



655
29

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“ASENTAMIENTOS HUMANOS,
SU REGULARIZACION”.**



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
PENELOPE RIVAS MARTINEZ

MEXICO, D. F.

1988



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 está 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.

655
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“ASENTAMIENTOS HUMANOS, SU REGULARIZACION”.



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
PENELOPE RIVAS MARTINEZ

MEXICO, D. F.

1988

I N D I C E:

PAG.

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO. -

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS NUCLEOS DE POBLACION.

- | | |
|---|----|
| a) La organización de los aztecas en la institución - del Calpulli. | 3 |
| b) Fundación de los pueblos novohispánicos a partir - de la conquista. | 18 |

CAPITULO SEGUNDO. -

PROBLEMATICA DE LOS NUCLEOS DE POBLACION DESDE EL PERIODO DE
LA INDEPENDENCIA HASTA LA REVOLUCION SOCIAL DE 1910.

- | | |
|---|----|
| a) Política de colonización al consumarse la Independencia. | 46 |
| b) Trascendencia de las Leyes Reformistas, en cuanto a las comunidades y pueblos, como organizaciones - civiles. | 58 |
| c) Creación de núcleos de población en la formación - las haciendas. | 63 |

CAPITULO TERCERO. -

ANALISIS EXEGETICO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

- | | |
|---|----|
| a) Párrafo primero, constitución de la propiedad privada. | 85 |
| b) Pfo. tercero, modalidades de la Prop. Priv. Asentamientos Humanos. | 93 |

CAPITULO CUARTO. -

PANORAMA DE DIVERSAS LEGISLACIONES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

- | | |
|---|----|
| a) Legislación en materia de urbanización ejidal, anterior a la Ley Federal de Reforma Agraria. Zona - Urbana, Fundo legal. Códigos Agrarios del 22 de -- marzo de 1934, de 23 de septiembre de 1940 y de 31 de diciembre de 1942. | 99 |
|---|----|

| | |
|--|-----|
| b) La Ley Federal de la Reforma Agraria y la urbanización de los ejidos. | 116 |
| c) Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Plan Nacional de Desarrollo, Política Social en materia de Desarrollo Urbano y Vivienda. Líneas Generales de Acción. | 132 |
| d) Problemática actual de urbanización. Breves planteamientos de Sociología Rural, Regularización de los procesos de urbanización en Iztapalapa y Santo Domingo de los Reyes. | 138 |
| CONCLUSIONES | 148 |
| BIBLIOGRAFIA GENERAL | 154 |

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

=====

Sin poder precisar dónde lo hemos escuchado, sí resulta oportuno repetir que "todo obedece a una causa", es decir, que no existen fenómenos aislados o que en el universo, algo ocurra "por que sí".

Así, quien esto escribe, se encuentra situada, probablemente desde siempre, en determinada línea histórica, en que la tradición y las más antiguas vivencias, sin dejarlo a uno jamás, constituyen factores de preocupación y de lucha que motivan permanentemente nuestra conducta.

El tema aquí tratado surge en la familia misma de la que la autora proviene, la lucha por la tierra; no la sola lucha de palabra, sino la lucha directa, aún armada que nuestros antecesores tuvieron que sostener todavía en las décadas de los cincuentas y sesentas, para defender la posesión ancestral de Santo Domingo de los Reyes Coyoacán, a la que mi padre Eulalio dedicara un memorable trabajo profesional cumpliendo con su tiempo, constituye un motivo de inspiración que llevó a quien esto escribe a tratar de buscar en el camino del derecho, una solución ya no a la problemática de nuestra antigua comunidad agraria, sino un esquema, por lo menos, para analizar y plantear la solución de los problemas de la tenencia de la tierra urbanizada que pueden afectar a las comunidades agrarias y ejidales en toda la Patria Mexicana.

¡Cómo olvidar! la voz llena de significado, de alegría y profundidad en ocasiones, de tono socarrón y agresivo en otras, generalmente cordial y muchas veces dulce, del abuelo Filomeno que con la atención maternal de Florencia satisfizo una y mil veces el desmedido apetito no solo culinario, sino espiritual primordialmente de los muchos estudiantes y amigos que frecuentaban la vieja y cálida mansión indígena del pedregal.

Aquellos que inspiraron a mi padre Eulalio el título de una obra, a pesar de todo consagrada: "Grillos y Gandallas", retornan en estas líneas en un plano de eminente seriedad académica. Con modestia, en efecto, el propósito logrado en este Tesis puede someterse al riguroso juicio del Jurado Recepcional a que será sometido, es decir, que de los tiempos que aquí se evocan mucho de lo positivo ha quedado; el mensaje en suma de la palabra de Filomeno y de la exquisita bondad de Florencia está vigente: Tratar de servir las causas auténticas de quienes más necesitan la orientación y apoyo de los intelectuales; aunque parezca vacío y torpe expresarlo, las causas del pueblo.

Sean pues, estas líneas, un testimonio auténtico de reconocimiento de un ancestral compromiso; lo aquí obtenido puede - ser modesto, sin duda nuestra intención, sin embargo legítima- mente trata de aproximarse a la vieja fuente de la que venimos y a la que nos debemos...

*

CAPITULO PRIMERO
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS
NUCLEOS DE POBLACION

- a) La organización de los aztecas en la Institución del Calpulli.
- b) Fundación de los pueblos novohispánicos a partir de la conquista.
- c) Formas de distribución de la tierra en la Colonia.

*

a) LA ORGANIZACION DE LOS AZTECAS EN LA INSTITUCION DEL CALPULLI.

A la llegada del conquistador español, alrededor del año 1519, la mayor parte de lo que actualmente constituye el territorio mexicano, se encontraba bajo la dominación de tres Señores que habían constituido la llamada triple alianza: azteca, tecpaneca y acolhua, integrada por pueblos de avanzada civilización y singular poderío bélico y que en la alianza habían encontrado un medio para consolidar el poder en la mutua defensa contra los pueblos hostiles y en la guerra y sojuzgamiento de otros pueblos no menos agueridos asentados en el territorio mexicano.

Sorpresa enorme debió causar, seguramente, al conquistador, el encontrar en estos pueblos una ejemplar organización social para su tiempo, aparentemente confundidos en un solo pueblo, pero integrando en realidad, señores reinos diversos, unidos por estrechas relaciones políticas y económicas. En cuanto a su forma de gobierno, Mendieta y Núñez, señala que evolucionando de una oligarquía primitiva, devinieron estos pueblos en una monarquía absoluta en la que el "rey" representaba la autoridad suprema, señor de vidas y haciendas y en cuyo derredor se agrupaban algunas clases privilegiadas: los sacerdotes, representantes del poder divino, los guerreros igual que aquellos de noble estirpe y la nobleza, en general, integrada por familias de abolengo; finalmente, en esta escala de clases, se encontraba el pueblo, integrado por una masa enorme de individuos predominantemente "macchuales" dedicados al cultivo de las tierras.

Contrariamente a Mendieta y Núñez, Angel Caso, sostiene que el régimen político azteca debe calificarse como una monarquía electiva-hereditaria, limitada y en apoyo de su aseveración de que el poder se adquiriría mediante elección directa y citando a Manuel M. Moreno, da el ejemplo de Acamapichtli quien:

subió al poder por elección, escogiéndosele de entre las familias más ilustres, de manera que en esta elección intervino todo el pueblo. (1)

Añade Caso, que el poder supremo residía en el "Tlacatecuhtli", que Moreno denomina "Hueytlatoanitocan" y que era electo de entre las familias más ilustres y que a su lado, conjuntamente, existía el "Tlatocan", elegido al mismo tiempo y que estaba integrado por un consejo de personas respetables, parece ser en número de cuatro o seis; este consejo, desempeñaba funciones legislativas, administrativas y judiciales.

En cuanto a la organización de la propiedad territorial, Mendieta y Núñez, relata que cuando un pueblo enemigo era vencido, el vencedor se apropiaba de sus tierras y de ellas, las mejores, las reservaba para sí, otras las distribuía bajo ciertas condiciones o ninguna, entre los guerreros que se hubiesen distinguido en la guerra de conquista y el resto, las daba a los nobles de la casa real o las destinaba para gastos de culto, de guerra o erogaciones públicas; pero independientemente de estos repartos los pueblos que constituían estos reinos, estaban en posesión y disfrutaban de algunas extensiones de tierras y de ahí la clasificación que ensaya este autor de tres diversos géneros y clases de propiedad de la tierra, teniendo en cuenta la afinidad de sus características y, al efecto, considera los siguientes grupos: Primer grupo: Propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros; Segundo grupo: Propiedad de los Pueblos y Tercer grupo: Propiedad del ejército y los Dioses. En relación con el primer grupo, cabe resaltar respecto a las propiedades del "Rey", su similitud en relación del concepto de propiedad elaborado por los romanos en la triple facultad de usar, gozar y disponer de las cosas -"ius utendi, fruendi et abutendi"- o en la "plena in re potestas"; es decir, poder pleno sobre la cosa o señoría jurídica sobre la cosa con exclusión de todos los

demás; en efecto, el "Rey", disponía de sus propiedades sin limitación alguna y además constituía el derecho de propiedad territorial en favor de los nobles y de los guerreros, imponiéndoles, inclusive, en algunos casos determinadas modalidades, siendo la más usual, la de transmitir la propiedad de la tierra a sus descendientes y en ningún caso a los plebeyos a quienes les estaba vedado adquirir la propiedad inmueble. En cuanto al tercer grupo, constituido por grandes extensiones de tierra destinadas al sostenimiento del ejército en campaña y a los gastos del culto, usualmente se daban en arrendamiento a quienes las solicitasen o se trabajaban de manera colectiva; pero la nuda propiedad de estas tierras correspondía a las instituciones: el ejército y la clase sacerdotal. Finalmente, respecto del tercer grupo de la clasificación propuesta por Mendieta y Núñez, señala este autor, que los reinos de la triple alianza fueron fundados por tribus que vinieron del norte y que cada tribu se integraba de pequeños grupos emparentados entre sí y sujetos a la autoridad del individuo más anciano; de esa manera al asentarse en el territorio elegido del Valle de Anáhuac, los grupos descendientes de una misma cepa se reunieron en pequeñas secciones sobre las que edificaron sus hogares apropiándose las tierras cultivables necesarias para su subsistencia y a estos barrios y secciones, expresa dicho autor se les dió el nombre de "Chinacalli o "Calpulli". La nuda propiedad de las tierras del "Calpulli" pertenecía a éste y el usufructo correspondía a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitados -- con cercas de piedras y magueyes, presentando además las siguientes modalidades: en efecto, el usufructo era transmisible a padres a hijos sin limitación de término, pero bajo dos condiciones: a) cultivar la tierra sin interrupción, de manera que si la familia dejaba de cultivarla por dos años consecutivos, el jefe o principal de cada barrio la reconvenía y si para el siguiente año el grupo familiar no se enmendaba y persistía en

abstenerse de cultivar la tierra, perdía el usufructo irremisiblemente y b) la segunda condición consistía en la obligación del beneficiario de permanecer en el barrio a que correspondía la tierra usufructuada, no pudiendo, por tanto, cambiarse de un barrio a otro ni mucho menos de un pueblo a otro. Otra interesante modalidad en el aprovechamiento de las tierras del "Calpulli", consistía en que cuando alguna de estas tierras quedaba vacante por cualquier causa, bien sea extinción del grupo familiar beneficiario o su ausencia y desvecindad del barrio, entonces el principal del mismo, con acuerdo de los ancianos, repartía estas tierras entre las familias nuevamente formadas. Finalmente, al lado del "Calpulli" constituido por tierras divididas en fracciones que usufructuaban las familias, existían otras tierras de uso común para los habitantes de cada pueblo, que carecían de cercas y cuyo disfrute era general, destinándose parte de ellas para los gastos públicos y pago de tributos y que eran cultivadas por los vecinos todos de cada pueblo; trátase de las tierras llamadas "Altepetlalli" muy similares a los "ejidos" de los pueblos españoles, considerados como terrenos comunales y que no podían adjudicarse en propiedad privada y que constituye una de las más antiguas instituciones españolas creadoras de la propiedad rústica y que siguiendo el Diccionario de la Real Academia, viene a ser, en resumen: "el campo o tierra que está a la salida del lugar, que no se planta ni labra y es común para todos los vecinos y suele servir de dehesa para el uso común de los vecinos."

A partir de los tres grupos genéricos propuestos por Mendieta y Núñez de la propiedad territorial de los aztecas, el propio autor presenta las siguientes especificaciones de dicha propiedad, tomando como base la calidad del poseedor y no el género de propiedad:

Tlatocalalli - Tierras del "Rey".

| | | |
|--------------|---|-------------------------|
| Pillalli | - | Tierras de los nobles. |
| Altepetlalli | - | Tierras del pueblo. |
| Calpullalli | - | Tierras de los barrios. |
| Mitlchimalli | - | Tierras para la guerra. |
| Teotlalpan | - | Tierras de los dioses. |

Manuel M. Moreno, en cuanto a la organización de la propiedad de la tierra entre los aztecas, distingue tres grupos, con coincidencia substancial respecto a la clasificación de -- Mendieta y Núñez; en efecto, aquel autor distingue entre: 1o. propiedades de las comunidades o pueblos y que vienen a ser -- los "Calpullallis" y "altepetlallis", de carácter comunal; 2o. propiedades de los nobles que serían los "pillallis" y "tecpillallis", de carácter individual y 3o. propiedades públicas -- constituidas por los "teopantlallis", "milchimallis", "tlatocatlallis" y "tecpantlallis", destinados a los distintos servicios para los cuales se hallaban adecuados y que resultaban, -- por tanto, propiedades de carácter colectivo. (3)

Como ya se expresó con anterioridad, los "capullallis" -- vienen a ser las tierras del "capulli" o barrio y que Zurita -- define de la siguiente manera: "barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos -- conocidos que son de aquella cepa, barrio o linaje y las tales tierras llámanse calpullalli, que quiere decir tierras de -- aquel barrio o linaje". Por lo que toca a los "altepetlallis", eran las tierras comunales pertenecientes a los pueblos y cuyos productos se destinaban, según se dijo, a los gastos locales y pago de tributos. Los "pillallis" y los "tecpillallis", -- vienen a ser las tierras de los señores según el rango de cada uno de ellos y respecto de esta clase de propiedades expresa -- Moreno que siendo sus titulares sujetos particulares, pueden -- ser consideradas como de carácter individual, pese a las limitaciones dictadas por el interés de la colectividad, por que --

estas tierras no podían ser enajenadas sino a otros señores y jamás a un "macehual", pues en este caso se perdía la propiedad y las tierras se revertían al soberano. Respecto, finalmente, de las demás propiedades que Moreno denomina públicas, eran propiedades que explotaban los macehuales y tomaban su nombre de las instituciones que se sostenían de sus productos y no de la calidad del titular y así se tiene que "teopantlalli" o tierras de los dioses, eran aquellas cuyos productos se destinaban al sostenimiento del culto; "tlatocatlalli" o tierras del "tlatocan" o gobierno, eran las tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento de las personas físicas gobernantes, estas tierras no podían ser enajenadas, sino que pertenecían al soberano, como tal, adecuadas más bien al cargo que al individuo y de ahí el carácter que se les atribuye de propiedades públicas; respecto de "milchimalli", se trata de las tierras que, estando enclavadas en los calpullalli, se destinaban a cubrir los gastos de la guerra y, finalmente, "tecpantlalli" eran tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento de los palacios reales.

Impóngese, en este momento, la determinación de la cuestión relativa a si los aztecas tenían o no un concepto claro de la propiedad privada o individual, al tenor de las instituciones analizadas con anterioridad. Mendieta y Núñez, opina que los aztecas, evidentemente, no llegaron a concebir el concepto de propiedad individual con los alcances y modalidades que a tal concepto le imprimieron los romanos; si bien, por nuestra parte, estimamos que las características del concepto romano de propiedad individual, bien pudieran ubicarse, aún cuando de manera exclusiva, respecto de los actos de propiedad ejercidos por el "rey"; pues solamente a él le era permisible disponer de la tierra, sin limitación alguna, pudiendo hacerla objeto de donaciones, enajenaciones y aún darla en usufructo, imponer modalidades en su transmisión y reivindicarlas, cuando

se extinguía el grupo familiar en la línea directa o cuando -- el beneficiario de las tierras otorgadas abandonaba el servicio del "rey", pero todo ello constituye la "plena in re potestas" que resume la concepción romana del derecho de propiedad individual del que la disponibilidad, constituye fundamental - característica.

Angel Caso, por el contrario asevera rotundamente, que en rigor, no existió la propiedad privada entre los aztecas y si bien reconoce que las formas de propiedad denominadas "pillalli" y "tepillalli", representaban instituciones más cercanas al concepto de propiedad privada, porque en ellas ocurría el principio de libre disposición del bien; si bien, esta disponibilidad no era absoluta, en cuanto excluía la enajenación de la tierra al macehual y en estas consideraciones estamos de acuerdo, salvo que Caso, omite el análisis de las tierras denominadas "tlatocalalli" o tierras del "rey" y respecto de las cuales, como lo expresamos con anterioridad se tiene cumplidamente las características individualizantes del derecho de propiedad individual o privada. Pero Caso, maliciosamente, sostiene de manera absoluta la inexistencia de la propiedad privada entre los aztecas, para llegar a la conclusión falaz de que los españoles no quitaron a los indígenas sus propiedades privadas, porque ninguna propiedad podían quitar a quien nunca la tuvo, según dice Angel Caso; pero llega más lejos en su exagerado hispanismo para asentar que no existía la propiedad entre los aztecas y aquí, Caso, vuelve a olvidar las características de otras importantes instituciones aztecas en torno a la propiedad territorial y que él mismo analiza, como es el caso del "calpulli" y el "altepetlalli" que constituían en sí la nuda propiedad del barrio o "calpulli", integrando estas instituciones, de manera clara, nuestro concepto moderno de propiedad común que, consideramos, evidentemente, no era desconocido para los aztecas; pero además estas formas de propiedad "calpulli" y "altepetlalli", al lado de las otras formas de propiedad te-

territorial citadas por Moreno: "milchimallis", "tlatocatlalli" y "tecpantlallis", respectivamente destinadas al sostenimiento de los gastos de guerra, de las personas físicas de los gobernantes y de los palacios reales, venían a llenar, en conjunto, una función especial y de ahí es que estas formas de propiedad de la tierra, propiedad común, en los dos primeros casos y propiedad pública en los tres últimos casos, constituyan y representen un claro concepto de propiedad, con limitaciones derivadas de la función social concreta a la que se incorporan estas formas de propiedad existentes entre los aztecas, formas de propiedad territorial que, como lo expresamos con anterioridad, bien pueden subsumirse dentro de nuestro moderno concepto de propiedad común, de manera que las anteriores consideraciones, nos permiten concluir contrariamente a lo aseverado por Caso, que los aztecas tenían un claro concepto de la propiedad territorial y que ésta existió entre ellos bajo el rubro de propiedad común o comunal a la que puede reducirse las instituciones aztecas del "calpulli" y del "altepetlalli", formas de propiedad, insistimos, que aparecían incorporadas a una función social. Resumimos, pues, nuestro particular punto de vista sobre esta cuestión y afirmamos que los aztecas, tuvieron un claro concepto de la propiedad territorial como institución jurídica, creando en torno suyo, formas diversas y modalidades coherentes a la calidad del titular de este derecho, configurándose la propiedad individual en la institución del "tlatocalalli", si bien, aproximase al concepto de propiedad privada las instituciones aztecas del "pillalli" y del "tecpillalli" y finalmente, configúrase la propiedad comunal en las instituciones aztecas del "calpulli" y del "atepetlalli".

De las anteriores instituciones jurídicas ideadas por los aztecas en torno al derecho de propiedad territorial, nos interesa particularmente el "calpulli" por constituir la forma fundamental de la organización de la propiedad de la tierra y

porque esta institución habría de servir de inspiración a nuestro actual ejido.

Por limitaciones explicables y acordes al tema central de este inciso, vamos a referirnos en lo sucesivo, de manera concreta, a la organización social del "calpulli" entre los tenochca, es decir, nos referiremos a la población de origen azteca que emigrada del Norte, se asentó en lo que fué la Isla de México, Tenochtitlan.

Trataremos, a continuación de desentrañar algunas importantes características del "calpulli", para estar en condiciones de entender esta institución que constituye, sin lugar a duda, el punto básico de la organización social de los tenochca. Recordaremos, inicialmente la siguiente definición de Zurita, a propósito de esta institución: "barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y -- términos conocidos que son de aquella cepa, barrio o linaje.." (4)

Arturo Monzón, en interesante estudio acerca del "calpulli", sostiene fundadamente que el "calpulli" entre los tenochca y hacia la llegada de los españoles, constituía verdaderos clanes ambilaterales, con gran tendencia endogámica y fuertemente estratificados, por tener como principio básico de su integración el parentesco de sus miembros por la ascendencia común y no el principio de la diversidad de clase, de donde resulta adecuada la definición de Zurita respecto del "calpulli", en cuanto que insiste en el término cepa, que metafóricamente debe entenderse como el tronco y origen de alguna familia o linaje.

En torno al estudio de la organización social de los tenochca que permite a Monzón llegar a la anterior conclusión, este autor recurre a las ideas de Lewis H. Morgan, Sociólogo que plantea dos tipos fundamentales de sociedades humanas, el

uno, basado en el parentesco por ascendencia común, es decir - "societas", con clanes ambilaterales, matrilineales o patrilineales, y el otro basado en la división territorial y en la -- propiedad de la tierra, o sea "civitas", de manera que algunos investigadores con base en tal planteamiento, llegaron a concluir que la sociedad tenochca sobre la base del "calpulli", - era una comunidad tipo "societas" basada en el parentesco por la ascendencia común y otros sostenían que se trataba de una - comunidad tipo "societas", mientras que una tercera corriente- consideraba que la sociedad tenochca estaba en una etapa de -- transición entre los dos extremos apuntados. Federico Engels, - adicionó el planteamiento de Morgan y llegó a concluir que las comunidades de tipo "societas" se fundan en la sistematización de la producción sexual siendo, por tanto, "gentiles y que la comunidad tipo "civitas"; estribaban en la producción de objetos, en la producción económica, siendo por tanto "políticas". Posteriormente Paul Kirchoff en el estudio del clan, aceptando como base de la organización social la producción sexual y la- producción económica, concluye que existen grupos basados en - el parentesco por ascendencia común, ambilaterales y con ten- dencia endogámica; de manera que el clan conforme a estas - - ideas, vendría a ser: "un grupo de personas, organizado en for- ma permanente, al que se pertenece por ascendencia real o su- puesta y excepcionalmente por adopción, que regula las rela- ciones de casamiento y que determinan otras relaciones socia- les donde se presenta..."(5)

Pero analizando la anterior definición de clan, se tie- ne que éstos pueden ser unilaterales, si la ascendencia común- se cuenta sólo por la línea paterna (patrilineal) o sólo por - la línea materna (matrilineal); o bien, ambilaterales, si el - parentesco se cuenta tomando en consideración a los anteceso- res, cualesquiera que sea su sexo. Los clanes, se pueden así- mismo clasificar en exogámicos, si existe la prohibición de --

clan de realizar casamientos entre sí y no exogámicos o con -- tendencia endogámica, si existe la tendencia a realizar casa-- mientos dentro del mismo clan.

Monzón para corroborar su aseveración anteriormente ex-- puesta, analiza tres fenómenos fundamentales, cuya delimita_ - ción resulta fundamental; trátase de los conceptos de: estamen_ to, clase social y casta; de manera que el estamento viene a - ser estratos sociales que ocurren en sociedades con determina_ da evolución social y que se forman con personas de una comuni_ dad con posición social y económica semejantes: "que no son pa_ rientes entre sí" pero que pertenecen a su estrato por "heren_ cia"; la clase social, representa, por su parte estratos anta_ gónicos de una comunidad cuyo papel social se determina por -- los medios de producción, con clara referencia a sociedades -- muy avanzadas y finalmente la casta, viene a constituir la sub_ división de una sociedad con gran tendencia endogámica, a la - que se pertenece por nacimiento, mismo que determina el rango_ de sus miembros y el papel de cada individuo en la división so_ cial del trabajo.

El propio autor, con base en el análisis de la estrati_ ficación social entre los tenochca y recurriendo a las fuentes de la Historia de México, encuentra en los siguientes datos: - la división del trabajo, la tributación y la herencia predeter_ minante de la pertenencia a un estrato determinado y en otros_ datos más de menor relieve, que la organización social de los_ tenochca de ninguna manera puede equipararse a una organiza_ - ción clasista ni de castas; en efecto, considera que el fenóme_ no de la división del trabajo, se resumía en actividades de -- dos tipos fundamentales de gentes: las que realizaban trabajos_ manuales y las que desempeñaban actividades directivas, estos_ dos tipos se subsumían y eran representados por "Macchuales" y "Pillis", que por regla general, respectivamente tenían la con_ dición de tributarios y tributados; pero el rango era heredita_

rio y así se tiene que los pillis, siendo "principales" eran hijos y nietos y bisnietos de señores y que los macehuales todos, descienden de los primeros macehuales, o sea, de los anti quisimos dioses "oxomoco" y "Cipactonal", conectados íntimamente con las labores del cultivo del maíz propias de su rango; pero los macehuales que se distinguían en la guerra, eran hechos nobles por merced; pero no podían ser tributados, porque no eran principales por herencia e igualmente se daba el caso de pillis que por la comisión de algún crimen eran reducidos a macehuales, imponiéndoles la obligación de tributar, de donde se vé con evidencia, que estos estratos no tenían la rigidez absoluta de la casta como fenómeno social, además de que como se sabe era costumbre la realización de matrimonio entre pillis y macehuales. Tampoco podemos pensar en la existencia de clases dentro de la organización social tenochca en tanto que los estratos, de ninguna manera se supeditaban ni determinaban por los medios de producción; más bien podría hablarse de estamentos y no de clases sociales, por la poca movilidad que implicaba su pertenencia a ellos, de donde la existencia de estos estratos, estaba ligada a la existencia de clanes ambilaterales estratificados; es decir, los "calpullis". Concluye pues Monzón como resultado de sus investigaciones, entre otras, las siguientes consideraciones: a) que los tenochca, tenían organismos permanentes, los calpulli, basados en el parentesco común por ascendencia de sus miembros; b) que los clanes de los tenochca aparecen como ambilaterales con tendencia endogámica y que su principio formativo era la cercanía del parentesco con los ascendientes, dando lugar a una "pirámide" de rangos y de posiciones económicas, estando en el vértice los jefes del calpulli y en la base los macehuales; y c) que hacia la llegada de los españoles había clanes entre los tenochca; pero que no se trataba de clanes unilaterales exogámicos e igualitarios que genéricamente han servido como ejemplos de da

nes, sino que eran clanes ambilaterales, con gran tendencia en dogmática y fuertemente estratificados, por tener como principio básico de integración la cercanía del parentesco de sus miembros con sus antecesores comunes. (6)

Con una idea precisa de la naturaleza del "calpulli" dentro de la organización social de los tenochca, trataremos ahora de su ubicación dentro de la organización territorial de Tenochtitla y sobre este particular refiere Monzón que al establecerse los tenochca en la isla de México, se dividieron en cuatro barrios los señores o "principales", cada uno con sus parientes y allegados; cada uno de estos barrios se dividió en calpullis y cada calpulli estaba dividido en "tlaxilacallis", como a continuación se indica:

| | |
|-----------------------|---------------------------------------|
| Altepetl Tenochtitlan | - Pueblo. |
| Campan | - Barrio grande (en número de cuatro) |
| Calpulli | - Barrio (eran varios) |
| Tlaxilacalli | - Barrio chico (eran varios) |
| Chinampa | - Parcela familiar (eran varias) |

(7)

Fernando Alvarado Tezozomoc, citado por Monzón, al referirse a la fundación de Tenochtitlan, señala los cuatro barrios expresados bajo el nombre de "nauhcampan" que se traduce como cuatro regiones y habla también del calpulli, traducido como casa grande o parcialidades en que se dividió cada una de las cuatro regiones o "nauhcampan" y añade que a la llegada de los españoles los calpullis todavía tenían la misma distribución que cuando se establecieron y más aún, en tiempo de la Colonia, la Ciudad de México estaba dividida en cuatro barrios grandes, cada uno con otros menores incluidos, suponiendo fundadamente que los barrios grandes eran restos de los "campan".

y los barrios menores deben haber sido restos de los "calpulli" y además, Monzón, citando a Fr. Juan de Torquemada, añade que "cada capulli" estaba dividido en calles que ellos llaman "tlaxilacalli" y citando la "Descripción del Arzobispado", cuya tabla reproducimos, se dice que los tlaxilacalle eran como barrios pequeños y que en el Barrio de San Pablo, había doce tlaxilacallis y cinco estanzuelas pequeñas. De donde debemos inferir que estos tlaxilacallis a que se alude en la tabla de 1637, constituía los restos o subdivisiones de los calpullis.

TABLA DE TLAXILACALLIS DE TENOCHTITLAN EN 1637.

BARRIO GRANDE DE SAN JUAN O MOYOTLA:

Tectancaltitlan, Cihuateocaltitlan, Teocaltitlan, Tzapotla, Macpalxochititlan, Tequicoltitlan, Huehucalco, Atlampa, Sn. Cristóbal, Hueyaztacalco, Tlalcocomoco, Amanalco, Petitlan, Aticapan, Tlatilco, Xihuitonco, Tequixquiapan, Necaltitlan, Xollohco, Acatla y Xocalpan.

BARRIO GRANDE DE SAN PABLO O ZOQUIAPAN:

Teocaltitlan, Tlachcuitlan, Ateponazco, Toltinco, Huitznahuatonco, Tozcaminan, Temazcaltitlan, Ometochtitlan, Contzinco, Zoquiapan, Ocelotzontecontitlan.

BARRIO GRANDE DE SAN SEBASTIAN O ATZACOALCO:

Teocaltitlán, Tomatla, Coatlan, Zacatlan, Cuitlahuatonco y Cotolco.

BARRIO GRANDE DE SANTA MARIA O CUAPOPAN:

Teocaltitlan, Tlacolpan, Tecalcitonco, Analpa, Copolco, Atlampa, Colhuacayonco e Iztacalecan. (8)

Como señala Monzón, los tlaxilacallis llamados Teocaltitlán, uno en cada campan, correspondía seguramente, a los lugares de los templos teocallis.

b) FUNDACION DE LOS PUEBLOS NOVOHISPANICOS A PARTIR DE LA CONQUISTA.

