecte agrariamente el área amparada por el certificado, en tanto reúne todos los requisitos que la ley señala para la pequeña propiedad.

Concluye el maestro diciendo en cuanto al valor jurídico del certificado de inafectabilidad que "La validez del certificado subsiste durante el tiempo que su titular conserva la calidad de pequeño propietario o poseedor de un predio que no rebase los límites de inafectabilidad, pero pierde su validez en el momento en que, por cualquier motivo, el titular de la inafectabilidad adquiere otros predios, siendo aplicable el caso el contenido de los artículos 209, 418 y 419 de la vigente LFRA." (16)

(16) Lemus García, Raúl.- Obra Citada.- Pág. 353.

b).- LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.

Esta Ley publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 2 - de Enero de 1982, se fundamenta en las necesidades de orden social de todos los mexicanos ya que su artículo 1º. dice : Esta ley tiene por objeto el fomento de la producción agropecuaria y forestal, para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo y en base a esto debe entenderse que busca que México sea autosuficiente en materia de alimentos, y que se produzcan los alimentos necesarios.

Ahora vemos, que la vocación de las tierras en la Ley de Fomento Agropecuario debe entenderse como cuáles son las tierras que se van a destinar al cultivo, a la producción agropecuaria y a la producción forestal y para ello nos apoyamos en la fracción III del Artículo 4º. de ésta ley que dice : "Realizar estudios técnicos que permitan señalar los cultivos agrícolas y las actividades ganaderas y forestales que resulten mayormente productivas, dando preferencia a los productos básicos, de acuerdo a las distintas condiciones ecológicas y socioeconómicas de zonas determinadas". En esta fracción la Ley de Fomento Agropecuario nos esta marcando que según las condiciones ecológicas es como pueden destinarse la vocación de las tierras, atendiendo también a los insumos con que cuentan y a las condiciones legales que confronten, esto es en cuanto a que si se trata de pequeña propiedad, propiedad ejidal o propiedad comunal. Ahora bien, la pequeña propiedad puede ser susceptible de un cambio de destino de las tierras, esto es que las tierras que se dedicaban a la ganadería se dedican actualmente a la agricultura para seguir con la política alimentaria del país, permitiendo así que se incorporen las superficies que sean susceptibles a la agricultura.

Lo anterior se fundamenta en el Capítulo Tercero, del título Ter

cero denominado " De las tierras susceptibles de cultivo" en donde se considera de utilidad pública, solicitar el destino a la producción agrícola de los terrenos de agostadero, que se consideran aptas para la agricultura por su calidad y el régimen pluvial de la región en -- que se encuentren.

La fracción III del Artículo 4°. de la Ley de Fomento Agropecuario tiene sus antecedentes en el decreto que faculta a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para delimitar los Distritos de Temporal, en áreas del Territorio Nacional que en cada caso determine, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 11 de Marzo de -- 1977 y que con el cumplimiento del mismo se busca que la agricultura de temporal supere los índices de productividad, proporcionando asistencia técnica, capacitación, organización y crédito por parte del Gobierno Federal. Un antecedente más lo es el Reglamento para la determinación de Coeficientes de Agostadero publicada en el "Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de Agosto de 1978 que en sus Considerandos nos expone que el País tiene urgente necesidad de obtener los máximos rendimientos en el renglón agropecuario tanto para el consumo interno como para elevar sus exportaciones. Con estos dos Decretos Presidenciales se establece que deben realizarse los estudios técnicos -- que permitan señalar el destino de la tierra, siendo una de las políticas del Gobierno Federal el hecho de buscar la autosuficiencia alimentaria y por ello los puntos básicos de la Ley de Fomento Agropecuario buscan también que todas las áreas susceptibles de cultivo sean incorporadas y esto lo confirma el artículo 43 de la Ley que dice: "Es causa de utilidad pública el destino a la producción agrícola de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo".

En cuanto a los terrenos de agostadero susceptibles al cultivo dedicados a la ganadería, solo serán objeto de expropiación los predios ganaderos con más de 200 hectáreas susceptibles de explotación agrícola ubicados en zonas con características ecológicas y socio-económicas similares, a fin de establecer Distritos de Temporal.

En cuanto a la Indemnización por concepto de expropiación, el artículo 45 de la Ley de Fomento Agropecuario dice : "La indemnización que corresponda en términos de Ley, a los dueños o poseedores de los terrenos expropiados se cubrirá en efectivo, o en especie, y dinero a su elección ". (17)

Este artículo únicamente es aplicable a los pequeños propietarios que cuenten con las extensiones legales de tierra y que siendo dedicadas a la ganadería, los estudios técnicos determinan que pueden ser -- susceptibles de dedicarse a la agricultura, caso que requiere, entonces de una expropiación para que dichas tierras se incorporen a la producción agrícola.

Asimismo la Ley de Fomento Agropecuario, que es considerada una de las armas en la legislación agraria, tiene gran trascendencia en nuestro tema de estudio puesto que con fundamento en ella se puede solicitar el cambio de destino de las tierras según pueda ser su vocación y ello se confirma con lo que expone el artículo 47 de la Ley de Fomento Agropecuario que dice : "Cuando la Secretaría sugiera el cambio de destino de las tierras de agostadero susceptibles de cultivo ejidal o comunal, la Secretaría de la Reforma Agraria conforme a los procedimientos previstos por la Ley Federal de Reforma Agraria, procederá al reacomodo de las áreas productivas, respetando preferentemente los derechos de ejidatarios y comuneros ya establecidos. Al operarse el cambio de destino de agostadero o producción agrícola, deberán reagruparse las tierras para evitar la subdivisión antieconómica". (18)

Después de haber expuesto lo referido a la vocación de las tierras en la Ley de Fomento Agropecuario tenemos que dicha ley se expidió con la finalidad de que nuestro país aumente la producción agrícola y como

(17) Cámara de Diputados.- Legislación para producir alimentos "LI Legislatura" México, 1981 Pág. 50

(18) Cámara de Diputados.- Obra Citada.- Pág. 50

consiguiente buscar la autosuficiencia alimentaria, y en este sexenio que recién empieza se trata prioritariamente de que se cumplan las -- disposiciones legales que se han emitido, con un sentido revolucionario porque ante todo esta Ley trata de que se respeten las formas de tenencia de la tierra ya reguladas y establecidas y lo que ofrece a - los campesinos mexicanos es la forma de organizarse productivamente_ y que con la participación de los mismos núcleos rurales será posible buscar la superación y resolución de los problemas que los aqueja en_ el campo, pero no tan solo se busca el beneficio de la clase campesina sino que con el necho de una autosuficiencia alimentaria será en - beneficio de todos los mexicanos.

El Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario publicado en el - "Diario Oficial" de la Federación el 23 de Noviembre de 1981, en su artículo 2º. señala " Para los efectos de este reglamento se entenderá_ por :

I.- Producción agropecuaria: La agrícola en sus productos primarios, y la ganadera en sus especies y productos;

II.- Producción Forestal : La resultante, tanto del aprovechamiento directo como del primario industrial de los recursos forestales".

Asimismo dice en sus artículos 132 y 133 en cuanto a las tierras_ susceptibles de cultivo :

Artículo 132.- " Se considerarán terrenos de agostadero susceptibles de cultivo los que ofrezcan condiciones de aptitud para hacer -- costeable su explotación agrícola, en los términos de la Ley y de este Reglamento".

Artículo 133.- " Para determinar la costeabilidad a que alude el artículo anterior, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

deberá comprobar el potencial agrícola de las tierras mediante el o -- los estudios agrológicos correspondientes y además que se cuenta con - las condiciones climatológicas o de humedad del suelo que hagan factible la producción agrícola".

Ahora bien, en cuanto a la aplicación de este reglamento, su artículo 3º. dice : " La aplicación del presente reglamento compete a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en coordinación con - la Secretaría de la Reforma Agraria, así como a las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que tendrán la inter vención que les señalen la Ley y este mismo ordenamiento. Las autoridades estatales y los ayuntamientos auxiliaran a la Secretaría de Agri cultura y Recursos Hidráulicos conforme a los convenios que al efecto celebren , en los términos dispuestos por la Ley. Las organizaciones campesinas nacionales participarán en la forma prevista en este reglamento".

c).- LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

La evolución política, económica y social que ha tenido México, - lo ha llevado a crear más zonas urbanas, tomándolas como polos de desarrollo por parte de la población campesina, que atraída por los espejismos de la ciudad originan movimientos poblacionales.

Es así como se dice que México ha tenido un desarrollo social mayor, la población se ha incrementado y se ha provocado un crecimiento urbano desordenado, debido a que la población campesina ha dejado sus lugares de origen en virtud de las carencias que tienen como son: la falta de trabajo, educación, salud y vivienda y entran por consiguiente en un proceso de movilización, una migración incontrolada, buscan o eligen un lugar en donde asentarse, generando un crecimiento extraordinariamente rápido, creando fenómenos de anarquía, desorden e irregularidad en los centros urbanos, asentamientos humanos que no pueden tener ningún servicio público ya sea por las condiciones topográficas -- del lugar o por la falta de planeación. Este fenómeno ha sido provocado por la creciente tasa demográfica del país, en donde las poblaciones rurales expulsan a los habitantes hacia las grandes ciudades.

Ante esta problemática el gobierno federal entre los años 1970- - 1976 definió políticas para planear adecuadamente el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos y para ello se hicieron reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - que se publicaron en el "Diario Oficial" de la Federación el 6 de febrero de 1976, específicamente dichas reformas y adiciones se hicieron a los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales.

Con las reformas al párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional se entiende que se confiere a la comunidad nacional, la responsabilidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cui-

dar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país, y - el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Asimismo el Artículo 73 Constitucional fue adicionado para fundamentar las políticas en materia de asentamientos humanos y la fracción XXIX-C de este artículo quedó como sigue :

XXIX- C.- "Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos - con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del -- artículo 27 de esta Constitución:"

En lo que respecta al Artículo 115 Constitucional, también fué -- adicionado en sus fracciones IV y V. con el fin de planear adecuadamente la distribución de los asentamientos humanos en las zonas urbanas.- Así pues las fracciones IV y V del mencionado artículo quedaron como si que :

IV.- "Los estados y los municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo a la Ley Federal de la materia".

V.- "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas forman o tiendan a formar un continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia".(19).

Esta Ley se dió de acuerdo a la problemática que se confrontaba, pues como ya se dijo fue necesario reformar y adicionar tres artículos de nuestra carta magna para poder hacer frente al exagerado crecimiento urbano y buscar una adecuada planeación de los asentamientos humanos y, para dar mayor obligatoriedad a esta política se expidió la Ley Reglamentaria de la materia que es la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 26 de mayo de 1976 y que fundamentalmente obedece a principios de interés social puesto que se pretende proporcionar o buscar la mejoría en las condiciones de vida del pueblo mexicano en base a una planeada distribución de los asentamientos humanos.

Así, el Artículo 1º. de esta Ley dice:

"Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I .- Establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

II .- Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y

III .- Definir los principios conforme a los cuales el Estado --- ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos y reservas y destinos de áreas y predios" (20)

Según lo que dispone la fracción III del Artículo 1º. de esta Ley, se da un destino o uso de la tierra de acuerdo a las necesidades de la población ya que se ha observado que por ejemplo en las grandes ciuda-

des, como lo es el Distrito Federal, al paso de los años, ha ido extendiéndose dando lugar a que tierras ejidales dedicadas a la agricultura, fueran ocupados por asentamientos humanos irregulares que son el resultado de las migraciones rural-urbanas, es decir, que gran número de -- personas dedicadas al campo, a una agricultura de subsistencia han emigrado a la ciudad en busca de una fuente de trabajo, y por lo consiguiente de una vivienda mejor y del posible acceso a los servicios médicos esto en virtud de que en sus lugares de origen, la tierra no les da para sobrevivir ya sea por falta de insumos o por carecer de ella.

Se puede decir que esos asentamientos humanos irregulares se han formado en la periferia de la ciudad, como muestra del desordenado crecimiento demográfico y con esta problemática surge la comprobación de que los usos y destinos de la tierra son en función de las necesidades del hombre. En este caso, de acuerdo a nuestro tema de estudio la vocación de la tierra, aun cuando sea de tipo agrícola, puede cambiarse obedeciendo a situaciones de interés social, sucediendo únicamente este fenómeno en las zonas mayormente pobladas.

Las políticas federales estatales en materia de asentamientos humanos se fundamentan en lo que dispone el artículo 3º. de esta Ley que dice :

"La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, mediante:

I.- El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública;

II.- El desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los be-

neficios y cargas del proceso del desarrollo urbano;

III.- La distribución equilibrada de los centros de población en el Territorio Nacional integrándolos en el marco del desarrollo nacional;

IV.- La adecuada interrelación socioeconómica de ciudades en el sistema nacional;

V.- La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso;

VI.- El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano;

VII.- La descongestión de las grandes urbes;

VIII.- El mejoramiento de la calidad de vida en la comunidad;

IX.- La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos.

X.- La regulación del mercado de los terrenos. Además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y

XI. (La promoción de obras para que todos los habitantes del país - tengan una vivienda digna".

Considerando lo que expone la fracción XI del artículo 3°. de la Ley

General de Asentamientos Humanos, el C. Presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid Hurtado dijo que " La vivienda es un mínimo de bienestar que condiciona a los demás: Condiciona la alimentación, la salud y la educación. Es un aspecto clave del desarrollo social". (21)

Asimismo la Ley Reglamentaria de la materia establece también un Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos integrado por : El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstos en la legislación local de los estados y , los planes de ordenación de las zonas conurbadas que se -- preeven en la fracción V del Artículo 115 Constitucional.

Jerárquicamente se debe considerar que el Plan de Desarrollo Urbano no es el primero puesto que esta marcando a nivel nacional, las condiciones en que se regularán los asentamientos humanos, y para conocer los puntos de este Plan tenemos :

Artículo 10.- " El Plan Nacional de Desarrollo Urbano deberá basarse entre otras consideraciones, en las siguientes:

I .- Las necesidades que planteen el volúmen, estructura, dinámica y distribución de la población;

II.- El diagnóstico de la situación del desarrollo urbano en todo el país;

III.- La problemática de los asentamientos humanos, estableciendo sus causas y consecuencias;

IV.- Las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos en las áreas urbanas;

(21) Madrid Hurtado, Miguel De La. - Pensamiento Político II.- Partido Revolucionario Institucional.- México,1981 .-Pág.293.

V.- Las metas posibles por alcanzar en cuanto a calidad de la vida en los asentamientos humanos; y

VI.- La estrategia general para alcanzar estas metas de acuerdo con las circunstancias que priven las diferentes regiones del país y -bajo la condición de que tales metas sean compatibles con los recursos y medios disponibles para lograrlo".

Por lo anteriormente expuesto se entiende que debe haber una coordinación entre la federación, los estados y los municipios para planear la distribución de los asentamientos humanos dentro del territorio nacional y aprovechar adecuadamente los recursos naturales, materiales, tecnológicos y humanos del país.

Con la aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos se pretende básicamente que se considere de interés social la formación de los centros de población ya que ellos ayudarán a regular la ordenación de los asentamientos humanos y para ello el Artículo 29 de la mencionada Ley dice :

"La fundación de los centros de población que se realice conforme a esta ley, requerirá Decreto expedido por la Legislatura de la Entidad Federativa correspondiente, y declaratorias procedentes sobre provisión de tierras y determinación de usos, reservas y destinos:"

En relación a lo que expone el artículo anterior, las entidades federativas también pueden decidir sobre el cambio de destino de la tierra, para poder satisfacer necesidades de orden social, que en este caso es la necesidad de formar o crear un centro de población para que se originen en forma planeada asentamientos humanos y que a la vez éstos centros de población sólo podrán extenderse atendiendo a su crecimiento y para ello se determinarán las áreas necesarias, según lo que

dispone el Artículo 34 de esta Ley.

Ahora bien, interesa conocer como se fundamenta el cambio de destino en el uso de la tierra y de acuerdo a lo que expone la Ley General de Asentamientos Humanos se considera que si bien es cierto que tierras que son aptas para la agricultura, pueden dedicarse a cumplir fines totalmente sociales como es el hecho de ocuparlas para asentamientos de la población; a partir de ese momento han cambiado de destino, y para ampliar lo anterior la misma ley contempla las definiciones siguientes.

Artículo 37 .-"Para los efectos de esta Ley se establecen las siguientes definiciones:

I.- PROVISIONES.- Son áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.

II.- USOS.- Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas áreas o predios;

III.- RESERVAS.- Son las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población;

IV.- DESTINOS.- Son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios ".

Ahora bien, la tierra que ha sido cambiada en su uso y que ahora se ha ocupado para formar centros de población se considera que debe estar sustraída de la especulación particular, puesto que está obediendo a fines colectivos, de la comunidad, y para reforzar la política sobre vivienda urbana, en el "Diario Oficial" de la Federación de 29 de diciembre de 1981 se expidió un decreto en el que se adiciona con un capítulo V a la Ley General de Asentamientos Humanos bajo el

rubro : "De la tierra para la vivienda urbana".

Y en base al tema de estudio, se debe considerar la interrelación de la hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con la Secretaría de la Reforma Agraria, según lo que dispone el artículo 49 que dice:

"Es de utilidad pública la adquisición de terrenos para satisfacer las necesidades de suelo urbano para la vivienda urbana y su equipamiento en los términos de esta Ley.

Cuando los municipios y los Gobiernos de los Estados, requieran de terrenos federales, baldíos, nacionales o de naturaleza ejidal o comunal deberán acreditar las necesidades respectivas ante las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas o de la Reforma Agraria, para que en su caso éstas propongan al Ejecutivo Federal la asignación o expropiación de las tierras necesarias, observándose las disposiciones aplicables, y las de la Ley Federal de Reforma Agraria cuando se trate de ejidos y comunidades".(22)

Siendo la propiedad ejidal y la comunal formas de tenencia de la tierra en las que la Secretaría de la Reforma Agraria tiene ingerencia puesto que están contempladas en el artículo 27 Constitucional y en la Ley Federal de la Reforma Agraria, es en ésta dependencia en donde debe iniciarse el trámite o el procedimiento correspondiente para que -- las tierras ejidales o comunales sean objeto de expropiación por causa de utilidad pública para satisfacer necesidades de vivienda, esto a solicitud de la Secretaría de Asentamientos Humanos (Hoy Secretaría de - Desarrollo Urbano y Ecología), y en cumplimiento a lo que disponga la Ley General de Asentamientos Humanos. Pero, lo que le competa a la Secretaría de la Reforma Agraria en relación al cambio del destino de la tierra, ya abundaremos en el inciso que corresponda.

d).- LEY DE EXPROPIACION.

Para que el Estado pueda adquirir los bienes necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones sin que concurra la voluntad de un particular dada la imposibilidad que tendría para obtenerlas por medios contractuales con sus dueños, creó la Institución Legal denominada expropiación por causa de utilidad pública.

"La expropiación viene a ser como su nombre lo indica, un medio por el cuál el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad".(23)

La expropiación por causa de utilidad pública se distingue de las modalidades que el Estado impone a la propiedad privada por razones de interés público en que la primera constituye una medida de carácter individual y concreto que concentra sus efectos sobre un bien especial y la otra constituye una medida de carácter general y abstracto que viene a configurar no a transformar el régimen jurídico de la propiedad general de los bienes en un momento y lugar determinado.

En efecto, con la expropiación se priva a un particular de sus bienes en cuanto es necesario al Estado, en cambio la modalidad sólo afecta al régimen jurídico de la propiedad imponiendo una acción o una abstracción.

Al respecto el Dr. Lucio Mendieta y Núñez señala: " La modalidad se traduce en una extinción parcial de los derechos del propietario; - la expropiación en la sustitución del derecho al dominio o uso de la -

'23) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa.- México, 1977.- Pág. 381

cosa, por el goce de la indemnización. En aquella, la supresión de -- las facultades parciales se verifica sin contraprestación alguna; en esta se compensan los perjuicios ocasionales, mediante el valor de los derechos lesionados".(24)

Ahora bien, el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional dispone que las expropiaciones sólo podran hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"El concepto de utilidad pública como todos los conceptos de derecho público debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado". (25)

En razón de lo anterior la Ley de Expropiación en vigor no agota todos los casos posibles de utilidad pública (Artículo 1º. de la Ley de Expropiación).

También establece esta Ley que se comenta que el Ejecutivo, por conducto de la Dependencia competente tramitará el expediente de expropiación y hará la declaratoria respectiva, la cuál se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación y se notificará personalmente a los interesados (Artículo 3º y 4º. de la Ley de Expropiación).

En caso de que el bien de que se trate no se destine al fin que -- dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de 5 años se

- (24) Mendieta y Núñez, Lucio. Dr.- El Sistema Agrario Constitucional.- Editorial Porrúa S.A.- México, 1975.- Pág. 66
 (25) Fraga, Gabino.- Obra Citada.- Pág. 389

puede dejar insubsistente la expropiación y reclamarse por el afectado la reversión de dicho bien (Artículo 9º de la Ley de Expropiación).

En cuanto a la garantía individual que establece la Constitución en el sentido de que la expropiación sólo puede hacerse mediante indemnización, el texto Constitucional no la fija con precisión. En cambio con el precepto que existía en la Constitución de 1857 disponía que la propiedad privada sólo podía ser ocupada previa indemnización.