Si bien es cierto que la empresa del descubrimiento de las Indias Occidentales o Nuevo Mundo, se llevó a cabo mediante el patrocinio económico de los Reyes Católicos, Fernando e Isabel, la conquista de las tierras descubiertas, por su parte se llevó a cabo con fondos particulares; de manera que como -- bien señala Mendieta y Núñez "los españoles se apoderaron mediante la fuerza de las armas del territorio dominado por los indios, con lo cual no hicieron otra cosa que seguir la bárbara costumbre de los pueblos fuertes..."(9)

Señala el propio autor la paradoja de que los pueblos conquistados por los españoles, a su vez, habían hecho otro -- tanto con los pueblos más débiles y en efecto, la conquista mediante la fuerza de las armas, fué el instrumento de consolidación de los reinos de la Triple Alianza. Como quiera que sea, el conquistador español, en la búsqueda de una fórmula más civilizada para justificar el apoderamiento del territorio conquistado, hubo de recurrir a la célebre Bula "Noverunt Universi" expedida por el Papa Alejandro VI, el 4 de mayo de 1493, documento de dudosa consistencia jurídica y que en su parte relativa, es del tenor siguiente: ". . . que todas sus islas y -- tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la dicha línea hacia el Occidente y Mediodía... por la autoridad del Omnipotente Dios, a Nos en San Pedro concedida, y del vicario de Jesucristo que ejercemos en las tierras, con todos los señoríos de ellas, ciudades, lugares, fuerzas, lugares, villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes las damos, con cedemos y asignamos perpetuamente a Vos y a los Reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores. . ."(10)

El propio maestro Mendieta y Núñez, señala en torno al-

anterior documento que ilustres teólogos y escritores han opinado que el Papa sólo dió a los Reyes Católicos la facultad de convertir a los indios a su religión, pero no el derecho de propiedad sobre sus bienes y señoríos. Señala asimismo dicho autor que la Bula antes mencionada constituye el verdadero y único título que justifica la ocupación de las tierras de Indias por las fuerzas reales de España y comenta que notables juristas de la época llegaron a sostener que la Bula de Alejandro VI concedía a los Reyes Católicos la propiedad absoluta y plena jurisdicción sobre los territorios y habitantes de las Indias, lo que supondría tratarse de bienes del Patrimonio Real y que el Rey Poseería como persona privada, por herencia, donación o cualquier otro título que le fuese propio y personal y a tal criterio parece conducirnos la lectura del texto íntegro de la Bula de que se trata ya que, en principio va dirigida a los Reyes Católicos y no al Estado Español, además de que la concesión de las tierras a que se refiere el documento que se comenta se hace en beneficio de la persona de los Reyes Católicos; si bien nos inclinamos con Mendieta y Núñez para sostener que la concesión de que se trata fué hecha en beneficio del Estado Español, ya que resultaría inadmisibles considerar las tierras descubiertas en América, como propiedad privada de los Reyes de España, además de que los territorios del Nuevo Mundo ocupados por los españoles en nombre de la Corona de España, se constituyeron en reinos gobernados por Virreyes que hacían las veces de los reyes de España, cuya autoridad representaban y de ninguna manera se puede considerar a tales virreyes como simples administradores de bienes particulares de los Reyes Católicos. A la postre habría de prevalecer este criterio, al promulgarse la Constitución de Cádiz en el año de 1812, documento que al establecer un nuevo régimen de propiedad del territorio, declaraba que "la nación española no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona".

Consideramos, por nuestra parte, que las Bulas expedidas por el Papa Alejandro VI, de ninguna manera pudieron constituir un título eficaz y relevante jurídicamente, para fundamentar en él la ocupación de las tierras de las llamadas Indias Occidentales, descubiertas por el navegante Don Cristóbal Colón, patrocinado por la Corona Española y sin que pretendamos cuestionar la autoridad y el dominio espiritual sobre la tierra tradicionalmente adjudicado al Pontificado, al menos en la civilización occidental; siempre resultará incompatible con tal supuesto dominio y autoridad, el dominio y disponibilidad sobre los bienes materiales universales; de suerte que aún para el menos versado resulta ingenuo y aún ridículo pretender que un Pontífice Romano, recurriendo al título de Vicario de Cristo, pretenda constituirse, por tanto, en propietario de la tierra entera y con facultades para concesionarla a su arbitrio. Es pues, irrelevante e insostenible, pues el sentir y argumentación de muchos escritores de aquella época, según manifiesta el maestro Mendieta y Núñez, en el sentido de que "el Papa tiene la representación de Dios en la Tierra, y como Dios es dueño del Universo, al Papa corresponde la distribución de los dominios territoriales. . .", y más adelante el propio autor, citando a Solórzano en su obra Política Indiana, dice: -- ". . . querer dudar de la grandeza y potestad del que reconocemos como vice-Dios en la Tierra. . ." sería lo mismo que dudar de aquella opinión. (11)

Mucho mejor título que el anterior nos parece inicialmente enunciado el de la conquista bien reconocido en aquellas épocas remotas y de mayor contenido jurídico el de la prescripción nacida de la ocupación mediante el transcurso del tiempo. Concluimos, pues, con Mendieta y Núñez, sosteniendo: "cualquiera que sea la interpretación genuina que deba darse a estos documentos, es evidente que el Papa no tenía derecho alguno para disponer del Continente descubierto; así, pues, como -

documentos jurídicos no tienen valor alguno. . .".

Siguiendo el relato de connotados historiadores, nos es permitido conocer que Don Diego Velázquez, Gobernador de Cuba, alrededor del año de 1517, vino a patrocinar la primera expedición española que al mando de Don Francisco Hernández de Córdoba, tocó por primera vez tierras mexicanas, ya que tal expedición arribó hasta las costas de Yucatán, desembarcando en Cabo Catoche; de esta expedición formó parte como soldado el que habría de ser célebre historiador, Bernal Díaz del Castillo. En una segunda expedición, al mando del capitán Juan de Grijalva y de cuyo cuerpo expedicionario formaba parte Pedro de Alvarado, los exploradores que habían partido del Puerto de San Antón el 10. de mayo de 1518, después de tres días de navegación, llegaron a Cozumel, bordearon la Península de Yucatán, regresaron a Cozumel y siguiendo hacia el occidente llegaron a las costas de Campeche y siguiendo su trayecto llegaron hasta el islote de San Juan de Ulúa. Cabe aclarar que esta segunda expedición, se abstuvo de poblar las tierras descubiertas, siguiendo instrucciones del Gobernador Don Diego Velázquez, quien esperaba, haciendo suyos los posibles méritos de los nuevos descubrimientos, obtener de la Corona de España los títulos de Gobernador y Adelantado. La tercera expedición a cargo del sagaz Hernán Cortés, marcó el verdadero inicio de la conquista de México. Cortés, que había dejado las playas cubanas en febrero de 1519, fué desviado por una tormenta hacia Isla Mujeres y de ahí salió a Cozumel de donde prosiguió costearo Yucatán y Campeche, Tabasco, hasta arribar al islote de San Juan de Ulúa y ante la inconveniencia de establecerse ahí, pasó a tierra firme al lugar conocido como Chalchihuehucan y es precisamente en este sitio donde se fundó el primer poblado por parte del conquistador en tierras mexicanas, según describe Alfredo Canto López, en el siguiente pasaje: ". . .Tan pronto como el extremeño desembarcó en las cosas de Chalchihuehucán,

pensó en la conveniencia de establecer en esta playa un real o un pueblo con el doble objeto de tener una base en tierra y un buen pretexto para desvincularse del gobernador de Cuba. . . - En desarrollo del plan esbozado, Cortés trazó y comenzó a edificar la Villa Rica de la Vera Cruz. . . Los soldados del conquistador, tomándose la representación de la Corona, designaron a Don Hernando, Justicia Mayor y Capitán General de la expedición, con derecho a participar en un quinto de las riquezas que se encontrare. . ."(12)

De esa suerte, en los primeros días de abril de 1519, se fundó la Villa Rica de la Vera Cruz, formalmente como primer poblado en tierras mexicanas, ocupadas por el conquistador español, acontecimiento que, como se expresó anteriormente es atribuible a Cortés y que coincidió con la publicación de la autorización para poblar las tierras descubiertas de que se trata, a Diego de Velázquez y sobre el particular Bernal Díaz del Castillo, nos dice: ". . . Diego Velázquez nos ha echado a perder con publicar que tenía provisiones de su Majestad para poblar, siendo al contrario e que nosotros queríamos poblar." Seguramente las provisiones a que se refería este singular historiador, eran las "capitulaciones" o asientos que contenían la autorización de la Corona Española para poblar las tierras descubiertas, documentos de los que habremos de ocuparnos con mayor detenimiento.

La fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, en las circunstancias descritas, corrobora la idea de Mendieta y Núñez, en el sentido de que la colonización de la Nueva España se llevó a cabo mediante la fundación de pueblos españoles que servían de avanzada o punto de apoyo para ulteriores conquistas de los territorios dominados por tribus indígenas, de suerte que las fundaciones de pueblos se ajustaban a las Ordenanzas de Población mediante las ya señaladas "capitulaciones" ..

consistentes en convenios que debían celebrarlos españoles colonizadores con los gobernantes de cada provincia; con ello -- se observaban las mismas leyes y costumbres que regían en España para la fundación de nuevos centros de población, de donde, para el trazo de una población, era necesario señalar previamente una superficie de tierra suficiente para ejidos propios y el resto se dividía en cuatro partes, una de las cuales correspondía al titular de la capitulación y las tres cuartas -- partes restantes se repartían por suertes iguales entre los pobladores.

El sistema legislativo impuesto por la Corona a la Nueva España, se integró de similar manera que el de otras colonias; de manera que conforme lo exigían las necesidades el Monarca, por medio del Consejo de Indias, dictaba sus órdenes o "cédulas reales" que deberían ser observadas como normas legales y en cuanto expresiones de la voluntad del soberano español, en un sistema gubernamental absoluto, eran consideradas como verdaderas leyes que debían ser acatadas. Estas órdenes o leyes, no se publicaban y muchas eran desconocidas y algunas resultaban contradictorias, de donde ante las necesidades de su conocimiento, para su debida observancia, se impuso su compilación, siendo la más antigua la que se conoce como "Cedulario de Puga" y que data del año de 1563, siendo su autor Don Vasco Puga; independientemente de que Felipe II ordenó una compilación de todas las cédulas reales y de que posteriormente Carlos II promulgó la denominada "Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias".

En cuanto al contenido de dichas leyes resaltan para -- nuestro estudio aquellas de contenido estrictamente agrario, -- en cuanto a disposiciones relacionadas con la fundación de los pueblos y en cuanto al trasplante que se hacía en la Nueva España de instituciones jurídicas agrarias vigentes en España, -- tales como el ejido, la merced, caballería peonía, etc., de -- que nos ocuparemos posteriormente; sin embargo no solamente --

las Leyes de Indias contenían ordenanzas de tipo estrictamente agrario, el Historiador Yucateco Canto López, a este particular señala: ". . .Las referidas leyes reglamentaban diversas materias, por ejemplo: lo que debe creer el cristiano, la forma de integrarse los establecimientos eclesíasticos -hecho importante, comentamos por nuestra parte, por que a tales establecimientos se les asignaban tierras para sostenerse de su aprovechamiento-, cómo hacerse los repartimientos; qué deberían comer los indios encomendados; en qué casas debían vivir; cómo debían hacerse las siembras; qué obligaciones tenían los encomenderos, etc.,. . ." (13)

De la obra de Manuel Fabila "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", entresacamos y en su parte relativa a la fundación de los pueblos en la Nueva España, disposiciones precisas contenidas en las Leyes de Indias:

Don Fernando Quinto el 18 de junio de 1523 , expidió en Valladolid, España, una Ley que aparece como Ley Primera, Tomo II, Título XII, de la Compilación de Leyes de Indias y que en su parte relativa expresa: ". . .Porque vuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y convivencia que deseamos: Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, --tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los Pueblos y Lugares, que por el Gobernador de la nueva población les fueren señalados. . ." (14)

El Emperador Carlos II, en 1523, expidió una ley sobre las condiciones y calidades que debían tener las nuevas poblaciones que se fundaren y que, en su parte relativa señala: ". . .En la Costa del Mar sea el sitio levantado, sano y fuerte, teniendo en consideración al abrigo, fondo y defensa del Puerto, y si fuere posible no tenga el Mar al Mediodía, ni Poniente. . . cuando hagan la planta del Lugar, repártanlo por -

su plazas, calles y solares a cordel y regla, comenzando desde la plaza mayor, y sacando desde ella las calles a las puertas y caminos principales. . . No eligan sitios para poblar en lugares muy altos por la molestia de los vientos. . . en caso de edificar a la ribera de algún río, dispongan la población de --X forma que saliendo el Sol, dé primero en el Pueblo, que en el agua. . ."(15)

En otra Ley expedida por Felipe II en el año de 1523, - se disponía que el Gobernador de la Provincia, debía declarar la calidad política del nuevo pueblo fundado y al efecto expresa dicha Ordenanza: ". . . Elegida la Tierra, Provincia y Lugar en que se ha de hacer nueva población, y averiguada la comodidad y aprovechamientos, que puede haber, el Gobernador en cuyo distrito estuviere, ó confinare, declare el Pueblo que se ha de poblar, si ha de ser Ciudad, Villa o lugar y conforme a lo que declare se forme el Consejo. . ."(16)

Carlos II y Felipe II expedieron una Ley que correspondía a la Ordenanza 130 de Poblaciones y que prevenía la adjudicación a los pueblos de dehesas, ejidos y propios, como se señala a continuación: ". . . Habiendo señalado competente cantidad de tierras para exido de la población y su crecimiento, de conformidad de lo proveído, señalen los que tuvieren facultad para hacer el descubrimiento y nueva población, dehesas, que confinen con los exidos en que pastar los bueyes de labor, caballos, y ganados de carnicería. . . y de estas Tierras hagan los Virreyes separar las que parecieren convenientes para propios de los pueblos, que no los tuvieren, de que se ayude a la paga de salarios de los Corregidores. . ."(17)

En la Ley expedido por Felipe II, se imponían sanciones a quienes en determinado tiempo -que curiosamente no se señalaba- no edificasen y poblasen las casas en los nuevos pueblos fundados señalando sobre el particular: ". . . Los que acepta-

ren asiento de caballerías y peonías, se obliguen de tener -- edificados los solares, poblada la casa. . . pena de que pierdan el repartimiento de solares y tierras, y más cierta cantidad de maravedis para la República. . ." (18)

El análisis de las anteriores Leyes de Indias, nos permite vislumbrar la existencia de una política de población, -- sustentada por la Corona de España, en la fundación de los pueblos en la Nueva España. Tal fundación de pueblos, de ninguna manera era arbitraria; sino que, por el contrario debía sujetarse a determinados convenios o capitulaciones otorgadas por la Corona Española y de ahí que el Gobernador con residencia -- en la Isla de Cuba, al patrocinar las primeras expediciones capitaneadas por Francisco Hernández de Córdova y Juan de Grijalva, haya, expresamente, desautorizado a éstos para que fundase nuevos pueblos en las tierras que descubrieren en el Continente, en espera de dar cuenta a la Corona de los nuevos descubrimientos y obtener, por tanto, la autorización para fundar -- nuevos pueblos y para colonizar esas tierras, en calidad de Gobernador, Adelantado y con la titularidad de las capitulaciones, con los privilegios consecuentes.

Ocupandonos de los instrumentos legales que sirvieron -- de base para la fundación de pueblos en las tierras conquistadas, entre ellos, representa singular papel las denominadas -- "capitulaciones" y sobre el particular el Historiador Ots Capdequi, expresa que toda tentativa de descubrimiento y conquista de algún territorio en las Indias Occidentales o la fundación de nuevas poblaciones en territorios conquistados, tuvieron como punto de partida, jurídicamente, un contrato entre -- particulares, -- como fué el caso de Cristóbal Colón -- o entre un grupo de particulares y la Corona. Del análisis de la naturaleza jurídica de las capitulaciones, infiere este autor, la circunstancia -- anotada ya con anterioridad -- de que la conquista -- de las Indias Occidentales fue una empresa subvencionada econó

micamente por particulares; sin que ello quiera decir que de tal empresa haya de excluirse la intervención del Estado Español, ni que se le pueda considerar extraño a la propia empresa; en efecto admitida -en la época- la relevancia jurídica de la famosa Bula de Alejandro VI que asignaba a la Corona de Castilla los inmensos territorios de las Indias Occidentales descubiertas por el genial aventurero Cristóbal Colón, las "capitulaciones" de que se trata venían a constituir una reafirmación de los derechos que sobre las tierras descubiertas se atribuye a la Corona de España y más aún, un signo de tal dominio soberano, se viene a constituir mediante la expresión concreta de la voluntad soberana de la Corona en las Leyes de Indias.

Ots Capdequi, expresa en torno al contenido de las capitulaciones: ". . .Unas veces, se estipula en estas capitulaciones el descubrimiento de algún territorio o de alguna ruta - - inexplorada más beneficiosa a la navegación; otras veces, las más, se pacta conjuntamente el descubrimiento y la población - del territorio así descubierto; en ocasiones el compromiso alcanza únicamente a la población, por medio de la creación de n ciudades, villas y lugares cuyo número concretamente se fija - de un territorio ya conquistado. . ." (19)

Señala además, el propio autor citado, que las capitulaciones solían constar de una primera parte en la que se contenían las obligaciones que el descubridor o poblador contraía - y de una segunda parte en que se enumeraban las concesiones de la Corona Española y que a partir de 1526 se insertaron en dichas capitulaciones de descubrimiento y población, algunas disposiciones sobre el tratamiento de los indios que el descubridor o poblador se comprometía a cumplir. Las Capitulaciones, además, entrañaban en favor de su titular, privilegios que venían a estructurar el derecho de propiedad en los primeros - - tiempos siguientes a la conquista y población de un territorio;

de esa manera, implicaban una recompensa al descubridor o nuevo poblador, mediante la asignación de enormes extensiones, estaba facultado para repartir tierras y solares entre quienes lo acompañaban en la empresa correspondiente, con la circunstancia especial de que la propiedad de las tierras así repartidas, sólo se adquiría por la residencia durante un determinado período de años que fluctuaba de cuatro a ocho años.

De manera concomitante a las capitulaciones, se expedían Cédulas Reales y Provisiones sobre Descubrimiento y Nueva Población, que constituía disposiciones legislativas de carácter general y particular y que fueron anteriores a las Ordenanzas de 1573 y que contenían normas mediante las cuales debían regirse los descubridores y los nuevos pobladores. Así, se tiene por ejemplo la Real Provisión del 10 de abril de 1495 que contenía algunas prevenciones que debían observar quienes quisiesen establecerse en las Indias o descubrir nuevas tierras: ". . .tengan para sí e por su yo propio e para sus herederos, o para quien de ellos obiere cabsa, las casas que fizieren, e las tierras que labraren, e las heredades que plantaren, sigund que allá en la dicha Isla les serán señaladas tierras e logares para ello. . ." (20)

En otra Real Cédula expedida el 3 de septiembre de 1501, se disponía: ". . .que nenguna persona sea osada de ir a descubrir nin a lo descubierto, sin licencia de sus altezas. . ."

Por Real Cédula de 17 de noviembre de 1526 se mandaba: ". . .que los Oidores, Gobernadores y justicia de las islas prohiban que los vecinos casados en ellas las abandonen por el atractivo de nuevos descubrimientos, so pena de muerte y pérdida de bienes. Esta pena de muerte que se imponía en las anteriores circunstancias, si bien es cierto que resultaba en extremo rígida, tenía su fundamento en la política de población de la Corona de España; pues los monarcas se empeñaban en po-

blar a toda costa los territorios descubiertos y de ahí también que en el contexto de las capitulaciones anteriormente analizadas, para adquirir la propiedad de las tierras repartidas, se exigiese la residencia por determinado número de años.

Posteriormente a las Capitulaciones y Reales Cédulas, a que se hizo mención, se expidieron las Ordenanzas de descubrimiento y población de 1573 que intentaban una mejor estructura jurídica en materia de descubrimiento y población; en ellas se habla ya de ejidos, peonías y caballerías, encomiendas, etc., y de las facultades que se daban al Adelantado de la expedición en la fundación de los pueblos; asimismo a los fundadores de los pueblos se les obligaba a comprometerse que en los pueblos fundados viviesen por lo menos treinta vecinos; se establecía también que las nuevas poblaciones debían asentarse y labrarse sin tomar las que fueren de los indios y sin hacerles daño. Posteriormente, en 1680 la Recopilación de Leyes de Indias, viene a reproducir en lo esencial los lineamientos generales y la política de población expresada en las Ordenanzas de 1573. De tales leyes, ya nos ocupamos anteriormente.

*

c) FORMAS DE DISTRIBUCION DE LA TIERRA EN LA COLONIA.

El descubrimiento del Nuevo Mundo y la Conquista de la Nueva España, constituyen dos acontecimientos de relevante importancia, con múltiples consecuencias; estos sucesos, nos permiten, desde luego establecer una comparación entre los dos personajes: Cristóbal Colón y Hernán Cortés que los hicieron posibles; en efecto, nadie pone en tela de juicio lo positivo de la memorable hazaña del descubrimiento de las Indias Occidentales, debida al genio, audacia e idealismo del singular aventurero Cristóbal Colón; por el contrario, el suceso de la conquista inicialmente originado por Hernán Cortés; si bien puso de manifiesto la sagacidad y el genio militar y político del conquistador, dejó entrever la brutalidad y crueldad del conquistador para imponerse con la fuerza de las armas sobre el conquistado y cabe preguntar si, en otras circunstancias y siendo otro el instrumento de la conquista, hubiese sido posible llevarla a cabo de manera pacífica; como quiera que sea, la conquista de la Nueva España, fue una consecuencia inmediata del descubrimiento de las Indias Occidentales y de no haber ocurrido ambas, bajo el patrocinio directo de la Corona Española, no sabemos que otro monarca europeo de la época se hubiese interesado en el descubrimiento y conquista de estas tierras americanas, como tampoco sabemos el tipo de civilización y cultura que en esas circunstancias, pudiera haberse impuesto a los habitantes del nuevo mundo.

Múltiples son las consecuencias de los dos acontecimientos señalados, en los órdenes cultural, social, político y jurídico. En torno de ello, el historiador Manuel González Ramírez, expresa: ". . . los conquistadores perturbaron la vida de los aborígenes -termino, a nuestro juicio de mayor propiedad- que el de indígenas- en todos los aspectos de su convivencia e introdujeron con violencia la cultura española, desarrollada y en muchos aspectos superior a la que era peculiar de esos ..

grupos. En lo que toca a esta cultura, iba a aportar su sangre, su religión, el lenguaje y buen número de sus costumbres, al grado de que se constituyó en una de las bases sobre las que iba a aparecer la nueva nacionalidad. . ."(21)

Los dos señalados acontecimientos y de manera más particular el de la conquista, tuvieron importantes consecuencias en el orden jurídico, resaltando de manera relevante, el trasplante en la Nueva España de instituciones jurídicas agrarias genuinamente españolas, como es el caso del ejido, mercedes, composiciones, etc., de las que a continuación, habremos de ocuparnos.

Desde luego, podemos clasificar, genéricamente las instituciones jurídicas agrarias impuestas por la Corona, en la Nueva España y como formas de distribución de la tierra, en dos grandes grupos, según se trate de otorgamientos o concesiones a título individual o colectivo; en el primer caso se tienen: las Mercedes, Caballerías, peonías y composiciones; y en el segundo caso: el ejido, la dehesa, el propio, las tierras de común repartimiento y las reducciones o resguardos, así como el fundo legal.

La Merced.- Se señaló en el anterior inciso, que las capitulaciones, en los primeros tiempos de la conquista y población de la Nueva España, constituyeron los títulos originarios para la adquisición a título de dominio privado de las tierras; ahora bien, junto con las capitulaciones, la Corona expidió mediante Cédulas Reales ordinarias y extraordinarias, las denominadas mercedes o gracias; estas mercedes eran, como señala Ots Capdequi, en algunos casos concesiones de tierras que se daban en compensación de servicios prestados a la Corona por el favorecido o por sus causantes y en otros casos, eran simples otorgamientos que se hacían en favor de los súbditos del Reino de Castilla que deseasen vivir en las Indias y en los que se pre-

vefa que se les diesen tierras y solares. Según la extensión de las tierras mercedadas resultaban ser caballerías y peonías, con la circunstancia de que conforme Antonio de Leon Pinelo a quien cita Capdequi no se debía dar al beneficiario ". . . más de cinco peonías, ni más de tres Caballerías. . ."

En torno a esta institución, la doctora Martha Chávez de Valázquez señala que las mercedes, se daban al principio en calidad de provisionales, para que el titular cumpliera con los requisitos que se le imponían para consolidar su propiedad, como residencia por determinado tiempo y labranza; de suerte que cumplidas estas condiciones, la Merced debía ser confirmada ante el Rey; pero en virtud del problema de la distancia, del costo y dilación de estos trámites, por Cédula Real Instrucción del 15 de octubre de 1754, bastó que la confirmación de la Merced la hiciera el Virrey; posteriormente en mérito a lo dispuesto por Real Cédula del 23 de marzo de 1798, se modificó el procedimiento, debiendo tramitarse la confirmación ante la Junta Superior de la Hacienda.

Caballerías y Peonías.- Se constituían por determinadas extensiones superficiales de tierras que en merced, se otorgaban respectivamente a los soldados de caballería y de infantería. Según expone la propia doctora Chávez de Valázquez, la Caballería, en concepto de Mendieta y Núñez, estaba constituida por una superficie de 609,408 varas, es decir, 32-79-53 hectáreas y para González de Cossio, la Caballería contenía una superficie de 300 hectáreas. Respecto de la peonía su superficie, según expresa la propia tratadista, equivaldría a 50 hectáreas, en concepto de González de Cossio, o de una superficie de 8-55-70 hectáreas, en opinión de Mendieta y Núñez.

Por su parte, Ots Capdequi, citando a León Pinelo, señala la superficie de dichas mercedes de la siguiente manera: ". . . Caballería, dice que es el espacio de tierra en que se . . ."

pueden señalar doscientos montones: Peonfa, en la que caben -- cien mil; de suerte que dos Peonfas hacían un Caballerfa. ." (22)

En torno a la superficie y naturaleza de las peonfas y caballerfas, el propio autor, nos dá las luces suficientes para distinguir dichas instituciones, en dos momentos distintos; esto es, en las Ordenanzas de 1573, en las Cédulas Reales e -- Instrucciones de Población, anteriores a dichas Ordenanzas, de manera que en dichas disposiciones el concepto de peonfa y caballerfa, se supeditaba a la implantación de una política de - población, dándose a tales disposiciones un contenido económico patrimonial, para armonizar las distintas clases de cultivos deseables y las complementarias explotaciones de ganado, - conforme a la condición social y a las posibilidades económicas de los distintos pobladores. El otro momento, está constituido por la expedición de las distintas Leyes de Indias, posteriormente a las ordenanzas de 1573; de suerte que en aque- - llas disposiciones, en que, -y en ello seguimos a Mendieta y Núñez-, se contemplaba una política de colonización predetermi- - nada por la necesidad de distribuir la tierra entre los coloni- - zadores, no atendiendo la necesidad de una correcta distribu- - ción de los pobladores sobre el territorio. De donde, en las - Leyes de Indias, haya variado la superficie asignada a la peonfa y caballerfa. De lo anterior, no resulta extraño el que - Ots Capdequi, señale que la superficie de la peonfa era equiva- - lente a un solar de cincuenta pies de ancho y doscientos de -- largo, lo que corresponde a la concepción de estas dos institu- - ciones agrarias, durante la vigencia de las Ordenanzas de 1573.

Composiciones.- Explica Mendieta y Núñez el nacimiento - y necesidad de esta institución jurídica agraria en la Colonia, toda vez que, las necesidades de la conquista, la codicia de - los colonos y la incertidumbre que durante mucho tiempo hubo - respecto de la extensión de las medidas agrarias, motivaron di- -

versas irregularidades y defectos en la titulación y posesión de las tierras de la Nueva España; dándose el caso de que algunos españoles se posesionaron sin título de ninguna clase de grandes extensiones de tierra y otros extendieron sus propiedades más allá de la superficie que marcaba la merced o los títulos de venta, aprovechando que en tales instrumentos señalaban linderos naturales como: riachuelos, árboles, rocas, etc., que el tiempo se encargaba de borrar; de esa suerte, para evitar estos abusos, la Corona de España, expidió una Real Cédula con fecha 10. de noviembre de 1571 que en su parte relativa cita al Maestro Mendieta y Núñez y que es del tenor siguiente: - - ". . . Por haber Nos sucedido enteramente en el Señorío de las Indias y pertenecer a nuestro patrimonio y Corona Real, suelos y tierras que no estuviesen concedidos por los Sres. Reyes - - nuestros predecesores, o por Nos, o en nuestro nombre, conviene que toda la tierra que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según y como nos pertenece. . ." (23)

Es evidente que una vez restituidas a la Corona Española, las tierras indebidamente ocupadas o sin justo título por los colonizadores o pobladores de la Nueva España, mediante -- los procedimientos establecidos en diversas Cédulas Reales, - era factible llamar a composición a quienes se habían apoderado de ellas, expidiéndoseles nuevos títulos y tal es el caso - de la Real Cédula expedida por Felipe IV el 17 de noviembre de 1631 y que en su parte relativa expresa: ". . . Considerando el mayor beneficio de nuestros vasallos, ordenamos y mandamos a - los Virreyes y Presidentes Gobernadores, que en las tierras -- compuestas por sus antecesores no innoven, dejando a los due-- ños en su pacífica posesión; y los que se hubiesen introducido y usurpado más de lo que les pertenece, conforme a las medi-- das, sean admitidos en cuanto al exceso a moderada composición y se les despachen nuevos títulos. . ."

Ots Capdequi, en la obra que hemos venido citando frecuentemente y cuya consulta resulta imprescindible en estos temas por la acuciosidad y seriedad que revela su obra, define la Composición de la siguiente manera: ". . .La "Composición" -- fué, tanto en el derecho histórico como en el derecho propiamente indiano, una figura jurídica por la cual, en determinadas circunstancias, una situación de hecho -- producida al margen o en contra del derecho -- podía convertirse en una situación de derecho, mediante el pago al Fisco de una cierta cantidad..."(24)

Explica este autor, que la "composición" se aplicó en las Indias Occidentales por diversos motivos y en distintas -- ocasiones; de manera que fueron admitidos a composición -- individual o colectivamente--, los extranjeros que hubiesen penetrado clandestinamente en los dominios de la Nueva España y que al ser descubiertos, preferían entrar en "composición" a ser expulsados; por otra parte, los particulares y aún los Cabildos -- que habían ocupado tierras realengas o baldías, sin justo título, fueron admitidos en "composición". Estima, asimismo el citado autor, que la "composición" no constituía --es claro-- un título originario de dominio privado sobre tierras, sino un acto jurídico en mérito del cual la posesión, en cuanto situación de hecho, podía convertirse jurídicamente en dominio, mediante la obtención del título correspondiente.

Ejido y Dehesa.- Marta Chávez de Velázquez, en la obra mencionada con anterioridad y en cita que hace el Diccionario-Escriche, expresa que el "ejido" era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra, ni planta, destinado al solar de la comunidad, siendo de tipo comunal e inalienable; y -- respecto de la dehesa, dice que era el lugar a donde se llevaba a pastar al ganado siendo de naturaleza similar al ejido. -- En las leyes de Indias, señala la propia autora, ejido y dehe-

sa constituía dos instituciones jurídicas de origen español, - que se trató de introducir en la Nueva España; sin embargo, - la dinámica social obligó a que se olvidara el término dehesa, pues los españoles, aferrados a sus propiedades individuales, - constituídas por enormes extensiones de tierra, le concedían poca importancia a las propiedades comunales de los pueblos; - de donde en la legislación posterior haya dejado de hablarse de la dehesa, de suerte que el ejido, de lugar de esparcimiento para los vecinos de los pueblos se convirtió en lugar donde pastaban los ganados, absorbiendo, por tanto, la institución agraria de la "dehesa".

Capdequí, remitiéndose a las Ordenanzas de 1573, en - cuanto a expresión de política de población seguida para los - nuevos territorios incorporados a la Corona castellana, señala que al tenor de tales disposiciones, se asignaba como término municipal para todo pueblo de españoles integrado por treinta-vecinos, cuatro leguas en cuadro; y que al repartir las tierras de este término, se había de ". . .sacer primero lo que fuere menester para solares del pueblo y ejido competente y dehesa - en que pastar abundantemente el ganado. . .". En tal virtud, - infiere dicho autor que en toda ciudad, villa o lugar de las - Indias Occidentales, debían existir dentro de su término municipal, tierras comunales destinadas a ejidos y otras que se -- destinaban a la dehesa y que la regulación jurídica del aprovechamiento comunal de ejidos y dehesas, correspondía a los cabildos municipales, con la obligada fiscalización de las autoridades superiores.

Propios.- Ots Capdequí, en torno a las tierras de "propios" expresa lo siguiente: ". . .no fueron forzosamente de uso y aprovechamiento comunal: pertenecían a los Cabildos como personas jurídicas, y éstos, siempre con aprobación de los Virreyes, Presidentes, Audiencias y Gobernadores, según los ca-".

sos, les señalaban el destino que estimaban más conveniente --
(125)

Por su parte, Martha Chávez de Velázquez, en torno al "propio" dice que como el ejido y la dehesa, era una institución de antiguo origen español y que coincidía con el "altepetlalli" mexicano, en cuanto que los productos de ambas instituciones, se dedicaban a sufragar los gastos públicos. El propio era igualmente inalienable y en la Nueva España se cultivaba colectivamente; pero en España, los Ayuntamientos lo daban en censo o en arrendamiento. En cuanto al anterior concepto de trabajo colectivo de la propiedad comunal a que alude la expresada autora e inclinándonos al criterio de Mendieta y Núñez, es preciso señalar que si bien es cierto que antes y después de la conquista subsistió como comunal determinado tipo de propiedad, su disfrute, gozo y trabajo de las dichas tierras de propiedad comunal, antes y después de la conquista, fué individual, siendo inadmisibile confundir las instituciones antiguas de propiedad comunal con el comunismo, en cuanto a su forma individual o colectiva de trabajo.

Tierras de Común Repartimiento.- Se trata de las tierras de propiedad comunal otorgadas a los pueblos de fundación indígena y a las que había que añadir las tierras que los indios poseían antes de su reducción; en efecto, por Real Cédula del 19 de febrero de 1560, se ordenó que los indios que fuesen a vivir a los pueblos de fundación indígena, continuasen en el goce de las tierras que poseían antes de ser reducidos, de manera que dentro de estas tierras, se incluían las otorgadas a los indios por disposiciones y mercedes especiales; se les denominó también parcialidades indígenas o de comunidad. Este tipo de propiedad comunal, se instituyó en la Nueva España, en un acto de respeto del conquistador español a los usos indígenas, dándose en usufructo a las familias que habitaban los pue

blos con la obligación de trabajarlas, de manera que al extinguirse la familia o al abandonar el poblado, las parcelas que quedaban vacantes se concedían en usufructo a quienes las sol citasen.

Reducciones o Resguardos.- En la Recopilación de las Leyes de Indias, Ley I, Tomo II, Libro VI, Título III, expedida por Felipe II en Toledo el 19 de febrero de 1650, explícate la motivación de la medida tomada por la Corona de España para reducir a los indios en poblaciones, señalándose la forma como debería llevarse a cabo tal reducción; en efecto, en su parte relativa la Ley de que se trata expresa: ". . .el año de mil quinientos y quarenta y seis por mandado del señor Emperador Carlos Quinto, de gloriosa memoria, con deseo de acertar en -- servicio de Dios, y nuestro, resolvieron que los indios fuesen reducidos a pueblos, y no viviesen divididos, y separados por las sierras y montes, privándose de todo beneficio espiritual, y temporal. . . y por haberse reconocido la conveniencia de esta resolución. . . fue encargado y mandado. . . que con mucha templanza y moderación executassen la reducción población y -- doctrina de los indios con tanta suavidad y blandura, que sin causar inconvenientes, diese motivo a los que no se pudiesen poblar luego, que viendo el buen tratamiento, y amparo de los reducidos, acudiesen a ofrecerse de su voluntad. . ." (26)

Ots Capdequi, en su obra citada, señala que las reducciones o resguardos de indios, estaban sujetas a un régimen -- tal que permitía el aprovechamiento comunal de las tierras y -- el beneficio colectivo para las comunidades indígenas y dice: ". . .estos resguardos, o sea las tierras de un pueblo o reduc ción que pertenecían a su propia comunidad eran, en principio, inalienables. Sólo por excepción, y mediante expediente, podía el Superior Gobierno permitir la enajenación de una parte de -- las tierras del resguardo, cuando los propios indios así lo so ñ

licitasen y se acreditase debidamente que dado el número de habitantes quedaban siempre a cubierto las necesidades de la comunidad. . ."

En cuanto a la extensión del resguardo o reducción, este autor señala que debía de ser por lo menos de una legua cuadrada y que su aprovechamiento se hacía dividiéndolo en tres partes; una que se parcelaba adjudicándose anualmente a cada parcela a las familias de la comunidad según el número de sus miembros; otra se destinaba para pastos del ganado del pueblo o reducción y otra, finalmente, se labraba por todos los vecinos -conforme a un sistema de trabajo gratuito y por rotación- o bien, se adjudicaba a título de censo a indios o a españoles, ingresando los productos obtenidos a la "Cajas de censos y bienes de la Comunidad".

La desintegración de los resguardos o reducciones, subsiguientes, obedeció a la codicia de los españoles primero y -- después de los criollos, sobre todo en aquellas regiones en -- que había proximidad a poblaciones densamente pobladas, tierras feraces y caminos, lo que hacía el dominio de tales resguardos muy apetecibles. Durante largos años fueron comunes las contiendas entre los indios y los codiciosos españoles y criollos y aún cuando las leyes protegían al indio requería de perseverantes litigios, para poder salvar alguna parte de su patrimonio territorial que fue notablemente decreciendo hasta sucumbir prácticamente tales resguardos o reducciones en el advenimiento de la República, dada la atmósfera individualista que la impregnaba; pero en torno de la liquidación de los resguardos o reducciones, señalamos su trascendencia histórica y consecuencias que Ots Capdequi interpreta -no sin fundamento-, de la siguiente manera: ". . .A nuestro juicio, en esta desintegración de los resguardos -y en las leyes desamortizadoras y no en las encomiendas, como equivocadamente se ha sostenido --

por algunos autores, hay que buscar las causas históricas principales de la formación de muchos de los latifundios en países hispanoamericanos. . ." (28)

El Fondo Legal.- Mendieta y Núñez, dentro de las instituciones jurídicas agrarias emanadas de las leyes españolas, se refiere de manera expresa al fondo legal, al lado del ejido, los propios y las tierras de común repartimiento. Por su parte, Martha Chávez de Velázquez expresa sobre el particular: - ". . . la zona urbana, es lo que antiguamente se llamaba caso del pueblo o fondo legal. . ." (29)

Lo expuesto por la referida estudiosa del Derecho Agrario, plantea una confusión, bastante común, en cuanto a los dos conceptos de zona urbana y fondo legal en cuanto a instituciones de derecho agrario; desde luego, en ulterior capítulo, habremos de ocuparnos con todo detenimiento de cada una de estas instituciones; si bien adelantaremos algunos conceptos; en efecto, el fondo legal, es en cuanto a su origen de mayor antigüedad que la zona urbana; aquel se remonta a la fundación de los pueblos en la Nueva España por el conquistador, y ésta - la zona urbana - surge en la legislación agraria posterior al triunfo de la Revolución Social de 1910 y cabe notar que en dicha legislación, frecuentemente se confunde el término de fondo legal con el de zona urbana. Otras diferencias entre ambas instituciones agrarias, se encuentran en el régimen jurisdiccional; pues mientras que las zonas urbanas se sujetan a la jurisdicción federal, los fondos legales están sujetos a la jurisdicción de las entidades federativas y de tal diferenciación jurisdiccional, se desprenden distintos procedimientos en cuanto a la constitución de zona urbana y fondo legal y en cuanto a la constitución de zona urbana y fondo legal y en cuanto a la adquisición de solares.

El término de fondo legal, no se encuentra señalado ex-

presamente en las disposiciones agrarias vigentes durante la Colonia y se acuña en la legislación agraria posterior a la Revolución de 1910. Como quiera que sea, el fundo legal, en su contenido esencial y en su connotación comunmente aceptada, toma su origen de la política de población sustentada por la Corona de Castilla en la Nueva España; política que se traduce en los siguientes instrumentos legales: a) Las capitulaciones, de que ya se habló con anterioridad; b) Las Reales Cédulas y Provisiones sobre descubrimiento y nueva población, anteriores a las Ordenanzas de 1573, ya mencionadas anteriormente; c) Las Ordenanzas de 1573, relativas al descubrimiento y nueva población, que vinieron a constituir una estructuración jurídica sobre la materia; d) Las Leyes de Indias, Recopilación de 1680, que en lo esencial reproducen la doctrina contenida en las Ordenanzas de 1573; y finalmente, e) Las reducciones o resguardos, de que ya se trató con anterioridad; por cuanto se trata de disposiciones que implicaban la creación de poblados para reducir en ellos a los indios.

Bástenos, en torno a lo anterior, señalar respecto de las Leyes de Indias sobre el particular, la Ley I de 18 de junio y 9 de agosto de 1613, expedida por Fernando V y que en su parte relativa es del tenor siguiente: ". . . Porque vuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos: Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y se repartan casas, solares. . .". Por otra parte y a la luz de las Ordenanzas de 1573, se observa que en cuanto a la fundación de poblaciones, se señalaba como término municipal para todo pueblo de españoles integrado por treinta vecinos, la superficie de cuatro leguas en cuadro; disponiéndose asimismo que al repartir las tierras dentro de dichos términos ". . . se debía sacar primero lo que fuere menester para solares del pueblo. . ."

De lo anterior, estamos pues en condiciones de precisar

que el fundo legal -como lo entendemos a la fecha-, toma su origen en los antiguos ordenamientos expedidos por la Corona Española para poblar las tierras de la Nueva España, siendo tales ordenamientos el instrumento de una política definida de población seguida por la propia Corona de Castilla; conforme a tales ordenamientos, el fundo legal vendría a estar constituido esencialmente por una superficie que comprendía las casas y solares de los nuevos pobladores. El ejido y la dehesa -en su concepción española-, en virtud de las necesidades comunes a toda urbanización o población propiamente dicha, debieron estimarse como bienes inmuebles accesorios del fundo legal, en cuanto que su aprovechamiento colectivo estaba supeditado a la jurisdicción de los cabildos; como también deben reputarse accesorios del fundo legal los propios -de que ya tratamos-, sujetos a la más exclusiva jurisdicción de los cabildos municipales; pues de ellos se servían para sufragar los gastos públicos.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL PRIMER CAPITULO

- (1) Caso Angel: Derecho Agrario, Editorial Porrúa, S.A., México, 1950, p. 10.
- (2) Mendieta y Núñez, Lucio: "El Problema Agrario de México", Editorial Porrúa, S.A., México 1954, p.p. 4, 6 y 9.
- (3) Moreno. Manuel M.: "La Organización Política y Social de los Aztecas", México 1931, p.p. 22 y 23.
- (4) Zurita, Alonso de: "Breve y Sumaria Relación".- Nueva Colección de Documentos para la Historia de México 1891, - p. 93.
- (5) Monzón, Arturo: "El Calpulli en la Organización Social de los Tenochca", Instituto de Historia, U.N.A.M., México 1949, p. 16.
- (6) Monzón, Arturo. Opus cit., p. 90.
- (7) Monzón, Arturo Opus cit, p. 31.
- (8) Monzón, Arturo. Opus cit., p. 35.
- (9) Mendieta y Núñez, Lucio: "El Problema Agrario de México", 12a. Edic. Editorial Porrúa, S.A., México 1954, p. 33.
- (10) Fabila, Manuel: "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", México 1941, Edic. del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., p. 3.
- (11) Autor Cit., Opus Cit. p. 34.
- (12) Canto López, Alfredo: "Historia de México", Primera Edic. Mérida Yucatán 1959, p. 11.
- (13) Canto López Alfredo, Opus Cit., p. 154.
- (14) Fabila, Manuel: "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", Edic. del Banco Nacional de Crédito Agrícola, - S.A., México 1941, p. 4.

- (15) Fabila, Manuel., Opus cit., p. 6.
- (16) Fabila, Manuel., Opus Cit., p. 7
- (17) Fabila, Manuel., Opus Cit., p. 8.
- (18) Fabila, Manuel, Opus Cit., p. 10.
- (19) Ots Capdequi, J.M.: "España en América", Edit. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1959, p. 10.
- (20) Colección de Documentos Inéditos, citado por Ots Capdequi, Opus Cit. p. 14.
- (21) González Ramirez, Manuel: "La Revolución Social de México", Tomo II, Edit., Fondo de Cultura Económica, México, 1a. edic., 1965, p. 26.
- (22) Autor Cit., Opus Cit., p. 26.
- (23) Mendieta y Núñez, Lucio: "El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria", Edit. Porrúa, S.A., México, 12a. Edic., p. 79.
- (24) Autor Citado, Opus Cit., p. 37.
- (25) Ots Capdequi, J.M.: Opus Cit., p. 52.
- (26) Recopilación de Leyes de Indias, citada por Fabila, Manuel, Opus Cit., p. 18.
- (27) Autor Cit., Opus Cit., p. 85.
- (28) Autor citado, Opus Cit., p. 139. in fine.
- (29) Chávez P. de Velázquez, Martha: "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos", Edit. Porrúa, S.A., 1a. - - Edic., México 1971, p. 259.

CAPITULO SEGUNDO

PROBLEMATICA DE LOS NUCLEOS DE POBLACION DESDE EL
PERIODO DE LA INDEPENDENCIA HASTA LA REVOLUCION -
DE 1910.

- a) Política de colonización al consumarse la Inde
pendencia.
- b) Trascendencia de las Leyes Reformistas en - -
cuanto a las comunidades y pueblos, como orga-
nizaciones civiles.
- c) Creación de núcleos de población en la forma-
ción de las haciendas.

*

a) POLITICA DE COLONIZACION AL CONSUMARSE LA INDEPENDENCIA.

En términos genéricos, la colonización puede entenderse como un proceso de asentamiento humano en un medio geográfico-determinado con la finalidad inmediata de aprovechar para la humana subsistencia los recursos agrarios disponibles. El Diccionario de la Lengua Española, define el vocablo "colonización", como la acción y efecto de colonizar y describe esta acción en el sentido de formar, establecer colonia en un país o fijar en un terreno la morada de sus cultivadores; asimismo el concepto "colono", deriva del verbo latino "colere" -cultivar; por ello, el colono vendría a ser el habitante de una colonia o con mayor propiedad, el labrador que cultiva una heredad y que vive en ella. De todo lo anterior, debemos inferir de esta inicial exploración en torno al concepto de colonización, que comprende fundamentalmente dos fenómenos derivados de la vinculación del hombre a la tierra; esto es, un fenómeno económico vinculado a la producción de los recursos naturales ligados a la tierra y un fenómeno social que se traduce en la movilización humana o reacomodo para la integración de una población.

En el Diccionario de la Real Academia Española, da al vocablo colonia, cuatro acepciones que, a nuestro juicio son bastante ilustrativas: 1.- Conjunto de personas que van a un país provenientes de otro para establecerse en él; 2.- Territorio donde éstas se establecen; 3.- Territorio fuera de la nación que lo hizo suyo; y 4.- Gente que se establece en un territorio inculto para cultivarlo. (30)

En bien logrado resumen de las anteriores acepciones, Angel Caso, define la colonia como: "la institución jurídica que consiste en el establecimiento de campesinos en un territorio, con el propósito de obtener el arraigo y mejoramiento de

la población, el aumento de ésta y el de la producción de la tierra. . .".

Los tratadistas, en un enfoque de la colonización como fenómeno social y político, distingue dos tipos de colonización genéricos: la colonización externa y la interna; aquella supone, desde luego, una movilización humana con finalidades concretas de expansión territorial, política, económica, cultural y aún religiosa; la colonización bajo tal punto de vista, encuéntrase vinculada al hecho de la conquista, por tanto, corresponde a este tipo de colonización la realizada a partir -- del siglo XV por los países europeos: España, Portugal, Francia, Inglaterra y Holanda, con motivo del descubrimiento del llamado Nuevo Mundo, como igualmente corresponde actos de colonización exterior, las guerras de conquista que relata la historia de la Edad Antigua y que realizaron los griegos, los romanos, y los persas; es pues, la colonización externa, en suma, un acto de conquista de dominio y de expansión territorial fuera de la nación o estado que la realiza, o como expresa Víctor Manzanilla Shaffer: ". . . la colonización exterior se entiende como el movimiento o desplazamiento de individuos y familias con miras a establecer una comunidad local en un territorio o país diferente al de su origen. . ."; la anterior forma de colonización, puede ser patrocinada por el Estado, o bien, por particulares, pero sometiéndose éstos a condiciones tales que permitan conservar la soberanía del estado colonizador espuesto en anterior Capítulo, en torno a la colonización que se llevó a cabo en la Nueva España por la Corona de Castilla, basada en las "capitulaciones" y en otras disposiciones que se resumen en las "Ordenanzas de 1573" y después en las "Leyes de Indias".

Por su parte la colonización interna se presenta de manera característica en los Estados modernos ante la necesidad de aprovechar grandes extensiones de terreno incultas sujetas-

a la soberanía del Estado de que se trate, para incorporarlas a la producción, mediante la movilización humana a esas tierras; comprende, pues, este tipo de colonización los dos fenómenos: social y económico, de que se habló con anterioridad. Esta colonización, asimismo, puede suponer un acto de expropiación al particular propietario de las tierras proyectadas para ser colonizadas o bien, puede originar un acto de nacionalización; esto es compra al particular propietario de la tierra para destinarla a la colonización; si bien, cuando el Estado conserva el dominio y propiedad de las tierras de que se trata, los dos anteriores procedimientos, obviamente, resultan innecesarios; de suerte que el Estado, está en condiciones de entregar la tierra al colono, bien sea a título gratuito u oneroso. Manzanilla Shaffer, define a esta colonización interior, como: ". . . El desplazamiento de individuos y familias con miras a establecer una comunidad local en lugar previamente señalado que se encuentra dentro de un país determinado. . ."

Este mismo autor, concibe un tercer tipo de colonización que denomina "colonización por inmigración" y que define como "el movimiento de individuos y familias hacia el territorio de un país que los invita y acepta, con el objeto de establecer una o varias comunidades locales". (31)

México, bajo la dirección de los gobiernos de la Revolución Social de 1910, particularmente durante el régimen de Don Plutarco Elías Calles, aplicó esta forma de colonización por inmigración; de tal manera que a la fecha subsisten en los Estados de Chihuahua y Durango, algunas colonias menonitas, que tomaron su nombre de Mennón fundador de la secta religiosa de la que forman parte; asimismo en Michoacán se crearon algunas colonias de italianos y en Veracruz de franceses; si bien las únicas que han logrado subsistir y que vienen funcionando son las colonias menonitas de Durango y Chihuahua.

Manzanilla Shaffer, en su obra "La Colonización Ejidal", considera que la colonización, en términos generales y por tanto, aplicables sus conceptos a las tres formas de colonización descritas, que ésta -la colonización- puede perseguir objetivos o fines: sociales, económicos y políticos; en efecto dentro de las finalidades sociales enumera: 1.- La movilización de núcleos de población a otros lugares, con el objeto de disminuir las presiones demográficas en los lugares superpoblados; 2.- Elevar las condiciones de vida de las personas trasladadas, por medio de la entrega de la tierra e instrumentos de trabajo; 3.- Lograr una mejor y más adecuada distribución de la tierra, dividiendo ésta entre mayor número de propietarios y evitando de esta guisa, el acaparamiento de la tierra y la formación de latifundios; 4.- Convertir a la tierra en instrumento de trabajo; 5.- Frenar la despoblación en el campo, que se produce como consecuencia de la atracción y la influencia que ejercen -- las grandes urbes sobre las comunidades rurales; y 6.- Lograr la incorporación de núcleos de población relativamente estáticos, por medio de procesos sociales de transculturación que -- realicen las colonias cercanas a dichos grupos.

Señala, igualmente a la colonización, la realización de los siguientes fines económicos: 1.- La incorporación de las tierras incultas o improductivas a la actividad económica de un país por medio de la colonización de las mismas y, por consecuencia, el aumento de la producción nacional; 2.- Aumento del capital nacional por medio de las inversiones que se hacen para la preparación de las tierras hasta ponerlas en condiciones de cultivo, así como la inversión en caminos y demás actos antropofísicos; 3.- La obtención por parte del Estado de nuevas fuentes de ingreso y de contribuciones, al pasar la tierra de propiedad pública a propiedad privada; 4.- Como consecuencia, al entrar en producción estas tierras, el Estado adquiere nuevos ingresos al gravar las transacciones comerciales que se

realizan sobre la producción agro-pecuaria; 5.- Abastecer de productos de primera necesidad a una población que va en aumento; 6.- Con el incremento de la población agrícola, el alza de los precios de los bienes o productos de primera necesidad a controlarse y frenarse; y 7 Al elevarse la capacidad de producción y condiciones económicas de los colonos, se eleva, así mismo, su propia capacidad de consumo, lo cual trae como consecuencia inmediata el fortalecimiento de la industria de un país, al asegurarse mayores mercados de consumo interno. En este sentido la colonización contribuye al desarrollo de la industria nacional.

La colonización, particularmente la interior, en concepto de Manzanilla Shaffer, incluye importantes fines políticos, en cuanto representa un medio de control y freno contra la penetración política, social y económica de otros países, siendo el caso concreto de la colonización de lugares fronterizos con otros países y en cuanto a la colonización externa, es clara su tendencia política representada en el expansionismo y penetración en las órdenes económico y social.

No es extraño hablar de finalidades religiosas de la colonización particularmente hablando de la exterior, como lo es el caso de la colonización de la Nueva España que por decisión expresa de los Reyes Católicos, perseguía la conversión al cristianismo de los "indios" que se encontrasen en las tierras descubiertas, conquistadas y colonizadas conforme a los ya mencionados ordenamientos dictados por la Corona de España. Suele asimismo, mencionarse el caso de fundación de colonias para castigo de delincuentes, del establecimiento de colonias con fines recreativos, pedagógicos y aún de higiene.

Habremos de ocuparnos a continuación de la colonización en México, a partir del período de la consumación de la Independencia; pero nos referiremos de manera exclusiva a la colonización interna, cuyo contenido, alcances y finalidades hemos ya precisado, aún cuando debamos referirnos a algunos casos --

concretos de colonización por inmigración ocurridos a partir de la Independencia de México; si bien, definitivamente haremos a un lado la colonización externa, toda vez que nuestro país, tradicionalmente pacifista y respetuoso del derecho, y jamás ha tenido ni tendrá, seguramente, pretensiones de expansionismo territorial o de conquista.

Sostienen algunos autores, entre ellos Mendieta y Núñez, no sin acierto, que la guerra de Independencia tuvo entre sus causas el problema agrario; ello es factible, si se toma en consideración que poco antes de iniciarse la epopeya de la Independencia, era evidente la condición de miseria a inferioridad en que vivían los indígenas en comparación con la situación de privilegio de los españoles, quienes muchas veces aliados con los mestizos, maquinaron el despojo en perjuicio de los propios indígenas de sus tierras de común repartimiento. Como apunta aquel autor, la guerra de independencia encontró en la población rural un mayor y mejor contingente en cuanto representaba un medio eficaz de liberación de los indios oprimidos respecto de los españoles opresores, por otra parte, no es factible pensar el que los indios hayan combatido por ideales de independencia y democracia que resultaban por encima de su mentalidad; por el contrario, su participación y la motivación en la lucha, debe encontrarse en el problema de la tierra que había surgido en México a raíz de las primeras disposiciones que se dictaron sobre concesiones de mercedes y reducciones o resguardos de indios y en las que las condiciones de reparto entre indios y españoles resultaron en un nivel de desigualdad absoluta, puesto que los españoles se encontraban en una situación de privilegio y recibían siempre la mejor parte y las mejores garantías en el dominio y explotación de la tierra. La guerra de independencia, había demostrado el fracaso -

de la política de colonización llevada a cabo en la Nueva España por la Corona Española.

Consumada la Independencia, el gobierno independiente se apresta a entender la grave problemática agraria como legado negativo de la Colonia y se encuentra que la colonización española del territorio mexicano fue realizada de manera irregular y no uniformes y así se tenían concentraciones aisladas, de poblaciones fundadas en determinados puntos, como los reales de minas y los poblados indígenas, de donde el panorama general del país presentaba en unos lugares mucha densidad de población, mientras que otros lugares estaban desiertos e inhabitados y más aún en cuanto a los lugares poblados, eran múltiples los pueblos indígenas que no podían sostener a su población con el producto del trabajo de la tierra, por permanecer encerrados y degollados por los latifundios de particulares, españoles y mestizos, o por los latifundios propiedad de la Iglesia.

La política agraria de los primeros gobiernos de la Independencia, entendida en su sentido práctico como conjunto de medidas y disposiciones por medio de las cuales el poder público ejerce influencia en la actividad agraria, vino a resumirse en una política de población que descansaba en la colonización. Mendieta y Núñez, describe la cuestión de la siguiente manera: ". . . El problema presentaba dos aspectos: 1o. defectuosa distribución de tierras; 2o. defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio. En la época colonial, principalmente durante la guerra de Independencia, se consideró el primer aspecto. Realizada la Independencia, los gobiernos de México solo atendieron al segundo. Se creyó que el país, lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo que requería era una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio y población europea que levantase el nivel cultural del indígena, que estableciera nuevas industrias y explotara las

riquezas naturales del suelo. . ." (32)

De lo expuesto por el maestro Mendieta y Núñez, se infiere que toda colonización supone o deriva hacia actos de población, que la colonización puede considerarse bajo dos aspectos o finalidades; esto es: a) en cuanto a la necesidad de hacer producir la tierra mediante su reparto entre los colonos y b) en cuanto a la necesidad de poblar tierras desiertas; en el primer caso, la colonización vendría a considerarse como meta -- principal de la colonización el simple reparto de la tierra para su cultivo y, en el segundo, la colonización tiende fundamentalmente al aspecto poblacional, a la fundación de pueblos y es, justamente esta política de población en la que se funda el gobierno del México Independiente para expedir diversas disposiciones legales en materia de colonización; esto es, el Gobierno de la Independencia, insistía en resolver el problema agrario del México de la época, con base en la colonización y aún cuando se contemplaba ésta bajo el punto de vista de la política de población, se incurrió en el grave error de aplicar esencialmente la fórmula de colonización española que había resultado inadecuada durante la Colonia; pero que para México habría de tener, con el transcurso del tiempo, resultados desastrosos tanto en lo interno, como, principalmente en su integridad territorial.

Tocó a Don Agustín de Iturbide, meses antes de la firma del acta de Independencia, expedir la primera disposición sobre colonización interior; data dicha orden del 24 de marzo de 1821 y en su parte relativa expresa: ". . . siendo justo y conveniente que se asegure la fortuna futura de los dignos militares que se dediquen al servicio legítimo de su patria con el ejército imperial de las tres garantías a mi mando, desde su creación el día dos de marzo hasta seis meses después de sembradura y un par de bueyes hereditarios a su familia, y a su elección en el partido de su naturaleza o en el que elijan pa-

residir. . ." (33)

Se nota en esta primera disposición del consumidor de la Independencia mexicana, que constituye un acto de colonización en beneficio directo de los militares que formaron parte del ejército de las tres garantías y no es extraño que tal beneficio no se haya concedido, expresamente, a los campesinos, si se toma en consideración que en su gran mayoría los elementos que habían integrado el mencionado ejército trigarante, -- procedía de las clases indígenas campesinas.

Una vez elevado a la jerarquía de Emperador, Iturbide -- con fecha 4 de enero de 1823 expidió un Decreto que para algunos tratadistas constituye una verdadera Ley de Colonización; -- en tal Decreto, se autorizaba al gobierno para concertar la colonización con particulares a los que denomina empresarios y -- quienes debían comprometerse a llevar colonos a las tierras de signadas, en número de doscientas familias; en compensación se asignaba al empresario: tres haciendas y dos labores cada 200-familias; pero en ningún caso debía exceder de nueve haciendas -- y seis labores cualquiera que fuese el número de familias orga -- nizadas por el empresario para llevar a cabo la colonización; -- si bien se le imponía a aquél la obligación de vender las dos-terceras partes de la superficie que hubiese acumulado, al ca -- bo de 20 años. La colonización debía llevarse a cabo de manera preferente por los naturales del país, especialmente soldados -- del ejército trigarante; a cada colono debía asignársele un sitio o cuadro de cinco mil varas por lado; finalmente en parte -- relativa del artículo 2o. del propio Decreto decía: ". . . toma -- rá el gobierno en consideración lo prevenido en esta ley para -- procurar que aquellas tierras que se hallen acumuladas en gran -- des proporciones en una sola persona o corporación y que no -- pueden cultivarlas, sean repartidas entre otras, indemnizando -- al propietario su justo precio a juicio de peritos. . ." (34)

Parece ser en concepto de algunos comentaristas que el anterior Decreto, incluía dentro de sus finalidades primordiales la posibilidad de estimular la colonización con extranjeros, dándoles las facilidades necesarias para que se estableciesen en el país y en tal caso, había que reconocer que se trata del primer caso típico de colonización por inmigración a que alude Manzanilla Shaffer; como quiera que sea parece ser que fuertes intereses prevaecientes en la época, presionaron fuertemente para que la ley de que se trata no se aplicase y así su vigencia, a tres meses de su expedición, quedó suspendida por orden del 11 de abril de 1823.