En ese sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que como la indemnización en caso de expropiación es una garantía de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional es necesario que sea pagada si no en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo por lo que la Ley que fije un término o plazo para cubrirla es violatoria de garantías (Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Apéndice 1917-1975 2a. Sala Pág. 648 Tesis 380). (26)

Dicha tesis a la letra dice "

"EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE

Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella, por lo que la Ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías."

Por su parte la Ley de Expropiación en sus Artículos 19 y 20, establece que el importe de la indemnización será cubierto por el Estado,

o por el beneficiario, debiendo la autoridad expropiante fijar la forma y plazos en que la indemnización haya que pagarse, los que no abarcaran nunca un período mayor de diez años.

En cuanto al monto de la indemnización que debe recibir el particular, el Artículo 27 párrafo XV señala que el precio que se fije a la cosa expropiada debe basarse en la cantidad que como valor fiscal de ella, figure en las oficinas catastrales o recaudadoras y sólo en el caso de mejoras o deméritos posteriores a la fecha de la asignación del valor fiscal o cuando los valores no estuvieren fijados en las oficinas rentísticas, la propia Constitución establece el juicio pericial y la resolución judicial". (27)

Ahora bien, en cuanto a la expropiación de bienes ejidales y comunales, la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 112 establece: "Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Son causas de utilidad pública:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;

III.- El establecimiento de campos de demostración y de educación

(27) Fraga, Gabino.- Obra Citada.- Pág. 395.

vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas y, en general, servicios del Estado para la producción;

IV.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y Líneas para Conductión de Energía Eléctrica;

V.- La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad;

VI.- La creación o mejoramiento de centros de población y sus fuentes propias de vida;

VII.- La explotación de elementos naturales pertenecientes a la nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;

VIII.- La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y

IX.- Las demás previstas por las leyes especiales.

El Artículo 113 de la misma Ley señala que " En ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales y comunales sin la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria".

Artículo 116.- " Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o público a que se refieren las fracciones I, II, III, y IV del Artículo 112 de esta Ley sólo procederán a favor de los Gobiernos Federal, Local o Municipal, o de los organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal, los que ocuparán los predios expropiados mediante el pago o depósito del importe de la

indemnización correspondiente".

En cuanto a la expropiación de bienes ejidales y comunales que -- tenga por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, el artículo 117 señala " Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que -- tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos y suburbanos, se harán indistintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal y, cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde -- existan asentamientos humanos irregulares se harán, en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o regularizados; hechas las deducciones por concepto -- de intereses y gastos de administración en los términos del artículo -- siguiente, las utilidades quedaran a favor del Fideicomiso de apoyo a la industria rural, el que entregará a los ejidatarios afectados la -- proporción dispuesta en el artículo 122 .

La fracción V del Artículo 112 señala como causa de utilidad pública para la expropiación de terrenos ejidales y comunales: " La creación fomento y conservación de una empresa de indudables beneficios para la colectividad". Al respecto el artículo 118 indica " Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para el establecimiento, -- fomento y conservación de las empresas a que se refiere la fracción V del artículo 112 de esta Ley , se hará siempre en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. el cual realizará la venta -- de los terrenos en su verdadero valor comercial ..

Dicha Institución cargará a la cuenta del ejido, los gastos usuales de administración y por las inversiones que hubiese realizado, una tasa de interés que no exceda a la que aplique en operaciones de plazo

semejante que realice con el sector público. Cuando el Presidente de la República, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, lo juzgue conveniente, podrá autorizar que la totalidad o parte de la indemnización se entregue en efectivo, a cada uno de los ejidatarios o comuneros expropiados en la proporción correspondiente, dictando las disposiciones que estime necesarias para tal fin".

Artículo 119.- "Las expropiaciones para establecer empresas que aprovechen recursos naturales del ejido, sólo procederán cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por sí, con auxilio del estado o en asociación con los particulares, llevar a cabo dicha actividad empresarial; en este caso sus integrantes tendrán preferencia para ser ocupados en los trabajos de instalación y operación de la empresa de que se trate".

Quando se trate de expropiación de bienes ejidales y comunales -- cuya causa de utilidad pública sea el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación el artículo 120 de la Ley Federal de Reforma Agraria prevee "Las mismas reglas establecidas en el artículo anterior se aplicará cuando el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales. En este caso además de la indemnización correspondiente, el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario, quien estará obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, las cuales quedarán sujetas a la aprobación de la S.R.A."

La expropiación de bienes ejidales y comunales según lo dispone el artículo 121 de la L.F.R.A. "Deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Secretaría del Patrimonio Nacional, atendiendo al valor -

comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos.

De ninguna manera podrán expropiarse bienes ejidales o comunales para otorgarse, bajo cualquier título, a sociedades, fideicomisos o a otras entidades jurídicas que hagan posible su adquisición por parte de extranjeros.

No podrán constituirse, ni operar sociedades para explotar recursos turísticos en terrenos expropiados a ejidos o comunidades dentro de la faja costera, aprovechando las obras de infraestructura realizadas por los gobiernos federal, estatal o municipal, salvo que en aquellas participen mayoritariamente los propios ejidatarios o el gobierno federal".

En caso de ser posible la expropiación parcial de dichos bienes, señala el artículo 123 " Si la expropiación es parcial y recae en bienes que se explotaron colectivamente, o de uso común, la indemnización que recibe el núcleo se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones productivas directas, dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la asamblea general y apruebe la Secretaría de la Reforma Agraria.

Si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos de la fracción I del Artículo 122. Cuando la expropiación, a que se refiere este párrafo se realice para fines de urbanización, se estará a lo dispuesto en el artículo anterior".

En todo caso, el pago de indemnización por bienes distintos a la tierra, tales como casa-habitación, huertos y corrales, se hará de in

mediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual (Artículo 124 - L.F.R.A.)

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal está obligado a ejecutar en - el término de un año los planes de inversiones individuales o colectivos que haya aprobado la S.R.A.; en caso contrario, los ejidatarios colectivamente o en lo individual podrán retirar en efectivo el importe de la indemnización.

En tanto se realizan los planes de inversión, el Fondo debe proporcionar a los ejidatarios de los intereses que produzca el monto de la - indemnización, las sumas necesarias para su subsistencia. (Artículo 125 de la L.F.R.A.)

La ley prevé que "Cuando los bienes expropiados se destinen a un - fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a incrementar el - patrimonio del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, y no podrá reclamar la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por -- concepto de indemnización.

El fideicomiso de apoyo a la industria rural tendrá por objeto apoyar financieramente las actividades industriales de ejidos y comunidades, y funcionará en los términos de las normas y modalidades que el Ejecutivo Federal determine en el contrato de fideicomiso respectivo.

Este fideicomiso contará con un comité técnico y de inversión de fondos, integrado por un representante propietario y un suplente, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Reforma Agraria, de Industria y Comercio, así como de la Financiera Nacional de la Industria Rural, S.A. y un representante del sector campesino que será designado por el -- Ejecutivo Federal.

Este Comité será presidido por el Director General de la Financiera Nacional de la Industria Rural, S.A. (Artículo 126 de la L.F.R.A.).

"Queda prohibido autorizar la ocupación previa de bienes ejidales a pretexto de que, respecto de los mismos, se está tramitando un expediente de expropiación". (Artículo 127 L.F.R.A.),

En relación con el artículo 113 de la L.F.R.A. que señala que en ningún caso se podrán expropiar bienes ejidales y comunales sin la in-tervención de la S.R.A., en las expropiaciones de bienes ejidales y comunales se da como resultado un cambio de destino de las tierras irreversible, lo cual redundará en perjuicio de la producción agrícola y en general de la autosuficiencia en materia de alimentos.

Al efecto, en cuanto al procedimiento expropiatorio a seguir en el caso de bienes ejidales y comunales, la ley indica: Artículo 343 de la L.F.R.A. "Las autoridades o instituciones oficiales competentes, según el fin que se busque con la expropiación, o la persona que tenga interés lícito en promoverla, deberá presentar solicitud escrita ante el Secretario de la Reforma Agraria, e indicarán en ella:

I.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expro-piación;

II.- El destino que pretende dárseles;

III.- La causa de utilidad pública que se invoca;

IV.- La indemnización que se proponga; y

V.- Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.

ARTICULO 344 .- "La Secretaría de la Reforma Agraria notificará al

Comisariado Ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante publicación en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial de la entidad, y pedirá las opiniones del Gobernador, de la Comisión Agraria -- Mixta de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados y del Banco -- Oficial que opere con el ejido, las que deberán rendirse en un plazo de -- treinta días, transcurrido el cual, si no hay respuesta, se considerará -- que no hay oposición y se proseguirá con los trámites. Al mismo tiempo, -- mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud y pedirá a la Secretaría de Patrimonio Nacional que realice el avalúo correspondiente. Los trámites a que -- se refiere este precepto se concluirán dentro de los noventa días de iniciados".

ARTICULO 345 .- "Integrado el expediente con los documentos a que -- se refieren los dos artículos anteriores, y con aquellos otros que la Secretaría de la Reforma Agraria juzgue necesario recabar, será sometido a consideración del Presidente de la República para que resuelva en forma -- definitiva".

ARTICULO 346 .- "El decreto en que se resuelva sobre la expropia--- ción será publicado en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial de la entidad donde se encuentren los bienes ubicados que se expropien, y la Secretaría de la Reforma Agraria procederá a ejecutarlo -- en sus términos. En la diligencia posesoria se practicará el deslinde de las tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido en compensa--- ción, en su caso; se pondrá en posesión de ellas a quienes deben recibirlas, y se levantará el acta correspondiente antes de dictar la orden de -- ejecución, la Secretaría debe tener la seguridad de que la indemnización -- fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos -- del decreto presidencial, así como de que se aplique conforme a las disposiciones de esta Ley".

ARTICULO 347 .- "Una vez satisfechos los extremos del artículo ante

rior, la Secretaría de la Reforma Agraria expedirá los títulos correspondientes, en los que se incluirá una cláusula que contenga las prevenciones del artículo 126. Los títulos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional".

ARTICULO 348 .- "Si la expropiación hubiese recaído sobre derechos ejidales o comunales, al aprovechamiento de aguas, a moción de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos practicará el reajuste procedente en los aprovechamientos y reglamentará el derecho de quienes en adelante hubieren de usarlos, conforme a la Legislación particular en la materia".

ARTICULO 349.- "Cuando por la creación de distritos de riego se proceda a la expropiación de superficies de ejidos y comunidades, las tierras que en compensación se les entreguen deberán localizarse preferentemente en las posesiones originales, en todo caso dentro del distrito de riego, y con la extensión que resulte del reparto equitativo del agua".

e).- LEY DE GENERAL DE BIENES NACIONALES

Publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 8 de enero de 1982, en su artículo 1°. señala : "El patrimonio nacional se compone de :

I .- Bienes de dominio público de la Federación, y

II.- Bienes de dominio privado de la Federación"

El artículo 2°. dice en sus tres primeras fracciones:

"Son bienes de dominio público :

I .- Los de uso común;

II.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III.- Los enumerados en la fracción segunda del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción segunda, del Artículo 3°. de esta Ley, la fracción VIII prevee también, como -- bienes de dominio público: "Los terrenos baldíos y los demás bienes -- inmuebles declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles".

En cuanto a la jurisdicción a que estaran sujetos esta clase de -- bienes, el artículo 5°. de la Ley que se comenta dice en su primer párrafo: "Los bienes de dominio público estaran sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los Poderes Federales, en los términos prescritos por esta Ley; pero si estuvieren ubicados dentro del territorio de un estado, se requerirá para ello la aprobación de la Legislatura respectiva, salvo que se trate de bienes adquiridos por la Federación y des-

tinados al servicio público o al uso común con anterioridad al primero de mayo de 1917, o de los señalados en los Artículos 2°. fracciones -- II y IV, y 29 , fracciones I al XI y XIV , de esta Ley. Una vez otorgado , el consentimiento será irrevocable."

El último párrafo de este artículo señala: "Establecida la jurisdicción Federal , los Estados no podrán gravar los bienes de dominio - público en ninguna forma, ni tendrán eficacia alguna respecto de ellos las disposiciones generales o individuales que emanen de cualesquiera_ de sus autoridades, a menos que obren en auxilio o por encargo de las Federales".

Los bienes de dominio privado a que se refiere la fracción I del_ Artículo 3°. es decir, "Las tierras y aguas no comprendidas en el Artículo 2°. de esta Ley, que sean susceptibles de enajenación a los parti_ culares; siempre se regiran por la Legislación Federal de Tierras, Bos_ ques, Aguas y demás especiales (Artículo 6°. de esta Ley).

Corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas llevar a efecto lo dispuesto - por esta Ley (Artículo 10°.).

En ese orden de ideas y en cuanto a la adquisición de bienes in-- muebles, la ley prevee:

Artículo 11°. - "Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán presentar a la Secretaría de Asentamientos Huma_ nos y Obras Públicas para su autorización, un programa anual , calenda_ rizado, que contenga sus necesidades inmobiliarias para el cumplimiento de las funciones a su cargo.

En todos los casos, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras

Públicas, verificará que el uso para el que se requieran los inmuebles sea compatible con las disposiciones vigentes en materia de desarrollo urbano".

Artículo 12 .- "Para satisfacer los requerimientos de inmuebles - que planteen las dependencias y entidades paraestatales, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas deberá :

I.- Cuantificar y cualificar los requerimientos, atendiendo a -- las características de los inmuebles solicitados y a su localización;

II.- Revisar el inventario y catálogo de la propiedad inmueble - Federal para determinar la existencia de inmuebles disponibles o, en su defecto, la necesidad de adquirir otros inmuebles.

III.- Destinar en su caso, a la Dependencia o entidad interesada los inmuebles federables disponibles, y

IV.- De no ser posible lo anterior, adquirir los inmuebles con -- cargo a la partida presupuestal autorizada de la dependencia interesada y realizar las gestiones necesarias para la firma, registro y archivo de la escritura de propiedad correspondiente.

La autorización de destino o adquisiciones de inmuebles se hará - siempre y cuando correspondan a los programas anuales aprobados, exista autorización de inversión en su caso, y no se disponga de inmuebles Federales adecuados para satisfacer los requerimientos específicos. - Procederá la negativa cuando no se cumplan los requisitos señalados.

Tratándose de las Entidades Paraestatales, la Secretaría tendrá en la adquisición de inmuebles, la intervención correspondiente en los -- términos de esta Ley y su reglamento".

Artículo 13 .- "Cuando el Gobierno Federal adquiriera en los términos del Derecho Privado un inmueble para cumplir con finalidades de orden público, el Gobierno Federal podrá convenir con los poseedores derivados o precarios la forma y términos conforme a los cuales se darán por terminados los contratos de arrendamiento, comodato o cualquier -- otro tipo de relación jurídica que les otorgue la posesión del bien, - pudiendo cubrirse en cada caso la compensación que se considere procedente. En el término para la desocupación y entrega del inmueble no deberá exceder de un año".

Artículo 14 .- Cuando se trate de adquisiciones por vía de Derecho Público, que requieran la declaratoria de utilidad pública, por -- parte del Gobierno Federal corresponderá : A la autoridad del ramo -- respectivo determinar dicha utilidad; a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas , determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales , fijar el monto de la indemnización, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto determinar el régimen de pago cuando sea a cargo de la Federación.

En estos casos no será necesaria la expedición de una escritura y se reputará que los bienes forman parte del patrimonio nacional desde la publicación del decreto respectivo en el "Diario Oficial" de la Federación. Este decreto llevará siempre el refrendo del titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que haya determinado la Utilidad Pública, así como el de los Secretarios de Programación y Presupuesto y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

En los casos que señala este Artículo , el Gobierno Federal podrá cubrir la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes -- similares a los expropiados, y a donar al afectado la diferencia de -- más que pudiera resultar en los valores, siempre que se trate de personas que perciban ingresos no mayores a cuatro tantos del salario míni-

mo general de la zona económica en la que se localice el inmueble ex--
propiado, y que éste se estuviera utilizando como habitación o para --
alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propie--
dad del afectado.

Cuando a campesinos de escasos recursos económicos se entreguen -
terrenos de riego en substitución de los que les hayan sido afecta--
dos como consecuencia de la ejecución de obras hidráulicas o de reaco--
modo o relocalización de tierras en zonas de riego, el Gobierno Fedee--
ral podrá hacer donación, de las diferencias de valor que resulten en
favor de aquéllos.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, la De
pendencia que corresponda, dará la intervención previa que compete a -
la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, conforme a es
ta Ley".

En cuanto a la situación jurídica de los bienes de dominio públi--
co la ley de la materia dice :

Artículo 16 .- "Los bienes de dominio público son inalienables e -
imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación -
jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisio--
nal. Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adqui--
rir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de éstos bienes, los de
rechos regulados en esta Ley y en las demás que dicte el Congreso de la
Unión.

Se registrarán sin embargo, por el derecho común, los aprovechamientos
accidentales o accesorios compatibles con la naturaleza de estos bienes,
como la venta de frutos, materiales o desperdicios, o la autorización -
de los usos a que alude el artículo 42.

Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en los términos del -- derecho común, sobre los bienes de dominio público. Los derechos de -- tránsito, de vista, de luz, de derrames y otros semejantes sobre dichos bienes que se rigen exclusivamente por las leyes y reglamentos administrativos".

Ahora bien, en lo que se refiere a nuestro tema, esta ley dispone lo conducente en los artículos 37, 38, 39 y 41 a saber:

Artículo 37 .- "El destino de inmuebles al servicio de las distintas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o de los Gobiernos Estatales o Municipales, se hará mediante decreto del Ejecutivo Federal, que será refrendado únicamente por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para la formulación del proyecto de decreto de destino deberá atender las características y vocación de aprovechamiento del inmueble, la compatibilidad entre el uso para el que se requiere el bien y las disposiciones vigentes en materia de desarrollo urbano; y tratándose de inmuebles -- que tengan valor arqueológico, artístico o histórico, el dictamen de la Secretaría de Educación Pública, por conducto del Instituto Nacional de Antropología e Historia o Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, según corresponda.

El destino de los inmuebles federales no transmite la propiedad -- de los mismos, ni otorga derecho real alguno sobre ellos.

Para cambiar el uso o aprovechamiento de los inmuebles destinados en los términos de esta Ley, las destinatarias deberán solicitarlo a -- la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la que podrá autorizarlo considerando las razones que para ello se le expongan; así como los aspectos señalados en el segundo párrafo de este artículo".

Artículo 38 .- "Las destinatarias deberán iniciar la utilización de los inmuebles que se destinen a su servicio, dentro de un término - de seis meses contando a partir del momento en que se ponga a su disposición el bien."

Artículo 39 .- " Si no se diere cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior, o se deja de utilizar o de necesitar el inmueble, se le da un uso distinto al aprobado conforme a esta Ley y sus reglamentos, las destinatarias deberán entregarlo con todas sus mejoras y accesiones a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, sin que tengan derecho a compensación alguna. En el caso que las destinatarias incurran en omisión la propia Secretaría podrá proceder a requerir la entrega del bien y en su defecto a tomar posesión de él en forma administrativa para destinarlo a los usos que de acuerdo a la política inmobiliaria del Gobierno Federal resulten más convenientes.

Las destinatarias deberán utilizar los inmuebles de una manera óptima, atendiendo para ello los lineamientos que para ese efecto --- apruebe la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

En caso de que las propias destinatarias no requieran usar la totalidad del inmueble, lo deberán hacer del conocimiento de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y poner a su disposición las áreas libres".

Artículo 41 .- "En relación con los bienes inmuebles destinados - no se podrá realizar ningún acto de disposición, ni conferir derechos de uso, sin la previa autorización de la Secretaría de Asentamientos - Humanos. La inobservancia de lo antes señalado, producirá la nulidad de pleno derecho del acto relativo y la propia Secretaría podrá proceder a la ocupación administrativa del inmueble".

Por otro lado la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Pú--

blicas llevará un registro de la propiedad inmueble federal, que estará a cargo de una dependencia que se denominará Registro Público de la Propiedad Federal. (Artículo 83 LGBN).

Se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad Federal.

I.- Los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales -- pertenecientes al Gobierno Federal o a los organismos descentralizados sobre bienes inmuebles;

II.- Los contratos de arrendamiento sobre inmuebles de propiedad federal o de los organismos descentralizados, cuyo plazo sea de cinco años o mayor.

III.- Las resoluciones de ocupación y sentencias relacionadas con inmuebles federales o que integren el patrimonio de los organismos descentralizados, que pronuncie la autoridad judicial;

IV.- Las informaciones Ad-Perpetuum promovidas por el Ministerio Público Federal, para acreditar la posesión y el dominio de la nación, sobre bienes inmuebles;

V.- Las resoluciones judiciales o de árbitros o arbitradores que produzcan alguno de los efectos mencionados en la fracción I,

VI.- Los decretos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes. (Artículo 85 LGBN)

f).- REGLAMENTOS.

El Reglamento es "El conjunto de normas administrativas subordinadas a la Ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo" (28)

Por su parte el maestro Gabino Fraga define el Reglamento así :

"Es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo" (29)

De lo anterior se desprende que el Reglamento facilita la aplicación de la Ley.