En esta misma época se dictaron algunos otros decretos, como el del cuatro de julio de 1823 que para resolver el establecimiento de colonos nacionales en lugares despoblados, ordenaba el reparto de tierras en favor de miembros del ejército permanente y en el decreto del 6 de agosto de 1823 se otorgaba tierras baldías a sargentos y cabos del ejército que optasen por retirarse.

Particular importancia reviste el decreto expedido el 14 de octubre de 1823, ya que conforme a él, se creaba una nueva provincia que se denominaría Istmo y cuya capital sería la ciudad Tehuantepec. El reparto y colonización de esta nueva provincia se hizo en tres partes: una parte para los militares, otra parte para los capitalistas nacionales o extranjeros y la tercera para los habitantes que careciesen de propiedad.

Fue hasta el 18 de agosto de 1824 en que se expidió la primera Ley de Colonización que en términos generales reproduce y amplía el decreto del 18 de agosto de 1824.

En posterior Ley de Colonización expedida el 6 de abril de 1830, el Congreso, autorizó el reparto de tierras baldías, de manera expresa, a familias extranjeras y mexicanas que quisiesen colonizar lugares deshabitados del país, o sea, que se dá otro caso de colonización por inmigración.

Durante el gobierno de Don José Mariano Salas, con fecha 4 de diciembre de 1846, se expidió un Reglamento de Colonización y en él se establecía que el reparto de tierras baldías para su colonización no debían ser a título gratuito, señalándose en concepto de avalúo de las tierras la cantidad de cuatro reales por acre y dos reales en la Baja y Alta California.

Es notable, asimismo, un Decreto expedido por el Vicepresidente de México el 4 de febrero de 1834, por medio del cual se convoca al pueblo de México a dedicarse a la agricultura admitiéndosele a colonizar terrenos en los Estados de Coahuila y Texas, y que en su artículo 3o. decía: ". . . a cada familia que se comprometa a colonizar, se le dará la décima parte de un sitio de ganado. Se les otorga una subvención hasta por un año desde el día en que salgan del lugar de su residencia, de 4 reales diarios a los mayores de 15 años y de 2 reales a los menores de 15. Por otra parte a cada familia de la colonia se le dará una yunta de bueyes y una vaca o su valor, dos arados y los instrumentos de carpintería y de labranza necesarios. A cada familia se le asignará un solar para que levante su casa-habitación. . ." (35)

Don Antonio López de Santa Ana, el 16 de febrero de 1854, expidió una Ley de Colonización, en mérito de la cual, se señalaba a cada colono en particular un cuadro de doscientas varas por lado y a cada familia no menores de tres miembros, un cuadro de mil varas por lado; se daban toda clase de facilidades inclusive el traslado a las personas interesadas en colonizar; además se nombró un agente en Europa para que promoviera la colonización, creándose en los términos de dicha Ley la Secretaría de Fomento, encargada de los asuntos de colonización de tierras.

Como se ve del contenido de las anteriores disposiciones legales expedidas por los gobiernos en nuestra incipiente-

independencia, habfan determinado resolver la problemática - - agraria del país, por medio de la colonización desde el punto de vista de una definida política de población tendiente a favorecer una corriente de inmigración nacional y extranjera para asentarla en enormes extensiones de terreno deshabitadas. - Los resultados de la aplicación de dicha política de colonización fueron desastrosos, si se toma en consideración, que precisamente con base en las propias leyes de colonización Estéban Austin recibió la concesión de introducir 300 familias en el territorio de Texas, con las consecuencias bien conocidas. - Así mismo, tales disposiciones no lograron frenar el latifundismo que habría de agudizarse a la postre y finalmente, la -- aplicación de la fórmula de la colonización como único recurso del que hechó mano el Gobierno de aquélla época, para resolver el problema agrario que se le había planteado, relegó al olvido e hizo pasar inadvertido el grave problema de innumerables núcleos de población indígena que habían sido despojados de -- sus tierras de común repartimiento y de sus reducciones, por -- la ambición de españoles y mestizos, desde la época inmediata de la Colonia; de suerte que mientras que éstos en las leyes de colonización posiblemente encontraron un recurso para legalizar los despojos de tierras, los indígenas por su parte, dada su evidente desconocimiento de dichas disposiciones de ninguna manera resultaron beneficiados con ellas, además de que -- dichas fórmulas de colonización no podfan adecuarse a la mentalidad y costumbres de los indígenas a quienes se concibe como definitivamente arraigados a la tierra en que han nacido, siendo, por tanto, inoperante en ellos la aplicabilidad de cualquier fórmula de colonización.

b) TRASCENDENCIA DE LAS LEYES DE REFORMA EN CUANTO A LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS, COMO ORGANIZACION CIVILES.

Antes de proceder al estudio exegético de las llamadas Leyes de Reforma y al análisis de sus consecuencias, desde el punto de vista que nos concierne, conviene precisar, algunos antecedentes jurídicos y políticos en torno a las disposiciones de que se trata. En efecto, bien sabido es que a raíz de la proclamación del Plan de Casa Mata que desconocía a Iturbide como Emperador, se vió éste obligado a abandonar el país, de suerte que el Congreso que pocos meses atrás había sido reinstalado por el propio Iturbide, depositó el Poder Ejecutivo en un triunvirato integrado por Don Pedro Celestino Negrete, Don Nicolás Bravo y Don Guadalupe Victoria. Correspondió a este propio Congreso, el segundo Congreso Constituyente, expedir la Carta Magna, que se promulgó el 4 de octubre de 1824, sirviendo de modelo a esta primera ley fundamental la constitución Norteamericana, la Española de Cádiz y la Francesa. En cumplimiento de dicha constitución, se convocó a elecciones, resultando electos como Presidente Don Guadalupe Victoria y como Vicepresidente Don Nicolás Bravo, significando ello el triunfo de las mayorías populares y la consolidación del sistema republicano de gobierno; pero es conveniente señalar que durante el Gobierno de Don Guadalupe Victoria ejercieron particular influencia en los asuntos públicos las logias masónicas. En las postrimerías de la Colonia los españoles venidos de la Península, introdujeron en la Nueva España la masonería, la principal logia que seguía el rito escocés, se denominó "El Sol" y sus ideas las difundieron por medio de un periódico que tomó el nombre de La Logia y que circulaba en todo el país, de esa manera se multiplicaron sus adeptos y casi todos ellos seguían tendencias políticas conservadoras o liberales moderadas notándose particularmente partidarios de la monarquía; pero al pro-

mulgarse la primera constitución de 1824, los escoceses perdidas la esperanzas de implantar el régimen monárquico, se convirtieron en republicanos centralistas. La ingerencia de la logia en los asuntos políticos y que representaban un instrumento de apoyo para obtener posiciones relevantes en el gobierno, provocó una escisión que dió lugar a la creación de la logia yorkina con tendencias políticas abiertamente republicanas. A la postre, estas sectas masónicas se convirtieron en partidos que tomaron el nombre del rito de su procedencia, surgiendo así el Partido Escocés, con tendencia republicana central y el Partido Yorkino con tendencia republicana federal; se asegura que los partidos escocés y yorkino se transformaron en los partidos Conservador y Liberal respectivamente; estos partidos actuando definitiva y abiertamente en la política nacional, jugarían un papel predeterminante en los cambios profundos que se avocinaban y que se representan en la llamada Etapa de la Reforma en la Historia de México.

Durante el nefasto y dictatorial gobierno de Don Antonio López de Santa Ana, se hace notoria la influencia del Partido Conservador fuertemente ligado con el Alto Clero y que constituyeron las columnas de sustentamiento de la dictadura de Santa Ana; si bien los liberales, recogiendo la indignación y el clamor popular contrarios al nefasto gobierno de Santa Ana, se aprestaron a iniciar la que se ha llamado revolución reformista, para cambiar aquel intolerable y nefasto gobierno directamente responsable del desmembramiento de gran parte del territorio nacional; de esa manera el coronel Florencio Villareal, proclama en Ayutla, Guerrero, el Plan del mismo nombre, el primero de marzo de 1854, que desconocía a Santa Ana como Presidente, instaba a la integración de una Junta de Representantes de los Estados para el nombramiento de un Presidente Interino y a que se convocase un Congreso que elaborase una nueva Constitución acorde a la realidad nacional de la época. La

Revolución de Ayutla, terminaba la influencia en el poder del partido conservador y todo un sistema de privilegios, estableciendo un nuevo régimen gubernamental con orientaciones jurídico sociales más avanzadas. A este movimiento se había adherido el entonces coronel Don Ignacio Comonfort, quien ocupó la Cartera de Guerra, cuando Don Juan N. Alvarez en la convención de Cuernavaca del 4 de octubre de 1855 fue designado Presidente Interino, cumplidos los requisitos establecidos en el Plan de Ayutla. En torno del nuevo Presidente, los liberales se agruparon en dos tendencias, los radicales que exigían una inmediata modificación político social y los moderados partidarios de una alianza con el clero, los militares y clases acomodadas, de manera que habrían de prevalecer éstos, dado que con la renuncia del general Alvarez, Comonfort, asumió la presidencia en diciembre del mismo año.

Por esta época, las doctrinas liberales habían cobrado fuerte raigambre en el país y esta unidad ideológica serviría de sustentamiento a una nueva y auténtica revolución, resultado de un enfrentamiento entre dos tendencias opuestas: la corriente conservadora que pugnaba por los antiguos sistemas y la corriente liberal que trataba de implantar nuevas formas de convivencia fundadas en principios más justos; esta lucha representa la etapa histórica de la Reforma.

Comonfort, liberal moderado, una vez al frente de la Presidencia de la República, formó su gabinete con moderados, con la clara intención de atraerse las simpatías del clero y de los militares; pero más tarde hubo de reconsiderar sus propósitos de alianza con dichos sectores, a raíz del levantamiento de Zacapextla, Puebla que acaudilló el general Luis G. Osollo al grito de "religión y fueros"; pues Don Ignacio Comonfort, al comprobar que dicha revuelta había sido patrocinada por el alto clero, con fecha 31 de marzo de 1856, expidió un ..

Decreto embargando los bienes del obispo de Puebla para pagarlos gastos de la campaña; a la postre Comonfort, a fin de frenar de manera radical el descontento y hostilidad que tal medida había provocado en el alto clero, se vió en la necesidad de expulsar del país al Obispo Labastida.

A partir de los sucesos de Zacapoxtla, Comonfort, se vió en la necesidad de rectificar los propósitos concebidos al inicio de su gobierno; de manera que, presionado además por los liberales del Congreso, expidió diversas leyes reformistas, tales como: la que vino a suprimir la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos; la que extinguió a la Compañía de Jesús; la importante Ley de Desamortización de las corporaciones civiles y eclesiásticas, de la que habremos de ocuparnos con todo detenimiento y, un Estatuto Orgánico que regiría a la República, hasta la promulgación de la Constitución de 1857, cuya redacción había sido encomendada al Congreso Constituyente convocado por el General Don Juan N. Alvarez.

La riqueza eclesiástica en bienes muebles, inmuebles y pecuniarios, había venido acrecentándose desde la Colonia, en que llegó a tener el dominio y la propiedad sobre inmensas extensiones de terreno; pero el poderío económico del alto clero, llegó a ser tal que le permitió sustentar y mantener en el poder al Partido Conservador y bien conocida es la negativa actitud asumida por el propio clero, cuando en momentos de extrema necesidad nacional, se negó a contribuir al sostenimiento de la campaña de Texas; de suerte que la pérdida de esta guerra, obedeció tanto a la ineptitud y falta de patriotismo de Santana y sus generales, como a la falta de recursos para el sostenimiento de la propia campaña y acrecentamiento de los efectivos militares.

Durante el Gobierno de Comonfort, la Iglesia había acumulado inmensas riquezas representadas por: bienes muebles, ca

pitales sobre bienes raíces, bienes destinados al sostenimiento de las cofradías, edificios, templos, capitales adquiridos por diezmos, primicias y donaciones y particularmente enormes extensiones de terrenos cuya propiedad tenía desde la Colonia y que se acrecentaron mediante donaciones de personas piadosas; de esa suerte, en un estudio que presentó el Doctor José María Luis Mora al Congreso Local de Zacatecas, considera que los bienes del Clero hacia el año de 1832 podían valuarse en la cantidad de \$ 175 163,754.00. Lucas Alamán, político conservador, estima en trescientos millones de pesos la fortuna del clero, al paso que don Miguel Lerdo de Tejada la considera entre doscientos cincuenta y trescientos millones de pesos.

Ya en el año de 1856, la situación de la República presentaba un panorama económico desastroso; en efecto, la amortización de los bienes del clero, trajo graves consecuencias, dado que el fisco dejaba de percibir impuestos por traslaciones de dominio porque el clero rara vez vendía a particulares; además de que el comercio y la industria resultaban afectados por el estancamiento de capitales, consecuencia directa de la amortización eclesiástica. Por otra parte, Comonfort, se había convencido de la necesidad de cambiar su política de acercamiento al clero, vista su participación directa en la revuelta de Zacapoaxtla y finalmente, el Presidente Comonfort, se veía presionado fuertemente por los liberales que deseaban un cambio social radical. Todas estas circunstancias, seguramente contribuyeron para lograr la expedición de las llamadas Leyes de Reforma, entre las cuales la de Desamortización del 25 de junio de 1856 nos importa sobremanera.

La exposición de motivos de la Ley de Desamortización de Don Ignacio Comonfort, se contrae a un párrafo, en el que de manera concreta se fundamenta; esto es el hecho de que: ". . . uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y en-

grandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública. . ." (36)

En una circular del 28 de junio de 1856, Don Miguel Lerdo de Tejada, explica con claridad los objetivos fundamentales de la ley de que se trata; esto es, primero como una resolución tendiente a movilizar la propiedad raíz, como se expresa en el considerando transcrito, en su parte relativa, y, segundo, como medida fiscal para normalizar los impuestos.

Tampoco puede considerarse que la propia Ley de Desamortización tendía a despojar al clero de sus riquezas materiales, por inmensas que estas fueran, ya que en el fondo se buscaba la movilización de la propiedad raíz, como se expresó; por otra parte, la medida no solamente se encausaba hacia los bienes inmuebles del clero, sino que también se refería de manera expresa a los bienes que de esta naturaleza poseían las corporaciones civiles; todo ello se colige de la clara redacción del artículo 1o. "Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o clesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual. . ."

En el artículo 5o. de la Ley, se contempla el caso de propiedades urbanas y rústicas no sujetas a arrendamientos, en cuyo caso, disponía su adjudicación en remate al mejor postor.

En los artículos del 9 al 19, se establece el procedimiento para la operancia de la Ley; en efecto, el arrendamiento en un plazo de tres meses a partir de la publicación de la propia Ley, debía formalizar la adjudicación; de no ser así, el subarrendatario o cualquier tercero denunciante, se subrogaba a los derechos del original arrendatario, pudiendo denun-

ciar dichos bienes ante la primera autoridad política y si en un plazo de 15 días no se formalizaba la adjudicación, o no -- ocurría denuncia alguna, la autoridad política procedía a la adjudicación en almoneda al mejor postor.

En los artículos 21 y 22, se autorizaba a los nuevos adjudicatarios de las fincas rústicas y urbanas adquiridas conforme a los procedimientos establecidos, a enajenarlas libremente y a disponer de ellas como de una propiedad legítima adquirida; asimismo, se autorizaba a los adjudicatarios legales de dichos bienes a dividirlos.

El artículo 25 de manera coherente a las motivaciones básicas de la Ley de que se trata, establece el principio de incapacidad para adquirir propiedades o administrar por sí bienes raíces, aplicables a las corporaciones civiles y eclesiásticas, cualesquiera que fuese su carácter.

Conforme el artículo 29, las escrituras de adjudicación, debían ser otorgadas por los representantes de las corporaciones de que se trata; pero en caso de que éstas se rehusasen, la adjudicación, en nombre de la corporación, debía hacerla la primera autoridad política o el juez de primera instancia.

Los artículos 32 y 33, de manera específica, contienen los objetivos fiscales de la propia Ley, al efecto, establece-se que las operaciones traslativas de dominio de fincas rústicas y urbanas en los términos de dicha ley, causan un impuesto o alcabala del cinco por ciento; alcabala que debía cubrirla el comprador, además de los gastos de remate y adjudicación.

Con fecha 30 de julio de 1856, Don Miguel Lerdo de Tejada, expidió el Reglamento de la Ley de Desamortización, que venía a precisar aún más, los procedimientos para su correcta y debida aplicación.

Múltiples fueron los resultados inmediatos de la desa-

mortización; desde luego, es lógico suponer que los arrendatarios de los bienes inmuebles a que se refería la ley, seguramente, en la mayoría de los casos, no estaban en condiciones económicas de adquirirlos, en virtud de las fuertes erogaciones que implicaban, como el pago de la alcabala y los demás de rechos y gastos derivados del remate y adjudicación; por otra parte, enorme fue la influencia del clero para impedir el cumplimiento de la desamortización, había amenazado de excomunión a los adquirentes de bienes eclesiásticos; de suerte que, quienes realmente se aprovecharon de las disposiciones de la Ley de Desamortización, fueron denunciante de grandes recursos económicos o gentes inescrupulosas que ocurrían a los remates y que posteriormente llegaron a bienquistarse con la Iglesia.

Es evidente, asimismo, que las corporaciones contra las cuales se encaminaba la Ley, trataron de evadirla realizando operaciones fraudulentas de compra-venta al margen de las disposiciones legales relativas, lo que, seguramente motivó la expedición de la circular del 9 de octubre de 1856 por Lerdo de Tejada y que en su parte relativa es del tenor siguiente: - - -". . .Ha llegado a conocimiento del Excmo. Señor Presidente -- que en varias partes están vendiendo algunas fincas las corporaciones, sin sujetarse a las reglas prescritas en la ley de 25 de junio y reglamento de 30 de julio, y aunque es patente que no pueden tener validez tales enajenaciones, S.E., se ha servido declararlas nulas, expresamente para evitar toda duda o disputa en materia tan importante. . ." (37)

Las comunidades indígenas antiguas y los pueblos de indios, en cuanto titulares de sus bienes de común repartimiento, en cuanto corporaciones civiles, quedaron incluidos en la esfera de aplicación de la Ley de Desamortización y posteriormente habrían de incluirse dentro de su campo, los bienes que en propiedad tenían los ayuntamientos respecto de su condición de titularidad en cuanto a dichos bienes, recibieron el tratamiento

de corporaciones civiles. Todo ello se colige de los términos de la circular de Don Sebastián Lerdo de Tejada, que expidió el 9 de octubre de 1865 y que en su parte relativa dice: - - - " . . dispone el Excmo. Señor Presidente, que todo terreno cuyo valor no pase de 200 pesos conforme a la base de la ley de 25 de junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios, y a sea que lo tengan como de REPARTIMIENTO, ya pertenezca a los AYUNTAMIENTOS, o esté de cualquier otro modo sujeto a la desamortización. . ." (38)

Refiere Mendieta y Núñez, que la anterior disposición contenida en la circular transcrita en su parte relativa, motivó la obvia, desamortización de los bienes inmuebles de los pueblos de indios y de los Ayuntamientos, provocando una sublevación de indios en todo el país.

Siendo Presidente Interino Don Benito Juárez, expidió en Veracruz el 12 de julio de 1859 la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos y que posiblemente en contrario a la Ley de Desamortización de Comofort, tiene una clara motivación política; tan es así que en sus efectos esenciales el Estado resulta subrogado al clero en los derechos y capitales sobre las fincas desamortizadas. El 13 de julio siguiente Don Benito Juárez, habría de expedir el Reglamento de la anterior Ley de Nacionalización.

Consideramos que Mendieta y Núñez, en el siguiente acertado juicio, resume las graves consecuencias de las leyes de que se trata; dice en efecto dicho autor: " . . La desamortización y nacionalización, en resumen, dieron muerte a la concentración eclesiástica; pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la población inferior del país (la indígena), cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla, sino aún para conservarla. . ." (39)

En efecto el artículo 27 Constitucional de que se trata quedó aprobado de la siguiente manera: "Art. 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, si no por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y de los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna -- corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

En vista del anterior imperativo constitucional, los ejidos que si bien habfan sido excluidos de la desamortización, quedaron sujetos a tal ordenamiento, en cuanto que representaban los dichos ejidos una propiedad comunal de los pueblos que en el precepto constitucional anterior, recibfan el trato de -- corporaciones civiles. Abolida la propiedad comunal, los ejidos de los pueblos, quedaban sin propietario y por tanto, tales terrenos fueron objeto de denuncias para su adjudicación a particulares; de suerte que los naturales de los pueblos, en -- lo sucesivo no pudieron aprovechar los ejidos de los pueblos, terrenos que se utilizaban para agostaderos de ganado y que -- además constituían una reserva para subvenir a las necesidades de crecimiento de los pueblos. Podemos pues aseverar que, con la vigencia de la Ley de Desamortización, debieron extinguirse los ejidos, en cuanto propiedad comunal de los pueblos y en -- cuanto institución de origen español trasplantada a México y -- que alcanzó su mayor vigencia durante la Colonia.

Peores quizá fueron las consecuencias de la aplicación de las leyes de que se trata y del expresado artículo 27 constitucional, en perjuicio de las comunidades indígenas; pues -- abolida la propiedad comunal de corporaciones civiles, los nú--

cleos de población indígena, resulta que quedaban ya no solamente sin tierras, sino aún más, se les privaba de toda personalidad jurídica cuya existencia estaba vinculada a la propiedad común. De suerte que tales comunidades indígenas resultaron despojadas de sus tierras y sin recursos de defensa legal, en virtud de considerárseles inexistentes como personas jurídicas.

Como consecuencia de todo lo anterior, la ocupación por parte de particulares denunciante de los terrenos propiedad común de pueblos y comunidades indígenas, empezaba a configurar el fenómeno del latifundismo incrementado y que haría crisis en la dictadura porfirista.

c) CREACION DE NUCLEOS DE POBLACION EN LA FORMACION DE LAS HACIENDAS.

Durante la colonia, la propiedad de la tierra se encontraba distribuída entre tres sectores fundamentales: la propiedad de la Iglesia; la propiedad de los pueblos y comunidades indígenas y la propiedad de los colonos españoles. Estos últimos, dada su codicia y excediéndose de los límites asignados - en las correspondientes mercedes, habíanse apoderado sin título de grandes extensiones de terreno en las que edificaban caseríos que seguramente sirvieron de base para la fundación de nuevas poblaciones cuyas actividades, eminentemente agrícolas, se desenvolvían en torno de aquellas antiguas haciendas de las que se habían enseñorado los colonos españoles.

Consumada la independencia de México, el panorama de la distribución de la tierra no había sufrido grandes variaciones, a no ser el hecho de que la propiedad de los indios cada día iba en demérito en cuanto que vanían a contribuir el acrecentamiento de la propiedad individual de los españoles. La propiedad raíz de la Iglesia, igualmente tendía a acrecentarse hasta alcanzar dimensiones escandalosas.

Durante el período de promulgación de las leyes reformistas, particularmente de la Ley de Desamortización, vino a contribuir a la realización de un cambio radical en la distribución de la tierra, liquidándose la propiedad raíz de la Iglesia para ser puesta a disposición de arrendatarios o denunciante; aún cuando tal ordenamiento, según se comentó anteriormente, resultó en directo perjuicio de los pueblos y de las comunidades indígenas en su propiedad comunal. Como resultado de todo ello, mantúvose incólume la propiedad inmueble de los antiguos colonos españoles y a su lado surgía un nuevo tipo de terrateniente adinerado e inescrupuloso presto a adquirir a toda costa los terrenos enormes que habían sido propiedad de la-

Iglesia y de los que técnicamente había sido expropiada en mérito del citado ordenamiento.

En un lapso intermedio entre la Reforma y la Revolución Social de 1910 y que corresponde a la Dictadura Porfirista, el gobierno mexicano, insiste nuevamente en la fórmula de colonización desde el ángulo de la política de población, para atender el problema agrario y siguiendo el sistema de colonización por empresas individuales. En torno a ello, Manzanilla Shaffer, expresa: "El Estado Mexicano en aquella época, 1880, y ante lo reducido de la población mexicana en determinados lugares, consideró que cuando la riqueza de los recursos naturales de nuestro país fueran ampliamente conocida en el extranjero, surgiría necesariamente una corriente de inmigrantes, lo cual, se pensaba, traería inevitablemente mayor capacidad de producción, trabajo, capital e inteligencia. . ." (40).

De esa suerte, el 15 de diciembre de 1883, expedíase el Decreto de Colonización y sobre Compañías Deslindadoras.

Para el cumplimiento de las finalidades del propio Decreto, esto es, la obtención de los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, el Ejecutivo se obligaba a mandar deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional; de manera que en su artículo 3o. establecía que dichos terrenos serían concedidos a los inmigrantes extranjeros y a los habitantes de la República que desearan establecerse en ellos como colonos. En este propio artículo, se establecían las condiciones de adquisición de dichos terrenos, conforme al avalúo pagadero su precio a 10 años; si bien, tratándose de superficie que no excediese de 100 hectáreas, podrían adjudicarse a título gratuito; si bien el título de propiedad se expedía al cabo de cinco años y una vez que el colono justificase el haber conservado en su poder el terreno y haberlo cultivado al menos en una décima parte de su extensión.:

En el Capítulo II del propio Decreto, se establecían las condiciones que debía llenar el colono para ser admitido como tal, concediéndosele exención del servicio militar y de contribuciones, excepto las municipalidades. El artículo 15 del citado Capítulo II, resulta particularmente interesante, como antecedente de la creación de núcleos de población y señalaba, en efecto: ". . . En los lugares destinados por el Gobierno Federal para nuevas poblaciones, se concederá un lote gratis a los colonos mexicanos o extranjeros que quisieran establecerse en ello, como fundadores; pero no adquirirán la propiedad de dicho lote, sino cuando justifiquen que antes de los dos primeros años de establecidos han fabricado en él habitación, perdiendo el derecho de adquisición en caso contrario. Se procurará también que la adjudicación se haga por lotes alternados. . ." (41)

El Capítulo III, sentaba las bases para el funcionamiento de las compañías deslindadoras que en calidad de entidades particulares tendrían a su cargo la empresa de la colonización; de manera que como lo establecía el artículo 21, en compensación por los gastos efectuados por las compañías en la habilitación de terrenos baldíos el Gobierno les concedía la propiedad de la tercera parte de los terrenos habilitados; aún cuando tales compañías tenían la prohibición de enajenarlos en extensiones mayores de dos mil quinientas hectáreas. Finalmente en el Capítulo IV del multicitado decreto, en su artículo 28 - prevee la colonización a iniciativa individual y establece que los particulares que destinen su propiedad a colonizar con 10 familias de inmigrantes extranjeros, disfrutarán de las mismas franquicias y exenciones que las colonias establecidas por el Gobierno. En el artículo 29, se contempla la procedencia de colonización de las islas de ambos mares y en el artículo 30 se contempla la procedencia de la colonización promovida por el Estado, en cuanto se le faculta para adquirir terrenos de particulares para el establecimiento de colonias.

El 25 de marzo de 1894, Don Porfirio Díaz, expidió su Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, que en resumen viene a corroborar el funcionamiento de las compañías-deslindadoras concediéndoles una prerrogativa más; pues en el artículo 8o. se expresaba: "Cesa también la prohibición impuesta a las compañías deslindadoras de terrenos baldíos, por el artículo 21 de la ley de 15 de diciembre de 1883 o por cualquier otra disposición legal, de enajenar las tierras que les hayan correspondido, por composición de gastos de deslinde, en lotes o fracciones que excedan de las mil quinientas hectáreas; y si alguna enajenación se hubiese hecho en lotes o fracciones de mayor extensión, no podrá ser invalidada por este solo motivo, ni la Nación podrá en ningún tiempo reivindicar los terrenos así enajenados, por sólo esta circunstancia. . .". Asimismo en el artículo 15 de la propia ley se sujetan a enajenación los terrenos baldíos de las islas de ambos mares pero con la siguiente circunstancia: ". . . en toda isla se reservará, además de la zona marítima, una extensión mínima de 50 hectáreas para establecimiento de poblaciones y otros usos públicos y en caso de que la isla no tenga esa extensión, se reservará en su totalidad para aquellos usos. . .".

Otra de las novedades de esta Ley, es la de que permitía la adquisición de excedencias y demasías mediante composición o denuncia; para tal efecto las demasías: se entendían los terrenos poseídos por particulares en exceso de los linderos señalados por el título primordial; y por excedencias: se entendían los terrenos poseídos por particulares durante veinte años, en exceso de los linderos señalados en el título primordial.

Finalmente, en los términos de dicha ley, se creó el llamado Gran Registro de la Propiedad de la República.

En mérito de las anteriores disposiciones, surgieron --

pues en México las nefastas compañías deslindadoras que habrían de constituir el instrumento para la formación de enormes haciendas cuya vida se desenvolvía en torno del llamado caserío o "casco de la hacienda", en el que se concentraban los peones o trabajadores agrícolas de las haciendas en la búsqueda de un mísero salario para su subsistencia, salario que les era escamoteado en las tiendas de raya. Es evidente que la integración de estos latifundios o haciendas, dió lugar a la formación de núcleos concentrados en los cascos de las haciendas; de suerte que la legislación de la Revolución, hubo de tomar la ubicación del casco de la hacienda, como referencia para la afectabilidad de estos latifundios.

Escandalosa fué y nefasta la actividad de las compañías deslindadoras, como se colige del siguiente comentario de Manzanilla Shaffer: ". . .El desenfrenado acaparamiento de las tierras so pretexto de deslindarlas y colonizarlas llegó a su máxima intensidad en el Territorio de Baja California, cuya extensión de 150,000 kilómetros cuadrados fué concesionado a la empresa Jacker Torre y Cía., en los años de 1884 a 1889, para que la deslindaran y colonizaran obteniendo a cambio una tercera parte de la superficie y la preferencia de adquirir el resto por compra de bonos. . ." (42)

Pastor Rouaix, en un estudio circunscrito al Estado de Durango nos describe el siguiente panorama derivado de la actuación en aquel Estado de las compañías deslindadoras: "La Compañía Minera de San Dimas, norteamericana, sólo respetó como propiedad del viejo mineral de ese nombre, cabecera del Partido y asiento de las autoridades, un fundo legal de 1,200 varas por lado, incluyendo en sus baldíos los ranchos existentes, desde muchos años antes, de Carboneras, Puentecillas, Tayoltita y el arcivo mineral de Guarisamey. La compañía minera de Ventanas, también extranjera, adquirió todas las tierras de Vi

lla Corona, cabecera de la Municipalidad. Los antiquísimos minerales de Basis, Huahuapan y Gavilanes, quedaron igualmente reducidos a su fundo legal de mil doscientas varas, Únicamente. . ." (43)

Tiénesse conocimiento que para el año de 1885, las citadas compañías deslindadoras, habían habilitado una superficie de treinta millones de hectáreas de terrenos nacionales; o sea que de la anterior superficie, precisamente diez millones correspondían en recompensa a las propias deslindadoras.