Al respecto el Supremo Tribunal del País ha resuelto:

"Los reglamentos que se expidan por el Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar su mejor cumplimiento por tanto, son parte integrante de las disposiciones legislativas -- que reglamentan y por tanto participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada, y aún cuando no sean expedidas por el poder legislativo, tienen todos los caracteres de una Ley". (30)

Al respecto el maestro Serra Rojas señala "La tradición Constitucional Mexicana ha sido en el sentido de que la facultad reglamentaria

(28) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A. 9a. ed. Tomo 1, México, 1979 Pág. 187.

(29) Fraga, Gabino.- Obra Citada.- Pág. 104.

(30) Serra Rojas, Andrés.- Obra Citada.- Pág. 187

corresponde al Ejecutivo". (31)

Sin embargo, aclara que los Reglamentos relativos al Poder Legislativo y al Judicial deben ser elaborados por ellos, pues de lo contrario, implicaría una violación al principio de división de poderes y a sus propias facultades, aunque entre las facultades del Presidente de la República esté la de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la -- Unión.

Cabe anotar aquí en cuanto a la facultad de expedir reglamentos - que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la tesis de que los Secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos por delegación del Presidente de la República.

Asimismo señala que el Presidente no solo no puede delegar su facultad reglamentaria, sino que tampoco el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación.

Se fundamenta lo anterior en la tesis 224 visible en la página -- 269 del Apéndice 1917-1965 del Semanario Judicial de la Federación.

Dicha tesis a la letra dice :

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

"Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, - en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto Constitucional, es decir, es --

(31) Serra Rojas, Andrés.- Obra Citada.- Pág. 198.

una disposición que tiende a la exacta observancia de una Ley expedida por el poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición desde un punto legal y doctrinal, como un acto reglamentario sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, por que no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley, se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el poder legislativo y excepcionalmente el ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercida por el titular de este Poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el poder legislativo puede autorizar tal delegación; por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de Economía, la materia de monopolios, y que esa Ley, fundada en el Artículo 90 de la Constitución, debe entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquella, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia sin Ley especial, no mucho que la repetida Ley subvierta los principios Constitucionales, dando a las Secretarías de Estado, facultades que, conforme a la Constitución, sólo corresponden al titular del Poder Ejecutivo; decir que conforme a los Artículos 92, 93 y 108 de la Constitución, los Secretarios de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad del poder, es olvidar que dentro del régimen constitucional el Presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es finalmente, desconocer el alcance que el refrendo tiene, de acuerdo con el Artículo 92 Constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a -

los Secretarios del Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden".

Ahora bien, la Legislación mexicana considera tres tipos de reglamentos, a los cuales se refiere el maestro Serra Rojas, a saber :

a).- Reglamentos Ejecutivos .- Aquellos a que se refiere la fracción 1a. del Artículo 89 Constitucional y que tiene por finalidad "... Reglamentar las Leyes que expide el Congreso de la Unión..." (32)

b).- Reglamentos Gubernativos y de Policía cuya aplicación compete a la autoridad administrativa de acuerdo con el artículo 21 Constitucional.

c).- Reglamentos Interiores de la Administración Pública, los -- cuales contienen el poder disciplinario de la misma, en cuanto a su finalidad de regular el orden y la disciplina en los servicios públicos y en general en la función administrativa.

En consecuencia, tenemos que la existencia de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal radica en la parte final del Artículo - 89 de nuestra Carta Magna.

En ese orden de ideas, concluimos que los reglamentos en tanto son normas secundarias tratan de hacer fácil el cumplimiento de las Leyes.

En relación a nuestro tema, intervienen los Reglamentos Interio---rus de las Dependencias del Ejecutivo Federal en cuanto a que fundamen---tan la expedición de Manuales, Circulares y en general documentos que -hagan más fácil la aplicación de la Ley al caso concreto (Expropiacio---nes , Cambio de Destino, Autorizaciones, Cancelación de Certificados de Inafectabilidad etc).

(32) Serra Rojas, Andrés.- Obra Citada .- Pág. 190.

C A P I T U L O I I

SISTEMAS DE TENENCIA COLECTIVA DE LA TIERRA EN MEXICO Y SU APROVECHAMIENTO.

2.1.- Propiedad Ejidal.

- a).- Ejido Agrícola**
- b).- Ejido Ganadero**
- c).- Ejido Forestal.**

2.2.- Propiedad Comunal.

II.- SISTEMAS DE TENENCIA COLECTIVA DE LA TIERRA EN MEXICO Y SU APROVECHAMIENTO.

2.1.- PROPIEDAD EJIDAL.

El artículo 27 Constitucional contempla además de la pequeña propiedad, al ejido como institución primordial dentro de nuestro sistema de Tenencia de la Tierra.

Es necesario antes de abordar nuestro tema a estudio definir la Propiedad. El concepto que en materia de propiedad se consagró en -- nuestra Constitución Política de 1857. "Es el clásico o Romanista con sus atributos tradicionales de Uso, Goce y Disposición, elevado al rango de garantía individual; por ello el texto Constitucional con una -- claridad meridiana señala que la propiedad no puede ser ocupada sin el consentimiento de sus titulares, mediando causa de utilidad pública y previa indemnización." (1)

Ahora bien, atendiendo a sus raíces, la palabra Ejido proviene del latín "EXITOS", que significa salida, y según el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Don Joaquín Escriche, Ejido : "Es el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos"

Posteriormente, la Ley VIII, Título Tercero Libro VI de la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias establece que " Los sitios en que se han de formar Pueblos y Reducciones, tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un exido de una legua de largo, donde los indios pueden tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles". (2)

(1) Lemus García, Raúl.- Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Histórica) - México, 1978 Segunda edición.- Pág. 208.

(2) Lemus García, Raúl.- Obra Citada.- Pág. 122

De lo anterior se desprende que el Ejido en los Pueblos de Indios tenía las finalidades específicas de servir para pastar el ganado. Más adelante en el mes de diciembre de 1933 se reforma el artículo 27 Constitucional, estableciendo en su fracción X que los núcleos de población que carezcan de Ejidos o no puedan lograr su restitución tendrán derecho a que se les dote con tierras, bosques y aguas para constituirlos, incorporándose así a la Constitución General de la República el término "Ejido", otorgándole el mismo significado que se le dió en la Ley del 6 de enero de 1915. De conformidad con esto el concepto de ejido actualmente ya no corresponde a la definición que hace el Diccionario Jurídico de Joaquín Escriche anotada anteriormente, sino que ahora "El Ejido no está a la salida del lugar, sino situado dentro del radio de siete kilómetros del caserío, con frecuencia éste último ubicado dentro del Ejido, sus tierras se plantan y se labran para el mantenimiento de los ejidatarios y, finalmente, el ejido no es común a todos los vecinos, ya que solamente tienen derecho a participar de él los beneficiados reconocidos, que deben satisfacer la condición de --- aplicar su esfuerzo personal a las faenas agrícolas". (3)

El ejido comenzó como base económica de la comunidad para liberar a los peones de las haciendas y transformarlos en dueños de su fuerza de trabajo. Después sufre una transformación para ser concebido como centro de producción agrícola y ganadera.

Posteriormente se le ubica como una unidad económica de productos diversificados incluyendo industriales, adquiriendo de esta manera el carácter de centro de nuevas fuerzas productivas para incrementar la economía nacional.

Por ello la propiedad ejidal que se conforma con el ejido es considerado como la base fundamental del sistema de tenencia de la tierra

(3) Luna Arroyo, Antonio Y/O .- Diccionario de Derecho Agrario Mexicano.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1982.- Pág. 265.

en forma colectiva y para mejor conocer que es un ejido tenemos la siguiente definición : " Es la persona moral mexicana de pleno derecho - con capacidad y personalidad jurídica, constituida por un acto de la - autoridad federal, por medio del cual se da en propiedad a un núcleo o grupo de población, un conjunto de bienes que constituyen su patrimonio, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible, inembargable e intrasmisible, para que se explote racional e íntegramente como una unidad de producción organizada preferentemente en forma colectiva, instrumentada con órganos de ejecución, decisión y -- control que funcionan conforme a los principios de una democracia interna de cooperación y autogestión". (4)

Actualmente, según lo dispuesto por el artículo 27 de nuestra Carta Magna y relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, el ejido se constituye por las tierras y aguas dotadas o confirmadas a los núcleos de población; en general es una propiedad de tipo permanente e intransferible de un cierto grupo de campesinos habitantes de un poblado.

Cabe anotar que según lo establece el artículo 27 Constitucional para todos los recursos naturales, las tierras ejidales no pertenecen a la Nación sino originariamente. Así tenemos que las tierras laborables de un ejido pueden parcelarse y transferirse a los campesinos en lo individual, sin que lo anterior implique que la tierra salga del dominio primario del núcleo de población.

De lo anteriormente expuesto se desprende que en las tierras laborables de un ejido coexisten tres derechos que son los siguientes:

- 1.- El dominio eminente de la Nación.
- 2.- La propiedad del núcleo de población.

(4) Zaragoza Palencia, José Luis.- El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico.- Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.- México, 1980.- Pág. 207..

3.- La posesión condicional para el usufructo del ejidatario.

En efecto, independientemente de las tierras laborables, las cuales pueden fraccionarse o parcelarse para darselas a los ejidatarios - el ejido cuenta con una propiedad comunal compuesta por terrenos de -- agostadero, monte o cualquier otra clase distinta de las de labor, precisamente para satisfacer necesidades colectivas del poblado de que se trate. Esta propiedad comunal como su nombre lo indica pertenece al núcleo de población y no se transfiere para uso individual ni siquiera a los miembros de dicho núcleo.

Lo anterior se deriva de la propia Ley de la materia (artículos - 220 y 223 de la LFRA) la cual nos indica que la dotación de tierras - para la constitución de un ejido comprende lo siguiente :

- 1 .- Tierras de cultivo o cultivables.
- 2 .- Terrenos de Agostadero, de monte o de cualquier otra clase -- distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades co-- lectivas del núcleo de población de que se trate.
- 3 .- La superficie necesaria para la zona de urbanización.
- 4 .- La parcela escolar y
- 5 .- La superficie necesaria para el establecimiento de la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer.

Los Ejidos que por su destino pueden ser Agrícolas (Artículo 220)- Ganaderos y Forestales (Artículo 224) Industriales (Artículo 178) (5)

"La legislación agraria establece la forma de explotación indus-- trial o comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales o foresta--

(5) Biblioteca Campesina.-Ley Federal de Reforma Agraria.-DAAC.-México, 1973.- Pag. 262

les de los núcleos de población ejidal y de los que de hecho o por derecho guarden estado comunal, pero no habla de los ejidos turísticos, mineros o de pesca, sino del aprovechamiento de los recursos no sujetos a la explotación agrícola; de lo que se concluye que puede haber empresas turísticas ejidales, pero no ejidos turísticos". (6)

Finalmente anotaremos que los ejidos se conceden en propiedad a los núcleos de población beneficiados, expropiándose para tal efecto -- por cuenta del Gobierno Federal tierras, bosques y aguas que se encuentren en el radio legal de afectación de los núcleos interesados y por extensión, predios rústicos de propiedad privada situados en cualquier lugar del país para constituir Nuevos Centros de Población Agrícola. Dichos ejidos son inalienables, imprescriptibles inembargables e intransmisibles, no pudiendo enajenarse cederse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte siendo lo anterior característica de la propiedad ejidal.

En la propiedad ejidal y comunal sólo pueden poseer los que son miembros reconocidos del núcleo de población, en este caso la posesión no confiere el derecho de propiedad individual, sólo genera derechos agrarios que pueden ser ejidales o comunales.

Siendo las tierras del ejido el factor principal como unidad de -- producción, es indispensable hacer notar que según la vocación de las tierras éstas pueden destinarse a varios usos, según sean las características geográficas; así pues tenemos que las tierras pueden dedicarse a la agricultura, a la ganadería y a la explotación forestal y por ello según la importancia en el proceso de producción de nuestro país, se -- clasifican las tierras ejidales según sea su destino (Agrícolas, Ganaderas, Forestales etc.)

(6) Luna Arroyo, Antonio Y/O .- Obra Citada.- Pág. 265.

a).- EJIDO AGRICOLA.

Resultan de la dotación de tierras de riego, de humedad o de temporal; pueden resultar también de otros tipos de ejido que no están en cultivo, pero que mediante inversiones de capital y de trabajo de los ejidatarios, previas condiciones propias de los terrenos, es factible su explotación agrícola. Un requisito para que el Ejido Agrícola sea de este tipo es que el valor de sus productos agrícolas represente el 60% o más del valor total de su producción.

Ahora bien, puede definirse también como las tierras que se destinan exclusivamente al cultivo y pueden ser de riego, humedad o temporal atendiendo a sus condiciones geográficas. Las tierras dedicadas al cultivo son las primeras y de gran importancia en la Economía Nacional ya que al practicar la actividad primaria se hace con el fin de producir los elementos necesarios para la subsistencia del hombre; también cabe hacer mención que la agricultura que se practica en nuestro país sigue aún arraigada a lo que establece la tradición y que descansa todavía en los conocimientos empíricos del agricultor, por lo que es de urgencia que de acuerdo con las políticas del campo, que se han buscado, se concientice al campesino mexicano para que utilice las técnicas recientes para que se obtenga el máximo de aprovechamiento de la tierra, esto se logrará mediante el apoyo del mismo gobierno federal, por una parte proporcionando la seguridad en la tenencia de la tierra y por otra proporcionando los créditos, las técnicas, la asesoría.

La práctica de la agricultura como actividad primaria está condicionada a diversos factores. "Además contempla cuatro características fundamentales que son :

1).- Sólo puede llevarse a cabo en donde las condiciones ecológicas no actúan como limitantes.

2).- Dependen de la intervención de los procesos bióticos sobre los recursos renovables o fluentes.

3).- Estan sujetos a variaciones cíclicas. La recurrencia de -- ciertos fenómenos naturales como las estaciones o los monzones rige los ciclos vegetativos de las especies, ya sean vegetales o animales - anuales o perennes.

4).- Sus grandes necesidades de espacio y escasez relativa de éste dan una enorme importancia a la localización y a las formas de apropiación de la tierra."(7)

Lo anterior se dice porque la tierra es considerada de gran valor pues da espacio y situación a la agricultura y es una entidad económica y variable puesto que se toma como un recurso económico, según sean sus características y que si se consideran como factor de producción - es en base a que el hombre como agente activo la convierte en un recurso de productividad mediante el uso que se hace de ella y su capacidad para satisfacer necesidades.

(7) Flores, Edmundo.- Tratado de Economía Agrícola.- Fondo de Cultura Económica.- México, Pág. 41.

b).- EJIDO GANADERO.

El primer antecedente del Ejido Ganadero lo es la Ley VIII, título tercero Libro VI de la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias que en lo conducente indicaba: "Los sitios en que se han de formar pueblos y reducciones, tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas, y labranzas, y un exido de una legua de largo, donde los indios pueden tener sus ganados, sin que se revuelva con otros de Españoles". (8)

Dicha Ley al hablar del ejido, se refiere a tierras que únicamente eran útiles para apacentar el ganado y en consecuencia no tenían ningún rendimiento agrícola.

Al respecto nos dice el Lic. Manzanilla Shaffer "Que los fines del ejido eran el destinar una superficie cuyas medidas fueran fácilmente determinables para la alimentación del ganado de los indios, con el propósito de que no se confundieran con el de los españoles. La propiedad era comunal para todos los vecinos indios". (9)

Ahora bien, se puede definir al ejido ganadero como un ejido de tipo singular dentro de nuestro sistema, siendo factor distintivo de los demás en el que los terrenos esten dedicados a la crianza, engorda y mejoramiento de cualesquiera de las clases de ganado señalados por nuestra legislación.

Es también de éste tipo el ejido, si el valor de la producción ganadera del mismo representa el 60% o más del valor total de su producción.

(8) Lemus García, Raúl.- Obra Citada.- Pág. 122

(9) Manzanilla Shaffer, Víctor.- Reforma Agraria Mexicana.- Editorial Porrúa.- México, 1966.- Pág. 60

No obstante lo anterior, existen dos condiciones necesarias para dotar a un Pueblo de terrenos de explotación pecuaria ó ganadera y son las siguientes :

1).- Que solamente existan terrenos afectables de pasto, de monte o de agostadero y,

2).- Que los campesinos solicitantes tengan por lo menos el 50% del ganado necesario para cubrir la superficie que debe corresponderle, o -- que el Estado esté en posibilidad de ayudarlos a satisfacer esa condición.

En relación con lo anotado, cabe citar los artículos 223,224 y 225 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Artículo 223 .- "Además de los tierras de cultivo o cultivables a _ que se refieren los artículos anteriores, las dotaciones ejidales comprenderán :

1).- Los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.

Los terrenos de monte, de agostadero y, en general , los que no sean cultivables se dotarán en las extensiones suficientes para cubrir las necesidades que de sus productos o esquilmos tengan los individuos beneficiados con unidades de dotación constituidas por tierras de cultivo o cultivables, de acuerdo con el artículo 138;

II .- La superficie necesaria para la zona de urbanización; y

III .- Las superficies laborables para formar las parcelas escolares, a razón de una para cada escuela rural, y las necesarias para

el establecimiento de la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer."

Artículo 224 .- "En caso de que en los terrenos afectables pueda - desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, aquellos se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que - dichos terrenos proporcionen.

Cuando las tierras de cultivo o cultivables no sean suficientes -- para satisfacer las necesidades del núcleo de población, ni haya terrenos cuyos recursos puedan explotarse en los términos del párrafo anterior; los derechos de los individuos no beneficiados quedarán a salvo - para ser satisfechos por los medios que esta ley establece".

Artículo 225 .- "Para fijar el monto de la unidad de dotación en - los ejidos ganaderos y forestales de acuerdo con el artículo anterior, - en los primeros, ésta no será menor a la superficie necesaria para mantener 50 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes y se determinará te niendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes, - aplicando, en lo conducente, lo establecido en el artículo 259; en los segundos, se calculará tomando en consideración la calidad y el valor - de los recursos forestales.

En ambos casos se fijará técnicamente, mediante estudio especial - que al efecto se elabore, la extensión de la unidad de dotación económicamente suficiente para asegurar las subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina.

Tanto los ejidos ganaderos como los forestales que se creen deberán explotarse en forma colectiva, salvo que se demuestre que es más -- conveniente desde el punto de vista económico otro sistema de explotación." De lo anterior se desprende que los ejidos ganaderos para su mejor rendimiento deben explotarse en forma colectiva; también para precí

sar el criterio de explotación de dichos ejidos, tenemos entre otros, - el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

El Artículo 131 de LFRA señala "El Presidente de la República determinará la forma de explotación colectiva de los ejidos en los siguientes casos :

IV .- Cuando se trate de ejidos forestales y ganaderos a que se refiere el artículo 225.

Artículo 142 .- "Los ejidos o ejidatarios que exploten intensivamente en sus terrenos plantas forrajeras y construyan silos o empleen otros sistemas de conservación de forraje para la cría o engorda de ganado estabulado o semiestabulado, recibirán preferentemente el apoyo técnico y financiero de las Instituciones Oficiales correspondientes.

Los mismos beneficios tendrán aquellos que exploten intensivamente la agricultura, y sus subproductos los destinen a la cría o engorda de ganado".

c).- EJIDO FORESTAL.

El Ejido Forestal nos presenta características técnicas y económicas muy específicas. Por lo regular se requieren montes aprovechables los cuales deben conservarse mediante reforestación, así como técnicos especializados y recursos de capital para tener maquinaria adecuada y trabajadores calificados para un mayor aprovechamiento de los bosques.

La Ley Forestal en su artículo 94 nos dice:

"Los terrenos forestales nacionales deberán destinarse a la constitución de ejidos con fines de explotación forestal, de acuerdo con la planeación que realicen las autoridades forestales agrarias. Dichos terrenos no serán colonizables ni podrán concesionarse a particulares. -- Por excepción y tratándose de aprovechamientos no maderables, podrán autorizarse explotaciones en favor de grupos organizados de trabajadores que directa o personalmente realicen los aprovechamientos".

Así también el Reglamento de dicha Ley en su artículo 210 señala:

"Los montes ejidales y comunales sólo podrán ser explotados directamente por los propios ejidatarios o miembros de la comunidad previo acuerdo de la mayoría de los interesados.

Cuando la explotación forestal requiere inversiones mayores a los recursos de los ejidatarios o comuneros, se gestionará en las Instituciones Oficiales el crédito necesario. Si no fuere posible obtener crédito de fuentes oficiales, los ejidos o comunidades podrán asociarse con particulares".

Por su parte el artículo 224, párrafo primero de la Ley Federal de Reforma Agraria establece que : "En caso de que en los terrenos afecta-

bles pueda desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, aquellos se entregarán, en cantidad suficiente para que los -- campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen".

De los preceptos transcritos con anterioridad se desprende la existencia del ejido forestal, el cual legalmente constituido como tal, es de creación muy reciente; así tenemos que por resoluciones presidenciales de fecha 4 de agosto de 1959 publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 12 del mismo mes y año, se crearon los primeros ejidos forestales denominados "Barranca Seca" y "Varaloso", ambos en el municipio de Coalcomán, Estado de Michoacán.

Tenemos así que la Ley Forestal de enero de 1960 y su Reglamento - señalan de que manera debe llevarse a cabo las explotaciones forestales para un mejor control de los aprovechamientos con el fin de evitar la - deforestación que tanto daño causa a la economía y a la ecología de -- nuestro país.

Propone el fomento de macizos de especies de mayor utilidad económica; el incremento de medidas de reforestación y de lucha contra plagas y enfermedades propias de los árboles; autoriza asimismo la creación de unidades de ordenación forestal que garanticen las materias primas que requieren las industrias de transformación; autoriza también el establecimiento de vedas en zonas taladas o en reforestación . En este proceso participan diversas instituciones , lo que se comentará en el capítulo posterior.

De los 24,326 Ejidos y Comunidades que existen en el país, 7090 -- son Forestales cuya superficie suma aproximadamente el 65 % del total forestal de la República, con una población campesina de un millón de personas aproximadamente .

2.2.- PROPIEDAD COMUNAL.

Como antecedente tenemos que antes de la conquista, la organización de nuestros antepasados se basaba en la forma de propiedad comunal intransferible, a no ser que se hiciera por herencia de la familia que la usufructuaba. Dicha propiedad estaba representada por el Calpulli, o sea la propiedad perteneciente a los barrios. Si bien es cierto que esta propiedad era comunal, no lo era así el goce de la tierra, que antes y después de la conquista fue para el usufructo de cada comunero en particular.

El Artículo 27 de nuestra Carta Magna establece la Restitución de sus tierras a los pueblos que guardaban la forma comunal y que fueron despojados desde tiempo de la Colonia. También nuestra Ley Federal de Reforma Agraria en vigor en su artículo 364 otorga las mismas características de su antiguo concepto primitivo al reconocer la propiedad comunal para uso libre individual.

Nuestra Constitución en su artículo 27 fracción VII precisa:

"Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, -- bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren". Lo mismo indica la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 267.

En cuanto a lo anterior, nos dice el Lic. Mendieta y Núñez que "En el caso de los grupos de población generalmente indígenas que guarden el estado comunal, no han recibido las tierras que poseen por dotación de las autoridades agrarias conforme a las Leyes respectivas, sino que las poseen desde época inmemorial o bien si les son restituidas de acuerdo con dichas leyes, su derecho de propiedad no se deriva de ellas sino de la posesión anterior a la misma".

Podemos observar aquí que existe una evolución hacia la propiedad comunal por confirmación, de oficio a petición de parte, según nos indica el artículo 356 de la Ley Federal de Reforma Agraria. La confirmación se realiza por resolución dictada por el Presidente de la República, de conformidad a los artículos 362 y 363 de dicho ordenamiento legal.

C A P I T U L O I I I

LOS APROVECHAMIENTOS DE LAS TIERRAS EN LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

- 3.1.- Pequeña Propiedad Agrícola.
- 3.2.- Pequeña Propiedad Ganadera.
- 3.3.- Pequeña Propiedad Forestal.
- 3.4.- Trascendencia de éstos tipos de aprovechamiento.

III .- LOS APROVECHAMIENTOS DE LAS TIERRAS EN LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

La Ley del 6 de enero de 1915 nulificaba los actos realizados en perjuicio de los núcleos de población, hacía mención a las acciones -- restitutorias y dotatorias e indicaba cuales serían las autoridades -- y procedimientos agrarios para hacer valer dichas acciones. No se regulaba de manera alguna a la propiedad privada.

El artículo 27 Constitucional en su texto original en cuanto al tema que nos ocupa prescribía en su párrafo primero las siguientes consideraciones: En primer lugar confirmaba el dominio originario de la Nación sobre las tierras y aguas, esto es, la legalidad de la acción del Estado para regular la Tenencia de la Tierra y el uso del agua así como transmitir el dominio de dichos recursos a particulares, constituyéndose así la propiedad privada. De esta manera nuestro derecho reconoce un derecho personal preconstituido toda vez que el derecho de propiedad es inherente a la persona. Lo anterior se deriva de la función social del derecho de propiedad, por lo cuál el estado debe regularlo para garantizar su inviolabilidad y su participación en el bien común.

En párrafo segundo el artículo 27 Constitucional señala una de -- las facultades primordiales del Estado que es la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Lo anterior no sólo con el objeto de garantizar el derecho del Estado sino además que la propiedad cumpla con su función social.

Cabe aclarar que a diferencia de la Constitución de 1857 que señalaba que la indemnización debía ser previa a la expropiación, la 1917 se concreta únicamente a señalar que la misma deberá efectuarse mediante indemnización; realmente las expropiaciones se llevan a efecto sin observar lo dispuesto por nuestra Carta Magna.

El párrafo tercero estatuye derechos inherentes al Estado; impone

modalidades a la propiedad privada de acuerdo al interés público y regula el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de -- apropiación así también lo relativo a la distribución equitativa de -- la riqueza pública y al cuidado de su conservación. Para lograr lo -- anterior se implantaron los siguientes medios:

- a).- Fraccionamiento de latifundios
- b).- El desarrollo de la pequeña propiedad
- c).- La creación de nuevos centros de población agrícola
- d).- El fomento de la agricultura y la preservación de los elementos naturales y del derecho de propiedad.

Se plasma también la confirmación del derecho de dotación a los -- pueblos que carezcan de tierras y la ratificación de las dotaciones -- realizadas de acuerdo a la Ley del 6 de enero de 1915.

El párrafo séptimo concede capacidad para adquirir el dominio de -- tierras y aguas por parte de mexicanos y de sociedades mexicanas; asi-- mismo condiciona esa capacidad a los extranjeros.

Es en el párrafo noveno donde se percibe un antecedente para delimitar a la pequeña propiedad.

Las bases para proceder a fraccionar los latifundios se establecen en la fracción XI , esto es , se deja dicha facultad a la Federación y a los Estados.

De lo anotado en párrafos anteriores se desprende que no obstante -- lo explícito del texto de dicho artículo 27 derivado de la Constitución de 1917, únicamente nos habla de la propiedad de manera general y en --

cuanto a la propiedad privada nos remite a leyes reglamentarias derivadas de dicho artículo; también se puede observar que no se estatuye la inafectabilidad de la pequeña propiedad ni se precisa una definición de la misma.

De las reformas que se hicieron posteriormente al Artículo 27 --- Constitucional sobresalen por su importancia dos que son en primer lugar el establecimiento del juicio de amparo para la pequeña propiedad inafectable y en segundo la incorporación de los criterios para determinar la pequeña propiedad, aumentandose el área inafectable dedicada a la explotación ganadera, con base en la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Así, tenemos que el Artículo 27 Constitucional vigente en sus dos primeros párrafos ya nos da una base jurídica en relación con el concepto de propiedad en general y de pequeña propiedad agrícola y ganadera en particular, pues en ellas se establecen los derechos primordiales del estado en cuanto al dominio originario y eminente de las tierras y aguas de la Nación, independientemente de estatuir las facultades de -- constituir la propiedad privada y de efectuar expropiaciones. Si no -- un concepto de pequeña propiedad, se percibe cuando menos una base jurídica para llegar a él.

El párrafo tercero se modificó con el fin de dar base constitucional a la Ley de Asentamientos Humanos y también para fomentar la explotación colectiva del Ejido y asimismo ordena se dicten las medidas necesarias para el desarrollo de la misma. Ahora bien ese respeto absoluto a la pequeña propiedad se encuentra condicionado a que ésta se encuentre en explotación, pero dicho artículo que se comenta no da una definición de pequeña propiedad.

El párrafo noveno (antes séptimo) nos precisa la capacidad para adquirir la propiedad de las tierras y aguas del País en sus 6 primeras

fracciones. En efecto, la fracción primera establece la capacidad de los nacionales y de las sociedades mexicanas, misma que se extiende a los extranjeros si estos convienen ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de sus Gobiernos por lo que a ellos se refiere, 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. También establece la incapacidad absoluta de los extranjeros para adquirir los citados bienes en una franja de 100 Kms. a los largo de las fronteras del país y de 50 Kms. en las playas.

Volviendo a la búsqueda del concepto de pequeña propiedad, se ha dicho al respecto en párrafos anteriores que el mismo reviste un contenido social; esto es, que su importancia tiene relación con el destino de las tierras y su productividad que sería en este caso uno de los fines que persigue.

En ese orden de ideas, se puede concluir que la pequeña propiedad es "La extensión de tierra suficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina de la clase media". (1)

Ahora bien, jurídicamente hablando, el segundo párrafo de la fracción XV del artículo 27 Constitucional, la prescribe en los siguientes términos "Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de 100 Has. de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en explotación". El quinto párrafo del inciso, artículo y ordenamiento citados anteriormente dice que "Se considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fija la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

(1) Mendieta y Nuñez, Lucio.- El Sistema Agrario Constitucional.- Editorial Porrúa.- S.A. México, 1966.- Pág. 89.

En cuanto a la pequeña propiedad agropecuaria la Constitución no la menciona. No obstante ésto, en la Ley Federal de Reforma Agraria se encuentra delimitada haciéndola en combinación con las disposiciones - que marcan en forma independiente la pequeña propiedad agrícola y ganadera, es decir se basan en las equivalencias del artículo 250 de dicha Ley para la parte agrícola y la ganadera conforme al artículo 259 de - dicho ordenamiento legal.

3.1.- PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA.

Ahora bien , en cuanto a la pequeña propiedad agrícola el Artículo 27 Constitucional en su fracción XV la define por su extensión y -- por la calidad de sus tierras "Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación".

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

Tomando en cuenta el producto que se siembre, asimismo se considerará como Pequeña Propiedad las superficies que no excedan de 200 hectáreas de terrenos de temporal o agostadero susceptibles de cultivo, - de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo, de 300 de explotación cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales."

También es aplicable en lo conducente para la pequeña propiedad agrícola el último párrafo que dice "Cuando debido a obras de riego -- drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido Certificado de Inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida se rebasen los máximos señalados por ésta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la Ley".

El Certificado de Inafectabilidad Agrícola deben solicitarlo aquellos propietarios cuya propiedad no rebase los límites señalados por --

la misma, tomando en cuenta los productos de la siembra, o bien la calidad de las tierras conforme a las equivalencias establecidas por la Constitución y por la Ley Federal de Reforma Agraria o sea computándose por una hectárea de riego dos de temporal, 4 de agostadero de buena calidad u ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

De lo anterior se desprende también que la pequeña propiedad sin certificado de inafectabilidad se encuentra sin protección Constitucional ante las afectaciones agrarias, toda vez que sólo podrán recurrir al Juicio de Amparo si acreditan tener a la fecha de presentación de su demanda de garantías, dicho certificado.

Al respecto cabe citar la tesis Jurisprudencial Número 12 visible en la página 21 del Apéndice 1917-1975 del Semanario Judicial de la Federación Tercera Parte Segunda Sala, que textualmente dice :

CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD "QUE SE HAYA EXPEDIDO, O EN EL FUTURO SE EXPIDA". INTERPRETACION DEL ARTICULO 27, FRACCION XIV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL, RESPECTO A ESOS TERMINOS.

El Artículo 27, fracción XIV, último párrafo, de la Constitución Federal, previene textualmente: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas". Del propio contenido literal de este precepto, en lógica concordancia con la finalidad esencial que motivara el proceso legislativo de su formación, claramente se advierte que otorga legitimación para el ejercicio de la acción de amparo a los propietarios -- o poseedores de predios agrícolas o ganaderos que ya hubieran obtenido certificado de inafectabilidad en la fecha en que iniciara su vigencia la reforma constitucional (Decreto publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del 12 de febrero de 1947), así como a aquellos propieta-

rios o poseedores que con posterioridad obtuvieran el certificado de inafectabilidad; más no a los que simplemente lo hubieran solicitado, ya que obviamente, a tal solicitud puede recaer o no, un acuerdo denegatorio. En otros términos, la expresión ... "o en lo futuro se expida..." se refiere, evidentemente, a certificados de inafectabilidad -- que pudieran ser expedidos con fecha posterior a la de la vigencia de la misma reforma, pero no a los que pudieran obtenerse con posterioridad a la fecha de la presentación de la demanda de amparo. Admitir -- otro criterio significaría atribuir al órgano de control constitucional la facultad de sustituirse en el criterio de las autoridades agrarias, a las que compete resolver si procede legalmente la expedición del certificado de inafectabilidad solicitado.

3.2.- PEQUEÑA PROPIEDAD GANADERA.

Habiéndose comentado ya lo que se refiere al concepto social de pequeña propiedad pasaremos a analizar la pequeña propiedad ganadera.

Entendemos por Pequeña Propiedad Ganadera, toda aquella que se dedica a la cría, engorda o mejoramiento de ganado sea del tipo que fuere.

Decíamos que el párrafo primero de la fracción XV del artículo 27 Constitucional determina el respeto a la pequeña propiedad en cuanto a su destino, es decir, que la Pequeña Propiedad Agrícola o Ganadera en explotación no se podrá afectar en ningún caso. De lo anterior se desprenden dos requisitos a saber y que son :

- a).- Que el destino de la pequeña propiedad debe ser la agricultura o la ganadería.
- b).- Que se encuentre en explotación.

Insistimos nuevamente que el respeto a la pequeña propiedad no es en razón de su extensión sino del destino de la misma. La cual obviamente redundará en un mejor aprovechamiento de los terrenos rurales del País.

No obstante lo anterior el párrafo V del multicitado Artículo 27 Constitucional nos define en cuanto a su extensión la Pequeña Propiedad Ganadera : "Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos". Por lo tanto para que una pequeña propiedad ganadera sea inafectable, debe tener la superficie requerida para el sostenimiento hasta de 500

cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor que sería -- 2,500 cabezas, ya que se toma por 5 cabezas de ganado menor 1 de ganado mayor.

Para mejor entender diremos que el ganado mayor está compuesto por bueyes, vacas, caballos, asnos, mulas. Y ganado menor : carnero, cabra, cerdo y ovejas.

En nuestro país la ganadería es de importancia desde el momento en que tiene que contribuir a la alimentación del país, aún cuando no se le ha dado el desarrollo necesario para mejorar las distintas especies de ganado.

La ganadería en México contempla varias especies de ganado y son: Bobino, Lanar, Porcino, Calallar y Avícola.

GANADO BOVINO.- Rumiantes de cuerpo voluminoso, de la familia de los artiodáctilos, llamados así porque son unguilados por 4 ó 2 dedos, son rumiantes debido a que carecen de una dentadura completa, y por las características de su estómago plurilocular, que comprende de una cavidad de reserva (panza o bonete) en la que los alimentos se acumulan rápidamente; una cavidad muscular (libro u omaso) y una cavidad glandular (cuajar) en la que son digeridos después de la rumia, es decir, que almacenan sus alimentos y horas después los digieren. Esta especie de ganado fué traído por los españoles en la época de la conquista a nuestro país, encontrando un medio propicio para su desarrollo, y se puede dividir en tres grupos: de carne, lechero y de trabajo.

BOVINOS DE CARNE.- Es el grupo más numeroso y se localiza principalmente en el norte del país, con predominio de las razas de origen europeo: Herford, Aberdeen Angus y Charolais; en la zona tropical predomina la raza cebú, bovino de origen asiático.

BOVINOS DE LECHE.- (Vacas, hembras del toro).- Las principales zonas de cría se encuentran en la parte central del país, cerca de los grandes centros de consumo, predomina el ganado corriente, pero puede decirse que también han un buen número de las razas holandesa o holsteín, suiza jersey y guerseyn.

BOVINOS DE TRABAJO.- Estos animales desempeñan una gran función en las labores agrícolas pues han sido utilizados como animales de tracción, actualmente con la moderna maquinaria agrícola, éstos animales están siendo desplazados.

GANADO LANAR.- Compuesto por los ovinos y en la que la ovicultura es la actividad que trata de la cría y explotación de éstos animales. - Las reses lanares se denominan así : Moruecos: Machos reproductores, - Ovejas : Hembras reproductoras y Corderos : los menores de 1 año.

La ganadería ovina está muy poco desarrollada y es insuficiente para cubrir las demandas internas de lana, por lo que para cubrir el mercado interno es necesario que se importe este materia para la manufactura textil del país.

Los ovinos también pertenecen a la familia de los artiodáctilos, el grupo de los rumiantes.

GANADO PORCINO.- Este animal, conocido también como cerdo, pertenece a la familia de los artiodáctilos, son herbívoros y cuentan con una dentadura completa y su estómago se caracteriza por ser impropio para rumiar. Este ganado fue traído a México por los españoles, en donde encontró un clima propicio y abundante alimento y desde siempre el cerdo ha sido impulsado y por su precio más bajo.

Las principales áreas de explotación porcina tecnificada están ---

situadas en la parte central y occidental del país, en los Estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Querétaro, México y Morelos.

GANADO CABALLAR.- Caballos y Muías, pertenecen a la familia de -- los Perisodáctilos (Que sólo tienen un dedo en cada pata) este animal fue traído a América por los españoles en tiempos de la conquista y -- desde entonces ha sido utilizado como medio de transporte y de trabajo en las actividades agrícolas.

A últimas fechas el ganado caballar no ha tenido el impulso necesario para su desarrollo por lo que ha disminuido notablemente.

AVICULTURA.- Actividad que trata de la cría y explotación de las aves de corral (pollos, gallinas y pavos). Las aves son vertebrados - bípedos (dos patas) y sus miembros anteriores transformados en alas -- que les sirven para volar, su piel es seca y está cubierta de plumas.

La avicultura es la especie que más se ha desarrollado, para tratar de cubrir las demandas internas de huevo y carne de pollo que es - la carne que más se consume. Las zonas de mayor producción están concentradas en los Estados de Sonora, Nuevo León, Coahuila, Durango, Tamaulipas, Puebla, México y Distrito Federal.

La Industria Avícola es de importancia en nuestro país por las propiedades alimenticias del huevo, rico en grasas, fósforo, hierro.

De acuerdo a lo anterior, el Certificado de Inafectabilidad Ganadera lo podrán solicitar los pequeños propietarios cuya propiedad ganadera queda constituida por la superficie necesaria para mantener hasta -- 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

El párrafo VI establece que "Cuando debido a obras de riego o ----

cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la Ley".

La Ley Federal de Reforma Agraria con respecto a la Pequeña Propiedad Ganadera fija dos requisitos esenciales : Primero que se ajuste a la extensión constitucional; Segundo : El mantenimiento de la explotación, una vez cumplido esto se otorga a la pequeña propiedad la seguridad jurídica que garantiza la conservación y explotación pacífica.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis Jurisprudencial N°. 77 visible en la página 167 del Apéndice 1917-1975 del Semanario Judicial de la Federación Tercera Parte, Segunda Sala señala : PROPIEDADES GANADERAS SIN CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD. CASOS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA RESOLUCIONES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE EJIDOS. PRUEBA DE LA EXTENSION LIMITE AFECTABLE.

De acuerdo con lo establecido por la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución y por el artículo 66 del Código Agrario, es improcedente el juicio de amparo promovido contra una resolución dotatoria o ampliatoria de ejidos que afecta a una pequeña propiedad ganadera, si no se demuestra que la extensión de ésta no es mayor que el límite fijado por la pequeña propiedad inafectable, siendo la prueba pericial la idónea para ello, ya que conforme a lo previsto por los artículos 27, fracción XV parte final, de la Constitución Federal, 114 del Código Agrario y 1°. inciso g, del reglamento de inafectabilidad agrícola y ganadera, tratándose de tierras destinadas a la ganadería constituyen una pequeña propiedad "Las necesarias para el sostenimiento de 500 cabezas de gana-

do mayor o de su equivalente en menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos", lo que exige un análisis de tipo técnico sobre la calidad de las tierras en cuestión, de conformidad con lo establecido por la fracción V del artículo 5° del Reglamento citado".

3.3.- PEQUEÑA PROPIEDAD FORESTAL.

La pequeña propiedad forestal es aquella que habiendo obtenido la concesión para la explotación de los recursos boscosos de conformidad a la Ley Forestal, se dedica a la explotación silvícola, que abarca -- desde el aprovechamiento de los recursos maderables de las altas zonas boscosas pobladas de coníferas, hasta la obtención de maderas preciosas tropicales; además de la extracción de resinas propias de las especies de cada una de estas latitudes.

La Ley Forestal en vigor propició la concesión para la explotación de los recursos forestales a empresas privadas y del gobierno federal sin considerar los intereses de los dueños de los recursos, sean éstos ejidos, comunidades o pequeñas propiedades, lo cual trajo como consecuencia la tala irracional de los Losques.

Actualmente y de acuerdo a los lineamientos de la Ley de Fomento Agropecuario se trata de que el dueño de los recursos sea el permisionario de la explotación para que de esta manera al convertirse en titulares de su propio aprovechamiento se constituyan en grupos de productores forestales bien sean bajo el régimen del Cooperativas o de otra forma de organización, que contempla la Ley General de Crédito Rural.

Es necesario también que a fin de evitar las áreas boscosas sin explotar por falta de recursos económicos y técnicos, los propietarios o poseedores de bosques, se asocien con inversionistas privados o del Gobierno, de acuerdo a los lineamientos de la Ley de Fomento Agropecuario.