Con mayor precisión en una obra del licenciado Vera Estañol, se describe la actuación de dichas compañías: ". . . De 1881 a 1889 ascendieron los terrenos deslindados a 32'240,373 hectáreas, de las cuales fueron cedidas a las empresas deslindadoras, en compensación de los gastos de deslinde 12'693,610 hectáreas y fueron vendidas o comprometidas 14'813,980 hectáreas -la mayor parte de ellas a los mismos deslindadores-, -siendo de advertir que el número de individuos y compañías beneficiarios de estos contratos, según el Boletín Estadístico de 1889, fué sólo de 29. . ." En condiciones semejantes se deslindaron desde 1889 hasta 1892, 12'382,292 hectáreas, y de 1904 a 1906, se expidieron a las compañías deslindadoras 260 títulos con 2'646,540 hectáreas. . . las empresas deslindadoras durante los nueve años comprendidos de 1881 a 1889, amortizaron, en consecuencia, en las manos de 29 individuos o compañías, catorce por ciento de la superficie total de la República, y en los cinco años subsecuentes, otras empresas acapararon un seis por ciento más de dicha total superficie, o sea, en conjunto una quinta parte de la propiedad territorial monopolizada por no más de cincuenta propietarios. . ." (44)

Los anteriores datos que nos permiten tener un enfoque general del problema agrario de México, en cuanto a la distribución de la tierra, nos lleva a la conclusión de que en los -

albores del movimiento armado de 1910 una política agraria a todas luces fuera de acierto, había dado lugar al resurgimiento y consolidación del fenómeno del latifundismo; dando lugar al nacimiento de un grupo privilegiado de hacendados con poderío económico y político y propietarios de vastísimas superficies de terreno que paradójicamente constituían bienes amortizados; de tal manera que la propiedad comunal de los indígenas que venía disminuyendo cada vez más desde fines de la Colonia y después a consecuencia de la aplicación de las leyes reformistas, desamortización, entró en período de decadencia y extinción; de modo que los indígenas, absorvidas sus tierras por las haciendas, se vieron precisados para subsistir de recurrir, abandonando sus pueblos, a los cascos de las haciendas para contratarse como peones de los hacendados a cambio de un salario de miseria.

Como resultado de la aplicación de las Leyes de Colonización y de Baldíos bajo la acción de las compañías deslindadoras, a fines del régimen porfirista que había gobernado el país durante casi 34 años, el panorama no podía ser más desalentador en cuanto a la tenencia de la tierra; en efecto, la pequeña propiedad había sido debilitado sobremedida, dado que se encontraba en desigualdad de condiciones respecto de las compañías deslindadoras, ya que éstas disfrutando del apoyo oficial, no encontraban seria oposición para incluir en los terrenos que habilitaban y deslindaban, múltiples pequeñas propiedades, cuyos titulares difícilmente podían evitar la absorción de sus predios por la acción de dichas compañías; por otra parte los ejidos de los pueblos desde la aplicación de la ley de desamortización, cada día iban más en decadencia; de suerte que en primerísimo lugar, en este período histórico, surgían las haciendas como epicentro de enormes latifundios y no está por demás insistir en lo mencionado por varios comentaristas, de que cuando numerosos pueblos de mestizos y de indígenas fue

ron privados de sus ejidos y de sus tierras de propiedad comunal, se vieron en la necesidad de contratarse al servicio de los hacendados. James G. Madox, describe de la siguiente manera la situación de estos trabajadores de las haciendas: - - - ". . . Los trabajadores de las haciendas, los peones, vivían en una pobreza animal. Los mantenían analfabetos, los salarios bajísimos y estaban siempre endeudados en la tienda de raya. - Las leyes impedían a un peón salirse de la hacienda si no pagaba sus deudas. Era ésta una forma de servidumbre muy cercana a la esclavitud. Ciertamente es que los peones no podían ser comprados y vendidos como bienes muebles, pero estaban realmente atados a las haciendas por las deudas. Aunque muchos de los hacendados pasaban la mayor parte del tiempo en las ciudades y dejaban sus fincas en manos de administradores, sostenían lujosas casas en sus haciendas. . ." (45)

En una etapa legislativa que se considera preconstitucional, toca a Don Luis Cabrera en sesión del Congreso del 3 de diciembre de 1912, presentar un proyecto que en cinco artículos resume un plan de reforma agraria que vendría a cristalizar en la obra del Congreso Constituyente de Querétaro. En el citado proyecto de ley agraria, el Diputado Cabrera, plantea como cuestión de utilidad nacional la necesidad de la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos, mediante la fórmula de la expropiación, surgiendo en mérito de la ley de Desamortización que mientras se reconociese personalidad jurídica a los ejidos reconstituídos, mediante la correspondiente modificación constitucional, la propiedad de la tierra se reservase al Gobierno Federal y la posesión y usufructo de las mismas quedase en favor de los pueblos. El proyecto de Cabrera, no fue aprobado, pero sirvió de punto de partida e inspiración a la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, expedida por Don Venustiano Carranza, antes de la promulgación de la Constitución de 1917, razón por la cual, se le denomina ley preconstitucional-

y es indiscutible el mérito que asiste a Cabrera como inspirador de los principios fundamentales de nuestra reforma agraria en la etapa inicial de la justa redistribución de la tierra.

Para Don Luis Cabrera, era bien conocida la problemática agraria del país en esa difícil época, ello colígese del -- brillante discurso que pronunció ante el Congreso y en el que resume su pensamiento; en efecto, al lado de la protección de la pequeña propiedad rural, planteaba la necesidad de la re-- construcción de los ejidos mediante expropiación o compra, con la circunstancia de que tales ejidos serían inalienables. Consideraba, asimismo, ingénuas las soluciones planteadas por el Gobierno para resolver el problema agrario resumido en la necesidad de tierras; implicaba ello que las antiguas fórmulas de colonización y repartos de terrenos baldíos habían resultado -- inoperantes, pues dando lugar al latifundismo, la propiedad territorial se encontraba monopolizada en pocas manos y es así -- como insiste en que el verdadero problema agrario de México es tribaba en dar tierras a quienes de ellas carecían; esto es, -- dar tierras no a los individuos, sino a los grupos sociales. -- No era desconocida para Cabrera la situación que guardaban los peones de las haciendas, como se colige de la siguiente parte de su notable intervención parlamentaria, en efecto: ". . .La hacienda, tal como la encontramos de quince años a esta parte en la Mesa Central, tiene dos clases de sirvientes o jornaleros: el peón de año y el peón de tarea. El peón de año es el peón "acasillado", como generalmente se dice, que goza de ciertos privilegios sobre cualquiera peón extraño, con la condición de que se acasille, de que se establezca y traiga a su familia a vivir en el casco de la hacienda y permanezca al servicio de ella por todo el año. El peón de tarea es el que ocasionalmente, con motivo de la siembra o con motivo de la cosecha, viene a prestar sus servicios a la finca. El peón de año tiene el salario más insignificante que pueda tener una bes--

tia humana; tiene un salario inferior al que necesita para su sostenimiento, inferior a lo que se necesita para el sostenimiento de una buena mula. . ."(46)

Débase pues a Cabrera una nueva concepción del concepto de "ejido" que en parte toma su antigua connotación colonial y española; para extenderse al cúmulo de tierras que en propiedad común debe entregarse a los núcleos de población. Las ideas de Cabrera, recogidas posteriormente en el Decreto-Ley del 6 de enero de 1915, darían lugar al nacimiento de dos instituciones fundamentales de la reforma agraria mexicana: la dotación y la restitución de ejidos.

La expansión de las haciendas durante la dictadura porfirista, como se desprende de las interesantes aseveraciones de Cabrera, precursor de nuestra reforma agraria, había llegado a extremo tal de constreñir a los antiguos núcleos de población, que despojados de sus tierras de propiedad comunal: ejidos y de común repartimiento, se vieron precisados sus habitantes a refugiarse en las haciendas. Ello hace comprensible que Don Venustiano Carranza, en Veracruz, Ver., el 15 de diciembre de 1914 haya ordenado la elaboración de un proyecto de ley agraria con clara inspiración en las ideas de Cabrera; en efecto, en su artículo 1o. expresaba: ". . .Se declara que es de utilidad pública que los habitantes de pueblos, congregaciones o agrupaciones de labradores. . . sean propietarios de terrenos de cultivo. . .". Su artículo 2o. señalaba, a su vez: ". . .Se declara de utilidad pública la fundación de pueblos en las regiones del país en que no los haya, por estar la propiedad territorial repartida en latifundios. . .". El proyecto aludido, más adelante, prevee al compra y la expropiación de tierras para su adjudicación a los pueblos que carecieran de ellas o las tuviesen en extensión insuficiente para las necesidades de su población. Otra interesante modalidad del ex-

presado proyecto, consiste en que las tierras que se adjudican a los vecinos de los pueblos, se sujetarían a un contrato de - promesa de venta, con la circunstancia de que en un plazo de - 30 años, dichas tierras no podían enajenarse, gravarse, hipotecarse ni embargarse durante dicho lapso. Aquí claramente se recogía la idea que tenía Cabrera de que las tierras provenientes de dotaciones o de ejidos reconstituídos, se dieran sólo - mente en posesión y usufructo a los habitantes, reservándose - la nuda propiedad al Estado respecto de dichas tierras. A la - postre, con la promulgación de la Constitución de 1917 y en la legislación reglamentaria del artículo 27 Constitucional, ligeramente se modificarían las ideas de Cabrera, para dar lugar - al nacimiento de una verdadera propiedad ejidal con una función social con la naturaleza de inalienable, imprescriptible e inembargable; de suerte que el Estado resulte excluido de la titularidad de dicha propiedad, con la sola facultad de imponerle las modalidades que dicte el interés público, lo que evidentemente hace factible la posibilidad de su expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización, según se desprende del contenido expreso del mencionado artículo 27 - - Constitucional. El nuevo orden constitucional, habría de recoger nuevos planteamientos de política agraria para resolver -- la problemática agraria nacional, creando fórmulas específicas en el contexto de una reforma agraria, entendida como proceso-complejo de transformaciones substanciales, sociales, económicas y políticas. Sólo en mérito del nuevo orden jurídico constitucional, fue posible afrontar radicalmente el problema agrario de México y plantear las soluciones que no pudo o no quiso tomar el anterior Constituyente de 1857, fuertemente presionado y predeterminado por los grupos políticos conservadores. Pero en torno a aquel Congreso Constituyente, conviene, en una mirada retrospectiva rememorar la sobresaliente intervención - del Diputado Ponciano Arriaga, quien desenvuelve el particular

concepto de que la propiedad, en cuanto derecho se perfecciona y confirma mediante la producción y trabajo, y conforme a tales ideas, propone ya en enorme visión la necesidad de establecer límites a la extensión de la propiedad territorial agrícola, en función de la capacidad de trabajo del propietario; así mismo, describe la situación campesina de aquella época en términos tales que parece transplantarse a la época inmediata anterior a la Revolución social de 1910; en efecto Arriaga, en su voto particular emitido en torno al artículo 23 de la Constitución de 1857, expresa en su parte relativa: ". . . Los miserables sirvientes del campo, especialmente los de raza indígena, están vendidos y enajenados para toda su vida, porque el amo les regula el salario, les dá el alimento y el vestido que quiere y al precio que le acomoda, so pena de encarcelarlos, castigarlos, atormentarlos e infamarlos, siempre que no se sometan a los decretos y órdenes del dueño de la tierra. . . Pero ¿qué parte de la República podría elegir para convencerse de lo que decimos, sin dolerse de la suerte de los desgraciados campesinos? ¿En qué tribunal del país no vería un pueblo o una república entera de ciudadanos indígenas, litigando terrenos, quejándose de despojos y usurpaciones, pidiendo restitución de montes y aguas? ¿En dónde no vería congregaciones de aldeanos o rancheros, poblaciones más o menos pequeñas que no se ensanchan, que no crecen, que apenas viven disminuyendo cada día ceñidas como están, por el anillo de fierro que les han puesto los señores de la tierra, sin permitirles el uso de sus frutos naturales, o imponiéndoles requisitos gravosos y exorbitantes. . ." (47)

Por las anteriores consideraciones, por las ideas visionarias, Ponciano Arriaga, merecidamente ha sido considerado -- por múltiples tratadistas y estudiosos de nuestro Derecho Agrario, como uno de los más destacados precursores de nuestra actual reforma agraria; tan es así que su pensamiento, en lo --

esencial se encuentra reflejado en el artículo 27 de la Constitución de 1917 en vigor.

Podemos pues, concluir, de todas las anteriores consideraciones en torno al presente inciso, que es un hecho evidente que a raíz del latifundismo propiciado por la política agraria que siguió el Gobierno de la dictadura porfirista, que necesariamente en todo el territorio nacional llegaron a formarse -- enormes haciendas a costa del despojo sufrido por antiguos núcleos de población mestiza y de indígenas, en sus tierras de propiedad comunal; esto es, ejidos y bienes de común repartimiento, que quedaron reducidos en algunos casos a pequeñas propiedades con mínimas garantías frente a la acción de las compañías deslindadoras. Los habitantes de dichos núcleos de población ante la imperiosa necesidad de subsistir, se vieron precisados a refugiarse en las haciendas o cascos de éstas, en algunos casos junto con sus familias para contratarse como peones por un plazo mínimo de un año, tratándose entonces de los peones acasillados que con su actividad agrícola, contribuyeron a que dichos cascos de las haciendas, se trocasen en verdaderos núcleos de población campesina, en los que el influyente y poderoso hacendado no distaba mucho de representar el papel de señor feudal de la Europa de la Edad Media.

Es claro, asimismo que durante la etapa del florecimiento de las haciendas constituidas en latifundios, haya venido en demérito el florecimiento de los núcleos de población antiguos que privados de su propiedad comunal o con mayor claridad despojados de la tierra, sus habitantes veíanse impelidos para subsistir, a contratarse como peones de los hacendados en condiciones más misérrimas.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL SEGUNDO CAPITULO

- (30) Diccionario de la Lengua Española, 16a. Edic., Edit. Herreñas, S.A., México 1941, p. 315.
- (31) Manzanilla Shaffer, Víctor: "Nuevos Sistemas de Colonización". Revista Convicción, México 1961, p. 61.
- (32) Mendieta y Núñez, Lucio: "El Problema Agrario de México", Edit. Porrúa, S.A., Edic. 12 a., México, 1974, p. 99.
- (33) Fabila, Manuel, Opus Cit., p. 22.
- (34) De la Maza, Francisco F.: "Código de Colonización y Terrenos Baldíos de la República Mexicana, México 1892, p. 171.
- (35) Galván, Mariano: "Ordenanzas de Tierras y Aguas", p. 132.
- (36) Fabila, Manuel: Opus Cit., p. 103.
- (37) Fabila, Manuel: Opus Cit., p. 117.
- (38) Fabila, Manuel: Opus Cit., p. 115.
- (39) Mendieta y Núñez, Lucio. Opus Cit. p. 126.
- (40) Manzanilla Shaffer, Víctor: "La Colonización Ejidal". Monografías Agrarias. México 1970, p. 26.
- (41) Fabila, Manuel. Opus Cit., p. 186.
- (42) Autor citado, Opus Cit. p. 27.
- (43) Rouaix, Pastor: "Régimen Agrario del Estado de Durango - anterior a 1910". Pub. del Gobierno del Estado., Julio - 1927.
- (44) Vera Estañol, Jorge: "Al margen de la Constitución de -- 1917". Los Angeles, California 1920, p.p. 148 y 153.
- (45) Maddox, James G.: "Reformas Agrarias en América Latina", Fondo de Cultura Económica, primera Edic., México, 1965. p. 375.

- (46) Fabila, Manuel. Opus. Cit. p. 250.
- (47) "Derechos del Pueblo Mexicano", Edic. de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México 1967, p. 593, Tomo IV.

*

CAPITULO TERCERO

ANALISIS EXEGETICO DEL ARTICULO 27
CONSTITUCIONAL

- a) Párrafo Primero, constitución -
de la propiedad privada.
- b) Párrafo Tercero, modalidades de
la propiedad privada, asenta_
mientos humanos.

*

a) PARRAFO PRIMERO, CONSTITUCION DE LA PROPIEDAD PRIVADA.

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

En primer término, es evidente que se hace referencia a lo que los juristas denominan ámbito espacial de validez de un orden jurídico estatal, determinado en nuestro medio por los artículos 45 y 73 de la Constitución Federal. El problema surge cuando se trata de determinar la titularidad originaria del referido derecho y los alcances de tal situación jurídica; pero también la inaceptable atribución a un ente histórico o sociológico como es la nación, conduce a lamentables confusiones que aún arrastra la interpretación jurídica en nuestros días. En este último aspecto, se ha llegado a aceptar que ahí donde nuestro constituyente anotó "nación", debe leerse Estado. El constitucionalista Felipe Tena Ramírez ilustra nuestra investigación, advirtiendo que, en rigor técnico, no es posible emplear los dos términos con el carácter de sinónimos; pero considerando que, tanto el artículo 27 Constitucional como en otros preceptos fundamentales, se emplean indiscriminadamente las dos voces para aludir al mismo, es necesario acudir a la categoría jurídica del Estado para substituir al concepto de nación, que es absolutamente irrelevante en el Derecho positivo. (47)

Gramaticalmente, pero también en un importante sentido lógico, la atribución originaria de la propiedad territorial comprendida dentro del ámbito espacial de validez del orden jurídico estatal, nos pone frente a dos problemas de interpreta-

ción. El primero, en cuanto a dilucidar el alcance jurídico -- del término originariamente, en relación desde luego, con el -- resto del párrafo analizado y, naturalmente, con las restantes disposiciones del artículo 27 constitucional, así como el orden jurídico nacional en su totalidad.

Sin mayores complicaciones, pensamos que originariamente quiere decir en principio. Implica una categoría relativa - al tiempo en la que necesariamente se comprenden un pasado, un presente y un futuro. Así como expresa la parte final del repetido párrafo, si en principio la propiedad territorial co- rresponde originariamente al Estado, éste, en función de su ca pacidad jurídica para transmitir su dominio a los particulares, ha estado en posibilidad, y sigue estando, de constituir la -- propiedad privada. Pero esto, de una aparente claridad ha merecido la interesada y confusa interpretación de quienes en -- una posición pseudosocialista, afirman que el propio párrafo, - a pesar de su texto expreso, quiere decir que la propiedad de referencia corresponde originariamente a la nación, dando un - sentido amplísimo a este término, por el cual el dominio no se ría posible de tal suerte sin la existencia jurídica de la pro piedad privada.

Por otra parte, la interpretación del propio término -- condujo a un problema que, no por haber perdido actualidad, de ja de ser interesante. En efecto, la atribución originaria de la propiedad territorial a la nación, o más correctamente al - Estado, planteó la cuestión de determinar la causa inmediata - de un Derecho de tan singular importancia. A este respecto, - en la iniciativa presentada en en el Constituyente del 17', -- sus autores expresaron: "La propiedad, tal cual ha llegado has ta nosotros, se formó durante la época colonial y es extremada mente compleja. El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dió a -

la propiedad sobre todos esos bienes el carácter de precaria; -- todo podía ser de dichos súbditos, en tanto que la voluntad -- del rey no dispusiera lo contrario." El propio legislador intentó vincular la legislación colonial sobre la propiedad con la correspondiente a su época, considerando que: "Por virtud -- precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que -- ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En -- tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre -- las tierras y aguas de su territorio y solo reconoce u otorga -- a los particulares el dominio directo en las mismas condicio-- nes en que estuvo por los mismos particulares durante la época colonial y en las mismas condiciones en que la República des-- pués lo ha reconocido u otorgado". En materia de propiedad -- agraria, la propia iniciativa indicó que: "La principal impor-- tancia del derecho pleno de propiedad que la proposición que -- hacemos atribuye a la nación, no está, sin embargo, en las ven-- tajas ya anotadas con ser tan grandes, sino en que permitirá -- al Gobierno, de una vez por todas, resolver con facilidad la -- parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que en-- traña el problema agrario, y que consisten en fraccionar los -- latifundios sin perjuicio de los latifundistas. En efecto, la nación, reservándose sobre todas las propiedades el dominio su-- premo, podrá en todo tiempo disponer de las que necesite para-- regular el estado de la propiedad total, pagando las indemniza-- ciones correspondientes." (48)

Comentando el propio asunto, Andrés Molina Enríquez, -- quien, a pesar de no haber formado parte del Constituyente de-- Querétaro, colaboró señaladamente en los trabajos legislativos correspondientes al artículo 27, afirmó siempre que el funda-- mento del derecho de propiedad que se atribuye a la nación, -- primordialmente para justificar todos los preceptos que en ma-- teria de propiedad contiene el propio artículo, se basa direc--

ta y exclusivamente en la naturaleza de los derechos del Rey - sobre el territorio de la Nueva España en la época colonial. - Al respecto, el propio autor escribió que "los Reyes de España se tuvieron como propietarios personales de las tierras com- - prendidas dentro de su porción de América, considerándolas den- tro de su patrimonio a título de propiedad privada individual". Los propios Reyes de España eran, pues, los dueños directos de todas las tierras y aguas que en América les correspondían." (49)

La tesis sostenida por Molina Enríquez fue seguida fiel- mente por la Comisión Redactora del Proyecto del artículo 27 - Constitucional que fue sancionado definitivamente. Contra es- ta posición se manifiesta expresamente el doctor Mendieta y Nú- ñez en su obra, en la cual expone trece extensos argumentos pa- ra establecer en síntesis, que en esta materia, "lejos de suce- der el Estado mexicano a los Reyes Españoles en los derechos - absolutos de éstos, puede decirse que nació precisamente una - lucha en contra de ese absolutismo y que desde la Constitución de 1814, en sus principales cartas polfticas, reconoció a los- individuos determinadas garantías, entre ellas las de propie- - dad, como límite al poder del Estado." Asimismo, el propio au- tor estima que si la conclusión lógica de la pretendida propie- dad originaria de la nación hubiera sido la denegación del de- recho de propiedad privada, convirtiendo a ésta en un simple - dominio revocable a voluntad del Estado; en cambio, en otra -- parte del propio artículo 27, se reconoce el derecho de propie- dad al estipular que sólomente podrá ocuparla el Estado por -- causa de utilidad pública y mediante la indemnización corres- pondiente. En suma, según Mendieta y Núñez, el verdadero al- lance del párrafo primero del repetido precepto Constitucional es el de una declaración de carácter general que en materia de propiedad de tierras y aguas, establece la superioridad de los derechos de la colectividad sobre los de los individuos. (50)

Sin embargo, precisa el propio especialista que el hecho de que los fundamentos aducidos por el Constituyente, para apoyar el párrafo primero del artículo 27 de la Constitución, no sean exactos, de ninguna manera invalida al sentido de la propia disposición, que se reduce a situar en un lugar preferente los intereses colectivos, en materia de propiedad de tierras y aguas. "Nosotros creemos -escribe mendietta y Núñez- -- que el párrafo primero del artículo 27 Constitucional, así entendido, encuentra su más firme apoyo en la moderna teoría de la propiedad como función social y en la teoría de los fines - del Estado". Ciertamente, pensamos como el propio tratadista- que en los dos fundamentos teóricos de referencia se encuentra el principio superior de justicia que el Constituyente quiso - encontrar en la legislación colonial. En efecto, sin necesidad de investir al Estado con un derecho absoluto sobre las -- tierras y aguas que se encuentran dentro de los límites de su territorio, es evidente que la propia entidad jurídico-política posea sobre dichos bienes un dominio eminente y que siendo la propiedad una función social, el Estado se encuentra capacitado y en mucho obligado, para ejercer la vigilancia necesaria sobre la propiedad y para intervenir con objeto de que se cumpla la propia función social, en cumplimiento de los fines del Estado."(51)

Para nosotros, siguiendo en lo general el criterio del- prestigiado tratadista, del primer párrafo del repetido precep- to, debe desprenderse la existencia no de un derecho real en - relación al Estado, en tiempo pasado, presente e indefinido, - sino la evidente potestad política que es propia de dicha enti- dad. En efecto: "Para cumplir sus fines y ejerciendo la vigi- lancia de la función social que es la propiedad privada, el Es- tado mexicano tiene el dominio eminente sobre el territorio y - el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento- de la tierra y de las riquezas naturales así como el de impo- -

ner a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Ante este principio superior de justicia social deben ceder todos los derechos privados, cualquiera que sea su fundamento. (52)

En el párrafo segundo de la disposición fundamental que se estudia, se indica lo siguiente:

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

Desde luego, este párrafo tiene una evidente vinculación lógica y jurídica con el primero ya analizado. En este caso, podríamos hacer una excepción a nuestra crítica a las deficiencias sistemáticas que afectan al precepto fundamental en cuestión, puesto que es una consecuencia lógica de la potestad estatal estipulada en el párrafo precedente, la existencia de un instituto jurídico a través del cual se realice la intercepción estatal, en el extremo sentido de la privación del derecho de propiedad a un titular.

La pobreza del reducido texto que se estudia, tiene su explicación en las anteriores disposiciones constitucionales sobre la materia. Sin embargo, en un sentido social, la parte final del párrafo de que se trata es evidentemente superior a los precedentes inmediatos, al suprimir el requisito de previa indemnización como elemento integrante del instituto expropiatorio. Esta nueva naturaleza jurídica de la expropiación ha sido aceptada por la mayoría de los publicistas contemporáneos: en materia agraria, pueden citarse las leyes vigentes de Taiwan (China Nacionalista), que no sólo permiten el pago posterior de la indemnización, sino que ésta se paga en bonos a largo plazo, dedicados al financiamiento de la industrialización. En nuestra tradición jurídica, tan poco conocida es de citarse la Constitución de Apatzingán, en la que Morelos suprimió, desde 1814, el requisito de previa indemnización en relación al -

propio instituto.

Ahora bien, no podría exigirse en una disposición fundamental la explicación de la naturaleza jurídica del instituto a que se refiere, pero en materia de interpretación esto resulta imprescindible. Aquí se requiere recurrir a la doctrina constitucional y administrativa. Al efecto, Villegas Basavilbazo anota que el significado etimológico de la palabra expropiación, denota privación de la propiedad. En sentido jurídico, se concibe a la expropiación como un acto de la administración pública, fundada en Derecho, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad pública o social. El propio publicista desprende del análisis de la repetida institución los siguientes cuatro elementos:

A) Causa expropiante: Utilidad pública, interés público o interés social.

B) Objeto de la expropiación: Bienes muebles, bienes inmuebles o derechos.

C) Sujetos de la relación jurídica: El Estado, sujeto expropiante, elemento activo de la relación y el particular afectado o sujeto expropiado, elemento pasivo.

D) Indemnización: Previa, simultánea o posterior, según lo prescriba la legislación correspondiente. (53)

En general, estimamos que el criterio apuntado es aplicable al párrafo segundo del precepto constitucional que analizamos, tanto por lo que se refiere al concepto relativo al repetido instituto, como en lo que toca a sus elementos constitutivos.

Por su extensión y contenido, el párrafo tercero de nuestro artículo 27 Constitucional implica singulares dificultades en nuestra tarea interpretativa, para facilitar, la cual

se requiere subdividir nuestro análisis, tomando separadamente algunas frases, pero sin perder el sentido general del propio párrafo y su necesaria vinculación, tanto a las restantes disposiciones del propio artículo como, en general, al sistema ju rídico nacional.

b) PARRAFO TERCERO, MODALIDADES DE LA PROPIEDAD PRIVADA, ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Con base en las garantías sociales, la justa distribución de la riqueza y la igualdad de oportunidades para acceder a los más elevados niveles de la dignidad humana.

Con esta finalidad, se consideró conveniente adicionar el texto del artículo 27 Constitucional, señalando la facultad de la Nación para dictar las medidas necesarias "para determinar en términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades".

Por otra parte, la tasa demográfica del país y la migración de los habitantes del campo a la ciudad han ocasionado, - en muchas de nuestras ciudades, controversias sobre tenencia de la tierra: posesiones al margen de la ley; insuficiencia de servicios públicos; viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas; contaminación ambiental y en general deterioro ecológico, así como fenómenos similares de igual trascendencia.

Asimismo, la presión ejercida por quienes tienen necesidad de un techo y de servicios públicos, ha propiciado el nacimiento de las llamadas ciudades perdidas y de los cinturones de miseria, que constituyen asentamientos humanos no controlados, conformados sin sujeción a orden alguno que permita a las autoridades atender sus necesidades en el lugar en que se encuentran establecidos, ofreciendo notorios contrastes que deben eliminarse, pues deprimen la vida social y deterioran las relaciones humanas.

Al romper la caduca dicotomía campo-ciudad, nos pronunciamos por un principio de general validez para la acción del sector público, en el sentido de que igual atención merecen esos dos contextos del conjunto nacional y que para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, humanos, administra

tivos y financieros, entre otros, se deben aplicar políticas y medidas administrativas que consideren su interrelación, su apoyo mutuo y en conjunto una integración que los vincule económica y socialmente.

El crecimiento desordenado de los centros de población-urbanos debido a las causas antes señaladas ha ocasionado en muchos países, entre otros el nuestro, sistemas y sub-sistemas macrocefálicos de ciudades que provocan también un rendimiento decreciente en la inversión de recursos para satisfacer las necesidades de servicios públicos.

Los indicadores físicos de la problemática que se confronta en los asentamientos humanos detectan su gravedad, la que va acompañada de otros hechos que afectan a la población urbana en forma cotidiana, como los fenómenos de historia social, la indiferencia ante la vida en común y el impacto de un escenario en que las máquinas, los vehículos y las estructuras de acero y concreto establecen predominio sobre el hombre.

Con la reforma al párrafo tercero del artículo 27 Constitucional el Estado se propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que --tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que --confrontan los centros urbanos, señalando previsiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos.

A efecto de lograr lo anterior, es necesario establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros-urbanos de población integren a éstos de manera conveniente al desarrollo social y económico del país, y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos, con la finalidad de lograr --una convivencia más humana en las grandes urbes.