Muy importante es también que la explotación forestal sea racional y técnicamente manejada, en tanto que de esta manera constituye la defensa del potencial productivo de los suelos de la mayor parte de -- áreas boscosas del país, protegiéndolas de la erosión.

No obstante lo anterior y ante la necesidad de ampliar la frontera agrícola para la producción de alimentos básicos, y para utilizar las praderas en la Ganadería, se coloca en segundo término el aprovechamiento del recurso forestal resultante de desmontes por las disposiciones legales en vigor; aunado a esto, nos encontramos con trámites complicados en relación con la explotación de la madera, lo que hace que el recurso se pierda antes que autorizar su aprovechamiento.

3.4.- TRASCENDENCIA DE ESTOS TIPOS DE APROVECHAMIENTO.

El antecedente principal del artículo 27 Constitucional y de la Reforma Agraria lo es la Ley del 6 de Enero de 1915, promulgada por -- Don Venustiano Carranza y la cual contempla como tipos de Tenencia de la Tierra a la Pequeña Propiedad, la Propiedad Ejidal y la Propiedad -- Comunal.

Durante la conquista se formaron grandes propiedades, persistiendo esta situación hasta 1910, no obstante ya existían pequeñas propieda des las que se formaron a mediados del siglo pasado, impulsando el Go bierno de ese entonces la formación de pequeñas propiedades rurales -- aún en perjuicio de las propiedades comunales de los pueblos indígenas debido a una mala interpretación de la ley de Desamortización de bie-- nes eclesiásticos.

Se dice que la finalidad específica de crear la pequeña propiedad era contrarrestar el poderío económico, político y social de la gran -- propiedad; sin embargo no se otorgaron garantías para su desarrollo, -- continuando en consecuencia el problema agrario, con natural predominio de los grandes latifundios.

Así las cosas, la Constitución de 1917 en su artículo 27 viene a -- establecer el fundamento jurídico-político de la propiedad en México, fa cultando al Estado para intervenir en la destrucción de las estructu-- ras económicas semif feudales del régimen anterior a la Revolución, sur-- giendo ahora la pequeña propiedad del fraccionamiento de los latifun-- dios.

En consecuencia y por disposición constitucional se rodeo a la pe-- queña propiedad de una especial protección, ordenando asimismo su con-- servación, desarrollo y fomento.

Partiendo de la base anterior, tenemos que la trascendencia de los aprovechamientos de las tierras en la pequeña propiedad es atender a - los fines económicos y sociales para los cuales fué creada, esto es, - para producir los satisfactores alimentarios que el país requiere.

De lo expuesto se deduce que la pequeña propiedad sólo podrá respe tarse cuando se encuentre en explotación incurriendo en violaciones al artículo 27 Constitucional cuando así no se efectuó.

En efecto, no obstante lo manifestado en capítulo anterior en el - sentido de que "Los pequeños propietarios agrícolas ó ganaderos, que - tengan predios en explotación y cuenten con Certificados de Inafectabi lidad, podrán promover el amparo contra cualesquiera actos de autori-- dad agraria que afecten sus pequeñas propiedades". Esto es, la consti-- tución no sólo exige la explotación de los predios como requisito para interponer el juicio de amparo ante los Tribunales Federales en defen-- sa de la pequeña propiedad contra afectaciones agrarias, sino que ade-- más exige la existencia de un Certificado de Inafectabilidad. (Frac--- ción XIV del Artículo 27 Constitucional).

Sin embargo, desde el punto de vista Doctrinario, el sólo hecho de que una persona cuente con una extensión que no exceda los límites de la pequeña propiedad señalados en la Constitución, es una circunstancia para que a su favor sea aplicada la fracción XV del artículo 27 Consti-- tucional, sin necesidad de obtener Certificado de Inafectabilidad, bas-- tando que acredite ante el juez de Distrito correspondiente y dentro -- del amparo que su propiedad no rebase los límites señalados en la Cons-- titución para la pequeña propiedad; para que se considere a esta perso-- na como pequeño propietario. La circunstancia de ser pequeño propieta-- rio agrícola o ganadero, depende también de situaciones objetivas del - destino que se da a los terrenos a través de hechos susceptibles apre-- ciables por los sentidos y comprobable por infinidad de pruebas documen-- tales, testimoniales y de otra índole ante el Juez de Distrito que cono

ciera el Juicio de Amparo respectivo.

Ahora bien nuestro máximo Tribunal fundado en el Artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria el cual reproduce casi textualmente el artículo 66 del derogado Código Agrario de 1942 que establece "Que los pequeños propietarios aunque no cuenten con Certificado de Inafectabilidad que satisfaga los requisitos del artículo 66 están legitimados para promover amparo contra cualquier resolución incluso dotatorias de tierra en favor de los pueblos que afecten a sus pequeñas propiedades agrícolas".

No obstante esto, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido requisitos para que un pequeño propietario sin certificado de inafectabilidad válidamente y con vías de éxito puede acudir a la justicia federal para obtener el amparo en contra de cualquier autoridad que atente, afecte o invada su pequeña propiedad agrícola o ganadera. Dichos requisitos son los siguientes:

1.- Que sean poseedores a título de dueño de un predio que no exceda de los límites de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en los términos de la fracción XV del artículo 27 Constitucional.

2.- Que exploten personalmente, por más de 5 años; o que hayan desmontado el predio, término que debe ser anterior a la fecha de publicación de la solicitud de dotación, restitución; o de iniciación o del acto iniciador del procedimiento agrario dotatorio, la posesión y la explotación inherente del predio que no exceda de los límites de la pequeña propiedad agrícola o ganadera debe ser efectuada; realizada por el propietario personalmente. Y ese lapso vuelve a marcar la posesión personal del quejoso, del dueño afectado o afectable para que este legitimado a acudir al amparo e incluso para obtener la protección legal si demuestra la colmación de todos estos requisitos.

Lo anterior quiere decir que para los pequeños propietarios sin Certificado de Inafectabilidad no surte efectos la causa habiencia civil.

Es por la trascendencia de estos tipos de aprovechamiento en la pequeña propiedad que la seguridad jurídica es pilar fundamental para obtener la convivencia total de la gente que hacen producir la tierra de México y que vive de ella.

La trascendencia de estas formas de tenencia de la tierra que prevee la Constitución radica en la satisfacción de las necesidades del pueblo en materia alimentaria, tanto para producir como para distribuir los productos independientemente de evitar la concentración de tierras en pocas manos y a equilibrar la misma producción.

CAPITULO IV

CAUSAS POR LAS QUE SE CAMBIA EL DESTINO DE APROVECHAMIENTO DE LAS TIERRAS.

- 4.1.- Por la Expansión Urbana.
- 4.2.- Obras de Infraestructura.
- 4.3.- Expansión Industrial.
- 4.4.- Desarrollo Turístico.
- 4.5.- Necesidades de Orden Social e Interés Público.

IV.- CAUSAS POR LAS QUE SE CAMBIA EL DESTINO DE APROVECHAMIENTO DE LAS TIERRAS.

4.1 .- POR LA EXPANSION URBANA.

Los grandes conglomerados urbanos de nuestro país, como todas las grandes ciudades del mundo crecen alarmantemente creando con esto problemas de gran magnitud que obligan al estado a buscar soluciones a -- fin de satisfacer la cada día más creciente demanda de servicios públicos.

El ejemplo más real lo es la ciudad de México, la cual debido entre otras causas a su desarrollo industrial se convirtió en un imán -- que atrajo y sigue atrayendo a miles de personas que dejan sus lugares de origen para llegar a esta gran Metrópoli en primer lugar creando -- asentamientos humanos irregulares.

Ante esta situación, derivada del crecimiento demográfico desordenado producto de la inmigración rural, el Estado ha tratado de regular por medio de algunas disposiciones legales el referido problema.

No habiéndose logrado lo anterior fué necesario legislar sobre la materia para crear un cuerpo de leyes que regularan el uso y destino de la tierra en el Distrito Federal; determinando las reservas territoriales de aguas y de bosques para preservar y utilizar adecuadamente el medio ambiente, lograr la distribución equilibrada de la población en general; lo anterior tendiente a lograr una integración completa de la sociedad mediante el desarrollo económico y social equilibrado de todos los habitantes del D.F. (Ley de Desarrollo Urbano del D.F.)

La Ley de Desarrollo Urbano del D.F. en su artículo 1º. señala:

"La presente Ley tiene por objeto ordenar el desarrollo urbano del

D.F. , la conservación y mejoramiento de su territorio, establecer las normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, y las demás que confiera este ordenamiento".

Artículo 2º.- "Se declara de utilidad pública e interés social -- las acciones de planear y ordenar los usos, destinos y reservas de su territorio y el desarrollo urbano del Distrito Federal".

La ordenación y regulación del desarrollo urbano en el Distrito -- Federal, tenderá a :

- I .- Preservar y utilizar adecuadamente el medio ambiente.
- II.- Lograr la distribución equilibrada de la población, en el territorio;
- III.- Mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana;
- IV .- Incrementar la función social de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza.
- V.- Promover el desarrollo económico de las zonas agrícolas y forestales, con el fin principal de mantener el equilibrio ecológico del Distrito Federal.
- VI.-Fomentar la adecuada interrelación socioeconómica del D.F. dentro del sistema nacional;
- VII .- Distribuir equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano.

VIII .- Procurar que la vida en común se realice con un mayor grado de humanismo;

IX .- Promover y orientar una mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que se generan en el Distrito Federal.

X.- Evitar la especulación excesiva de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y

XI.- Procurar que todos los habitantes del Distrito Federal puedan contar con una habitación digna (Artículo 3º. de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F.).

El artículo 4º. de la Ley que se comenta señala que la misma " Es aplicable en el Territorio del Distrito Federal demarcado en el artículo 9º. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en el espacio, subsuelo, aguas, vasos, cauces y demás elementos de esta naturaleza, en cuanto no se oponga a disposiciones de orden federal aplicables en esas materias".

De esto se desprende que la autoridad competente para planear y -- ordenar los destinos, usos y reservas de los elementos de su territorio y el desarrollo urbano del mismo, lo es el Departamento del Distrito Federal (Artículo 5º. de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

No obstante lo anterior el Departamento del Distrito Federal podrá realizar dichas funciones:

Artículo 6º.- I.- "Integrar el plan director para el desarrollo urbano".

V.- "Celebrar convenios necesarios para el desarrollo urbano con el

Gobierno Federal, Entidades Federativas, Organismos Descentralizados, -
Empresas de Participación Estatal o con particulares" ;

VII.- "Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y los Regionales correspondientes".

IX.- "Participar en la ordenación de los procesos de conurbación -
entre el Distrito Federal y otras entidades federativas".

X.- "Participar con los Gobiernos Estatales vecinos y los ayunta--
mientos de los mismos en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Urbano de las Zonas Conurbadas en los términos que establezcan las -
leyes correspondientes".

El Plan Director a que se refiere el artículo 6°. de esta Ley, "Es el conjunto de reglamentos, normas técnicas disposiciones relativas --
para ordenar los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal y del mejor funcionamiento y organización de sus espacios urbanizados (Artículo 14 LDUDF).

Dicho plan contendrá las determinaciones relativas a :

a).- "Los destinos y usos y reservas del territorio y del espacio -
para cuyo efecto dividirá el territorio del Distrito Federal en zonas, -
de acuerdo con sus características, destino de los predios y condiciones ambientales". (Artículo 15 LDUDF).

Al respecto el artículo 11 de dicha Ley nos indica : "Los notarios sólo podrán dar fe y extender escrituras públicas de los actos, contratos o convenios señalados en el artículo 10, previa comprobación de que las cláusulas relativas a la utilización de los predios coincidan con -
los destinos, usos y reservas y planes inscritos en el registro del -

Plan Director y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio".

De lo anterior se desprende que el Estado ha expedido leyes y en consecuencia ha implementado planes para regular el crecimiento desordenado de Centros Urbanos tales como en este caso el Distrito Federal; sin embargo, los problemas que derivan de dicho crecimiento no sólo -- afectan al propio Distrito Federal sino a entidades vecinas (Estado de México, Morelos, Querétaro etc.), y no son únicamente problemas --- agrarios.

En efecto, el desarrollo urbano desordenado no sólo implica problemas de tenencia de la tierra sino además genera problemas de falta de vivienda, fuentes de trabajo, obras de infraestructura y en general servicios públicos.

Para regular lo anterior como ya se ha dicho, se crearon la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal la cual no sólo pretende regular usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques en el Distrito Federal, sino instrumenta las bases para solucionar los distintos problemas que genera la convivencia en el D.F.; el Plan Director de Desarrollo Urbano; la celebración de convenios necesarios para el desarrollo urbano con el Gobierno Federal, Estados, etc. ; la Ley General de Asentamientos Humanos.

La Ley de Desarrollo Urbano del D.F. establece una política en materia de propiedad de inmuebles, principalmente en la Tenencia de la -- Tierra. Frena también el crecimiento desordenado de zonas habitacionales en el D.F. estructura un sistema vial y de transporte; establece -- normas sobre fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de -- terrenos; dispone que el DOF determinará las zonas en que se permita la construcción de viviendas, desde unifamiliares hasta grandes conjuntos habitacionales, se faculta a dicho departamento a mejorar, reordenar, -- renovar y proteger las zonas físicas determinadas de algunas partes del

D.F.; también contiene disposiciones sobre la preservación de edificios, monumentos, plazas públicas y en general lo concerniente al pasado histórico de la ciudad de México.

Lo anterior no es privativo del D.F., por ello, dicha Ley en su artículo 12 prevé "El Departamento del Distrito Federal participará de manera conjunta y coordinada con los Ayuntamientos, los Gobiernos de las Entidades Federativas y la Federación, en la planeación y regulación de las zonas conurbadas, correspondientes".

En efecto, se han desarrollado numerosos asentamientos irregulares en tierras aledañas a la periferia de las ciudades del país, lo más frecuente es que se efectuen sobre tierras ejidales y comunales, afectando en consecuencia la producción de dichos terrenos.

Según estimaciones del Gobierno Federal, existen aproximadamente dos millones de familias asentadas de manera irregular en tierras ejidales y comunales en todo el país.

En cuanto a la propiedad privada tenemos que la propiedad como derecho a usar, disfrutar y disponer de un bien no sólo se encuentra limitada por la ley sino que es una creación de la misma, determinando ésta tanto sus límites como su contenido.

En consecuencia, de acuerdo a la naturaleza jurídica que se le dió a la propiedad privada desde 1917 y en atención a su función social la Nación está facultada para imponer a ella las modalidades y limitaciones que dicte el interés público, y para regular, en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación; así el párrafo III del artículo 27 Constitucional confiere a la comunidad nacional la responsabilidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desa-

rrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

A partir de entonces se establece a nivel Constitucional el derecho público y la responsabilidad del Gobierno Federal para dictar lo conducente en materia de 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.

Consecuentemente, para el orden jurídico tiene mayor jerarquía la protección de los derechos de la comunidad, en este caso de los asentamientos humanos, frente al derecho individual y subjetivo; como quedó definido desde 1928 en el Código Civil del D.F. en su artículo 830 que dice "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con -- las limitaciones que fijan las leyes".

4.2.- OBRAS DE INFRAESTRUCTURA.

El desarrollo político, económico y social en el país, está determinado por el grado de avance de las obras de infraestructura y que -- son las obras y servicios públicos básicos para el desarrollo económico como : ferrocarriles, carreteras, puertos, aeropuertos, escuelas, - hospitales, que como ya se dijo, se han edificado con el fin de proporcionar un servicio público que beneficia a la comunidad. Este proceso va aparejado con la urbanización del lugar, pues entre menos se practiquen las labores propias de la agricultura, la emigración creciente hacia las ciudades propicia que haya mayor número de desempleados, aún - cuando el sector industrial o de servicios trate de absorber esa mano de obra, esta es una de las causas por las que las áreas de urbanización han aumentado, y ya el uso del suelo se torna de naturaleza no -- agrícola, y se hace necesario que se proporcionen los servicios públicos que hagan que las condiciones de vida sean de mayor nivel.

En cuanto a la Infraestructura Urbana, ésta es el "Conjunto de -- obras que constituyen los soportes del funcionamiento de las ciudades_ y que hacen posible el uso urbano del suelo: accesibilidad, saneamiento, encauzamiento, distribución de aguas y energía, comunicaciones etc.

Esto es, el conjunto de redes básicas de conducción y distribu--- ción : vialidad, agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, gas y teléfono, entre otros, que hacen viable la movilidad de personas, -- abastos y cargas en general, la dotación de fluidos básicos, la conducción de aguas y la evaluación de los desechos urbanos". (1).

Así también en las áreas rurales deben existir obras que conforman nuestra estructura agraria y que se pueden considerar como el conjunto de obras que por su naturaleza y destino sirven para la realización de

(1) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.- "Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos". México... Pág. 76.

una actividad agraria.

Es conveniente citar aquí que es "Estructura Agraria", "Su concepto arranca de la sociología : Patrón del status o roles interrelacionados establecidos en una sociedad o un grupo agrario o urbano y que --- constituye un conjunto relativamente estable de relaciones sociales, - conjunción de las relaciones sociales, económicas y jurídicas, que surgen por la actividad agrícola y que tienen por objeto los bienes, servicios y obras que por su naturaleza o destino son indispensables para el desenvolvimiento de la comunidad rural. A este concepto de estructura hay que agregar la idea funcional.

En la Estructura Agraria se conjugan 2 elementos fundamentales:-- el natural (recursos naturales y renovables) y el humano (recursos humanos). El tercer elemento es el resultado de la participación funcional de los dos elementos anteriores que es el proceso productivo". (2).

Ahora bien, las obras de infraestructura que se han realizado en nuestro país han respondido a las necesidades de comunicación entre las grandes y pequeñas ciudades, para apoyar que la producción de las áreas rurales, llegue a las zonas de industrialización, esto es, que existan carreteras, ferrocarriles etc..en forma contraria, la falta de servicios públicos, de una infraestructura, se traduce en un subdesarrollo del país, ya que repercute económica y socialmente en la población.

La falta de obras de infraestructura en las áreas rurales es altamente perjudicial pues la producción del campo no puede comercializarse, y por lo consiguiente no hay ingresos para los campesinos productores. Ante esta problemática es necesario que en los tres niveles de --

(2) Luna Arroyo, Antonio Y/O .- Diccionario de Derecho Agrario Mexicano.- 1982.- Pág. 278.

gobierno (Municipal, Estatal y Federal), implementen programas de obras de infraestructura para reforzar el desarrollo local, regional o federal.

Debido a la existencia de obras de infraestructura se cambia el destino de la tierra y por consiguiente ya no se aprovecha, dando por resultado que en las tierras ejidales, comunales o pequeñas propiedades se inicie el procedimiento de una expropiación por causa de utilidad pública para que se construyan o edifiquen carreteras, ferrocarriles, escuelas y hospitales.

No obstante lo anterior, las Autoridades o Instituciones Oficiales competentes, según el fin que se busque con la expropiación, se deberán sujetar a que la utilidad pública que se invoca para solicitar tierras ejidales en expropiación sea evidentemente superior al interés social que representa el ejido o comunidad afectada.

Al respecto cabe citar el "Manual de Procedimientos a que deben sujetarse los promoventes de solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales", el cual define los procedimientos y normas a que deben sujetarse dichos promoventes, describiendo los diversos casos previstos por la LFRA, las causas de utilidad pública y las documentales necesarias que acompañen a las solicitudes de expropiación, particularizando los requisitos jurídicos de las solicitudes y lo que corresponde a los trabajos técnicos en el campo y gabinete.

Asimismo define las bases legales que señala la LFRA y determina los requisitos indispensables para la debida integración de los expedientes que acompañan la solicitud de expropiación.

En cuanto al tema en comento, determina los aspectos de coordinación con las dependencias del sector público, considerando la cons---

trucción de obras especiales a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, obras públicas en general y las promovidas por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

4.3).- EXPANSION INDUSTRIAL.

Siguiendo en importancia al sector agrícola, tenemos a la Industria, que se considera como "La aplicación del trabajo humano a la naturaleza para producir u obtener satisfactores que cubran nuestras necesidades" (3).

Y para su mayor estudio se dividen en :Agrícolas y extractivas, de la transformación y comerciales.

La Industria Agrícola, (Agroindustrias) es aquella en la que los productos agrícolas entran en proceso de industrialización y actualmente se pretende que se les dé auge en nuestro país, para poder hacer frente a la crisis alimentaria. En cuanto a la Industria extractiva es aquella que contempla la extracción de las entrañas de la naturaleza de sus elementos como son los metales preciosos, minerales etc. Respecto a la Industria de la Transformación comprende todas aquellas actividades que absorbe ese sector para la elaboración de productos manufacturados dándose el caso de que se utiliza la tecnología de otros países; por último la Industria Comercial es la que se dedica a proveer de los productos que consideran como satisfactores de necesidades diarias, -- pues siguiendo el proceso de la producción llega a la etapa de la comercialización.