Para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los ayuntamientos, gobiernos estatales y el Gobierno Fede--

ral deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido; en los sistemas de Gobierno Federal, lo que ha determinado el conferirle a la Federación una competencia es la trascendencia nacional - de una materia cuya atención rebasa el ámbito de una Entidad - Federativa en lo particular. En este mismo sentido los problemas que pertenecen a dos o más entidades federativas en materias de nivel nacional deben de atenderse con la participación del Gobierno Federal, artículo 117 Constitucional.

La Constitución de 1917 no contenía ninguna norma que estableciera regulaciones en materia urbana; por tanto, en los términos del artículo 124 se entiende en principio como una materia reservada a los Estados; sin embargo, es de señalarse -- que además de las razones históricas que explican la ausencia-correspondiente, la problemática urbana se encuadra dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podrían establecer -- una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles de Gobierno por los múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren a la misma.

En consecuencia, con lo anterior se propuso la adición de dos fracciones al Artículo 115; en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del Artículo - 27, de la propia Constitución, se reafirma la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la ley federal reglamentaria de la materia; en la segunda se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución - para que en forma coordinada la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades fe-

derivativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

Por otra parte, el artículo 73, faculta al Congreso de la Unión para que expida las leyes que establezcan la adecuada concurrencia de las Entidades Federativas, de los Municipios y de la propia Federación en la solución de los problemas expresados.

Lo hasta aquí analizado del párrafo tercero del multicitado precepto fundamental que con una sola adición se ha mantenido fiel al texto original del artículo 27, constituye, en -- nuestra opinión, una de las más avanzadas expresiones, no sólo del Derecho Agrario, sino de toda nuestra legislación nacional. En un sentido social y en sus proyecciones económicas y técnicas, las disposiciones de referencia representan un aceptable-conjunto normativo que sirve como punto de partida para precisar el sentido de función social que informa a la institución de la propiedad en el Derecho Mexicano.

*

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO TERCERO

- (47) Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", p.p. 182 y 183.
- (48) "El Artículo 27 de la Constitución Federal", Boletín de la Secretaría de Gobernación, septiembre 1922, p.p. 13 a 17.
- (49) Molina Enríquez, Andrés: "La Revolución Agraria de México", libro V, p.p. 186 y 187.
- (50) Mendieta y Núñez, Lucio: "El Sistema Agrario Constitucional", p.p. 27 a 40, 41, 43 y 44.
- (51) Autor citado, Opus Cit. p.p. 47 y 48.
- (52) Autor citado, Opus Cit., p. 49.
- (53) Villegas Vasavilbazo, Benjamín: "Derecho Administrativo", Tomo VI, Limitaciones a la propiedad. p.p. 304, 332, 345 y ss.

*

CAPITULO CUARTO

PANORAMA DE DIVERSAS LEGISLACIONES EN MATERIA DE
ASENTAMIENTOS HUMANOS.

- a) Legislación en materia de urbanización ejidal, anterior a la Ley Federal de Reforma Agraria. - Zona urbana, Fundo legal. Códigos Agrarios del 22 de marzo de 1934, de 23 de septiembre de -- 1940 y de 31 de diciembre de 1942.
- b) La Ley Federal de la Reforma Agraria y la urbanización ejidal. El Reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos.
- c) Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de - Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Plan - Nacional de Desarrollo, Política Social en materia de Desarrollo Urbano y Vivienda. Líneas - Generales de Acción.
- d) Problemática actual de urbanización. Breves - planteamientos de Sociología Rural. Regularización de los procesos de urbanización en Izta palapa y Santo Domingo de los Reyes.

a) LEGISLACION EN MATERIA DE ZONAS DE URBANIZACION -
EJIDAL ANTERIOR A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Es frecuente la confusión entre los dos conceptos de --
fundo legal y zona urbana o de urbanización ejidal, en efecto,
como ya se trató en el inciso final del primer capítulo de este
trabajo, tiénese que el fundo legal, es una institución --
agraria que se remonta a la etapa de la conquista y a la fundación
de los pueblos novohispánicos y su fundamentación legal --
encuádrase genéricamente bajo los siguientes instrumentos: --
a) Capitulaciones; b) Reales Cédulas y Provisiones sobre descubrimiento
y nueva población; c) Ordenanzas de 1573; d) Recopilación de Leyes
de Indias de 1680; y e) Reducciones o resguardos.

Mendieta y Núñez, refiriéndose al fundo legal, lo considera como
forma de propiedad comunal de extracción española y aludiendo a una
Cédula Real expedida el 4 de junio de 1687 por el Virrey Marqués de
Falces que señalaba como límites a los -- pueblos de indios, 600 varas
alrededor del lugar de la población y que por Cédula Real del 12 de
julio de 1695 se modificó, para que la distancia descrita se contase
desde el centro de -- los pueblos, esto es, desde la Iglesia, concluye
diciendo el -- autor de referencia: ". . . Quedó, por tanto, establecido
definitivamente en 600 varas, a partir de la iglesia y a los cuatro
vientos, lo que se ha llamado fundo legal de los pueblos, --
destinado por su origen para que sobre él se levantaran los hogares
de los indios, y, por su origen también enajenable, pues se otorgó a
la entidad pueblo y no a personas particularmente designadas. . .".
Más adelante dicho autor añade: ". . . El --
fundo legal debe entenderse como la mínima y no como la máxima
extensión que debería tener cada pueblo. También debe considerarse
únicamente como el caso del pueblo en el que no estaban --

comprendidos los terrenos de labor designados para la subsistencia de los habitantes. . ." (53)

Por su parte, la doctora Chávez de Velázquez y siguiendo el mismo criterio de Mendieta y Núñez, considera al fundo legal, como: ". . .el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores. . ." (54). Pero, dicha autora, en posterior obra, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, incurre en grave error y confusión, al señalar que: ". . .la zona urbana, es lo que antiguamente se llamaba casco del pueblo o fundo legal. . ." (55).

Mendieta y Núñez, pues, remonta la institución agraria del fundo legal y la supedita a la reducción de indios en pueblos y es claro que con motivo de la política de población sustentada por la Corona de España, al disponer la reducción de indios en pueblos, fué necesario que se dictasen las medidas legales necesarias para proveer la debida integración de las nuevas poblaciones de indios; disposiciones que se aplicaron indistintamente y en términos generales, en relación con las nuevas poblaciones fundadas por los conquistadores, lo que resulta obvio, si se considera que las Cédulas Reales del 4 de junio de 1687 y del 12 de julio de 1695, aquella expedida por el Marqués de Falces y ésta última expedida a raíz del litigio entablado por el Capitán Agustín Muñoz de Sandoval contra los indios de Coatepec, aún cuando se referían a los límites de las reducciones o resguardos de indios, constituían una interpretación de la Real Cédula expedida el 26 de junio de 1523 -- por el Emperador Carlos y que expresaba: ". . .que los virreyes y gobernadores que tuvieren facultad, señalen a cada villa y lugar que de nuevo se fundare y poblare, las tierras y solares que hubieren menester, y se les podrá dar sin perjuicio a tercero, para propios, y envíen relación de lo que a cada . . .

uno hubiera señalado, para que lo mandemos confirmar. . .". Como dicha Real Cédula, no señalaba los límites de los pueblos - que habrían de fundarse, el Virrey de Nueva España, Marqués de Falces, Conde de Santiestéban, expidió la precitada Cédula, -- precisando que los límites de los pueblos de indios, como se - expresó anteriormente, comprenderían una distancia de 600 varas a partir de la iglesia o centro del pueblo. Esta última --

Real Cédula se hizo aplicable en lo sucesivo para la fundación de pueblos y el establecimiento de reducciones y para la integración del fundo legal en el territorio, tanto de la Real Audiencia de México, como en la Real Audiencia de Guadalajara el fundo legal debía tener una superficie de una legua cuadrada, - con base en la Ley VIII, Título III, Libro IV, que disponía lo siguiente: ". . .los sitios en que se han de formar pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entra das 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. . .". Pero, como bien apunta Mendieta y Núñez, quienes con base en dicha Ley, suponen que el fundo legal de los pueblos debía tener una superficie de una legua cuadrada, pasan por alto el hecho de que la ley de que se trata expresamente dice "exido de una legua de largo", lo que origina la consiguiente confusión; por tanto, debe entenderse que dentro de la superficie de una legua cuadrada que se señala para el ejido, debe incluirse el fundo legal, con la superficie de 600 varas, en los términos de la Real Cédula expedida por el Virrey Marqués de Falces.

Mendieta y Núñez, en cuanto al término de fundo legal, - cita a Wistano Luis Orozco, quien demuestra que las leyes españolas no dieron el nombre de fundo legal a la extensión de tierra concedida a los pueblos de indios o españoles para la construcción del poblado y efectivamente tal expresión no se encuentra en ninguno de los instrumentos legales que señalamos -

ya al principio de este inciso; pero incuestionablemente el --
fundo legal, en la concepción ya expuesta de Mendieta y Núñez,
corresponde a aquella superficie de seiscientas varas que en -
propiedad comunal se entregaba a pobladores y a indígenas, en-
concepto de reducción, para que en ella levantasen sus hogares
y que coincide con el también llamado casco del pueblo que com
prende esencialmente las casas de los pobladores, la iglesia y
edificios públicos; quedando excluidos, por tanto del fundo legal
los terrenos asignados para la subsistencia de sus habitantes;
esto es, los laborables, agostaderos, trátase de ejido, -
dehesa, propios, etc. El propio autor, alude a Luis Orozco, -
quien considera que: ". . .la primera, acaso la única ley mo-
derna que pronuncia la palabra fundo legal es la del 16 de marzo
de 1894." Este autor, alude incuestionablemente al artículo
67 de la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldi
os, expedida por Don Porfirio Díaz; de suerte que en dicho -
artículo se expresaba la subsistencia de la prohibición de co-
munidades y corporaciones civiles para poseer bienes raíces, -
autorizándose la continuación del fraccionamiento en lotes y -
adjudicación, entre los vecinos de los pueblos, de los terrenos
que formasen los ejidos y de los excedentes del fundo legal.
Pero sobre el particular, conviene señalar que ya con ante
rioridad Maximiliano, en una ley expedida el 16 de septiembre
de 1866 establecía un procedimiento para conceder "fundo legal"
a los pueblos que careciesen de él. Mendieta y Núñez, -
por su parte expresa que el nombre aparece por primera vez, el
de fundo legal, en una obra de Mariano Galván Rivera que se ti
tula Ordenanzas de Tierra y Aguas y en las Pandectas Hispano-
Mexicanas de Juan Rodríguez de San Miguel; pero como quiera -
que sea en dichos documentos se designa como fundo legal, la -
extensión de tierra que debe formar el casco del pueblo, con -
las especificaciones señaladas ya por el Marqués de Falces y -
confirmadas en cédulas reales posteriores.

Con fecha posterior a la promulgación de la Constitución de 1917, el fundo legal, en términos generales, conservó su naturaleza jurídica fundamentada en las antiguas instituciones jurídicas de la Colonia y que se siguieron manteniendo después de consumada la Independencia; pero con el triunfo de la Revolución social de 1910 y a raíz de la legislación emanada de dicho movimiento, el fundo legal, quedó sujeto en su jurisdicción al Ejecutivo Estatal y a la Autoridad Municipal; de tal suerte que mediante Decretos de las Legislaciones locales o mediante acuerdos de los Cabildos municipales, llegándose en algunos casos a los extremos de la expropiación, se integró y se fijaron los límites del fundo legal de múltiples poblaciones importantes del País; de suerte que las autoridades Municipales estuvieron en posibilidad de enajenar a los particulares los terrenos de los fondos legales en dichas poblaciones, expidiéndoseles los correspondientes títulos de propiedad, a cada particular.

En relación, ahora, con lo que se ha denominado en la legislación agraria derivada de la Constitución de 1917, como la zona de urbanización ejidal, cabe señalar que aún cuando esencialmente podría coincidir con el fundo legal, en la nota común que identifica a ambas instituciones agrarias como: el caso de los pueblos, el terreno que sirve de asentamiento a la población, comprendiendo, de manera exclusiva los solares o casas de los pobladores, los edificios y los servicios públicos; no obstante, conviene señalar que ambas instituciones se distinguen en cuanto a su origen, ya que mientras el fundo legal toma su razón de ser en las instituciones jurídicas españolas que desde la Conquista se trasplantaron en la Nueva España; -- por su parte la zona de urbanización ejidal, viene a representar y a expresar una política de población de los gobiernos de la Revolución, derivada de la necesidad del justo reparto de la tierra, como primera etapa de la Reforma Agraria, lo que na

turalmente impone la necesidad de señalar a los núcleos de campesinos dotados de tierras de la superficie necesaria y conveniente para el fincamiento de su poblado y esto es lo que se ha llamado zona de urbanización ejidal; aún cuando es conveniente aclarar, que en múltiples solicitudes de tierras, no se hizo necesaria la creación de la zona de urbanización ejidal, en virtud de que los solicitantes y después beneficiarios de las tierras de cultivo y agostadero de que fueron dotados, encontrábase en la mayoría de los casos, los solicitantes de tierras se encontraban asentados en viejas poblaciones o rancherías; de manera que en múltiples casos las Resoluciones Presidenciales dotatorias de ejidos, rara vez, contenían el señalamiento del lugar en que debía asentarse la población o zona de urbanización ejidal; por ello fué necesario el crear un procedimiento de segregación, verdadera expropiación de terrenos ejidales, para crear en cada ejido dotado, la zona de urbanización ejidal. Finalmente, se señala que las disposiciones agrarias relativas al reparto de la tierra, al menos en las vías de dotación, ampliación y restitución, suponían la existencia previa de un núcleo de población en el que los solicitantes de tierras debían residir con una antigüedad de seis meses cuando menos anterior a la solicitud de tierras.

A continuación, procederemos a analizar las diversas disposiciones legales en materia de urbanización ejidal, a partir de la expedición del primer Código Agrario, hasta la expedición de la vigente Ley Federal de la Reforma Agraria, que trataremos en inciso especial junto con el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos.

- Código Agrario del 22 de Marzo de 1934.- Es claro que la necesidad de unificar en un solo ordenamiento legal las múltiples disposiciones legales expedidas en materia agraria por los gobiernos de la Revolución triunfante y la necesidad de --

adecuar y armonizar tales disposiciones con el imperativo del artículo 27 Constitucional, fueron las causas predeterminantes de la elaboración de lo que constituye nuestro primer Código Agrario y que bajo el nombre de "Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos", fue promulgado por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, en la ciudad de Durango, Dgo., el día 22 de marzo de 1934; habiéndose publicado en el Diario Oficial el 3 de julio de 1934. Dicho ordenamiento, consta de 178 artículos y 7 transitorios. Su estructura fundamental conservó el contenido de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas que derogó, tomando además básica inspiración obligada en la Ley de 6 de enero de 1915 y en leyes y decretos emanados de dicha Ley-Decreto preconstitucional, comunmente conocida como la "Ley Agraria", de la fecha que se indica.

Tal ordenamiento en la cuestión que nos interesa; esto es, en materia de urbanización ejidal, parece ser el primero que menciona el concepto de "zona de urbanización", cuando menos en la connotación que hemos adoptado en el párrafo anterior y así, se tiene, que en su artículo 133, al establecer -- las bases conforme a las cuales deben ejecutarse las resoluciones presidenciales, expresa: ". . . I.- Se separarán de acuerdo con las necesidades del poblado, la zona de urbanización, los montes y pastos y la superficie cultivada o susceptible de cultivo, fijándose en cada caso, en la zona de urbanización, un lote para el establecimiento de las escuelas rurales, con campo deportivo y de experimentación agrícola. . .".

- Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940.- Este -- nuevo Código Agrario, que venía a reemplazar al anterior y como principal novedad, contiene la inclusión de un capítulo especial sobre concesiones de inafectabilidad ganadera, siguiendo el espíritu del Decreto del 22 de marzo de 1934 expedido -- por el Presidente Lázaro Cárdenas. Este ordenamiento se publi

có en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 29 de octubre de 1940, constando de 334 artículos, más seis transitorios y su estructura general, bien puede desmembrarse en tres partes fundamentales: a) Autoridades agrarias y sus atribuciones; b) Derechos agrarios, y c) Procedimientos. En relación a este cuerpo legal Rene Boggio, dice lo siguiente: - - ". . .El Código Agrario mexicano de 1940 ha dedicado especial atención al sector de la propiedad fundiaria de las comunidades agrícolas. El Código se ocupa de reglamentar esta parte de una manera completa en cuanto se refiere al Derecho Sustantivo, al Administrativo, al Procesal y al Derecho Penal..."(56)

En materia de urbanización ejidal, en la exposición de motivos del Código Agrario de 1940, se expresaba ". . .Las dotaciones de tierras incluirán, en lo sucesivo, las superficies necesarias, no sólo para la parcela escolar, sino para el deslinde y fraccionamiento de los "fundos legales de los núcleos dotados" y para el establecimiento de campos destinados a la implantación y desarrollo de la educación vocacional agrícola. . . La exigencia de superficies para "fundos legales", se explica por la carencia de ellos en un sinnúmero de pueblos en posesión de ejidos. . ."(57)

De esa suerte y en armonía con la exposición de motivos, transcrita en su parte relativa, el Código de que se trata, en su artículo 85 al hacer la enumeración de las tierras que deben comprender las dotaciones ejidales, menciona en su fracción segunda: "II.- Las necesarias para el fundo legal. . .". Es claro, pues, que el legislador erróneamente confundió en un mismo concepto los términos de fundo legal y zona de urbanización, que como ya expresamos anteriormente corresponden a dos instituciones agrarias distintas en cuanto a su origen; dicha confusión persiste en el artículo 132 del Código de que se habla, disposición que al señalar las bases conforme a las cua-

les deben sujetarse todo proyecto de fraccionamiento de tierras ejidales, en su fracción I, inciso a), dice lo siguiente: ". . .I.- Se separarán de acuerdo con las necesidades del poblado: a).- La zona o zonas de urbanización. . .". Pero, es evidente que el legislador quiso referirse de manera específica a las zonas de urbanización ejidales y no al fundo legal y ello se corrobora en las disposiciones de los artículos 143 y 144 bajo el título de "Fundos legales de los núcleos de población" Sección Cuarta, Capítulo Séptimo, Libro Segundo, en que se habla indistintamente de fundo legal y zona de urbanización; aún cuando las consideraciones legales que se expresan en ambas disposiciones legales, corresponden claramente al concepto ya definido y clarificado de zona de urbanización; de esa suerte el artículo 143 dispone que los fundos legales de los núcleos de población se deslindarán y fraccionarán mediante los estudios correspondientes que apruebe el Cuerpo Consultivo Agrario y es claro que en relación con la constitución de los fundos legales de los pueblos, el Cuerpo Consultivo Agrario, nada tiene que hacer, por tratarse de una materia que está sujeta a la jurisdicción de las autoridades municipales y estatales, como ya se indicó anteriormente; por tanto, es evidente que en tal disposición el legislador se estaba refiriendo a las zonas de urbanización de los núcleos de población. En el párrafo segundo del propio artículo 143 se expresa además: ". . .Cada uno de los miembros de los núcleos de población ejidal recibirá un solar; si hubiere solares excedentes, después de hechas las reservas de las "zonas de urbanización" -nótese que aquí ya no se usa el término de fundo legal-, de las destinadas a prever el crecimiento de la población y a la satisfacción de los servicios públicos, el núcleo de población podrá arrendar o enajenar los solares excedentes a los individuos -- que quieran radicarse en el poblado, quienes no podrán adquirir más de un solar. . .". En el propio artículo se estable-

cía además las siguientes condiciones para adquirir solares en "fundos legales" (ic) a) ser mexicano; b) estar vecinado en el pueblo; c) dedicarse a ocupación u oficio útil a la comunidad; d) construir en el solar; e) no abandonarlo durante los primeros cuatro años; f) ser admitido por la asamblea general de ejidatarios por votación mayoritaria de las dos terceras partes; g) que la Dirección de Organización Agraria Ejidal, ratificase la determinación de la asamblea. En los párrafos finales del anterior artículo, se establecía la obligación del adjudicatario del solar al núcleo de población al tomar posesión, en su caso, de firmar un contrato, cuando la venta fuese a plazos; pero en todo caso la operación se perfeccionaba si el adjudicatario no abandonaba el solar en un período de cuatro años. Los fondos provenientes de dichas operaciones, venían a engrosar el fondo común de los núcleos de población. En el artículo 144, se establecía, así mismo, que el abandono del solar durante un año consecutivo, traía como consecuencia la pérdida de los derechos del poseedor, quedando el solar, por tanto, vacante y a disposición del núcleo de población que podía enajenarlo o adjudicarlo, se entiende esto último, gratuitamente, a otros miembros del ejido que careciesen de solar.

Código Agrario del 31 de Diciembre de 1942.- En torno a este ordenamiento legal, inmediatamente anterior a la vigente Ley Federal de Reforma Agraria, expresa Mendieta y Núñez, lo siguiente: "Estuvo vigente la friolera de 29 años a pesar de que, siendo como era mejor que el anterior, contenía innumerables lagunas, el Código Agrario de 31 de diciembre de 1942, -- significó una nueva etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria y fue claro intento de perfeccionarla; pero no logró del todo sus objetivos y como permaneció intocado durante más de un cuarto de siglo, se hacía indispensable renovarlo de acuerdo con las exigencias de la práctica, los fines consti

tucionales de la Reforma mencionada y los principios de la justicia social. . ." (58)

En la materia que nos ocupa, este ordenamiento, tiene la novedad de que establece una clara distinción entre los -- conceptos de fundo legal y zona de urbanización y dá a éste el tino la correcta connotación que ya precisamos anteriormente; de esa manera, en su artículo 174 que corresponde al 143 del -- anterior Código, ya no menciona la expresión de "fundos lega -- les de los núcleos de población", señalando de manera precisa que las "zonas de urbanización", concedidas por resolución pre sidencial a los núcleos de población ejidal debe deslindarse -- y fraccionarse, reservándose las áreas necesarias para servi -- cios públicos y para proveer el crecimiento de la población, -- conforme a estudios y proyectos que debía aprobar el, en esa -- época, Departamento Agrario. Además en su artículo 176, se ha ce la más clara diferenciación entre las dos instituciones, -- fundo legal y zona de urbanización; en efecto, en dicho artícu lo se disponía: "Artículo 176.- Cuando un poblado ejidal carezca de fundo legal constituido conforme a las leyes de la ma teria y de zona de urbanización concedida por resolución agraria, y se asiente en terrenos ejidales, si el Departamento -- Agrario lo considera convenientemente localizado, deberá dic -- tarse resolución presidencial, a efecto de que los terrenos -- ocupados por el caserío queden legalmente destinados a zona de urbanización. . .". Con tal disposición, quedó pues definitivamente aclarada la confusión con que se venían manejando los -- dos conceptos ya citados, precisándose la naturaleza jurídica -- correcta de la zona de urbanización ejidal.

El ingeniero agrónomo, Luis G. Alcerreca, antiguo funcionario del Departamento Agrario, en una de sus obras, explica que las disposiciones anteriores se originaron a raíz del -- problema agrario del Valle de Mexicali; pues los núcleos soli --

citantes de la región, eran trabajadores agrícolas ubicados en el latifundio Colorado River Land Co.; pero no existía caserío propiamente dicho, ya que los campesinos vivían en enrazadas; de manera que cuando se dotaron los ejidos en el Valle, ocurrió que no existían poblados, que no se había decretado la constitución de fundos legales para crearlos; de donde se hizo necesario que el ordenamiento legal de que venimos hablando, se estableciese la posibilidad de segregarse parte de la superficie afectada e incorporada al régimen de propiedad ejidal, para destinarse al asentamiento de la población campesina, creándose la zona de urbanización; pero no con características de inalienabilidad e intransmisibilidad, sino sujeta a un régimen de propiedad tal que permitiese el que los ejidatarios pudiesen adquirir la propiedad plena de lotes ubicados en la zona de urbanización ejidal, en que pudieran construir sus casas. Señala además dicho autor, que la observación del caso Mexicali, permitió la comprobación de que en diversas regiones del país, se habían concedido ejidos a núcleos de población cuyo caserío quedó asentado dentro de ellos, sin que anteriormente disfrutasen de fundo legal o de zona de urbanización, de donde las casas aparecían pues fincadas en terrenos inalienables cuya adjudicación en propiedad individual resultaba por tanto, vedada; de manera que concluye dicho autor expresando: ". Todo esto determinó que en el Código Agrario de 1942 se incluyera una disposición que no contenía el anterior, relativa a la posibilidad de destinar parte de los bienes ejidales concedidos a la constitución de fundos legales como impropiamente se les denominó entonces, pues es bien sabido que éstos se crean por decreto de las legislaturas locales. Con "las disposiciones del Código en vigor -alude al Código de 1942- la cuestión se ha afinado, pues en las nuevas resoluciones totatorias que se dictan por el Ejecutivo Federal, sobre todo si son de creación de nuevos centros de población agrícola, es posible establecer ..

con claridad la superficie que se destina para la zona de urbanización. . ."(59)

Asimismo el ingeniero Alcérreca refiriéndose al artículo 176, expresa: ". . .Mediante la aplicación constante de este artículo, ha sido posible legalizar la situación de gran número de núcleos de población asentados en terrenos ejidales, o que carezcan de zona urbana, previendo la posibilidad de crecimiento, y dotándolos de las superficies necesarias para el establecimiento de los servicios municipales tales como mercado, jardines, parques deportivos, oficinas, etc., que de otra manera significarían fuertes erogaciones para el Estado, constituirlos por el procedimiento de la dotación de fondos legales, - mediante decretos de las legislaturas locales. . ."(60)

El artículo 177 del Código de que se trata y que está relacionado con el artículo 143 del anterior Código de 1940, - establece de manera precisa el derecho que asiste a todo ejidatario para recibir gratuitamente, se entiende -un solar en la zona de urbanización, por otra parte admite la posibilidad de que los solares se den en arrendamiento a personas que deseen -avecindarse en el poblado, prohíbe el monopolio de lotes, o sea, que no se pueden adquirir derechos sobre más de un solar urbano y finalmente, reduce a dos los requisitos para que los vecinos no ejidatarios puedan adquirir solares en la zona de urbanización: a) ser mexicano, y b) dedicarse a ocupación -útil a la comunidad.

El artículo 178 de dicho ordenamiento legal, establecía que los contratos de arrendamiento y de compra-venta que celebrase el núcleo de población ejidal respecto de solares de la zona de urbanización, debían ser aprobados por la asamblea general de ejidatarios y por el Departamento Agrario.

En el artículo 179, se señalaban los requisitos que debían de llenar los particulares no ejidatarios para adquirir

la plena propiedad de un solar en la zona de urbanización, a saber: a) pagar el precio total del solar; b) haber construído casa, y c) haberlo ocupado durante cuatro años consecutivos desde la fecha en que le fue otorgada su posesión. Este artículo, en evidente relación con los artículos 181 y 184, debe interpretarse en el sentido de que los requisitos de construir casa y ocupar el solar, son comunes a ejidatarios y a no ejidatarios y que el requisito de pagar el precio es exclusivo para el no ejidatario; de donde se colige que aún cuando no se diga de manera expresa, el ejidatario debía recibir su solar en la zona de urbanización de manera gratuita. Asimismo transcurrido el plazo de cuatro años y cumplidos los requisitos relativos, el Departamento Agrario, expedía a ejidatarios y no ejidatarios o avocindados en el núcleo de población, su correspondiente título de propiedad; si bien, conforme al propio artículo 184, el Departamento Agrario debía expedir previamente a los interesados un certificado de derecho a solar urbano. Era evidente que resultaba inequitativo el hecho de equiparar a ejidatarios con los no ejidatarios, en cuanto a la satisfacción de los requisitos de poseer el solar urbano durante cuatro años consecutivos y construir dentro del mismo lapso, como condición para la expedición en favor del ejidatario de su título de propiedad; pues lo justo hubiera sido que una vez que el ejidatario recibiese la adjudicación de su lote, se le expidiese su certificado de derecho a solar urbano y al terminar de construir su casa habitación, que de inmediato se le expidiese su título de propiedad correspondiente.

En el artículo 182 del Código que venimos hablando, sancionaba con la pérdida de los derechos sobre el solar urbano cuando el adjudicatario lo abandonase durante un año consecutivo, dentro del término de cuatro años que se tenía establecido para la adquisición del pleno dominio sobre el solar urbano; para ello evidentemente requeríase un procedimiento específico

que se estableció en el llamado "Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos" del que posteriormente nos ocuparemos con mayor detenimiento, por encontrarse aún vigente. Con motivo de la pérdida de los derechos sobre el lote urbano, el solar declarado vacante quedaba a disposición de la asamblea general de ejidatarios conforme lo establecía dicho artículo; de manera que este organismo quedaba en libertad: de adjudicarlo a otro ejidatario que no tuviese lote, de venderlo o de rentarlo, evidentemente en estos dos últimos casos a vecinos no ejidatarios del núcleo de población ejidal

*

b) LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA Y LA URBANIZACION
EJIDAL. EL REGLAMENTO DE LAS ZONAS DE URBANIZACION-
DE LOS EJIDOS.

La Ley Federal de Reforma Agraria, vino a substituir al anterior Código Agrario del 31 de diciembre de 1942; fue expedido el 16 de marzo de 1971 y publicado en el Diario Oficial de la Federación a mediados del mes de abril siguiente. Este ordenamiento legal, aún en concepto de muchos tratadistas y estudiosos de nuestro derecho agrario, entre otros el Doctor Lucio Mendieta y Núñez y el Doctor Guillermo Vázquez Alfaro, -- dista mucho de constituir el más acabado y perfecto instrumento legislativo tan anhelado por los sectores agrarios nacionales, urgidos de una legislación agraria acorde a la compleja problemática de la materia y en armonía con los procesos de transformación política, económica, jurídica y social que supone la Reforma Agraria; no obstante ello, la Ley de que se trata, -- constituye un loable esfuerzo legislativo en materia tan trascendente y que debe ser superado y mejorado con la urgencia -- que el caso lo requiere. En efecto, si bien es cierto que el ordenamiento de que se habla parece querer informarse por las más actualizadas concepciones acerca de la Reforma Agraria y -- concederle particular importancia a lo que comunmente se entiende como su segunda etapa, o sea, la adecuada explotación de los recursos agrarios, como consecuencia necesaria de la -- primera etapa que se resume en la justa redistribución de la tierra; de donde deriva la inclusión en la Ley de cuestiones de planificación y de industrialización de los recursos agrarios que no había contemplado, cuando menos una mejor proyección, el anterior Código Agrario del 42. Es también notable la función jurisdiccional que en materia agraria se otorga a las Comisiones Agrarias Mixtas; si bien se ha criticado severamente lo escueto, que puede devenir en ambigüedad, del procedi

miento establecido por la Ley para el ejercicio y funcionamiento de ésta, llamémosle nueva jurisdicción; pues, parece necesario señalar con mayor claridad y precisión cada uno de los pasos procesales y crear de plano un procedimiento específico en la materia, dado que, partiendo del principio de la autonomía del Derecho Agrario, no es factible recurrir a otros ordenamientos federales, sustantivos o adjetivos, para llenar las lagunas procesales que a cada momento se presentan en el ejercicio de la citada nueva función jurisdiccional. Asimismo, el Doctor Vázquez Alfaro, en su cátedra en la Facultad de Derecho y en sus obras ha criticado el hecho de que múltiples disposiciones de la propia Ley, particularmente las de carácter penal, carecen de la sanción legal correspondiente, de donde resultaría que, aún en el caso genérico de toda ley de esta naturaleza que carezca de la correlativa sanción, tales disposiciones podrían reputarse como inobservables e inexistentes: por tanto, es evidente que en la elaboración de tales disposiciones legales, no se siguió la más elemental técnica legislativa.