Ahora bien, debido a que la expansión industrial se ha efectuado en una forma no planeada en cuanto a su ubicación física, resulta que se sigue afectando la ecología del país, pues ésos asentamientos industriales se realizan en el campo en terrenos que son susceptibles de explotación agrícola, ganadera o forestal, en donde la madre naturaleza es pródiga pues se cuenta con vegetación, ríos y un clima generoso, en tales circunstancias los industriales prefieren ubicarse en zonas con

(3) Caso, Angel.- Derecho Agrario.- Editorial Porrúa .- México, 1950

estas características, por convenir a su proceso, pero afectando las -
cualidades del suelo y sucede que la superficie se torna en un drenaje
de desechos industriales.

Por ello, la expansión industrial se considera que es una de las -
causas por las que se cambia de destino la tierra ya que como se expuso
anteriormente, tierras aptas para la agricultura, la ganadería o la ex-
plotación silvícola, han sido ocupadas por las industrias.

Pasando a ver el fundamento legal para promover la industrializa--
ción tenemos que este se encuentra en la fracción III del artículo 34 -
de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fué refor-
mada por el decreto publicado en el "Diario Oficial" de la Federación -
el 29 de diciembre de 1982, señalando que corresponde a la Secretaría -
de Comercio y Fomento Industrial; "Establecer la política de industria-
lización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos,
forestales y pesqueros, escuchando la opinión de las dependencias compe-
tentes".

Por lo que se deduce que la mencionada Secretaría tiene las facul--
tades para promover la industrialización en el país, de todos los sectores,
para buscar el desarrollo industrial del mismo, pero a este respecto ca-
be señalar que la ubicación de las industrias debe realizarse en una for-
ma planeada, en zonas que no perjudiquen a la agricultura o la ganade--
ría y tratando ante todo preservar las especies y por lo tanto la eco--
logía de nuestro territorio, y además detectando en donde hacen falta fuen-
tes de trabajo, para absorber toda esa mano de obra que ha sido expulsa--
da de las comunidades que practican una agricultura de subsistencia.

4.4.- DESARROLLO TURISTICO.

El turismo nacional se ha incrementado al mismo paso que el desarrollo del país y básicamente busca que haya una integración entre los mexicanos con su espacio patrio, el fortalecimiento de nuestras tradiciones y de la herencia cultural y por ello puede considerarse al turismo como una actividad de servicios que requiere de casi todos los sectores productivos, puesto que los actos que la conforman son actos de comercio y que son : transportes, alojamiento, ventas de comidas, bebidas, diversiones, guías, guías-choferes, y similares, comercio especializado, agencias de viajes, publicidad para propaganda, todo esto se vende al turista para su uso o consumo.

Por ello el turismo se considera como una actividad preponderante dentro de la economía nacional y según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada y adicionada según decreto publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, señala en las dos primeras fracciones de su artículo 42:

"A la Secretaría de Turismo corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

I .- Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;

II .- Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la declaratoria respectiva";

También la Ley Federal de Fomento al Turismo publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 28 de enero de 1974 considera de inte-

rés público la creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos turísticos del país, todos éstos conformados en una política integral en donde se trata de incorporar a este desarrollo turístico a los núcleos de población marginados o de las áreas rurales, esto fundamentándolo en lo que expuso el C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado en las reuniones nacionales de consulta popular - que se efectuó en la Ciudad de Can Cún en donde dijo : que el turismo se considera como "La estrategia de desarrollo de una sociedad igualitaria, debe tener prioridad el impulso al desarrollo turístico de tal forma que esté al alcance de las mayorías", esto es en relación a que debe considerarse que el turismo está ligado o asociado con el derecho del trabajo ya que promueve la recreación y el descanso, éstos dos elementos no deben tomarse como actos suntuarios por la clase trabajadora, ya que tienen derecho al libre esparcimiento.

Y para mejor comprender lo que se expone, "Turista" se puede definir como : "Persona que viaja fuera de su domicilio, con el propósito - preponderante de esparcimiento o cualquiera otro similar" (Artículo 3º. de la Ley Federal de Fomento al Turismo).

Por otro lado, para satisfacer las demandas de los servicios turísticos se han implementado programas y acciones para que se puedan aprovechar éstos recursos y tal es el caso de las tierras que cuentan con ese tipo de atractivos que han sido otorgadas o dotadas a los núcleos de población, por lo que son susceptibles de establecer centros turísticos, al respecto el artículo 144 de la Ley Federal de Reforma Agraria - dice :

"La explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales de los ejidos o comunidades, especialmente -- aquellos que pueden aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería, sólo podrá efectuarse por la administración del ejido en beneficio del -

núcleo de población, directamente o en asociación en participación con terceros con sujeción a lo dispuesto por esta ley y conforme a las autorizaciones que en cada caso acuerden la asamblea general y la Secretaría de la Reforma Agraria".

Según lo que marca el artículo anterior los núcleos de población - que cuenten con tierras de atractivo turístico pueden explotarse considerándolas como bienes de uso común puesto que quienes las aprovechen - están obligados a aportar su trabajo personal para mantenerlos en buen estado productivo. Además con esta disposición se ha tratado de incrementar la promoción turística ejidal para que sea fuente de ingresos para los campesinos y se pretende dar a conocer cuáles son los ejidos turísticos, para que tengan mayor afluencia de turistas.

Con la existencia de los ejidos turísticos, ha cambiado ya el destino de las tierras, y por consiguiente el campesino ya no realiza las labores inherentes a la agricultura sino que va a desarrollar actividades de administrador y debe hacerlo en forma conjunta con el resto de los demás ejidatarios. Con las disposiciones expuestas se da motivo a formar las empresas turísticas ejidales que también el artículo 39 de la Ley Federal de Fomento al Turismo establece.

En cuanto a las tierras ejidales que cambian de destino para satisfacer fines turísticos se fundamentan en lo que se ha expuesto en los artículos correspondientes de la Ley Federal de Reforma Agraria y de la Ley Federal de Fomento al Turismo y respecto de las pequeñas propiedades que cuenten con superficie de vocación agrícola, ganadera o forestal y que han solicitado autorización a la Secretaría de la Reforma Agraria para dedicarlas a fines turísticos, se otorga tal autorización en base a lo que dispone la fracción I del Artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los artículos 1º, 3º, y 10º. de la Ley Federal de Reforma Agraria que ya se consideraron en el inciso corres--

pendiente y en lo referente a los lotes de las colonias ya legalizadas que también han solicitado el cambio de destino para satisfacer fines turísticos, deben seguir el mismo procedimiento que al efecto se establece para las pequeñas propiedades, además de tomar en consideración las estipulaciones que sobre el particular contienen la Ley Federal de Fomento al Turismo, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de que se trate y las demás disposiciones complementarias.

4.5.- NECESIDADES DE ORDEN SOCIAL E INTERES PUBLICO.

Ante la situación que se vive actualmente en el País, es decir, el clamor de los campesinos que exigen tierra, créditos, tecnología, justicia, así como seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, se ha reflejado la necesidad de fomentar el aprovechamiento racional e intensivo de la tierra, la industrialización de los productos derivados del campo para otorgar al mismo recursos económicos y en consecuencia crear fuentes de trabajo, aumentar las áreas de riego y acercarse más al logro de la autosuficiencia que en materia de alimentos urge a nuestro país.

El panorama anterior aunado a otros vicios como lo es la simulación agraria, es decir la práctica malsana de proteger gran cantidad de tierras que teniendo vocación y calidad para la obtención de productos agrícolas, aún siguen destinadas a la Ganadería extensiva, redundando en la merma de la producción de productos agrícolas básicos que México requiere para lograr su autosuficiencia alimentaria.

Urge la aplicación real de leyes y reglamentos creados por tal fin como lo es el Reglamento para la determinación del índice de agostadero, que debió obligar a los ganaderos a justificar con cabezas de ganado la superficie que detentan, toda vez que no debe haber praderas ociosas.

De lo anterior se concluye que las necesidades de orden social y de interés público como causa del cambio de destino de aprovechamiento de las tierras en México lo son la producción agrícola y en consecuencia la Autosuficiencia Alimentaria del País.

C A P I T U L O V

INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN EN EL CAMBIO DE DESTINO DE LA TIERRA.

5.1.- De la Administración Pública Federal.

- a).- Secretaría de la Reforma Agraria.
- b).- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- c).- Secretaría de Gobernación.
- d).- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- e).- Departamento del Distrito Federal.

5.2.- De la Administración Pública Paraestatal.

- a).- Banco Nacional de Crédito Rural.
- b).- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
- c).- Comisión de Desarrollo Urbano.
- d).- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular.
- e).- Gobiernos Estatales y Municipales.

V.- INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN EN EL CAMBIO DE DESTINO DE LA TIERRA.

5.1.- De la Administración Pública Federal.

a).- Secretaría de la Reforma Agraria. |

El primer antecedente como Institución del Poder Ejecutivo, esta Dependencia lo tuvo en el Decreto de 1°. de Julio de 1910 por el que se creó la Dirección Agraria, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Posteriormente como respuesta a los requerimientos del Pueblo Mexicano en cuanto a la existencia de un aparato gubernamental que vigilara la aplicación de las leyes agrarias, nace la Comisión Nacional Agraria que se fundamentó en la Ley del 6 de enero de 1915 y que básicamente se avocaba a que los núcleos agrarios fueran beneficiados por el reparto de tierras, llevandose a cabo a través del fraccionamiento de latifundios.

Pero, transcurrieron 19 años y realmente el pueblo mexicano no había recibido los beneficios de la Reforma Agraria y es hasta el período gubernamental del General Lázaro Cárdenas cuando culminan los deseos de los Constituyentes de 1917 en cuanto a realizar los principios de la -- Reforma Agraria que eran el reparto de tierras y otorgar la seguridad de ellas, éstas funciones fueron encomendadas al Departamento Agrario, que se creó en base al Decreto Presidencial publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 de enero de 1934.

En el año de 1958 con fundamento en las reformas y adiciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 24 de diciembre de ese año, cambia de denominación y se conoce entonces como Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, ya que asume las funciones en materia de colonización, y que anteriormente estaban encomendadas a la Secretaría de Agricultura y

Ganadería.

Años después, la situación del campo se tornó apremiante pues se pedía por parte del campesinado, seguridad en la Tenencia de la Tierra y en respuesta a ello, se expidió el Decreto Presidencial publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del 31 de Diciembre de 1974 en el que la Dependencia pasó a denominarse Secretaría de la Reforma Agraria, otorgándole las funciones ya conocidas de regular la tenencia de la -- tierra y la seguridad de ella y además cumplir con la segunda etapa -- consistente en buscar la organización, desarrollo e industrialización_ de los ejidos y comunidades.

Expuesta la evolución de la dependencia, es necesario conocer las atribuciones que en el cambio de destino de la tierra tiene y de que -- manera interviene en este procedimiento.

La Secretaría de la Reforma Agraria interviene en el cambio de -- destino de la tierra de conformidad a lo que establece los artículos -- 1º, 3º., y 10º. de la Ley Federal de Reforma Agraria y 6º. fracción -- XII y 13º. fracción X del Reglamento Interior de esta Secretaría de Es tado.

El artículo 13 fracción X del citado Reglamento Interior de la Se cretaría de la Reforma Agraria señala las atribuciones que tiene la Di rección General de Asuntos Jurídicos en cuanto a nuestro tema; a saber:

Artículo 13 fracción X .- "Formular los contratos a celebrar por -- la Secretaría de acuerdo con los requerimientos de las áreas respecti-- vas y llevar el registro de los mismos, así como de los instrumentos ju-- rídicos de cualquier índole, relativos a derechos y obligaciones patri-- moniales de la propia Secretaría, y emitir opinión en los contratos, -- convenios, concesiones, autorizaciones y permisos que compete celebrar, otorgar o aprobar a la Secretaría".

En atención a las facultades que confieren al titular de la Secretaría de la Reforma Agraria los artículos 1º. y 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de esa Dependencia, se dictaron 2 Instructivos de fechas 13 de febrero de -- 1980 y 4 de marzo del mismo año, publicados en el "Diario Oficial" de la Federación los días 29 de Febrero y 6 de marzo de 1980 respectivamente.

El primero de ellos, el Instructivo para convertir lotes Agrícolas, Ganaderos o Forestales de Colonias, a la Explotación Turística o Industrial considera " Que el Ejecutivo Federal propicia el desarrollo de actividades de explotación industrial y turística en los lugares cuyos recursos y características naturales son adecuadas para ello".

"Que el desarrollo económico del país justifica el cambio de destino y aprovechamiento de lotes de colonias cuando éste sea deficiente y al cambiarlo, su explotación resulte viable y de mayor rentabilidad, en el nuevo aprovechamiento con beneficios regionales".

De acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento General de Colonias en su artículo 39, el requisito a que se sujetará la autorización para vender lotes a personas morales es que las actividades a que vayan a destinarse beneficie a la Colonia y a la región, sin contemplar el procedimiento a que se sujetará toda transmisión de derechos, ni en lo que se refiere a explotación turística o industrial.

El instructivo en cita señala que éstos tipos de lotes (Agrícolas, Ganaderos o forestales) que por sus condiciones sean susceptibles de un mejor aprovechamiento para el turismo o la Industria, se podrá destinar a éstas actividades, previa autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuando su explotación implique un beneficio general que favorezca el desarrollo económico del país o de la región.

Esta explotación podrá llevarse a cabo a través de fideicomisos, en términos de las leyes respectivas, siguiendo el procedimiento establecido para ello en cada caso conforme a las leyes, reglamentos y mandamientos presidenciales relativos.

La autorización para esta conversión de explotación que no es sino un cambio de destino de éstos terrenos, se sujetará a los requisitos siguientes :

a).- Que el colono se encuentre en posesión del lote y que el valor de éste se haya cubierto totalmente;

b).- Que los terrenos no sean aptos para la explotación agrícola, ganadera o forestal, lo que deberá comprobar el promovente a satisfacción de la Dirección General de Colonias.

c).- Que esté demostrado que no hay mantos acuíferos de aprovechamiento suficiente para riego, en el lote o fracciones que se vayan a -destinar a los fines turísticos;

d).- Que, aún habiendo mantos acuíferos de aprovechamiento suficiente para riego agrícola, su extracción no sea técnica ni económicamente recomendable y que el cambio de destino de la tierra, a fines turísticos o industriales, produzca resultados de substancial mayor rentabilidad;

e).- Los promoventes deberán presentar junto con la solicitud, estudio socioeconómico en donde se precisen los servicios turísticos, industriales, y anexos mínimos que integren el proyecto.

f).- Presentación del plano , o planos, que señale, o señalen la superficie que ocuparán las instalaciones y anexos al complejo turístico o industrial, así como su ubicación dentro del área total del lote;

g).- Que los promoventes presenten presupuesto y proyecto de las obras a ejecutar, con elementos descriptivos adicionales necesarios para normar criterios y poder emitir opinión;

h).- El Delegado Agrario deberá informar si el lote no está señalado para ser afectado por una acción agraria. En todo caso deberá emitir opinión en cada solicitud que se presente;

i).- El promovente recabará opinión de la Secretaría respectiva, cuando se trate de explotación turística o industrial.

j).- El representante de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos correspondiente, deberá emitir opinión en toda solicitud que se presente, sobre las condiciones geo-hidrológicas del lote en cuestión;

k).- Las empresas creadas para las explotaciones turísticas o industriales capacitarán a los campesinos circunvecinos y les proporcionarán trabajo en la medida de su capacidad;

l).- De acuerdo con el proyecto de ejecución de obras que hayan presentado los promoventes, éstas deben iniciarse dentro del período de seis meses posteriores a la autorización del cambio de destino, concediéndose una prórroga de 6 meses más para iniciar las obras, cuando el retraso obedezca a causas de fuerza mayor. El proyecto total deberá quedar terminado en un plazo máximo de 5 años, o en su defecto, el área autorizada para el cambio de destino, regresará a la situación original.

El segundo de los instructivos en comento, esto es el "Instructivo para desincorporar lotes de colonias de su actual régimen jurídico, para integrarlos a propiedad privada", considera:

"Que el desarrollo del país demanda la ampliación de áreas de los

centros de asentamientos humanos, para satisfacer las necesidades crecientes de tales conglomerados".

Las ampliaciones de áreas a que se refiere el instructivo y a decir del mismo están encaminadas a tratar de solucionar problemas de vivienda, salubridad, vialidad, contaminación ambiental y otras.

De acuerdo a las leyes que crearon dichas colonias y a su reglamento, éstos pueden cambiar su destino, previa autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria, apoyándose dicha autorización en que el cambio de destino sea de utilidad tanto para la colonia, colonos y para el propio asentamiento humano.

Ahora bien, los lotes agrícolas, ganaderos y forestales que sean susceptibles de aprovechamiento urbano, se podrán destinar a tal fin --previa opinión de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) y previa autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria cuando dicho cambio traiga como consecuencia un beneficio económico general que favorecerá al desarrollo socioeconómico de la Región.

El aprovechamiento urbano de esos terrenos se podrá llevar a cabo por los tres niveles de gobierno (Municipal, Estatal y Federal) y además por particulares, de acuerdo al procedimiento establecido para ello observando las leyes, reglamentos y mandamientos presidenciales aplicables.

La desincorporación de éstos lotes para integrarlos a propiedad --privada urbana, se sujetará a los siguientes requisitos:

a).- Que el colono se encuentre en posesión del lote y totalmente pagado;

b).- Que exista la necesidad de crear o ampliar el Fondo Legal de los Municipios, para diseñar y ejecutar obras de urbanización;

c).- Que el Gobierno del Estado en donde se proyecte llevar a cabo la desincorporación, emita opinión;

d).- Presentación del plano que señala la superficie para la que se solicita la desincorporación y su ubicación dentro del área total del lote;

e).- Que las obras se inicien, de acuerdo con el proyecto, dentro del período de 6 meses posteriores a la desincorporación, concediéndose una prórroga de 6 meses más para iniciar las obras, cuando el retraso obedezca a causas de fuerza mayor. El proyecto total deberá quedar terminado en un plazo máximo de 5 años, o en su defecto, el área desincorporada regresará a su situación original;

f).- Cuando los promoventes pertenezcan al sector oficial, la desincorporación podrá solicitarse a título gratuito.

En lo que se refiere a terrenos ejidales y comunales que tengan -- vocación agrícola, ganadera o bien para la explotación silvícola y cambien su destino para ser dedicadas a un fin distinto, por medio de la Expropiación la Ley Federal de Reforma Agraria prevee el procedimiento respectivo. De la cual se desprende la participación de la Secretaría de la Reforma Agraria en el cambio de destino de la tierra en tanto que las solicitudes de expropiación de este tipo de terrenos se sujetarán al "Manual de procedimientos a que deben sujetarse los promoventes de solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales".

Ahora bien, si el propósito del propietario es convertir su negocio agropecuario en agrícola deben solicitar la autorización correspondiente para cambiar el uso de la tierra; es decir, si el certificado de inq

fectabilidad es ganadero, el propietario no puede convertir su predio en agrícola salvo la autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria. Cabe considerar que las obras de desmonte, cercado, nivelación y similares, no cambian la calidad intrínseca de las tierras, distinto es que los propietarios ejecuten obras de riego.

b).- SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.

En el año de 1976 y siguiendo los lineamientos que en materia de asentamientos humanos se habían expuesto, y siendo necesaria la existencia de una Institución que vigilara, controlara y regulara éstos asentamientos poblacionales, aparece la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas que fundamentaba su competencia en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el "Diario Oficial" de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1976.

Seis años transcurrieron y la mencionada Institución implementó programas sobre los asentamientos humanos, basados en la creación de centros de población, en respuesta a la creciente demanda de sitios o lugar en donde establecerse, en forma planeada para poder tener acceso a los servicios públicos, que lógicamente serían en beneficio de éstos asentamientos humanos.

Ahora bien, a pesar de que se buscó y trató de que los conglomerados urbanos se establecieran adecuadamente, en muchos puntos de la República se originó un desarrollo regional desequilibrado, por la excesiva concentración de la actividad económica, de los empleos, de la educación y del más alto nivel de vida. Pocos son, los polos de desarrollo en el país y como de ninguna forma han sido planeados los asentamientos poblacionales, se han originado o establecido de una forma irregular trayendo consigo una serie de problemas económicos y sociales, y por otro lado las comunidades expulsoras de la población han quedado solas y dispersas haciendo totalmente difícil el hecho de que puedan tener acceso a los servicios de comunicación y salubridad entre otros.

En el presente, en el sexenio que recién inicia, dentro de la Administración Pública se han originado reformas obedeciendo a la nueva estructuración de las dependencias del Gobierno Federal y con base en el Decreto Presidencial de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la -

Administración Pública Federal, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 29 de diciembre de 1982, surge la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en vez de la conocida Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología le corresponde básicamente despachar sobre los asuntos que en materia de asentamientos humanos sea necesario, buscando un desarrollo urbano en la que la sociedad sea igualitaria, que la riqueza pública sea distribuida en una forma equitativa, además buscar la preservación de las especies, bien sean vegetales o animales, tratando de que la Ecología del país no se siga deteriorando.

Dentro de las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la fracción X del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice;

"Proyectar las normas y en su caso celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social".