A continuación pasaremos a analizar cada una de las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, en materia de urbanización ejidal.

El artículo 90 dispone que toda resolución presidencial dotatoria de tierras, comprendiendo desde luego la que crea nuevos centros de población ejidal, debe determinar la constitución de la zona de urbanización ejidal, además dispone que cuando un poblado ejidal se asienta en terrenos ejidales y carezca de fundo legal o de zona de urbanización debe dictarse resolución presidencial a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío se destine a zona de urbanización.

En la primera parte de este artículo, se prevé la necesidad de que las resoluciones agrarias contengan la determina-

ción de la superficie, no laborable, en que deba asentarse la zona de urbanización de los núcleos de población ejidal, con el claro objetivo de ahorrar el largo procedimiento que implicaba en el anterior Código, la segregación de terrenos incorporados al régimen de propiedad ejidal para asentar en ellos la zona de urbanización; tal segregación, venía a constituir una verdadera expropiación que suponía, por tanto una primera resolución presidencial, en tal sentido; posteriormente, debía expedirse una segunda resolución, decretando la creación de la zona de urbanización ejidal y concomitantemente la adjudicación nominativa de los solares urbanos a los beneficiarios, ejidatarios y avocindados o no ejidatarios. El ingeniero Luis G. Alcérreca, al lado de Mendieta y Núñez, en su anteproyecto de nuevo Código Agrario, resultaban más previsores y proponían la necesidad de que la zona de urbanización se proyectase en toda dotación de ejidos provisional o definitiva, lo cual suponía, creemos que acertadamente, que los mandamientos del Ejecutivo local, debían contener el señalamiento, desde luego en terrenos no laborables, de la correspondiente zona de urbanización ejidal. Desafortunadamente el artículo que comentamos de la Ley Federal de Reforma Agraria, no contiene tal proposición. Ahora bien, por lo que toca a la segunda parte del artículo 90 de dicha Ley, corresponde, íntegramente, en su redacción al artículo 176 del anterior Código Agrario de 1942, conservándose, por tanto, la correcta distinción entre los conceptos de fundo legal y de zona de urbanización. Con relación al anteproyecto de que se habló anteriormente, elaborado por Alcérreca y Mendieta y Núñez, en correspondencia con la primera parte del aludido artículo 90 proponían la siguiente redacción: "Artículo 190.- Al proyectarse una dotación de ejidos provisional o definitiva, se estudiará la conveniencia de señalar dentro de las tierras concedidas, una zona de urbanización, ya sea para ampliar la zona urbana del núcleo de pobla-

ción beneficiado o con el propósito de instalar en ella a los ejidatarios. . ." (61)

Asimismo, Mendieta y Núñez, en crítica a la primera parte del propio artículo 90, señalaba que se generalizaba demasiado al establecer que toda resolución presidencial dotatoria de ejidos, debe contener el señalamiento de la zona de urbanización ejidal y al efecto da el caso de que el número de beneficiados con la resolución dotatoria no sea muy grande como tampoco las tierras disponibles, lo que haría absurda la obligatoriedad del señalamiento de la zona que se trata y añade: ".En muchos casos los peticionarios de tierras tienen solar y casa en el pueblo beneficiado con la dotación, lo que les falta son tierras de labor para vivir de la explotación de ellas, de manera que no siempre es necesario el señalamiento de la zona de urbanización ejidal. . ." (62)

En torno a dicha crítica, estimamos por nuestra parte - que el caso que plantea no es generalizado y que bien podría constituir una excepción a la regla; pero como quiera que sea, el legislador debió tomar en consideración tal supuesto e incluirlo, de manera expresa como caso de excepción en la aplicación de la norma general.

Conviene asimismo señalar, que la segunda parte del citado numeral que se estudia, tiene evidente inspiración en el anteproyecto de Nuevo Código Agrario elaborado por Alcérreca y Mendieta y Núñez, quienes proponían en el artículo 207 de tal anteproyecto, la siguiente redacción: "Cuando un poblado ejidal esté constituido sobre tierras de Ejido y carezca de fondo legal y de zona de urbanización, si el Departamento Agrario lo considera convenientemente localizado, podrá dictarse a petición de los interesados o de oficio, resolución presidencial, a fin de que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente considerados como zona de urbanización. Si el poblado no está bien localizado, el Departamento Agrario procederá a . .

localizar la zona de urbanización adecuada a petición de los interesados o de oficio. (63)

Como se ve, pues, el artículo 90 de que se habla prácticamente coincide con el artículo 207 de dicho anteproyecto, a no ser porque en el propio artículo 90 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se suprime la expresión "de oficio", seguramente por resultar obvia.

El artículo 91 de la Ley en estudio, contempla la necesidad de que al fijarse la extensión de toda zona de urbanización ejidal, se prevea prudentemente su futuro crecimiento y de que dichas zonas se constituyan para satisfacer las necesidades propias de los campesinos y no de poblados o ciudades -- próximas a los ejidos. Como posteriormente se verá, estimamos que esta disposición resulta insuficiente para frenar el problema, eminentemente sociológico, que constituye la absorción de las zonas de urbanización ejidales, sobre todo por las grandes ciudades limítrofes a dichas zonas.

El artículo 92 dispone que las zonas de urbanización deben deslindarse y fraccionarse, reservándose las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad de -- acuerdo con los estudios y proyectos aprobados por el Departamento del ramo, ahora Secretaría de la Reforma Agraria. En -- torno a este artículo, señalamos que coincide casi literalmente con el artículo 191 del anteproyecto elaborado por Alcérreca y Mendieta y Núñez.

El artículo 93, contiene importantes disposiciones; en efecto, primeramente señala de manera expresa que los ejidatarios tienen derecho a recibir "gratuitamente", expresión que no se usaba en el Código de 1942, un solar en la zona de urbanización. Se establece que el solar urbano ejidal, en cuanto a su extensión superficial, no debe exceder de 2 500 metros. -- Asimismo, se autoriza el arrendamiento y la enajenación de los

solares excedentes y, en ello, se conservó el mismo criterio - que se sostenía en el artículo 143 del Código Agrario del 25 - de septiembre de 1940, así como en el artículo 182 del Código Agrario del 31 de diciembre de 1942. Finalmente, en el párrafo segundo del artículo 93 de la Ley que se comenta, se dispone que el ejidatario que pierda o enajene su solar asignado en la zona de urbanización, no tenga derecho a que se le adjudique otro. Mendieta y Núñez, colige la forma y términos de la redacción de dicho artículo, en la parte citada, que el ejidatario pueda enajenar su solar urbano, lo que, en nuestro modesto juicio, constituye una deducción inapropiada, pues en el párrafo de que se habla, no se autoriza expresamente ni se reconoce derecho para que el adjudicatario de solar urbano lo venda; sino que se parte de la posibilidad que ocurra tal hecho, para imponer a quien incurrió en él, cierto tipo de sanción -- consistente en que no se le adjudique otro solar; por otra parte y si se toma en consideración que el artículo 93 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en su parte inicial constituye el solar en la zona de urbanización como patrimonio familiar, entonces resulta inalienable e inembargable, aplicando el criterio que sustenta en cuanto a la naturaleza del patrimonio familiar el artículo 727 del Código Civil del Distrito Federal, -- que debe aplicarse supletoriamente en materia federal, como es el caso de la Ley que nos ocupa.

Artículo 94.- En él se establece la obligación de los ejidatarios de ocupar su solar urbano y construir. Este artículo coincide en lo esencial, con el proyecto de Alcérreca y Mendieta y Núñez, artículo 201; si bien en dicho anteproyecto, se proponía un plazo máximo de tres años para que el ejidatario construyese su casa en el solar que le fuese adjudicado en la zona de urbanización.

En el artículo 95 de la Ley, se establece que los con--

tratos de arrendamiento de solares urbanos, así como los de -- compraventa, deben ser aprobados por el Departamento, ahora Se cretaría de la Reforma Agraria; en tales condiciones, del texto de este artículo se desprende que si bien es cierto que tales contratos deben celebrarlos el "núcleo de población aji dal" como textualmente se dice, que los ejidatarios, en lo par ticular, no pueden enajenar ni sujetar a arrendamiento su solar urbano, lo que sólo es admisible tratándose de lotes solares excedentes, que sí son materia de venta y de arrendamiento, pero como facultad exclusiva de la asamblea general de ejidatarios, o como se expresa en dicho artículo, del núcleo de población, requiriéndose, como formalidad para el perfeccionamiento de la operación la aprobación correspondiente de la autoridad agraria competente.

El artículo 97 del ordenamiento que se comenta, dispone el respeto de los derechos sobre solares y casas que hayan adquirido personas que no formen parte del ejido, pero siempre y cuando la adquisición sea anterior a la resolución presidencial, se entiende dotatoria de ejidos o de creación de nuevo centro de población ejidal con ello, se conserva similar disposición del Código Agrario de 1942, que con inspiración civilis ta de respeto al tercero poseedor de buena fé, hace posible el reconocimiento de dichos derechos adquiridos por vecinos de -- los núcleos de población, primero solicitantes de tierras y -- después beneficiarios de una dotación ejidal; pero tratándose de vecinos, no ejidatarios, que pudieron haber comprado un lote en el caserío en que tenía su asentamiento el núcleo de cam sinos solicitantes de dotación de tierras; pero es claro que -- en el caso que contempla el numeral que se comenta, el reconocimiento de los derechos posesorios de dichas personas que no forman parte del ejido, debe constreñirse a una opción para -- que tales personas puedan comprar su solar, del que ya tenían posesión, en la zona de urbanización ejidal, una vez construí-

da ésta.

El artículo 98, sanciona con la pérdida de los derechos posesorios sobre el solar urbano por abandono durante un año -- consecutivo, tratándose de vecindados y de dos años consecutivos respecto de los ejidatarios. Este artículo, siguen esencialmente el espíritu del artículo 182 del anterior Código -- Agrario de 1942; si bien con mejor sentido de equidad, en cuanto que hace la distinción expresa entre vecindados y ejidatarios, computando un año de abandono del solar urbano para éstos y dos años para los vecindados, como causal de pérdida de los derechos sobre el solar de que se trata.

El artículo 99 dispone que todo solar vacante por falta de heredero o sucesor legal debe volver a la propiedad de núcleo de población para su adjudicación a ejidatarios que pudieran carecer de solar en la zona de urbanización. Pero en el Reglamento de las zonas urbanas de los ejidos, de que habremos de ocuparnos se conocerá el procedimiento conforme al cual debe darse cumplimiento a éste y al anterior numeral.

Finalmente, el artículo 110 de la Ley de que se trata, previene la expedición a ejidatarios y a no ejidatarios de certificados de derechos a solar urbano y una vez llenados los requisitos de los demás artículos relativos, la expedición de un título de propiedad. Este artículo, sigue esencialmente la letra del artículo 184 del Código Agrario del 42.

Mendieta y Núñez en un comentario genérico sobre el tema que nos ocupa, expresa con acierto ". . . En esta materia de zona de urbanización de los ejidos, la Ley pone fin, aún cuando no de manera clara a la situación creada por el Código -- Agrario de 1942 en el que se daba al ejidatario la plena propiedad del lote que le correspondía en la zona mencionada, contrariando así el principio de que la propiedad ejidal es inalienable. En la Ley Federal de Reforma Agraria, al considerar-

el terreno de la zona de urbanización que corresponda al ejidatario, como patrimonio familiar, se evita que pueda venderlo, cuando menos sin las formalidades que para casos extremos señalan las leyes aplicables al caso. . ."(64)

El Reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos.

Este Reglamento, fue expedido por el Presidente Ruiz -- Cortínez y apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 25 de marzo de 1954, constando de 17 artículos, más tres transitorios, constituyendo propiamente una reglamentación del articulado relativo a zonas de urbanización ejidal contenido en el Código Agrario de 1942 y que ya examinamos con anterioridad; pero en cuanto que las disposiciones del propio Reglamento no se contraponen al régimen de propiedad sobre solares urbanos establecido por la vigente Ley Federal de Reforma Agraria ni a las disposiciones, ya examinadas anteriormente, que sobre la materia de que se trata, se contienen en dicho ordenamiento legal, este Reglamento conserva su vigencia, hasta en tanto no se expida un nuevo Reglamento que lo derogue expresamente.

En la exposición de motivos del propio Reglamento, se contienen importantes consideraciones en que se fundamentó la necesidad de su expedición; en efecto, se alude primeramente a que la creación de las zonas de urbanización en los ejidos obedece al propósito de agrupar a los campesinos para facilitar la ministración al campo de los servicios públicos indispensables, como base para el progreso del medio rural. Asimismo, se habla del hecho relativo a que algunas zonas de urbanización ejidal se constituyeron sin tomar en consideración las verdaderas necesidades de los campesinos, dándose el caso de expedición de títulos de propiedad sobre lotes en zonas de urbanización ejidal, particularmente a no ejidatarios, sin observarse-

los requisitos legales correspondientes, mediante simulación de una asamblea general de ejidatarios y con la consiguiente complicidad de los comisarios ejidales, hasta el extremo de privar de sus derechos ilegalmente a ejidatarios y no ejidatarios. Alúdese igualmente al hecho de que por simples disposiciones o indicaciones de los miembros del Comisariado Ejidal, se ocuparon terrenos incorporados al régimen de propiedad ejidal, sin la intervención correspondiente de las autoridades agrarias competentes, efectuándose traspasos y ventas de los solares, antes de la expedición de los títulos relativos, llegándose a adjudicar solares a todos los miembros de una familia y dándose el caso de arrendamientos sobre las construcciones lo que venfa a desvirtuar la finalidad de la adjudicación del solar conforme a las modalidades establecidas por la ley. En el último considerando del Reglamento de que se habla, que por la importancia que representa para este trabajo se transcribe, dícese: ". . .Que a veces, con el pretexto de dar zonas de urbanización a algunos poblados cercanos a ciudades se ha hecho en realidad una aplicación de los fondos legales de éstos o de sus zonas urbanas, pagándose cantidades irrisorias a los ejidatarios, con lo que, además de las irregularidades que antes se anotan, se sustrae parte del patrimonio de los ejidatarios al régimen jurídico que los protege, colocándolo como instrumento de especulación inmeral y contraviniendo los postulados que inspiran la Reforma Agraria. . .". Este último considerando transcrito, es perfectamente aplicable a los ejidos y comunidades existentes en el Distrito Federal cuyos terrenos viéronse absorbidos por el natural crecimiento de la población capitalina; pero de este fenómeno sociológico, fundamentalmente habremos de ocuparnos a la postra y con mayor detenimiento.

Los artículos 1o., 2o. y 3o. del Reglamento a que venimos aludiendo, constituyen una paráfrasis, que respeta el espí

tu y letra, de los artículos 90 y 91 de la vigente Ley Federal de Reforma Agraria vigente.

En su artículo 4o., el Reglamento establece las normas fundamentales de procedimiento para la integración de las zonas de urbanización ejidal, a partir del momento de la expedición de la resolución presidencial constitutiva correspondiente, lo que obviamente supone dos hipótesis, la primera que en la resolución presidencial dotatoria se haya determinado la constitución de la zona de urbanización ejidal y la segunda, cuando careciendo un núcleo de población ejidal de zona urbana y se asiente en terrenos ejidales, vista su conveniente localización la autoridad competente, lo debe ser ahora la Secretaría de la Reforma Agraria, haya dictado resolución presidencial para que los terrenos ocupados por el caserío se destinen a zona de urbanización ejidal. Estas dos hipótesis se establecían en el artículo 176 del Código Agrario de 1942, persistiendo en el artículo 90, como se explicó anteriormente, de la vigente Ley de la materia.

Las normas de procedimiento a que se alude en el numeral que se indica y que representan los pasos de tramitación sucesivos para su debida integración, constituida ya, la zona de urbanización ejidal, se reduce a lo siguiente: a) trabajos técnicos que comprenden el deslinde y el amojonamiento del terreno que se habrá de destinar para zona de urbanización, incluyendo el levantamiento del plano correspondiente, así como la proyección del trazo del poblado y la lotificación del terreno en solares; b) avalúo de los terrenos que habrán de integrar la zona de urbanización y que debe ser precisamente avalúo comercial, que debía practicar la Secretaría de Patrimonio Nacional, siendo necesaria tal diligencia para la determinación del precio que deben pagar los solares quienes no sean ejidatarios; c) Sorteo de los solares en asamblea general de ..

ejidatarios, con la circunstancia de que el hecho de salir - - agraciado en dicho sorteo, no faculta para que el interesado - tome posesión del solar, lo que sólo ocurre al tiempo de ejecutarse la resolución presidencial de adjudicación de solares en la zona de urbanización; d) practicados los anteriores trabajos y diligencias, pasan a estudio del Cuerpo Consultivo Agrario para la emisión del dictámen correspondiente y de ser positivo, se procede a la elaboración de un proyecto de fallo presidencial de adjudicación de solares que al ser firmado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, constituye Resolución Presidencial que dá por terminado el procedimiento de que se habla.

El artículo 5o. del propio Reglamento, refiérese a la ejecución de las resoluciones presidenciales de adjudicación de solares urbanos, que consiste en la entrega material de sus lotes a los beneficiarios juntamente con su certificado de derechos a solar urbano.

En el artículo 6o. se establece la obligación al Departamento del ramo, hoy Secretaría, de realizar periódicamente inspecciones en las zonas de urbanización ejidal para comprobar la situación que guarden esto es, si se han respetado las superficies destinadas a servicios públicos, si los solares -- conservan sus dimensiones originales; si se ha construído en ellos y si están en posesión de sus legítimos adjudicatarios y cual sea la condición similar de los solares vacantes.

Los artículos 7o., 8o. y 9o., disponen respectivamente, que las inspecciones de que se habla en el anterior artículo - deben practicarse cuando menos una cada cuatro años, trátase - de ejidatarios y de no ejidatarios, que como consecuencia de - dichas inspecciones la autoridad agraria esté en condiciones - de tomar las medidas necesarias para: impedir la invasión a terrenos destinados a servicios públicos, impedir el monopolio -

y tramitar la pérdida de derechos cuando proceda y, finalmente, refiriéndonos al artículo 9o. se establece que con los resultados de las inspecciones practicadas al transcurrir cuatro años desde la ejecución de la correspondiente resolución presidencial y con la opinión del Cuerpo Consultivo Agrario, el Jefe del Departamento, hoy Secretario, debe dar cuenta al Presidente de la República para que dicte su resolución ordenando la expedición de títulos de propiedad a los tenedores de certificados de derecho a solar urbano que hayan cumplido con los requisitos legales correspondientes.

El artículo 10o. prohíbe la expedición de títulos de propiedad al mismo tiempo que se dicte la resolución presidencial que adjudica los solares urbanos. Sobre el particular, ya se indicó que se considera inequitativo el trato que la ley da por igual a ejidatarios y vecindados en cuanto a los requisitos que fija; pues pensamos que al ejidatario si bien podría expedírsele su título de propiedad al terminar de construir en su solar adjudicado y comprobar que lo ocupa personalmente; -- pues no parece justo que tenga que esperar cuatro años, como condición para que se le expida su título de propiedad, si tal plazo resulta haberse impuesto, al parecer, teniéndose a la vista la situación de los vecindados beneficiarios de un solar en la zona de urbanización, necesariamente sujeto a contrato de compra-venta.

El artículo décimo primero, previene la nulidad de los actos jurídicos que hayan tenido por objeto ceder o transmitir total o parcialmente los derechos sobre los solares urbanos, cuando tales actos se hayan realizado antes de la expedición del título de propiedad correspondiente. Pero con las nuevas disposiciones del artículo 93 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, resulta que la enajenación total o parcial de los solares urbanos es improcedente antes y después de la expedición

..

del título de propiedad, en virtud de que el solar en la zona de urbanización ejidal constituye un patrimonio familiar, cuya enajenación, en todo caso requería formalidades específicas. - Por tanto, dicho artículo décimo primero del Reglamento, debe considerarse derogado, en cuanto a la parte final que tácitamente admite la enajenación de los solares después de adquirido el título de propiedad.

El artículo décimosegundo, establece la nulidad de pleno derecho de actos o resoluciones de las asambleas generales de ejidatarios, de los Comisariados Ejidales y de cualquier otra autoridad local que hayan tenido por objeto privar de los derechos sobre el solar urbano a quienes hayan sido legalmente reconocidos como poseedores, o que hayan tenido por objeto disponer de los solares excedentes, sin la aprobación de la autoridad competente.

El artículo décimotercero del Reglamento que se estudia dispone que cuando en una zona de urbanización ejidal estén organizadas las autoridades municipales a éstas corresponde el control de los servicios públicos. Ello resulta en consonancia con la exposición de motivos del propio Reglamento, una de cuyas finalidades, según se expresó con anterioridad, consiste en facilitar la ministración de los servicios públicos al campo para promover el progreso en el medio rural. Por otra parte, evidente la conveniencia de tal disposición, en cuanto que tiende a evitar un enfrentamiento entre las autoridades municipales y las autoridades de los núcleos de población, reconociendo el papel de aquéllas, como auxiliares de la administración pública, de controlar y ministrar los servicios públicos.

El artículo décimo cuarto, precisa que la obligación de habitar el solar se cumple, cuando el interesado vive en él de modo normal, como avecinado en el lugar.

El artículo décimoquinto, encuéntrase en armonía con el

artículo 182 del Código Agrario de 1942 y con el artículo 98 - de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que aluden a la pérdida de los derechos sobre el solar urbano, cuando el interesado abandone su solar, debiendo aclararse que, si bien en el artículo 182 tal sanción se imponía indistintamente a ejidatarios y vecindados, cuando abandonasen su solar durante un año consecutivo; en el artículo 98 de la vigente Ley de la materia, - se fija como causal de pérdida de derechos, el abandono por un año consecutivo para vecindados y por dos años consecutivos - para ejidatarios, lo que resulta más equitativo. En esas condiciones, el artículo décimoquinto del Reglamento de que se habla, alude a la privación de los derechos de posesión sobre el solar urbano, antes de adquirir el pleno dominio sobre el solar debiendo colegirse, por tanto, que tal privación resulta - improcedente cuando se haya expedido ya el título de propiedad correspondiente. El artículo que se comenta, pues, enumera -- las siguientes causales de privación de los derechos "poseorios" de que se trata: a) cuando no se pague en la forma convenida el precio especificado, con clara referencia a los no - ejidatarios; b) cuando se abandone por más de un año. AÚN -- cuando de conformidad con las disposiciones legales vigentes - debe atenderse abandono de un año consecutivo respecto de vecindados y de dos años consecutivos respecto de ejidatarios, - como se dijo con anterioridad; c) cuando transcurridos cuatro años no se haya realizado la construcción. Refiriéndose indistintamente a ejidatarios y vecindados, y finalmente, d) - - cuando se haya incurrido en acaparamiento de solares, ya sea - directamente o por medio de interpósita persona. Lo que se -- aplica indistintamente a ejidatarios y a no ejidatarios.

El artículo décimosexto, refiérese, de manera expresa, - a que la privación o pérdida de derechos, debe ser decretada - por el Presidente de la República, previo procedimiento, que -

...

se asimila al juicio privativo de derechos agrarios a que alude el artículo 173 y su Reglamento, alúdense al Código Agrario de 1942, pero como tal disposición se recoge en la vigente Ley sobre la materia y como el Reglamento no se contrapone a la -- propia Ley, continúa vigente, salvo la circunstancia de que -- con la nueva jurisdicción que la Ley Federal de la Reforma - - Agraria atribuye a las Comisiones Agrarias Mixtas, corresponde a éstas iniciar el procedimiento de privación de derechos agrarios y por tanto, también les corresponde iniciar el procedi-- miento, en relación con la privación o pérdida de derechos de posesión sobre el solar ubicado en la zona de urbanización eji-- dal, cuando ocurren las causales señaladas en las cuatro fracciones del artículo décimo quinto del Reglamento que se comenta.

Finalmente, el artículo décimo séptimo del Reglamento - de las zonas de urbanización de los ejidos, habla de que las - autoridades agrarias "consignarán" a empleados y a campesinos- que incurran en falsedad, alterando dolosamente hechos y documentos, con el propósito de reconocer o desconocer, ilegalmente, derechos sobre los solares urbanos. Desde luego, impropia-- mente se usa el término "consignar", dado que las autoridades- agrarias carecen de la facultad de consignar ante los jueces - competentes a los presuntos responsables de la comisión de posibles actos delictuosos, lo que, por el contrario, constituye facultad exclusiva del Ministerio Público, que en el caso sería el del fuero federal; por tanto, se considera prolija e in-- necesaria dicha disposición del artículo décimoseptimo del pro-- pio Reglamento, ya que los posibles ilícitos en que pudiesen - incurrir los empleados en cuanto a la aplicación del citado Reglamento, obviamente, caería bajo la esfera de aplicación de - la vigente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Pero, en todo caso en el artículo que se comenta, pudo haberse

expresado que las autoridades agrarias "denunciarán" ante las autoridades competentes a empleados y campesinos cuando incurran en la comisión de posibles hechos delictuosos con motivo de la aplicación del multicitado Reglamento; esto es, habría que distinguir si es un empleado de la Dependencia correspondiente o si se trata de un campesino; en el primer caso la consignación, previa denuncia hecha por las autoridades agrarias ante la representación social federal, corresponde a ésta última que en el ejercicio de la acción penal consignaría ante el Juez de Distrito al presunto responsable de hechos que se encuadrarían, seguramente, en el marco de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; pero si fuese un campesino el presunto responsable de los ilícitos a que se alude en el numeral comentado del multicitado Reglamento, tratándose de autoridades ejidales de los núcleos de población y que actuasen en ejercicio de sus funciones, el ejercicio de la acción penal en su contra o la consignación propiamente dicha correspondería, como en el anterior caso, al Ministerio Público Federal y la instrucción, por ende a la Justicia Federal; pero si el presunto responsable fuese un campesino, sin cargo dentro de la mesa directiva ejidal, salvo los casos, ya sea de coautoría o de complicidad, se da la posibilidad de que la competencia en cuanto al ejercicio de la acción penal en contra del presunto responsable y la instrucción del proceso, correspondan a las autoridades del Fuero Común. Como quiera que sea, nos parece completamente inadecuada la redacción del artículo décimo séptimo del Reglamento, por su falta de técnica legislativa, por su ambigüedad e imprecisión; pues si pretendía tipificarse un delito especial en materia agraria, debió precisarse con toda claridad cada una de las modalidades del ilícito e ineludiblemente señalar la penalidad correspondiente; de manera que en la forma, simplemente enunciativa, como aparece redactado el propio numeral, obliga a una remisión, ya sea a la citada Ley-

de Responsabilidades, al Código Civil del Distrito Federal, --
aplicable en materia Federal, y a los Códigos Penales de las -
Entidades Federativas.

- c) LEY GENERAL DE ASENTAMIENTO HUMANOS; LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL; PLAN NACIONAL DE DESARROLLO; POLITICA SOCIAL EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA; LINEAS GENERALES DE ACCION.

Como resultado consecuente, dentro de la exégesis jurídica del vigente texto de los artículos constitucionales 27, 73 y 115, previamente analizados en el Capítulo Tercero de esta Tesis, en diciembre de 1975 el Ejecutivo Federal, presentó al Congreso de la Unión, la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, con vista a instrumentar medios jurídicos con los cuales poder atacar uno de los graves problemas del México contemporáneo, el del anacrónico, caótico y cada vez mayormente conflictivo asentamiento poblacional.

A partir de la década de los cincuentas se inicia una desmedida concentración de habitantes en los centros urbanos, con tal motivo, la comunidad nacional reclama una acción de suficiente solidez que termine con los asentamientos humanos no controlados; que considere provisiones adecuadas; que reduzca el déficit de habitación, fundamentalmente de la popular; que corrija los fenómenos generados por el desbordamiento incontralado de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales; finalmente que otorgue seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y contribuya a la transformación urbana.

La Ley General de Asentamientos Humanos sienta sólidas bases para la instrumentación y fortalecimiento de una política integral en materia de desarrollo urbano, enmarcada en la conjugación de esfuerzos de los tres niveles de gobierno consagrados en nuestro sistema constitucional: Federal, Estatal y Municipal.

La Ley que se comenta es de orden público e interés social, sus objetivos se encuentran debidamente establecidos en-

el artículo 1o. Al respecto se señala: "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.- De finir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios."

En el artículo 2o. de la citada Ley, se establece una serie de definiciones técnicas en la materia: "I.- Por asentamientos humanos, la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran; I.- Por centro de población, las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reserven a su expansión futura; las constituidas por -- los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las -- que por resolución de la autoridad competente se dedique a fundación de los mismos; y. . .".

En relación a la fracción II del artículo 1o. de la Ley en comento, el artículo 3o. de la misma establece que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural -- mediante el aprovechamiento de los elementos naturales, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; armonizando la interrelación de la ciudad y el campo distribuyéndoles en forma equitativa beneficios y cargas en el proceso de desarrollo urbano, con el objeto de equilibrarlos; distribución de los centros de población en el Territorio Nacional, --

evitando en la mayor medida las grandes concentraciones de población, con esto se pretende la creación de ciudades de dimensiones medias que permitan la descongestión de las grandes urbes, esto con la finalidad de mejorar la calidad de vida en la comunidad, provocar una mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos y promover obras tendientes a que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna; por otra parte se pretende regular el mercado de los terrenos así como el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular. Todo lo anterior permitirá una adecuada interrelación socio-económica de ciudades en el sistema nacional. En la fracción V del artículo 3o. de la Ley General de Asentamientos Humanos, se contempla uno de los mayores problemas que más afecta a la población económicamente activa en la actualidad: "La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente, la creada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas y las justas posibilidades de trabajo y de descanso"., - desafortunadamente, esto hasta la fecha no se ha logrado, a -- diario podemos ver el desplazamiento de miles de trabajadores de la ciudad a las industrias ubicadas a los alrededores de la Ciudad de México y de los centros de población conurbados con ésta a la misma en virtud de que sus centros de trabajo se encuentran dentro de la ciudad de México. Dicho desplazamiento - además de serle sumamente oneroso al trabajador le resta horas de descanso, esparcimiento y convivencia familiar. Por otra -- parte la falta de transporte adecuado provoca cada día una ma -- yor contaminación y en consecuencia el deterioro del medio ambiente y salud de los habitantes de las grandes metrópolis.