Según lo que establece la fracción mencionada, a la Secretaría le compete elaborar los programas que sobre explotación y uso de los bienes federales y que en nuestro tema de estudio pueden considerarse como bienes federales las tierras, las aguas y los bosques, que en el artículo 27 Constitucional se consideran como propiedad de la Nación y que a su vez constituyen el patrimonio del pueblo mexicano.

c).- SECRETARIA DE GOBERNACION.

A la Secretaría de Gobernación de acuerdo con el artículo 27 de - la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "corresponde el - despacho de los siguientes asuntos :

XIX .-Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otras dependencias.

XXII.- Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público;

XXV .- Formular y conducir la política demográfica, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;"

Por su parte el Decreto de Reformas y Adiciones al Reglamento - Interior de la Secretaría de Gobernación de fecha 19 de febrero de -- 1980 y publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 21 -- del mismo mes y año, en su artículo 10 dice :

"Corresponde a la Dirección General de Gobierno:

II.- Tramitar lo conducente a las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los Gobiernos de los Estados y con las Autoridades Municipales;

XXIX.- Intervenir en el trámite para el ejercicio del derecho de expropiación por causa de utilidad pública, en aquellos casos no en--comendados a otras dependencias;"

De lo anterior se desprende que la Secretaría de Gobernación participa en el cambio de destino de la tierra, en tanto es una de las -

entidades de la Administración Pública Federal que puede solicitar en expropiación determinados bienes inmuebles, pudiendo ser éstos, bienes ejidales o comunales; cambiándose así el uso y destino de estos terrenos.

También interviene de manera importante al conducir y formular la política demográfica del país, pues esto repercute obviamente en el desarrollo de los centros urbanos.

Por otra parte, al tramitar lo conducente a las relaciones de los 3 niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal), e incluso con otros poderes de la Unión, establece la concurrencia en estos niveles de Gobierno, a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de éstas con la federación.

d).- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

La Secretaría de Relaciones Exteriores de conformidad con el artículo 1º. de su reglamento interior "Tiene a su cargo las funciones que le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, así como otras leyes, reglamentos, decretos y acuerdos y órdenes del Presidente de la República".

El artículo 30 fracción V del Reglamento en cita señala la competencia de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de ésta Secretaría de Estado, en cuanto a nuestro tema a estudio, toda vez que en los casos concretos de cambio de destino de terrenos rurales para dedicarlos a la explotación turística o industrial, ésta puede llevarse a efecto a través de fideicomisos, en los términos del capítulo IV de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación de fecha 4 de marzo de 1973.

Artículo 30 fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores "Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieren conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el país, para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales o industriales así como para formar parte de Sociedades Mexicanas Civiles y Mercantiles y a éstos para modificar o reformar sus escrituras y sus actas constitutivas y para aceptar socios extranjeros y adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos".

Por su parte el capítulo cuarto de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera del 16 de febrero de --

1973 publicada en el "Diario Oficial" de la Federación de fecha 9 de marzo de 1973, faculta a esta Secretaría de Estado para conceder permisos a las Instituciones Nacionales de Crédito para la adquisición de bienes inmuebles en fronteras y costas para que a través de fideicomisos, se destinen dichos terrenos a las actividades turísticas industriales.

De lo expuesto anteriormente se desprende que la Secretaría de Relaciones Exteriores interviene directamente en el procedimiento establecido para obtener un cambio de destino de terrenos rurales, cuando ese cambio implica que dichos terrenos se vayan a destinar a obras de infraestructura o desarrollo turístico y en su explotación intervengan extranjeros. Independientemente de lo anterior se deberá recabar la opinión de la Secretaría que corresponda según el tipo de explotación a que se destinen los terrenos.

Al respecto el instructivo para el cambio de destino de lotes agrícolas, ganaderos o forestales publicado en el "Diario Oficial" de la Federación de fecha 29 de febrero de 1980 en su inciso F señala: "El promovente recabará la opinión de la Secretaría respectiva, cuando se trate de explotación turística o industrial".

e) .- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 27, fracción VI de nuestra Carta Magna otorga al Departamento del Distrito Federal, plena capacidad para adquirir y poseer to dos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. (1)

Por otra parte el artículo 43 Constitucional señala entre las partes integrantes de la Federación al Departamento del Distrito Federal.

El Poder Legislativo del Distrito Federal estará a cargo del Congreso de la Unión, en términos de la fracción VI del Artículo 73 y Artículo 4°. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

El Poder Judicial del Distrito Federal se regirá por su Ley Orgánica y por las disposiciones de la Ley del Departamento del D.F. en sus relaciones con el Ejecutivo y artículo 6°, 7°, y 8°. de la Ley Orgánica.

El Poder Ejecutivo del D.F. corresponde al Presidente de la República, el cual ejercerá por conducto de un funcionario que se denominará Jefe del Departamento del Distrito Federal (Artículo 1°. de la Ley Orgánica) ó Gobernador del Distrito Federal de acuerdo al artículo 89 - fracción II de la Constitución.

El Departamento del Distrito Federal cuenta para el ejercicio de sus atribuciones con tres tipos de Organos a saber : Organos Administrativos Centrales ; Organos Administrativos Desconcentrados y Organos de colaboración Vecinal y Ciudadana.

De los Organos Administrativos Centrales tienen participación di--

(1) Serra Rojas. Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa.- México, 1979.- Pág. 568

recta en el cambio de destino de la tierra, la Secretaría General de - Obras y Servicios, la Dirección General Jurídica y de Gobierno, y la - Procuraduría de las Colonias Populares.

Con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Departamento -- del Distrito Federal del 30 de Diciembre de 1972, nuevamente se dió a - conocer la estructura administrativa del Distrito Federal y de acuerdo a nuestro tema de estudio tiene mayor participación en cuanto al trámite de cambio de destino de la tierra: La Dirección General Jurídica y de Gobierno que dentro de sus atribuciones contempla tramitar las expropiaciones por causa de utilidad pública, esto es en función de que dicha Dirección es la que tiene que seguir el trámite de expropiación de tierras bien sea ejidales o comunales ante la Secretaría de la Reforma Agraria, y que posteriormente serán dedicadas a un fin de interés público.

En lo que respecta a la Procuraduría de las Colonias Populares debe intervenir en :

1.- Casos de ocupación ilegal de predios destinados o susceptibles de destinarse a la habitación popular;

2.- Proponer las acciones judiciales o administrativas que procedan, en contra de quienes, valiéndose de la ignorancia o estado de necesidad de las personas, las hagan víctimas de explotación, las induzcan a la comisión de delitos o impidan la solución legal, en cuanto a la -- formación irregular de colonias y núcleos de habitación así como la - ocupación ilícita de predios u otras conductas análogas.

LO anterior es de hacerse aplicar en virtud de que el Distrito Federal considerado como una de las zonas mayormente urbanizadas y con exceso de población originadas por las diversas corrientes migratorias que

dieron lugar a asentamientos humanos irregulares invadiendo primeramente zonas ejidales, que tal vez tuvieran vocación agrícola; ante esta problemática, se debe enfrentar la Procuraduría de las Colonias Populares, tratando de aliviar la formación irregular de los núcleos poblacionales.

De los Organos Administrativos Desconcentrados participan: La Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal sobre la cual se comentará en el inciso que corresponde a este tema.

Los Organos de colaboración Vecinal y Ciudadana se formarán con las Juntas de Vecinos que se integrarán según como lo dispone el Artículo 10 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Así, el Departamento del Distrito Federal como diferentes Instituciones, Secretarías de Estado, Autoridades Estatales y Municipales y en general aquellos organismos con interés lícito y que para el mejor cumplimiento de sus atribuciones puedan solicitar la expropiación de bienes ejidales y comunales que serán destinados a otros usos que exige el interés público, resulta necesario que la utilidad pública que se invoque para solicitar tierras ejidales en expropiación sea evidentemente superior al interés que representa el Ejido o la Comunidad.

5.2 .- DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

a).- BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL.

En razón de la necesidad de hacer más expedita la operación del crédito al sector agropecuario, en virtud del incremento de la inversión en éste y a fin de aumentar la producción de alimentos básicos, proporcionar mayor ocupación a los campesinos, elevar sus niveles de vida y mejorar sus ingresos, nace el Banco Nacional de Crédito Rural. Este organismo se constituye en base al decreto presidencial emitido el 5 de julio de 1975, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 7 de julio del mismo año, el cual modifica las fracciones I, IV y V del artículo 2°. y los artículos 3°. y 7°. del decreto emitido el 2 de marzo y publicado el 8 de marzo de 1965 en el "Diario Oficial" de la Federación que creó al Banco Nacional Agropecuario, S.A. antecedente inmediato del BANRURAL.

De esta manera se establecen las bases para la unificación de las Instituciones Nacionales de Crédito Agropecuario (Banco Nacional de Crédito Ejidal, Banco Nacional de Crédito Agrícola y Banco Nacional Agropecuario, S.A.) a nivel nacional y de los Bancos Regionales Agrarios y Agropecuarios existentes para integrar en un solo sistema de crédito agropecuario. Surge así entonces el BANRURAL, S.A. con 12 filiales descentralizadas para planear, ejercer y controlar la inversión crediticia en el sector agropecuario en todo el país.

Ahora bien, el BANRURAL considerado como el Banco Oficial en el sector agropecuario tiene la función primera que obedece al hecho de otorgar crédito o financiamiento a la producción primaria, la agricultura y las actividades complementarias de beneficio, conservación, industrialización y comercialización de esa producción, en cumplimiento a lo que dispone el artículo 147 y 148 de la LFRA.

Al Banco Oficial BANRURAL corresponde promover la organización para otorgar créditos al campo, a los ejidos y comunidades para aprovechar los recursos de la naturaleza, suelo, aguas, bosques, así como el capital y el trabajo del hombre para que reditue en beneficio del campesino.

Desde el momento en que el Ejido o Comunidad es considerado sujeto de crédito tiene capacidad para solicitarlo (Art. 156 LFRA). Puede considerarse que se van a mejorar las condiciones de la tierra a través de maquinaria, semillas, fertilizantes, asistencia técnica, pues hay solvencia para poder cumplir con los planes y programas pues tiene participación la Institución crediticia.

En lo concerniente a la participación del BANRURAL en el cambio de destino de la tierra, éste participa de 2 maneras:

La 1a. según el "Manual de procedimientos a que deben sujetarse -- los promoventes de solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales", publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 8 de Septiembre de 1980 que señala que el BANRURAL es uno de los Organismos Públicos Descentralizados que puede promover las solicitudes de expropiación apegándose en lo que dispone el artículo 112 de la LFRA que dice "Los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por -- causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del Ejido o de las Comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en los bienes de propiedad particular".

La 2a. cuando opina durante el trámite de los expedientes de expropiación de terrenos ejidales o comunales. En efecto, después de haber notificado al Comisariado Ejidal del poblado al que se vaya a expropiar, a través de la publicación en el "Diario Oficial" de la Federa---

ción, la Secretaría de la Reforma Agraria por medio de la Dirección - General de Procedimientos Agrarios solicitará al Banco Nacional de Crédito Rural, que puede considerarse como el Banco Oficial, la opinión - para que confirme o no que el poblado en cuestión tenga algún adeudo, - la observancia de este trámite cumplimenta lo que dispone el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria que dice :

"La Secretaría de la Reforma Agraria notificará al Comisariado -- Ejidal del núcleo afectado por oficio y mediante publicación en el --- "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial de la entidad, y pedirá las opiniones del Gobernador, de la Comisión Agraria Mixta de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados y del Banco - Oficial que opere en el ejido, las que deberán rendirse en un plazo de 30 días transcurrido el cual, si no hay respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites. Al mismo tiempo, - mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud y pedirá a la Secretaría de - Patrimonio Nacional que realice el avalúo correspondiente. Los trámites a que se refiere este precepto se concluirán dentro de los noventa días de iniciados".

Con el hecho de emitir su opinión el BANRURAL, esta ya participando en el cambio de destino de la tierra, pues opina en el sentido de - que el núcleo afectado no tiene ningún adeudo y que la superficie que se va a expropiar puede destinarse a obras que sean de utilidad pública y que suelen ser obras de infraestructura que son útiles a la federación.

b).- COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.
(CORETT).

El problema de irregularidad en la tenencia de la tierra principalmente se motivó por la imprevisión de suficientes áreas de reserva territorial.

Después de la Revolución y por mandato expreso de la Constitución y en respuesta a las demandas de los campesinos del país, se inició la primera fase de la Reforma Agraria, esto es, se disolvieron latifundios y se entregó la tierra a quien la trabajaba; también se repartió la tierra, incluso la que rodeaba a las ciudades.

Posteriormente y en respuesta a políticas de industrialización basadas en apertura al capital extranjero, se generaron fuentes de trabajo en las actividades secundarias y terciarias de las ciudades principales del país, propiciando en consecuencia un crecimiento económico local, -- más no en todo el país. Esta situación trajo como consecuencia la migración del campo hacia las ciudades, las cuales no contaban con una reserva territorial suficiente para absorber esa población.

Los asentamientos humanos irregulares se crearon con ventas y compras ilícitas de terrenos, por invasiones masivas de familias. En algunos casos los terrenos ejidales albergaron avocindados con aprobación de la Asamblea de Ejidatarios y en otros sin ella; en primer lugar se asentaban en la zona urbana y posteriormente en las parcelas, generando en consecuencia un crecimiento desordenado.

Así las cosas, por acuerdo de fecha 7 de Agosto de 1973, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 20 del mismo mes y año, el Presidente de la República creó el Comité para la Regularización de la tenencia de la tierra, el cual se integró por el Departamento de ---

Asuntos Agrarios y Colonización (hoy Secretaría de la Reforma Agraria) INDECO (en liquidación) y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE); posteriormente para subsanar la falta de personalidad jurídica del Comité, por Decreto publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 8 de noviembre de 1974, se constituye la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) como Organismo Público Descentralizado de carácter técnico social, con personalidad jurídica y patrimonios propios que se subroga en todos los derechos y obligaciones del antiguo Comité, fundamentalmente el de regularizar la tenencia de la tierra donde existen asentamientos humanos irregulares, mejorando esos centros de población y sus propias fuentes de vida.

Este Organismo Público Descentralizado participa en el cambio de destino de la tierra de acuerdo a sus atribuciones legales. En efecto, tenemos como ejemplo que cuando existen asentamientos humanos irregulares en terrenos que originalmente fueron destinados como tierras de labor, de acuerdo al artículo segundo fracción primera del Decreto de --- Reestructuración de CORETT que dice "Regularizar la tenencia de la tierra, en donde existen asentamientos irregulares mejorando esos centros de población y sus fuentes propias de vida", la Comisión solicita a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de dichos terrenos, toda vez que es de interés público lo señalado en el mencionado dispositivo legal. Dicha solicitud de expropiación traerá como consecuencia un cambio de destino de los terrenos deberá ajustarse a lo establecido en el artículo 343 de la Ley Federal de Reforma Agraria que dice " Las autoridades o Instituciones Oficiales competentes, según el fin que se -- busque con la expropiación, o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (hoy S.R.A.), e indicarán en ella:

I.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación.

II .- El destino que pretende dárseles.

III.- La causa de utilidad pública que se invoca;

IV .- La Indemnización que se proponga; y

V .- Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.

Asimismo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la Secretaría de la Reforma Agraria notificará dicha solicitud al Comisariado Ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante publicación en el "Diario Oficial" de la Federación y en la Gaceta del Estado, solicitando la opinión del Gobernador y de la Comisión Agraria Mixta de la Entidad donde se encuentren ubicados dichos bienes, ordenando practicar los trabajos técnicos informativos, la verificación de los datos contenidos en la solicitud, y pedir el avalúo respectivo a la Secretaría de Patrimonio Nacional para que una vez concluido ésto, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 345 de dicha Ley se someta el asunto a la consideración del C. Presidente de la República.

c).- COMISION DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

La Comisión de Desarrollo Urbano del D.D.F. se considera como un Organo desconcentrado, que fué creado por acuerdo presidencial publicado el 29 de junio de 1977, en el "Diario Oficial" de la Federación, y que a su vez derogó el acuerdo emitido el 1º. de junio de 1973 por el que se constituía el Fideicomiso para integrar el Desarrollo de la Ciudad de México, denominado FIDEURBE.

La creación de la mencionada Comisión obedeció a las políticas -- que el Ejecutivo Federal implementó en materia de asentamientos humanos al igual que los objetivos y fines de la Ley de Asentamientos Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. que fué publicada el 7 de Enero de 1976 en el "Diario Oficial" de la Federación.

Ahora bién, una fundamentación para los objetivos de CODEUR así - como de sus atribuciones se encuentran en lo que dispone el artículo - 2º. de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. que dice: "Se declara de utilidad e interés social las acciones a planear y ordenar los usos, - destinos y reservas de su territorio y el desarrollo urbano del D.F."

En relación a nuestro tema de estudio, es de interés conocer lo - que se expone en los considerandos del acuerdo que crea CODEUR y que son:

1.- Que la zona urbana del D.F. presenta un crecimiento acelerado durante las últimas décadas y que los asentamientos humanos se han desarrollado en el D.F. sin orden y muchas veces con situaciones de hecho respecto de la tenencia de la tierra.

2.- Que la tenencia de la tierra y la titulación de terrenos también han sido problemas graves en el D.F. mismos que se agravan por el

constante fenómeno inmigratorio a dicha zona.

3.-Que es preciso resolver problemas de tenencia de la tierra - ya sea ejidal, comunal o privada del D.F.

Ante estas situaciones que se confrontan en el Distrito Federal - como lo es la creciente población que tiene necesidad de asentarse en algún lugar, se consideró que era necesario planear la formación de -- los conglomerados urbanos e iniciar y seguir los trámites legales para solicitar tierras ejidales o comunales en expropiación, argumentando - ante todo el interés público o la causa de utilidad pública. Y para - ello se fijaron las siguientes funciones y atribuciones a la Comisión - de Desarrollo Urbano del D.F. y que son :

I.- Solicitar y tramitar las expropiaciones por causa de utilidad pública, de inmuebles y terrenos ejidales y comunales destinados a ampliación de fundos legales o zonas urbanas de desarrollo, en el área -- del Distrito Federal.

II.- Intervenir en los casos de ocupación ilegal de predios destinados o susceptibles de destinarse a la habitación popular u otros fines de desarrollo urbano.

III.- Asesorar a los habitantes de las colonias y zonas urbanas - del D.F. en la resolución de sus problemas relacionados con la tenencia, titulación, construcción, reconstrucción y en general a la legal propiedad y posesión de inmuebles.

IV.- Proponer o promover en nombre de los afectados las acciones judiciales o administrativas que procedan en contra de quienes, valiéndose de la ignorancia o estado de necesidad de las personas las hagan - víctimas de explotación, las induzcan a la comisión de delitos, o impidan la solución legal, en la formación irregular de colonias y núcleos

de habitantes, la ocupación lícita de predios, u otras conductas análogas.

V.- Llevar el registro de las colonias y zonas urbanas populares, así como de las asociaciones que sus habitantes integren.

VI.- Desarrollar programas de bienestar social.

VII.- Ser órgano de consulta del Jefe del D.D.F. en materia de -
Desarrollo Urbano.

VIII.- Ser conducto del D.F. para la coordinación con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

IX.- Proponer y ejecutar en su caso, las normas y criterios que -
habrán de aplicar las Delegaciones para regularizar y rehabilitar a las
colonias y zonas urbanas populares.

X.- Emplear en el cumplimiento de sus atribuciones los recursos y
los medios de apremio que legalmente procedan.

XI.- Actuar cuando a su juicio convenga, como árbitro y conciliador
a solicitud de las partes, en los conflictos que se presenten en las
colonias y zonas urbanas populares.

Así, como ya se dijo antes, se buscaron medidas para atacar la pro
blema que se originó por el desarrollo desordenado del D.F. así co-
mo la falta de vivienda, fuentes de trabajo y en general obras de in-
fraestructura y con la intervención de la Comisión de Desarrollo Urbano
del D.F. se pretende ante todo, que se regule el uso y destino de la --
tierra, en la jurisdicción del D.F., determinando las reservas territo-
riales de aguas, bosques, para preservar y utilizar adecuadamente el me

dio ambiente para lograr la distribución equilibrada de la población, tendiente a lograr una integración social completa de todos los sectores del D.F.

d) .- INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL Y LA VIVIENDA POPULAR.

En la sociedad mexicana como en cualquier parte del mundo la familia es el elemento esencial que forma la "Sociedad" y para el establecimiento pleno de la familia es necesario contar con una vivienda, con un hogar, con la morada, de ahí el termino moralidad, pues en el seno familiar es donde se adquieren los conocimientos básicos para la vida, para la formación del individuo y en la década de los años 70s. en respuesta a las necesidades que se tenían en relación a la vivienda el -- Ejecutivo Federal expidió la Ley que creó el Instituto Nacional para el Desarrollo Rural y la Vivienda Popular que fué publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 20 de febrero de 1971, y en relación a esa necesidad de vivienda se trataron los problemas sobre el uso de la tierra urbana, pues consideró que en la base de las cuestiones habitacionales están los problemas de la tierra y las condiciones que definen su uso social.

Dentro de la competencia del Instituto se consideraban los asuntos relacionados con la tenencia de la tierra, dentro del sector de -- Asentamientos Humanos y además sobre los asuntos o estudios que se hubieran relacionado con las reservas territoriales.

En el Reglamento Interior de INDECO se señalaba la competencia -- del mismo en relación a la adquisición de tierras para satisfacer las necesidades de los programas de desarrollo de la comunidad, así como de las promociones de las expropiaciones para destinar esas superficies para satisfacer necesidades urbanísticas, de vivienda, éstas funciones se encuentran contempladas en la fracción I y IV del artículo 12 del mencionado reglamento interior que fué publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 9 de diciembre de 1977.

El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el "Diario Oficial" de --

la Federación el decreto por el que se reforma la Ley que creó al --- INDECO a fin de adecuarla a su campo de acción, asignándosele como objeto promover y ejecutar en el país programas de vivienda, así como integrar el sistema tendiente a satisfacer las necesidades de tierra para desarrollo urbano que requieran los centros de población.

Por otro lado, en cumplimiento al decreto de fecha 27 de julio de - 1979 publicado en el "Diario Oficial" de la Federación, el Instituto Nacional para el Desarrollo Rural y la Vivienda Popular convino con la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra sobre la adquisición de terrenos libres que se localicen dentro de las áreas que - se han expropiado a favor de la Comisión. El pago de la indemnización quedó a cargo del Instituto debiendo cubrirse como lo establece la -- fracción II del párrafo segundo del artículo 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria; el monto de las indemnizaciones debían depositarse en el Banco de México, S.A. a favor del ejido afectado.

En cuanto al destino de los terrenos libres, éstos serían enajenados por el Instituto a título oneroso a favor de las personas que lo - soliciten. El precio de las enajenaciones será el que para cada caso - determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales pudiéndose en --- aquellos casos en que el Consejo de Administración del Instituto lo estime conveniente, realizar las enajenaciones a un precio inferior.

Por último el 7 de enero de 1982, se publicó en el "Diario Oficial" de la Federación el Decreto que abroga la Ley que creó al Instituto Nacional para el Desarrollo Rural y la Vivienda Popular, y para el cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado decreto se debe considerar lo - expuesto en el artículo tercero "El Ejecutivo Federal constituirá una Comisión Liquidadora presidida por un representante de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas e integrada por sendos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de - Programación y Presupuesto y de Comercio, encargada de : Garantizar que

los programas en proceso que actualmente está llevando a cabo el Instituto Nacional para el Desarrollo Rural y la Vivienda Popular se concluyan; formular el programa de liquidación, así como fijar las normas y lineamientos que la regulen; también deberán estudiar y sugerir al Ejecutivo Federal el aprovechamiento o destino de los bienes que resulten de la liquidación del INDECO.

El proceso de liquidación deberá concluirse antes del 30 de noviembre de 1982".

Actualmente las funciones y atribuciones en cuanto a las necesidades de vivienda, la conservación de reservas territoriales y las obras de urbanización, como de asentamientos humanos, se contemplan en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en base al decreto que reformó y adicionó la misma, que fué publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 29 de diciembre de 1982.

Dicho Artículo señala las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

e).--GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES.

Antes de ser promulgada la Ley de Asentamientos Humanos en 1976, -- existían en la mayor parte de los Estados de la República Ordenamientos Jurídicos que regulaban aspectos de Urbanización, más no de planeación -- de desarrollo urbano. Dichos ordenamientos eran tales como Leyes de -- Planificación y Urbanización, de Fraccionamientos y de Cooperación para obras y servicios públicos, reglamentos de construcciones y zonifica-- ción. etc.

Ante esta situación, es decir, la carencia o aplicación de normas jurídico-urbanísticas en gran parte de los Estados, ausencia de planeación urbana y más que nada la falta de coordinación de acciones e inversiones públicas que en esa materia realizaba el Gobierno Federal, los -- Estados y los Municipios y frecuentemente la contradicción entre esos -- tres niveles de Gobierno; se hizo urgente que el país contara con un -- conjunto de normas jurídicas que planearan y regularan los asentamien-- tos humanos, que estableciera coordinación, colaboración, concurrencia_ y coherencia en las atribuciones que dentro de su competencia legal poseen los tres niveles de Gobierno en nuestro país.

Decíamos en capítulo anterior que entre otras causas, el desequilibrio regional, el ritmo creciente de la tasa demográfica del país y la migración desmesurada de campesinos a las urbes, han ocasionado en la -- mayor parte de las ciudades de nuestro país, asentamientos humanos irregulares, y en consecuencia problemas de tenencia de la tierra, invasiones a terrenos ejidales, comunales y pequeñas propiedades; también en -- consecuencia viviendas insalubres, insuficiencia de servicios públicos, deterioro ecológico, problemas de orden social, etc.

Es entonces cuando el Gobierno Federal promueve las reformas y adiciones a nuestra Carta Magna, específicamente los artículos 27, 73 y 115,

mismas que fueron publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación - el día 6 de enero de 1976. Estas reformas y adiciones permiten ya al Estado definir los usos del suelo urbano y permitieron crear una Ley - General de Asentamientos Humanos que establece las normas nacionales - obligatorias, tanto para el Gobierno Federal como para el Estatal y Municipal, logrando así el objetivo de coincidir las acciones de dichos tres niveles de Gobierno.

La exposición de motivos de las mencionadas reformas y adiciones - Constitucionales de 1976, señalaba que "La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano, lleva al principio - de que la estructura jurídica que de regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de Gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de estas con la Federación, como única forma de ser congruente al Federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. - Federalizar estas acciones públicas sería una posición conservadora, an - tihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los Estados permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que de atención al problema de manera integral".

En relación al principio de concurrencia en materia de asentamientos humanos, la fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la -- concurrencia de los tres niveles de gobierno en el ámbito de sus competencias, a fin de cumplir las disposiciones contenidas en el párrafo -- tercero del artículo 27 Constitucional.

Lo anterior parte de principios generales enunciados en nuestra -- Carta Magna, los cuales dan funcionalidad a esos sistemas de Gobierno, -- siendo respaldado esto por nuestra Constitución Federal que en su artículo 41 a la letra dice: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de -

los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por las de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución General y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán --contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Ahora bién, en acatamiento a lo dispuesto por los artículo 27, 73 y 115 Constitucionales y observando los lineamientos contenidos en la Ley General de Asentamientos Humanos, las legislaturas de los Estados -expidieron sus respectivas leyes locales y de desarrollo urbano, integrándose en consecuencia la estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos del país.

Dichas Leyes contienen los siguientes apartados que se transcriben: "Disposiciones Generales; De las Autoridades Competentes: De los Organos de planeación urbana: De la planeación urbana; Del plan estatal de desarrollo Urbano; De los planes municipales; Del registro de los planes de desarrollo urbano; de las conurbaciones en el territorio del estado; De la regulación de la propiedad en los centros de población; De la fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de terrenos, del mejoramiento urbano; De la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; De la estructura vial y del sistema de transporte; De la Vivienda; De la preservación del patrimonio cultural; De la ejecución de obras; De las medidas de seguridad, de las infracciones y sanciones; y de los recursos administrativos y de los medios de impugnación".

En estos niveles (Estatales y Municipales), las administraciones --públicas locales han promulgado leyes de desarrollo urbano estableciendo comisiones coordinadoras y consultivas de planeación urbana, Comités Municipales de desarrollo urbano, juntas de vecinos, etc.

C A P I T U L O VI

SUGERENCIAS PARA ADICIONAR LA LEY Y EL REGLAMENTO EN EL CAMBIO
DE DESTINO DE LA TIERRA.

VI .- SUGERENCIAS PARA ADICIONAR LA LEY Y EL REGLAMENTO EN EL CAMBIO DE DESTINO DE LA TIERRA.

1°.- Se sugiere en primer lugar, incluir en la LFRA los procedimientos idóneos para preservar y conservar las tierras de cultivo existentes en el país, dada su importancia en la Economía Agrícola.

2°.- Se prohíba a los Gobiernos de los Estados y del D.F., así como a los Ayuntamientos que concedan permisos para fraccionamientos urbanos, suburbanos, turísticos e industriales sin que previamente el Ejecutivo - Federal autorice el cambio de destino de los terrenos en casos plenamente justificados y acatando todos los requisitos legales que se señalan para -- el efecto.

3°.- Se adicione el artículo 251 de la LFRA en el sentido de reglamentar la autorización del Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria, mediante estudios más exhaustivos que justifiquen plenamente el cambio de destino de la tierra para dedicarla a fines distintos de los agrícolas, ganaderos y forestales.

4°.- Que a fin de evitar que Sociedades Anónimas con participación-- del Estado o de particulares e incluso asociadas con extranjeros se queden con las ganancias de la plusvalía del cambio de destino del suelo --- agrícola, ganadero o forestal, ya con todos los servicios de infraestructura moderna financiada por el Gobierno; se instrumente el pago de cuota por cambio de destino que se determine previo avalúo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y previos los términos de ley, dicha cuota - se deposite en el Banco de México a disposición de la Secretaría de la Reforma Agraria, para destinarla a desarrollar la producción en el campo mediante asesoría técnica, créditos, mecanización, etc.

5°.- Que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de la --

Reforma Agraria afecte los excedentes de terrenos susceptibles de afectación, de aquellos predios que teniendo vocación agrícola se dedican a la Ganadería. Lo anterior teniendo como fundamento legal el artículo - 43 de la Ley de Fomento Agropecuario que prevee como causa de utilidad pública el destino a la producción agrícola de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo" siempre y cuando compruebe que se trata de tierras aptas para la Agricultura, por su calidad y el regimen pluvial" (Artículo 44 Ley de Fomento Agropecuario) o en su caso cuando se este usando o se demuestre fehacientemente que se puede usar agua del subsuelo para regar las tierras.

6°.- A fin de fomentar y aumentar la producción, adicionar la Ley de Fomento Agropecuario en materia de cambio de destino de la tierra, agilizando así la Declaración de intervención de esta clase de Tierras Ociosas.

7°.- Fortalecer los sistemas de planeación de procedimientos con el objeto de facilitar la incorporación efectiva al cultivo de todas las tierras con vocación agrícola, fortaleciendose en consecuencia la producción en el Campo en beneficio de la Economía del País.

8°.- Vigilar que se cumplan las disposiciones de la Ley que en materia de Seguridad Jurídica respecto a la Tenencia de la Tierra se han instrumentado.

9°.- Que a fin de evitar y de controlar la especulación del suelo se requiere el funcionamiento de un sistema de control del suelo que permita al Gobierno Federal captar tierras oportunamente, contar con reservas territoriales suficientes para encauzar el desarrollo urbano. - Esto permitiría además controlar el uso del suelo que manejan los Organismos Públicos y Privados.

10°.- Vital importancia tiene el aseguramiento de reservas territo

riales para usos y destinos urbanos en áreas áridas o en terrenos incultos y no en terrenos aptos para la producción de alimentos.

11'.- Considerar no solo como de interés público sino de Prioridad Nacional los usos y destinos agrícolas para asegurar la Autosuficiencia Alimentaria del País.

12'.- Mayor apoyo a las Zonas Temporales en cuanto en ellas radica la mayor potencialidad productiva y habita la mayor parte de campesinos. Este apoyo, creando un mecanismo para compartir riesgos en la producción y propiciando el uso de insumos, créditos y seguros.

13'.- Ampliación de la Frontera Agrícola.

14'.- Integrar la Agricultura con la Industria a través del desarrollo de Sistemas Agroindustriales-Alimentarios.

15'.- Ampliación y Nueva Creación de Vías de Comunicación y Sistemas de Transporte a fin de lograr una mayor fluidez entre los Centros Urbanos y las zonas de producción agrícola.

16'.- Fortalecer el desarrollo de los sistemas Agroindustriales -- que integren a los productores con la transformación y la comercialización de sus productos, mejorando así principalmente el nivel de vida de los campesinos y asegurando alimentos a los habitantes de las áreas urbanas.

17'.- Expansión de áreas de cultivo y la reincorporación a la producción de tierras ociosas, tendiente a lograr la autosuficiencia alimentaria.

18'.- Establecer un Plan Nacional, para detectar tierras ociosas, ya sean ejidales, comunales o pequeña propiedad a fin de entregarlas a

quien efectivamente las haga producir tomando como base la propiedad - originaria que la Nación tiene sobre las tierras, bosques y aguas.

19°.- Incrementar la producción forestal, reestructurando la explotación del bosque en forma integrada con la agricultura y la ganadería, atendiendo el carácter interdependiente de los recursos naturales.

20°.- Actualizar la Ley Forestal y su reglamento a fin de evitar la concesión para la explotación de los recursos a empresas privadas gubernamentales, sin considerar a los dueños de esos recursos, evitando así la tala irracional de las áreas boscosas del país.

21°.- Agilizar trámites y dar facilidades a los propietarios proveedores de aprovechamientos forestales a fin de que éstos sean los titulares de los mismos.

22°.- Revisar y actualizar la Ley Forestal que data del 19 de febrero de 1960 a fin de hacerla congruente con las necesidades que la explotación técnica y racional requiere en la actualidad.

23°.- No olvidar a la auténtica pequeña propiedad, en explotación - en sus diversas formas toda vez que si bien es cierto que cuenta con estímulos y garantías; también lo es que éstas no son suficientes para que cumpla con su función social en favor de la Nación.

24°.- El Estado debe por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria, capacitar y organizar a los campesinos de una manera eficaz para que estos produzcan alimentos no solo para su autoconsumo sino para cubrir el Mercado Nacional.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1.- El Artículo 27 Constitucional establece tres sistemas de Tenencia de la Tierra por lo que se refiere a su aprovechamiento como es el ejidal, comunal y la pequeña propiedad.

2.- En la elaboración del Artículo 27 Constitucional se dilucida ron tres corrientes para establecer el sistema de tenencia de la tierra entre la propiedad colectiva nacional, el de la propiedad tradicional y el de la propiedad con limitaciones.

3.- La corriente que prevaleció fué la propiedad con limitaciones en el sentido de que no puede haber grandes extensiones de terrenos en poder de un solo hombre, sino el de la pequeña propiedad siempre en explotación con producción benéfica y los terrenos ejidales - también siempre con aprovechamientos útiles.

4.- El Constituyente de 1917 previó de una abundante producción, de ahí el reparto o redistribución de la tierra en un mayor número de campesinos llamados ejidatarios y fraccionando los grandes latifundios para el trabajo eficiente de la pequeña propiedad.

5.- En consecuencia, en México no se permite la existencia de - - tierras ociosas como lo marca el artículo 27 Constitucional en su párrafo tercero y fracción XIV párrafo tercero; en la Ley Federal de Reforma Agraria y en la Ley de Fomento Agropecuario.

6.- La vocación de las tierras como se apuntan en las anteriores conclusiones está señalada, por lo que solamente por causa de una utilidad pública superior puede cambiar el destino de la vocación de la tierra en la productividad.

7.- El cambio de la vocación de la tierra está señalado en la - Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 112 en sus diversas - - fracciones, pero de esta normatividad se ha abusado en tal forma que las mejores tierras ejidales aprovechables están cambiando su naturaleza para constituir entidades urbanas y otras áreas inherentes a las mismas, como campos de distracciones, etc.

8.- El cambio de destino de la vocación de la tierra solo debe - autorizarse con intervención directa del Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria, acorde a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

9.- Existen lagunas legales en materia de cambio de destino de la tierra en la Ley Federal de Reforma Agraria reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en la propia Constitución y en la Ley de Fomento - Agropecuario .

10.- En algunos casos se da un uso equivocado a la tierra, en efecto, tierras que deberían destinarse a la agricultura, se usan para ganadería, tierras aptas para ganado se utilizan para la agricultura.

11.- La preservación de tierras agrícolas y en consecuencia la producción de alimentos, son prioridades nacionales.

12.- Un campo próspero equivale a un México próspero.

BIBLIOGRAFIA

B I B L I O G R A F I A

- 1 .- Abbagnano, Nicola.- DICCIONARIO DE FILOSOFIA.- Fondo de Cultura - Económica.- México, 1973.- 118Op
- 2 .- Biblioteca Campesina.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.- México,1973.-312p
- 3.- Cámara de Diputados.- LEGISLACION PARA PRODUCIR MAS ALIMENTOS.- LI Legislatura. México, 1981 14Op
- 4.- Caso, Angel.- DERECHO AGRARIO.- Editorial Porrúa. México,1950 -- 751p
- 5.- Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad.- PEQUEÑA PROPIEDAD.- México, 92p.
- 6.- Chávez Padrón, Martha.- EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO.- Editorial Porrúa. México, 1974 467p
- 7.- Chávez Padrón de Velázquez. Martha.- EL PROCESO SOCIAL AGRARIO Y SUS PROCEDIMIENTOS.- Editorial Porrúa. S.A. México.1971
- 8.- Fabila. Manuel.- CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA 1493-1940 .- Tomo I .- Banco Nacional de Crédito Agrícola. S.A. México. 1941 - 800p.
- 9.- Fraga, Gabino.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Editorial Porrúa, México, 1973 500p
- 10.- Ibarrola, Antonio De .- DERECHO AGRARIO .- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1975 862p
- 11.- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.- Consulta Popular en las Reuniones Nacionales 1982-1988.- TURISMO.- Partido Revolucionario Institucional. México,1982. 39p
- 12.- Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales.- Consulta Popular en las Reuniones Nacionales 1982-1988 SILVICULTURA.- Partido Revolucionario Institucional.-México,1981 48p
- 13.- Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca, Luis G. .- DICCIONARIO DE DERECHO AGRARIO MEXICANO.- Editorial Porrúa, S.A.-México,1982 967p
- 14.- Lemus García, Raúl.- DERECHO AGRARIO MEXICANO (Sinopsis Histórica) Editorial "LIMSA" México, 1978 437p

- 15.- Lemus García, Raúl.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA COMENTADA. -
Editorial "Limsa" México, 1983 640p
- 16.- Madrid Hurtado, Miguel De La.- PENSAMIENTO POLITICO.- Partido
Revolucionario Institucional. México, 1982 397p
- 17.- Mendieta y Nuñez, Lucio.- EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO Y LA LEY
FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.- Editorial Porrúa. México, 1974 585p.
- 18.- Mendieta y Nuñez, Lucio. Dr. -EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL -
Editorial Porrúa, S.A. México, 1966 199p
- 19.- Nueva Enciclopedia Cultural IEPSA. Editorial Ramón Sopena, S.A. -
Barcelona, 1975 3 tomos.
- 20.- Palomar de Miguel, Juan.- DICCIONARIO PARA JURISTAS.- Mayo Edi-
ciones S. de R.L. México, 1982 1439p
- 21.- Pina, Rafael de.- DICCIONARIO DE DERECHO.- 3a. Ed. Editorial Po--
rrúa, S.A. México, 1973 362p
- 22.- Partido Revolucionario Institucional.- LEY DE DESARROLLO URBANO -
DEL D.F. Textos Legales. México, 1975 42p
- 23.- Partido Revolucionario Institucional.- PLAN BASICO DE GOBIERNO --
1982-1988 Reunión para la Planeación.- Reforma Agraria y Desarro
llo Rural.- México, 1982.
- 24.- Pratt Fairchild, Henry.- DICCIONARIO DE SOCIOLOGIA.- Fondo de --
Cultura Económica México, 1975 317p
- 25.- Rincón Serrano, Romeo.- EL EJIDO MEXICANO.- Centro Nacional de -
Investigaciones Agrarias. México, 1980 295p
- 26.- Ramírez Gronda, Juan Dr. DICCIONARIO JURIDICO. Editorial Clari--
dad Buenos Aires, 1976 334p
- 27.- Ruiz Masseieu, Mario.- TEMAS DE DERECHO AGRARIO MEXICANO.- Univer
sidad Nacional Autónoma de México. México, 1981 145p
- 28.- Rabasa, Emilio O.- MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION.- Cámara de
Diputados "LI" Legislatura México, 1982 287p
- 29.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.- ESTRUCTURA
JURIDICA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA LA PLANEACION DE LOS_
ASENTAMIENTOS HUMANOS.- México, 1980 S/F.
- 30.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.- GLOSARIO -
DE TERMINOS SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS.- Impresora Don Quijote -

Artes Gráficas, S.de R.L. México,1978 173p

- 31.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.- ESTADISTICA -- BASICA PARA LA PLANEACION AGROPECUARIA Y FORESTAL. México,1979
- 32.- Secretaría de la Reforma Agraria.- JURISPRUDENCIA Y EJECUTORIAS - DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN MATERIA AGRARIA.- Comité Interno de Ediciones Gubernamentales. México,1982 339p
- 33.- Serra Rojas, Andres.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Editorial Porrúa México,1974 722p
- 34.- Secretaría de Programación y Presupuesto.- CUADERNOS DE DIVULGACION N°. 7 .- Dirección General de Documentación y Análisis .- México, 1980 19p
- 35.- Warman, Arturo.- EL CULTIVO DEL MAIZ EN MEXICO: DIVERSIDAD, LIMITACIONES Y ALTERNATIVAS.- Centro de Ecodesarrollo, México,1980 - 74p
- 36.- Zaragoza Palencia, José Luis.- EL DESARROLLO AGRARIO DE MEXICO Y SU MARCO JURIDICO.-Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.- México,1980 295p