A efecto de llevar a cabo la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, deberá atenderse a lo establecido -

en: El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano; los Programas Estatales de Desarrollo Urbano, de acuerdo con las leyes locales; los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas; y los Planes y Programas Municipales, los cuales deberán contener la zonificación y las líneas de acción específicas para la ordenación y regulación de los centros de población en los términos del capítulo IV de la Ley General de Asentamientos Humanos.

En relación al fenómeno de conurbación que se presenta cuando dos o más centros urbanos forman o tienden a formar una comunidad demográfica, los problemas que se presenten en dicha zona deberán ser solucionados por las entidades implicadas, para lo cual éstas deberán realizar convenios de coordinación, previstos en la Ley de Planeación.

La ocupación irregular de áreas ejidales o comunales deberá ser evitada y cuando ésta ya sea un hecho, como sucede en la Delegación Política de Iztapalapa, Coyoacán, etc., el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, convendrá con los gobiernos de las Entidades Federativas y los Municipios, mediante los mecanismos de coordinación que prevé la Ley de Planeación, la operación administrativa del sistema nacional de suelo y de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, el cual tendrá por objeto reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas mediante la oferta de la tierra que atienda, preferentemente a las necesidades de los grupos de bajos ingresos. Para tal efecto la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología promoverá la expropiación de tierras ejidales y comunales en las que se encuentren dichos asentamientos irregulares, para su transmisión a los gobiernos estatales o a los municipales en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria, a efecto de que sean éstos quienes efectúen la regularización, fundación, conservación o mejoramiento y crecimiento de los centros

de población.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, tiene por objeto ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, establece las normas conforme a las que el Departamento del -- del Distrito Federal planeará y ordenará los usos, destinos y reservas de su territorio y el desarrollo urbano del Distrito Federal, dentro del marco de sus atribuciones.

A efecto de poder realizar las funciones que le han sido asignadas, el Departamento del Distrito Federal deberá integrar el plan Director de Desarrollo Urbano, deberá aplicar las modalidades a la propiedad que impongan las leyes y disposiciones en la materia, por otra parte en materia de conurbación -- participará, como lo establece la Ley General de Asentamientos Humanos y la de Desarrollo Urbano del D.F., de manera conjunta y coordinada con los ayuntamientos y la Federación, en la planeación y regulación de las zonas conurbadas, correspondientes.

La planeación del desarrollo urbano del Distrito Federal, corresponden al Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien para cumplir debidamente con tales funciones deberá: Integrar el Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal.; determinar los destinos usos y reservas de tierras y sus construcciones; y aplicar las modalidades a la propiedad que imponga esta ley y demás disposiciones legales relativas. Estas funciones podrá encomendarlas para su cumplimiento, así como delegar las facultades del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en la Dirección General de Planificación del propio Departamento.

La planeación deberá ser llevada a cabo tomando en consideración los principios establecidos en la Ley de Planeación, la cual establece que ésta deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y econó-

nicos contenidos en la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos, la que postula los siguientes principios en la materia: Igualdad de derechos, la atención a las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad igualitaria.

El Plan Nacional de Desarrollo, en el Punto Siete.- Política Social. - 7.6.- En materia de Desarrollo Urbano y Vivienda, propone las siguientes líneas de acción:

- Una acción efectiva en materia de suelo, para lo cual se requiere compatibilizar jurídicamente los regímenes agrarios y urbano; promover que las autoridades locales se constituyan en receptoras y administradoras de las reservas territoriales; así como fomentar formas de tenencia de la tierra urbana complementarias a las actuales que aseguren su función social.

En el Párrafo Octavo, se completa la idea anterior, diciendo: La seguridad jurídica de la propiedad, para la que se fomentará prioritariamente las acciones integradas de regularización y mejoramiento urbano, que realicen concurrentemente -- los tres niveles de gobierno con la participación activa de la población.

Como puede verse de las leyes y planes analizados, el principal lineamiento para la regularización de la tenencia de la tierra urbana, asentamientos irregulares, está dado dentro de los 27, 73 y 115 Constitucionales, en los que se establece la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de regularización de la tenencia de la tierra, así como en la planeación. Por otra parte se pretende que dicha concurrencia sea armónica y que cada nivel cumpla con sus funciones en el ámbito de su competencia.

d) PROBLEMÁTICA ACTUAL DE URBANIZACIÓN. BREVES PLANTEAMIENTOS DE SOCIOLOGÍA RURAL. REGULARIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN EN IZTAPALAPBA Y SANTO DOMINGO DE LOS REYES.

Breves Planteamientos de Sociología Rural.- La Sociología Rural, que en concepto de Carl C. Taylor, tiene como principal objetivo la mejoría de los niveles de vida de la población agrícola y que el Sociólogo uruguayo Daniel D. Vidart define como: ". . .ciencia que en su faz descriptiva caracteriza los hechos sociales en los ambientes campesinos y que en su faz explicativa interpreta la estructura y el funcionamiento de las sociedades rurales concretas..."(65)

Bien se ha dicho que el campo y la ciudad constituyen - las dos caras de la moneda de la cultura humana, acuñadas por la historia y que en todo tratado o estudio de Sociología Rural, no puede faltar el análisis de las relaciones y diferencias entre ciudad y campo y es evidente que no puede abordarse el estudio de lo rural sin la presencia mental de lo urbano, - como tampoco puede interpretarse lo urbano sin que se tenga en la mente el trasfondo rural. Vidart, en efecto en torno al - apuntado plantamiento, señala un sinnúmero de disimilitudes entre ciudad y campo, independiente de las formas híbridas que - se ubican entre los extremos de aquellos dos conceptos; de manera que en cuanto a su relación con nuestro trabajo analizaremos las siguientes diferencias: ambientales, laborales, demográficas y sociales.

En cuanto a las disimilitudes ambientales entre campo y ciudad, cabe señalar que mientras en el campo el hombre se encuentra en contacto directo con el cielo y la tierra, el hombre en la ciudad, substituye aquellos factores por un complejo arquitectónico en que se desenvuelve el ciudadano, entre ca_ -

lles, edificios, subterráneos y aires enrarecidos. El ambiente del campo resulta así expresivo de lo natural y espontáneo, al paso que el ambiente urbano aparece artificial y tecnificado. /

En torno a las diferencias laborales, cabe señalar que el labriego es eminentemente productor, mientras que el habitante de la ciudad es un transformado y un consumidor y así al lado del campesino cuya principal ambición es la posesión de la tierra a la que se arraiga para arrancarle sus frutos, el hombre de la ciudad cifra sus esperanzas en la obtención del dinero que le permitirá adquirir los productos básicos del campo para su subsistencia. Una diferencia en lo esencial, bien la señala Vidar, de la siguiente manera: ". . .el hombre de campo se mueve en el orbe de la agricultura y si debe saber de todo un poco, su saber se apunta hacia el mundo botánico y zoológico. . . En cambio, el urbícola, es un trashumante laboral, un ser lleno de recursos que actúa en zonas abstractas, creando apetitos por la propaganda comercial, ahorrando molestias por la mediación, ofreciendo comodidades merced a la inventiva, moviéndose en las órbitas sutiles del dinero. . . este hombre urbano es un solitario. . . En cambio, el rural conserva todavía en su núcleo familiar la impronta de la tribu. . ." (66)

En cuanto a las diferencias demográficas, tiénese que el campo resulta débilmente poblado, al paso que la ciudad es sinónimo de aglomeración y hacinamiento y de todo ello, derivanse importantes repercusiones; en efecto Emile Durkheim, había ya señalado que una gran densidad demográfica aceleraba el cambio de las formas de producción, lo que había colegido del hecho de que en la ciudad el individuo desempeña tareas especializadas y de que los industriales tienen a su servicio un ejército de inventores que perfeccionan los métodos de la producción. Con la densidad poblacional, se relaciona, asimismo, el régimen de propiedad de la tierra, de suerte que los soció-

logos señalan que las formas colectivas de propiedad, aparecen en aquellos lugares en que la población es un poco densa y al efecto ejemplifican con las siguientes instituciones: la "Obshina" en la Siberia prosoviética; el viejo "Mir" ruso; el "Ayllu" incaica y el "Calpulli" azteca.

En cuanto a las diferencias sociales entre ciudad y campo, que son múltiples, nos interesa en lo particular el fenómeno de la movilidad territorial, que bajo el concepto genérico de movilidad social, traduce un nomadismo urbano que en el campo es más remansado, así, se tiene que en las grandes ciudades el hombre resulta ser un ser errante que cambia frecuentemente de morada, cuando lo exigen las obras de urbanismo, cuando su situación adversa le obliga a reducirse a un alojamiento más modesto o cuando al crecer la familia, se ve precisado de encontrar una vivienda más amplia y confortable; pero como consecuencia de este fenómeno de movilidad territorial, viene a advertirse la tendencia de la urbe a absorber al campo o como -- certeramente señala Spengler, citado por Vidar: ". . . las viejas ciudades adultas, con su núcleo gótico compuesto por la catedral, el ayuntamiento y las callejas de empinados tejadillos, ahora las viejas ciudades comienzan a prolongarse en todas -- direcciones con masas informes, cuarteles de alquiler y construcciones útiles que van invadiendo el campo-desierto. . ." (67)

Pero este tipo de movilidad territorial, encubre igualmente un doble movimiento que se ha denominado como urbanización del campo, que se presenta al lado de la ruralización de las ciudades; derivaciones del progreso, determinante de la -- creación de ciudades tentaculares, de inmensas zonas suburbanas, producto de las facilidades en el transporte y de la desconcentración de la industria, de suerte que la siguiente afirmación del notable sociólogo Francés, a propósito de Alsacia, -- bien puede aplicarse a casos específicos de nuestro país: --

"...antes el sello rural lo marcaba todo, aún las ciudades, - ahora, la urbanización va penetrando todo, aún en el campo..."

Dentro de la movilidad territorial, engarzan los sociólogos el fenómeno de la migración campo-ciudad, cuya expresión contraria, es menos frecuente; en efecto, en épocas de normalidad, se cumple un éxodo rural hacia la ciudad, de manera que el campesino cautivo por la ciudad, rara vez retorna a su rústica vida, al paso que el ciudadano que va al campo, sólo cuando dispone de alguna villa rural de alguna hacienda o por simple distracción, pero son romper el vínculo que lo une a la ciudad. Este tipo de migración campo-ciudad, bien podría motivarse en el rompimiento en las áreas rurales del equilibrio que debe existir entre las tierras de cultivo y los habitantes que de ellas se alimentan. Este fenómeno migratorio, reviste importancia tal, deducible de la siguiente estadística a que alude el arquitecto Leopoldo Domínguez Montes, en ensayo relativo y en los siguientes términos: "...El crecimiento de la ciudad de México de aproximadamente medio millón anual, es quizá en una tercera parte migración directa; estos miles nuevos-campesinos anualmente provocan posteriormente con su itinerario un interflujo asombroso, al grado de provocar en zonas sub-urbanas crecimientos sostenidos del 20% anual y la duplicación de la población en menos de cinco años. . ." (68)

Un proceso de ruralización de la ciudad en el caso de las antiguas comunidades de Iztapalapa y Santo Domingo de los Reyes. La ciudad de México, constituye el eje de un complejo sistema urbano que comprende el área metropolitana del Valle de México y que como todas las grandes ciudades padece una permanente crisis de crecimiento por explosión demográfica y que al lado del impacto de la tecnología, resultan predeterminantes de transformaciones y así ocurre que al lado de la vasta área urbanizada constituida por la antigua ciudad de México se

tiene una inmensa área integrada por poblaciones cercanas y lí
mitrofes que han sido absorbidas por aquella, en lo que se ha-
denominado proceso de conurbación, sinónimo de integración a -
la gran ciudad por un fenómeno de absorción; conurbación hacia
la cual muestra marcada tendencia una vasta zona suburbana in-
tegrada por poblaciones de tamaño pequeño e intermedio que con
servan ciertas formas de independencia física y de actividad -
eminentemente rural y tal es el caso de Iztapalapa y Santo Do-
mingo de los Reyes, que debido al anteriormente expresado pro-
ceso de conurbación, hanse visto absorbidas por la metrópoli,-
para formar parte de ella, a pesar de sus características mar-
cadas. Dada su peculiaridad, los servicios públicos se encuen
tran frente al problema de no poder ser dados debidamente por-
las Delegaciones Políticas de Iztapalapa y Coyoacán, en virtud
de que su costo es muy caro; sus calles por consiguiente no --
tienen una planificación previa, sino han surgido de una mane-
ra natural, en algunas zonas todavía son caminos sin pavimenta-
ción; la vivienda en términos generales son improvisadas, sin-
tomar en consideración que para su construcción se haya atendi
do a ningún aspecto técnico.

Los asentamientos irregulares cada día se incrementan,-
tal fenómeno atribúyese claramente al fenómeno de la migración;
pues se tiene, que a partir de 1940 en las dos localidades de-
que se habla, se empezó a registrar una enorme afluencia de --
obrereros y campesinos emigrados de otras ciudades y particular-
mente del campo, quienes en la búsqueda de nuevas oportunita-
des en la gran ciudad, se vieron precisados a encontrar sitios
baratos para vivir con suficientes medios de comunicación y de
transporte masivo, de donde probablemente se hayan asentado, -
primeramente, en las áreas habitacionales de Iztapalapa y San-
to Domingo de los Reyes, Coyoacán, para después ocupar las - -
áreas de cultivo, previamente adquiridas por especuladores de-

..

la Ciudad de México para su lotificación y venta, dándose el caso de que la ambición y falta de presivilidad de estos especuladores, haya motivado la carencia de servicios públicos urbanos. Pero en dicho fenómeno de migración adviértense motivaciones derivadas de factores sociales y especiales, pues los inmigrantes a la gran metrópoli buscaban un asentamiento tal que les permitiese conservar su medio social y sin desentegrarse; esto es, mantener sus patrones culturales previos, esencialmente rurales, condiciones que obviamente se daban en las delegaciones de referencia, como comunidades originalmente rurales que en relativo corto lapso de 20 años fueron absorbidas por la gran urbe, sin tener tiempo de abandonar sus originales patrones rurales y esto es lo que constituye y permite comprender el fenómeno de ruralización del proceso de urbanización a que nos hemos venido refiriendo, con las manifestaciones ya indicadas con anterioridad; si bien, cabe señalar que la alta tasa de fecundidad, que es característica de las áreas rurales de México y no de las urbes explícate porqué los programas de salud pública y de medicina preventiva que se extienden desde la metrópoli, abaten las tasas de mortalidad, lo que provoca un incremento y crecimiento poblacional mayor del esperado, como ocurre en las dos mencionadas localidades, que, en esas condiciones, cuentan con un patrón rural respecto a la fecundidad y con un patrón urbano respecto a la mortalidad y que es menor que el rural.

En cuanto al fenómeno de absorción de áreas rurales por las grandes ciudades, tiénese en torno a las dos localidades de referencia, que a partir de 1968, incíase proceso de expropiación para destinar terrenos agrícolas a obras de interés social como son las relativas al equipamiento de aquellas zonas en las que existían asentamientos humanos carentes de servicios públicos, y en 1969 continúanse las expropiaciones para obras de interés social de tipo habitacional y más recientemente

te, a raíz de la integración de FIDEURBE.

Cabe señalar, finalmente, que el fenómeno de ruralización del proceso de urbanización, al desaparecer en mérito a los actos expropiatorios las áreas de cultivo, tiende a convertirse y dar lugar al fenómeno de la urbanización del campo; de tal manera que a la fecha a raíz de dicho fenómeno, han desaparecido prácticamente, múltiples ejidos, cuyas tierras de cultivo sirvieron de asentamiento habitacional de la población del Distrito Federal, para quedar al lado de las antiguas zonas de urbanización ejidal, inmersas y absorbidas por la gran metrópoli de la que son ya parte integrante. Si bien, por otra parte, las aún numerosas comunidades y ejidos existentes dentro de la jurisdicción del Distrito Federal, encuéntrase en los procesos iniciales que a la larga determinarán su absorción por la metrópoli capitalina.

Como hemos analizado con anterioridad, el Gobierno Federal pretendiendo dar una solución a los múltiples problemas que representan los asentamientos humanos irregulares, ha producido a través del Congreso de la Unión y las legislaturas locales, una serie de leyes reguladoras de la materia, así mismo en el año de 1973, el Ejecutivo Federal expidió un decreto de creación de FIDEURBE, a efecto de dar un mejor uso racional al suelo para poder atender eficazmente los requisitos de la cada vez más numerosa población, que provoca un déficit habitacional y un desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales del área metropolitana. Ante las excesivas concentraciones humanas y dada la limitación de áreas disponibles para satisfacer la creciente necesidad de vivienda y la falta de reservas territoriales, resulta inconveniente mantener dentro del régimen ejidal o comunal aquellos suelos que han sido absorbidos por la urbe, así como continuar utilizando para fines agrícolas, aquellos que ..

producen rendimientos precarios o que ya no los producen ni -- constituyen fuentes de aprovisionamiento, por estas razones se considera conveniente integrar estas zonas al dinámico crecimiento de la ciudad y proporcionarles los servicios municipales y equipamiento urbano que reclaman, así como resolver los problemas derivados de la tenencia de la tierra, satisfacer la necesidad de habitación de los núcleos de población ejidales y comunales, a quienes el crecimiento ciudadano ha impuesto un -- nuevo género de vida que los ha marginado de los beneficios de una vida urbana normal.

Las proposiciones anteriores tienden a solucionar los - problemas y la regularización de los asentamiento humanos irregulares ya existentes, sin embargo, consideramos que al lado - de estas medidas, deben adoptarse otras tendientes a evitar en el futuro que estos problemas se agraven, para lo cual proponemos la creación de ciudades medias que puedan ofrecer a sus ha titantes mejores niveles de vida; ciudades en las que se pla nee en forma ordenada el equipamiento urbano y el crecimiento-poblacional, en las que se prevea la creación de suficientes - fuentes de trabajo y eviten los grandes desplazamientos a que se ve forzado el habitante de las grandes metrópolis. Para lograr lo anterior, consideramos que debe estimularse el crecimiento de las pequeñas ciudades que existen actualmente, estos, debe urbanizarse y reruralizar al país.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO CUARTO.

- (53) Mendieta y Núñez, Lucio: "El Problema Agrario de México", Edit. Porrúa, S.A., 12a. Edición, México, 1974, p.p 67 y 69.
- (54) Chávez P. de Velázquez, Martha: "El Derecho Agrario en - México". Edit. Porrúa, S.A., 1a. Edic., México, 1964, p. 112.
- (55) Autora citada, Opus cit., p. 259.
- (56) Boggio, Rene: "Fundamentos del Derecho Rural". Tesis presentada por el autor para optar por el Doctorado en la - Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 1943, p. 78.
- (57) Boggio, Rene, Opus Cit., p. 692.
- (58) Mendieta y Núñez, Lucio, Opus cit., p. 259.
- (59) Alcérreca, Luis G.: "Apuntes para una Reforma al Código - Agrario de 1942", Edit. Gráfica Panamericana, 1a. Edición, México, 1961, p.p. 270 y 271.
- (60) Autor citado, Opus cit., p. 272.
- (61) Mendieta y Núñez, Lucio y Alcérreca, Luis G.: "Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario", Edición del Centro de Investigaciones Agrarias, 1a. ed., México, 1964.
- (62) Mendieta y Núñez, Lucio: "El Problema Agrario de México", p. 370.
- (63) Autores citados, Opus cit., p. 109.
- (64) Autor citado, Opus cit., p. 373.
- (65) Daniel D. Vidars: "Sociología Rural", T I. Ediciones Salvat Editores, S.A., 1a. ed., Barcelona 1960, p. 231.

- (66) Autor citado, Opus Cit., p. 377.
- (67) Autor citado, Opus cit., p. 411.
- (68) Domínguez Montes, Leopoldo "Migración Campo-Ciudad", Planificación, Revista de la Sociedad Mexicana de Planificación, No. 113, Nueva época, p. 9.

*

C O N C L U S I O N E S

- PRIMERA:- Los aztecas, tuvieron un claro concepto de la propiedad territorial como institución jurídica, - - creando en torno suyo, formas diversas y modalidades coherentes a la calidad del titular de este - derecho, configurándose la propiedad individual - en la institución del "tlatocalalli", si bien, - aproximase al concepto de propiedad privada las - instituciones aztecas del "calpulli" y del "altepetlalli" y finalmente, configúrase la propiedad - comunal en las instituciones aztecas del "capu_ - lli" y del "altepetlalli".
- SEGUNDA:- La fundación de los pueblos novohispánicos se fundamentaron en instrumentos legales, se ajustaban a las Ordenanzas de Población mediante las Capitulaciones, consistentes en convenios celebrados en tre los españoles-colonizadores con los gobernantes de cada provincia. El Consejo de Indias dictaba sus órdenes o "cédulas reales", éstas copiaban las instituciones jurídicas agrarias vigentes en España, tales como: el ejido, la merced, caballería, peonía, etc. En las Leyes de Indias puede vislumbrarse la existencia de una política poblacional sustentada por la Corona de España, en la fundación de los pueblos en la Nueva España.
- TERCERA:- Las formas de distribución de la tierra en la Colonia, pueden clasificarse, genéricamente las instituciones jurídicas agrarias impuestas por la Corona, en la Nueva España y como formas de distribución de la tierra, en dos grandes grupos, según se trete de otorgamientos o concesiones a título-

individual o colectivo; en el primer caso se tienen: las mercedes, cáballerías, peonías y composiciones; y en el segundo caso: el ejido, la dehesa, el propio, las tierras de común repartimiento y las reducciones o resguardos, así como el -- fondo legal.

CUARTA:- La colonización es el proceso de asentamiento humano en un medio geográfico determinado con la finalidad inmediata de aprovechar para la humana -- subsistencia los recursos agrarios disponibles. -- Derivados de la vinculación del hombre a la tierra, pueden observarse dos fenómenos: un fenómeno económico vinculado a la producción de los recursos naturales ligados a la tierra; y otro fenómeno social que se traduce en la movilización humana o reacomodo para la integración de una población humana o reacomodo para la integración de -- una población.

QUINTA:- Los gobiernos de nuestra incipiente independencia, determinaron resolver la problemática agraria del país, por medio de la colonización desde el punto de vista de una definida política de población -- tendiente a favorecer una corriente de inmigración nacional y extranjera para asentarla en enormes extensiones de terrenos deshabitadas. La colonización, no fue una medida adecuada para resolver los problemas agrarios del país, en virtud de que se relegó y pasó inadvertido el grave problema de numerosos grupos de población indígena que habían sido despojados de sus tierras de común repartimiento y de sus reducciones.

- SEXTA:- La Ley de Desamortización, pretendía la movilización de la propiedad raíz. Establece el principio de incapacidad para adquirir propiedades o administrar por sí bienes raíces, a las corporaciones civiles y eclesíasticas.
- SEPTIMA:- La Ley de Nacionalización de bienes eclesiásticos, tiene una motivación política, permite al Estado subrogarse al clero en los derechos y capitales sobre las fincas desamortizadas.
- OCTAVA:- La aplicación de las leyes de Desamortización y Nacionalización de bienes eclesiásticos, así como del artículo 27 Constitucional, abolieron la propiedad comunal de corporaciones civiles, consecuentemente los núcleos de población indígena, quedaron sin tierra y se les privaba de toda personalidad jurídica, en virtud de que ésta estaba vinculada a la propiedad común.
- NOVENA:- Las compañías deslindadoras eran entidades particulares que tenían a su cargo la colonización, para tal objeto, debían habilitar terrenos baldíos destinados por el Gobierno Federal para nuevas poblaciones. La Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, regula el funcionamiento de las compañías deslindadoras, asimismo, permite la adquisición de excedencias y demasías mediante composición o denuncia; por otra parte dicha ley creó el Gran Registro de la Propiedad de la República.
- DECIMA:- A raíz del latifundismo propiciado por la política agraria del Gobierno Porfirista, en todo el te

territorio nacional, se formaron enormes haciendas, las cuales despojaron a los núcleos de población indígenas y mestizos de sus tierras, como consecuencia de ello, se vieron obligados a refugiarse en las haciendas o cascos de éstas, en algunos casos junto con su familia para contratarse como peones acasillados que con su actividad agrícola, contribuyeron a que dichos cascos se convirtieran en verdaderos núcleos de población campesina.

DECIMA

PRIMERA:-

La propiedad privada se constituye a partir de la transmisión hecha por el Estado a los particulares de tierras y/o aguas, comprendidas dentro del territorio nacional.

DECIMA

SEGUNDA:-

El Estado tiene la facultad de determinar las medidas necesarias para la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

DECIMA

TERCERA:-

En virtud del desbordamiento poblacional de las zonas urbanas, el campo se ha visto invadido por múltiples asentamientos humanos irregulares, dando este fenómeno lugar a múltiples controversias sobre tenencia de la tierra, esto a la larga, ha provocado la modificación de los usos y destinos de las tierras invadidas; obligando al gobierno municipal, estatal y federal a adoptar medidas en la esfera de sus respectivas competencias, para la reordenación de los asentamientos humanos, para tal efecto el Estado ha establecido modalidades a la propiedad privada.

DECIMA
CUARTA: -

En cuanto a la panorámica de los diversos ordenamientos que concurren para regular la materia de asentamientos humanos puede decirse que a partir de que se expidió la Ley Federal de la materia, - el desarrollo del país en los últimos tiempos ha determinado, que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales produzcan diversos ordenamientos relativos a la cuestión que se estudia; ahora bien, antes de esta nueva corriente, la cuestión se revelaba a través de antiguas leyes normativas del fondo legal de los poblados, a nivel estatal y a partir del Código de Marzo de 1934, mediante los preceptos relativos a urbanización ejidal.

DECIMA
QUINTA:

En los primeros ordenamientos agrarios, trató de comprenderse, sin lograrlo, la total regulación de los asentamientos humanos, quedando los Códigos de 34, 40 y 42 sólo en la esfera de regulación de los asentamientos humanos en tierras ejidales. Esta limitación debió, sin embargo, basarse, si se hubiera previsto el crecimiento de numerosos núcleos de población rodeados por cinturones ejidales y comunales.

DECIMA
SEXTA: -

Como punto básico en el desarrollo de este trabajo se encuentra la imprescindible consideración del derecho nacional, como un sistema armónico, - en el cual a partir del 27 Constitucional y de los preceptos que distribuyen las respectivas competencias entre la Federación y los Estados, las Leyes Federal de Reforma Agraria y General de - -

Asentamientos Humanos, deben interpretarse y aplicarse en coordinación con los dispositivos de - - otros ordenamientos en materia de asentamientos humanos federales o locales.

DECIMA

SEPTIMA:-

El desbordamiento poblacional de las grandes ciudades ha producido la invasión a los ejidos y zonas comunales, consecuencia de esto ha sido la de sincorporación al uso y destino que originalmente se habfa señalado a estas zonas a través de la ex propiación a los ejidos, con el objeto de regularizar la tenencia de la tierra y crear la infra-- estructura necesaria a la población, mediante el equipamiento urbano. Con la regularización de -- los asentamientos irregulares se ha podido dar se guridad jurídica a los titulares y se pretende -- evitar la especulación en el mercado de los inmuebles.

DECIMA

OCTAVA:-

A efecto de crear mejores condiciones de vida y - evitar el fenómeno de desbordamiento poblacional en las grandes urbes, deben crearse ciudades medias debidamente planeadas.

*

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ALCERRECA, LUIS G.: "Apuntes para una Reforma al Código Agrario de 1942". Editorial Gráfica Panamericana, 1a. Edición, México, 1961.
- CANTO LOPEZ, ALFREDO: "Historia de México", 1a. Edición, Mérida, Yucatán, México, 1959.
- CASO, ANGEL: "Derecho Agrario, Editorial Porrúa, S.A., México, 1950.
- BOGGIO, RENE: "Fundamentos del Derecho Rural, Tesis presentada por el autor para optar por el Doctorado en Derecho en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima 1943.
- CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ, MARTHA: "El Derecho Agrario en México", Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición, México 1964.
- CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ, MARTHA: "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos", Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición México 1971.
- DE LA MAZA, FRANCISCO F.: "Código de Colonización y Terrenos Baldíos de la República Mexicana", México, 1982.
- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, Edición de la XLV Legislatura de La Cámara de Diputados, Tomo IV, México, - 1967.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, 16a. Edición, Editorial Herrerías, S.A., México, 1941.

- DOMINGUES MONTES, LEOPOLDO: "Migración Campo Ciudad", Artículo en Planificación, Revista de la Sociedad - Mexicana de Planificación, Nueva Epoca, Vo lumen 2, Núm. 13, México 1973.
- FABILA, MANUEL: "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", Edición del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., México 1941.
- GALVAN, MARIANO: "Ordenanzas de Tierras y Aguas".
- GONZALEZ RAMIREZ, MANUEL: "La Revolución Social de México", -- Edición del Fondo de Cultura Económica 1a. Edición, Tomo II, México 1965.
- MANZANILLA SHAFFER, VICTOR: "La Colonización Ejidal", Monografías Agrarias, México 1970.
- MANZANILLA SHAFFER, VICTOR: "Nuevos Sistemas de Colonización", en Revista Convicción, México, 1961.
- MENDEIETA Y NUÑEZ, LUCIO: "El Problema Agrario de México", Editorial Porrúa, S.A., México 1954.
- MENDEIETA Y NUÑEZ, LUCIO Y ALCERRECA, LUIS G.: "Un anteproyecto de Nuevo Código Agrario", Editorial Gráfica Panamericana, 1a. Edición, México 1964.
- MONZON, ARTURO: "El Calpulli en la Organización Social de los Tenochca", Instituto de Historia U.N.A.M. - México 1949.
- MORENO, MANUEL M.: "La Organización Política y Social de los Aztecas", México, 1931.
- NOLASCO ARMAS, MARGARITA: "Ruralización del Proceso de Urbani-
##

zación, Artículo en la Revista Planifica_ -
ción, Volumen 2, número 13, México, 1973.

ROUAIX, PASTOR: "Régimen Agrario del Estado de Durango ante_ -
rior a 1910". Edición del Gobierno del Es-
tado de Durango, julio 1927.

VERA ESTANOL, JORGE: "Al Margen de la Constitución de 1917", -
Los Angeles California, 1920.

VIDART, DANIEL D.: "Sociología Rural", Ediciones Salvat Editores,
S.A., 1a. Edición, Tomo I, Barcelona-
1960.
